

# Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes



**DANILO VEIGA** es Sociólogo, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Master of Science del University College of Swansea (Gran Bretaña). Catedrático de Sociología Urbana y Regional en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, ha dirigido diversos Proyectos en la Universidad de la República y en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) como Investigador Principal. Ha recibido becas y subsidios de investigación de la ANII, SNI, CSIC, CLACSO, PNUD, IDRC, SAREC, FESUR, Social Science Research Council, British Council y Programa Fulbright. Ha sido Investigador Visitante en las Universidades de California Berkeley, York, Río de Janeiro y Complutense de Madrid. Ha participado en múltiples congresos internacionales, y en proyectos latinoamericanos, a través de la presentación de libros y artículos. Es miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, Asociación Internacional de Sociología ISA RC 21, y la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII.

## Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes

Danilo Veiga

Con la participación de: Ana Laura Rivoir y Susana Lamschtein

*Este libro pretende llenar un vacío importante en el conocimiento y análisis de la estructura social, procesos y tendencias de nuestras ciudades, y en particular las del interior del país. Contiene los principales hallazgos de estudios realizados recientemente y en curso en el Área de Sociología Urbana y Regional del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República: "Las tendencias recientes sobre las desigualdades sociales y la fragmentación socioeconómica en las sociedades locales y las ciudades".*

*Ha sido elaborado en el marco de las actividades académicas y de difusión de investigaciones de la FCS, con el propósito de contribuir a una mejor comprensión de las transformaciones recientes ocurridas en la sociedad uruguaya.*

*La problemática que aborda resulta de creciente relevancia tanto en términos académicos -avance del conocimiento en Ciencias Sociales-, como prácticos -contribución a la formulación de políticas y programas-.*

*En tal sentido apunta a los siguientes objetivos:*

- *Difundir un conjunto de resultados de investigaciones sociológicas que permiten analizar los procesos de fragmentación socioeconómica y territorial, así como las manifestaciones de la desigualdad social a nivel de las áreas urbanas del Uruguay.*
- *Identificar las tendencias recientes en la estructura social de nuestras ciudades a nivel nacional y departamental, en el contexto de los mencionados procesos.*
- *Contribuir al desarrollo local a través de la difusión del conocimiento científico y devolución de resultados de los estudios, y a la implementación de políticas sociales y programas, a nivel de los organismos públicos, así como al fortalecimiento de las comunidades del Interior.*
- *Apoyar las actividades que en materia de descentralización viene impulsando la Universidad de la República en sus Centros Regionales en el interior del país, en confluencia con el Gobierno Nacional.*

Danilo Veiga

### Selección de publicaciones:

"Ciudades en conflicto: Una perspectiva Latinoamericana Ed. CIESU y Banda Oriental (Coed.1989).

"Desarrollo Regional en el Uruguay" Ed. CIESU (1991).

"Sociedades Locales y territorio en el escenario de la globalización" Ed. FCS (2000).

"Desigualdades sociales y segregación en Montevideo" Ed. FCS (Coed. 2001).

"Desigualdades sociales en el Uruguay: desafíos para las políticas de desarrollo" Ed. FCS (Coed. 2004).

"Sociedad y territorio: Montevideo y el Área Metropolitana". Ed. FCS, MVOTMA (Coed. 2005).

Estructura social y tendencias recientes en el Uruguay: Salto y Paysandú. Ed. FCS OPP "Uruguay Integra" (Coed. 2008) y Paysandú (2008).

"Fragmentación socioeconómica y segregación urbana en Montevideo" en Rev. CIUDAD Y TERRITORIO N°158, Madrid. (Coed. 2008).



# Estructura Social y Ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes

*Danilo Veiga*

Con la participación de:  
Ana Laura Rivoir  
Susana Lamschtein

*Departamento de Sociología*  
*Constituyente 1502, Montevideo, Uruguay*  
*[www.rau.edu.uy/fcs/soc/](http://www.rau.edu.uy/fcs/soc/)*



*Esta publicación cuenta con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, a quien agradecemos mucho su cooperación.*

**Edición:**

Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
Constituyente 1502 Tel. (5982) 4103855  
Montevideo, Uruguay  
[www.fcs.edu.soc](http://www.fcs.edu.soc)  
Octubre 2010

**Impresión:**

Imprenta Boscana  
Arenal Grande 2767-69  
Tel. 208 1703 - 201 2032  
en el mes de Octubre de 2010  
Dep. Legal: 353.630

**Diagramación:** Ser Gráficos

Tel: 2402 8397 - 2409 9856

**ISBN: 978-9974-0-0656-0**

El análisis y las recomendaciones normativas del libro no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su Junta Ejecutiva ni los Estados Miembros.

# INDICE

PRESENTACIÓN .....	5
INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA .....	9
<b>Cápitulo 1.</b>	
CIUDADES Y TERRITORIO EN EL URUGUAY A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI.....	13
1.1 Sociedad Urbana y Territorio en la perspectiva histórica .....	13
1.2 Estructura social y procesos recientes en el territorio nacional.....	15
<b>Cápitulo 2.</b>	
ESTRUCTURA SOCIAL Y TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL	21
2.1 Antecedentes: Regionalización del Uruguay 1985 y Tipología Socioeconómica 1996 .....	21
2.2 Evolución de las dimensiones de análisis e indicadores durante los años 2001-2009 ....	28
2.3 Las principales dimensiones de la estructura social en 2009 .....	30
2.4 Tipologías departamentales, regionalización y heterogeneidad social .....	36
<b>Cápitulo 3.</b>	
FRAGMENTACIÓN SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES SOCIALES EN URUGUAY:	
TENDENCIAS RECIENTES .....	41
3.1 El contexto poblacional: concentración demográfica y migraciones .....	41
3.2 Desigualdades socio territoriales a principios del milenio .....	45
3.3 Polarización socioeconómica y cambios en la estratificación social.....	48
<b>Cápitulo 4.</b>	
ESTUDIO DE CASO: FRAGMENTACIÓN SOCIOECONOMICA Y SEGREGACION EN MONTEVIDEO ....	53
4.1 ¿Ciudades duales o fragmentadas? .....	53
4.2 Estructura social, desigualdades y segregación urbana .....	59
4.3 Estratificación social y segregación en Montevideo.....	61
4.4 La fragmentación de las clases medias y la “gentrification” en Montevideo .....	69
4.5 La heterogeneidad socio territorial metropolitana en la perspectiva local.....	72
<b>Cápitulo 5.</b>	
ESTRUCTURA SOCIAL Y TENDENCIAS RECIENTES: ESTUDIO DE CASO DE PAYSANDÚ.....	79
5.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas .....	82
5.2 Los niveles educativos y el mercado de empleo .....	83
5.3 La evolución de los ingresos y la pobreza .....	85
5.4 La estratificación social y su evolución reciente.....	87
5.5 Las tendencias recientes y la percepción de los actores locales.....	89

## **Cápítulo 6.**

ESTRUCTURA SOCIAL Y TENDENCIAS RECIENTES: ESTUDIO DE CASO DE SALTO.....	97
6.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas .....	99
6.2 Evolución de los niveles educativos, empleo e ingresos.....	100
6.3 La estratificación social y su evolución reciente.....	103
6.4 Las tendencias recientes y la percepción de los actores locales.....	105

## **Cápítulo 7.**

### CRECIMIENTO SOCIOECONÓMICO Y FRAGMENTACIÓN SOCIO TERRITORIAL:

ESTUDIO DE CASO DE MALDONADO .....	115
7.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas .....	117
7.2 Los niveles educativos y de empleo de la población .....	117
7.3 La evolución de los niveles de ingresos y pobreza .....	118
7.4 La estratificación social y su evolución reciente en Maldonado.....	120
7.5 Las tendencias recientes y la percepción de las transformaciones locales.....	122
7.6 Cambios en los valores y estilos de vida .....	127

## **Cápítulo 8.**

### SOCIEDADES LOCALES Y TENDENCIAS EMERGENTES:

Síntesis y Conclusiones .....	133
8.1 Los actores locales y la percepción de las transformaciones sociales .....	133
8.2 Percepción e imágenes sobre los cambios culturales .....	135
8.3 Tendencias emergentes: Síntesis y Conclusiones .....	138
8.4 Estructura social, desarrollo local y políticas públicas .....	140
8.5 ¿Hacia ciudades y territorios alternativos? .....	144

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	147
----------------------------------	-----

ANEXO ESTADÍSTICO .....	153
-------------------------	-----

# PRESENTACIÓN

*En el marco de las actividades académicas y difusión de investigaciones del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República, se presentan en esta Publicación, los principales hallazgos de Estudios realizados recientemente y en curso en el Área de Sociología Urbana y Regional, donde se abordan los temas de: “Las tendencias recientes sobre las desigualdades sociales y la fragmentación socioeconómica en las sociedades locales y las ciudades”.<sup>1</sup> Ello constituye una problemática de creciente relevancia tanto en términos académicos -avance del conocimiento en Ciencias Sociales-, como prácticos -contribución a la formulación de políticas y programas-.*

*Las investigaciones referidas, combinan el análisis cuantitativo mediante el uso de estadísticas e Indicadores socioeconómicos; con Estudios de Caso cualitativos, enfocando la problemática del desarrollo local y la heterogeneidad social, desde la perspectiva de los actores locales. Así a nivel macro social, se identifican las principales características y evolución de los departamentos y áreas subnacionales, profundizando una línea de trabajo que desarrollamos desde hace muchos años, buscando superar el tradicional enfoque y visión del país en base a la “dicotomía Montevideo - Interior”. En esos términos, se reafirma la necesidad de alcanzar una visión integral, privilegiando las especificidades y atributos de los departamentos y distintas áreas y regiones del país.*

*Por un lado, asumimos en dichos Estudios, que existen distintas dimensiones del proceso de globalización que afectan a nuestros países e impactan diferencialmente a distintos sectores y áreas del territorio, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual. Tales procesos conllevan manifestaciones heterogéneas en el espacio y tiempo, transformando la configuración de nuestras ciudades y particularmente la estructura social y las condiciones de vida de la población.*

*Por otra parte, las principales hipótesis de trabajo manejadas, se refieren a la emergencia de diversas formas de desigualdad y fragmentación socioeconómica. Desde este marco de referencia, es necesario “contextualizar el territorio”, y entender a las sociedades locales como base de la reproducción social de la población, y como espacios vitales de políticas dirigidas a fortalecer las comunidades. En tal sentido, en este Libro se identifican las principales características de los departamentos y las tendencias recientes en la estructura social, particularmente luego de la reactivación socio económica posterior al 2004, que tuvo lugar en Uruguay.*

*Si bien como es lógico en el ámbito universitario, los Estudios persiguen fundamentalmente objetivos académicos y de conocimiento de nuestra sociedad, se considera de la mayor importancia, la difusión de sus resultados a diversas esferas*

---

1 Proyectos sobre “Desigualdades sociales y fragmentación socioeconómica en el Uruguay”, a través de varios subproyectos y Estudios de Caso desarrollados en el DS FCS durante los años 2007 a 2010 por Danilo Veiga y Ana Laura Rivoir, con la colaboración de Susana Lamschtein, Mariana Cabrera y Daniel Macadar del Área Socio demográfica del Banco de Datos de la FCS; y la asistencia de los Licenciados Lucía Bidegain y Pablo Marianovich.

de la vida social. Esto se sustenta en la necesidad de retroalimentación entre la producción de conocimiento y los programas de acción social y las políticas públicas a nivel de diferentes instituciones, Municipios y Ministerios. De tal forma, se aspira a una cooperación que por un lado, brinde nuevos elementos para la toma de decisiones, y por otra parte, alimente la investigación académica, confluencia que deseamos contribuya al desarrollo social de las comunidades locales.

Con relación a los antecedentes directos e indirectos de este Libro, corresponde señalar varios elementos. En primer lugar, asumimos el carácter acumulativo de la investigación científica, la cual se fundamenta en diversos Estudios previos y naturalmente en el intercambio y enriquecimiento del trabajo compartido con muchos colegas, durante nuestra trayectoria académica y profesional, en la Facultad de Ciencias Sociales y en el CIESU, donde participamos en Proyectos de Investigación, visitas a Centros académicos extranjeros, Estudios Comparativos y Seminarios Internacionales. En esta perspectiva, por su contribución teórica y metodológica a las Investigaciones presentadas en esta publicación, se destacan un conjunto de actividades con colegas con quienes hemos tenido el privilegio de interactuar<sup>2</sup>.

En tal sentido mencionamos nuestra experiencia compartida de trabajo y agradecimiento a varios Profesores y colegas, entre los cuales se destacan: En primer lugar, Carlos Filgueira, Alfredo Errandonea y Gerónimo de Sierra del Instituto de Ciencias Sociales y la FCS, quienes consolidaron nuestra vocación por la Sociología y en particular por la investigación social desde tempranas épocas; Jorge Enrique Hardoy del CEUR en Buenos Aires y el IDS en Sussex, pionero de los estudios urbanos en América Latina y fundador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, quien estimuló las primeras investigaciones sobre estos temas en Uruguay; Mario Lombardi con quien realizamos varios proyectos originales en el CIESU, Ray Bromley nuestro Tutor en Swansea e impulsor de investigaciones sobre Latino América en Gran Bretaña; Alejandro Portes pionero de los estudios latinoamericanistas en Estados Unidos desde John Hopkins y Princeton University; Manuel Castells, uno de los fundadores y principales exponentes de la Sociología Urbana a quién conocimos en la Universidad de California Berkeley; Carlos de Mattos creador e impulsor de la Red Iberoamericana de Investigadores Globalización y Territorio RII desde el IEU-PUC en Santiago de Chile y Ana Clara Torres Ribeiro de la Universidad Federal de Río de Janeiro, “alma mater” del Grupo de Trabajo Estudios Urbanos de CLACSO en América Latina.

---

2 Proyecto “Indicadores Departamentales del Uruguay”, dirigida por el Prof. Carlos Filgueira. Instituto de Ciencias Sociales Universidad de la República (1972-73) y CIESU (1975-1976). Publicación “Desigualdades Intranacionales en el Uruguay”, (en colab. con M. Lombardi). CIESU – CLACSO 1979. “Sistema de Indicadores Socioeconómicos del Uruguay”, (en colab. con E. Mazzei). Ed. CIESU Inst. Nacional del Libro 1989. Seminario Internacional y Libro “Ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana”. (En colab. con M. Lombardi y A. Portes). CIESU, CLACSO, Social Science Research Council, 1989. Libro “Desarrollo Regional en Uruguay”. CIESU-SAREC 1991. Proyecto “Reestructuración Productiva, Integración y globalización: Estudio de Casos”. FCS - CSIC 1998-2000. Presentación de Trabajos y Coordinación de Seminarios de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII; GT Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO y Research Committee 21 de la Asociación Internacional de Sociología ISA 1988-2010.

*“Last but not least”, deseo expresar que las investigaciones realizadas en el Area Urbano Regional de la FCS, no hubieran sido posibles sin la participación de mis amigos y colegas Enrique Mazzei y Ana Laura Rivoir, con quienes desde hace muchos años tengo la suerte de compartir su dedicación, inteligencia y entusiasmo a través de múltiples actividades conjuntas en nuestro Departamento de Sociología. La participación de Ana Laura ha sido fundamental en diversas etapas y especialmente en el análisis cualitativo de los Estudios de Caso. Asimismo, nuestros colegas Susana Lamschtein, Daniel Macadar y Mariana Cabrera del Area Socio demográfica del Banco de Datos de la FCS, han tenido una valiosa colaboración en distintas etapas de las investigaciones conducidas en nuestro Departamento. Obviamente los méritos que pueda tener esta publicación se deben en parte al trabajo compartido con muchos de estos colegas, aunque las omisiones y errores posibles sean responsabilidad del autor.*

*Finalmente corresponde agradecer a la Comisión Sectorial de Investigación Científica CSIC de la Universidad, que apoya varias actividades desarrolladas, a través del Programa de Dedicación Total y otros eventos desde hace años. Asimismo la ANII, Agencia Nacional de Investigación e Información contribuye a través del Fondo Nacional de Investigadores a nuestro trabajo. Por otra parte el apoyo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido muy importante para la publicación de este libro, por lo que agradecemos su cooperación.*

*Asimismo manifestamos nuestro agradecimiento a diversas autoridades y técnicos de la OPP, MVOTMA e Intendencias Municipales de Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú y Salto, quienes prestaron su cooperación para la realización de las investigaciones. Por otra parte, los distintos Estudios de Caso y relevamientos, no hubieran sido posibles sin la valiosa participación de estudiantes de la Udelar y más de 120 Informantes Calificados de los ámbitos público y privado, a quienes agradecemos mucho su contribución.*

*El libro se compone de una Introducción metodológica y ocho capítulos. En el primero, se analiza la problemática de las ciudades y el territorio en el Uruguay del siglo XXI. En segundo lugar, se identifican las principales transformaciones socioeconómicas a nivel nacional. En el tercero, se analiza el proceso de fragmentación socioeconómica y las desigualdades sociales en función a las tendencias recientes. En el capítulo cuarto, se desarrolla el estudio de caso sobre fragmentación socioeconómica y segregación en Montevideo. En quinto lugar, se plantea el estudio de caso sobre la estructura social y las tendencias recientes en Paysandú. En el capítulo sexto, se analiza la estructura social y las tendencias recientes en Salto. En séptimo término, se desarrolla el estudio de Maldonado, en relación al crecimiento socioeconómico y la fragmentación socio territorial. En el último capítulo, se plantean a modo de síntesis y conclusiones, las tendencias emergentes en las sociedades locales.*

Danilo Veiga  
Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales UDELAR  
Universidad de la República  
Setiembre 2010





# INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

La presente Publicación tiene los siguientes objetivos:

- Difundir un conjunto de resultados de investigaciones sociológicas, que permiten analizar los procesos de fragmentación socioeconómica y territorial, así como las manifestaciones de desigualdad social a nivel de las áreas urbanas del Uruguay.
- Identificar las tendencias recientes en la estructura social urbana a nivel nacional y departamental, en el contexto de los mencionados procesos.
- Contribuir al desarrollo local, a través de la difusión del conocimiento científico y devolución de resultados de los Estudios, y a la implementación de políticas sociales y programas, a nivel de organismos públicos así como al fortalecimiento de las comunidades del Interior.
- Apoyar las actividades que en materia de Descentralización, viene impulsando la Universidad de la República en sus Centros Regionales en el Interior del País, en confluencia con el Gobierno Nacional.

## Estrategia metodológica y técnicas de investigación social

El diseño metodológico utilizado en los Estudios aquí referidos, implicó necesariamente - en función a la naturaleza de los problemas y objetivos planteados -, una combinación de: técnicas de investigaciones cuantitativas y cualitativas; así como un esfuerzo metodológico en la construcción de Indicadores sociales; y de análisis teórico de los fenómenos de desigualdad y la fragmentación socioeconómica en el territorio. En tal sentido, se enumeran a continuación las principales técnicas y métodos desarrollados.

- Construcción de un Sistema de Indicadores Sociales para todo el país, según el Censo de Población 1996 (sección censal) y las Encuestas de Hogares INE 1998-2009 (áreas urbanas departamentales).
- Reprocesamiento de micro datos a nivel de sección censal, para el Censo 1996 y el 2004.
- Reprocesamiento de micro datos de las Encuestas de Hogares INE, para las Áreas Urbanas del Interior. Período 1998-2009.
- Análisis de datos multivariado, Factorial y de Cluster.
- Mapas de Áreas Urbanas según los principales Indicadores de las Encuestas de Hogares y Mapas de secciones censales 1996, según los principales Indicadores.
- Estudios de Caso Cualitativos. Entrevistas a Muestras de Informantes calificados para los Estudios Departamentales en el Área Metropolitana de Montevideo, Paysandú, Salto, y Maldonado. (120 Entrevistas en total).

## a) Construcción de indicadores sociales

Una primer etapa fundamental, estuvo centrada en la discusión teórica, sistematización y procesamiento de micro datos a nivel departamental (Encuestas de Hogares INE 1998-2009), e intradepartamental (nivel de sección censal para aquellos indicadores según el Censo Población y Vivienda 1996 y 2004), para elaborar un Sistema de Indicadores Socioeconómicos (cf. Filgueira 1984 y Mazzei y Veiga 1989).<sup>3</sup>

En nuestro caso, la construcción de los indicadores sociales se realizó en función a su correspondencia con ciertas características básicas del desarrollo económico y social en dimensiones tales como la dinámica poblacional, empleo, actividad económica, y con especial énfasis en la construcción de medidas de desigualdad y niveles de vida (ingreso, educación, salud, vivienda, etc.).

En resumen, se construyeron indicadores fundamentalmente a partir de las Encuestas de Hogares del INE (1998-2009), que representan dimensiones estratégicas como Población, Urbanización, Desarrollo Económico, Educación, Empleo, Niveles de Vida y Estratificación social. Estos indicadores se integraron posteriormente mediante el Análisis Factorial, permitiendo identificar dimensiones socioeconómicas centrales para describir las sociedades locales.

## b) Identificación de dimensiones y análisis multivariado

En una etapa posterior, se utilizó el análisis multivariado y Factorial, (que permite manejar un número relativamente amplio de variables y reducirlas a un conjunto de dimensiones subyacentes), que a su vez pueden ser tratados como nuevas variables. En nuestro caso, en base a la metodología utilizada en anteriores estudios sobre “Desarrollo Regional en el Uruguay” (1991) y “Desigualdades sociales” (2004), combinamos esta técnica estadística con el análisis de Cluster, lo cual permitió posteriormente construir “Índices de Distancia” entre diferentes unidades de análisis - secciones censales y departamentos -; que luego se utilizaron para identificar áreas homogéneas y “regionalizar” el país, así como elaborar Tipologías socioeconómicas.

Aunque el análisis factorial es una técnica básicamente descriptiva e instrumental, corresponde señalar que en este caso, los factores obtenidos contribuyen a identificar dimensiones centrales para la interpretación de las tendencias y transformaciones producidas en esta década, a partir de su contrastación con las dimensiones identificadas en los estudios realizados para los años 80 y 90, tal como se plantea en el capítulo 2.

En este punto, corresponde señalar que se adoptó una decisión fundamental de carácter metodológico y conceptual - probada en nuestro anterior Estudio -. En efecto, dado que en el Uruguay uno de los 19 departamentos – Montevideo - presenta

---

3 La definición, construcción y procesamiento de micro datos censales y de las Encuestas de Hogares del INE, fueron realizados en distintas etapas de nuestra Investigación conjuntamente con los Profs. Mariana Cabrera, Daniel Macadar y Susana Lamschein del Area Socio demográfica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales.

valores extremadamente desviados con respecto al resto de las unidades, se eliminó a Montevideo del análisis nacional, considerando que su inclusión llevaría a interpretaciones erróneas acerca de las relaciones entre variables, así como en el análisis global de los fenómenos.

### **c) Estudios de Caso y análisis cualitativo**

En este contexto y complementariamente con las técnicas anteriores, se analizaron desde la perspectiva local, los procesos socio económicos y las tendencias recientes en la estructura social durante estos últimos años, a partir de la percepción y opinión de los actores locales. En función a las características socio económicas departamentales y particularmente urbanas que se derivan de la información estadística y los indicadores sociales, resulta importante obtener información directa de los protagonistas locales en un doble sentido.

Por un lado, en términos de profundizar y contrastar las hipótesis y tendencias que surgen a partir de los datos secundarios y en segundo lugar, se considera necesario conocer la opinión que sobre las transformaciones y tendencias sociales tienen los protagonistas locales. En esta perspectiva, se condujeron Estudios de Caso Cualitativos, a través de una serie de entrevistas focalizadas a Muestras de informantes calificados para el análisis en el Area Metropolitana de Montevideo, Paysandú, Salto, y Maldonado, las cuales se desarrollan en los respectivos capítulos 4 a 7.<sup>4</sup>

---

4 Corresponde señalar que los Estudios de Caso se realizaron entre Setiembre 2007 y Julio 2010, dependiendo de las localidades, por lo cual las comparaciones entre ellos no serían estrictamente válidas, en la medida que se produjeron distintos procesos a nivel local, como resultado de las políticas públicas llevadas adelante en dicho período por el Gobierno nacional y los Municipios respectivos. Sin embargo, las tendencias y hallazgos de los relevamientos, tienen muchos elementos en común – más allá de las diferencias temporales -, por lo cual muchas tendencias y comparaciones tienen una base empírica compartida y razonable.



# CIUDADES Y TERRITORIO EN EL URUGUAY A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

En este capítulo inicial, se resumen como marco de referencia y sustento del Estudio desarrollado, los supuestos básicos, conceptos, hipótesis de trabajo, y las principales tendencias relativas a los procesos de fragmentación socioeconómica y desigualdades en la estructura social y las ciudades.

## 1.1 Sociedad Urbana y Territorio en la perspectiva histórica

En primer lugar y a los efectos de contextualizar la problemática del territorio y la sociedad urbana en el Uruguay, es útil recordar que históricamente en el país, la asignación y concentración de recursos y capital tuvo lugar predominantemente en Montevideo y unos pocos centros urbanos, como resultado de la centralización política y económica a nivel del Estado y los grupos sociales de mayor poder. Asimismo de acuerdo al patrón de colonización español, con su carácter marcadamente urbano, el desarrollo y configuración territorial posterior, se promovió en las zonas costeras a lo largo de los principales ríos.

En tal sentido, aunque el impacto colonial y post-colonial no fue tan fuerte en el Uruguay como en otros países latinoamericanos, en la medida que su principal fuente de producción -la tierra- permaneció en manos nacionales; la desintegración del territorio nacional, representó una consecuencia importante de aquel impacto, donde confluyó el hecho que las inversiones públicas y privadas no modificaron sustancialmente la configuración socioeconómica y territorial por muchas décadas.

Consecuentemente, durante largo tiempo la asignación de recursos y la concentración poblacional siguió las pautas establecidas en el siglo XX. Un aspecto destacable en tal sentido, ha sido la red de comunicación y transporte en el mantenimiento del modelo “radial”, que comunica los centros urbanos con las áreas rurales, sin vincularlas transversalmente entre sí. Dicha pauta ha limitado la expansión y acceso a los departamentos del Norte y Centro del país, favoreciendo una configuración urbano-regional desintegrada, con áreas estancadas y bajo nivel de vida poblacional.

De tal manera, la organización del territorio nacional fue del tipo denominado “dendrítico”, con sus consiguientes características (Johnson 1970), es decir:

- a) Montevideo, como la ciudad puerto centro de funciones político-administrativas y económicas, así como mayor mercado consumidor;
- b) Algunas ciudades estratégicas sobre el Río Uruguay y la región metropolitana de Montevideo, que funcionaron como “lugares centrales” para el interior,
- c) Mercados focales dispersos generalmente dependientes de las ciudades estratégicas para su subsistencia.

Por otra parte, cabe señalar que la inserción del Uruguay en el mercado internacional, sobre la base de un producto único, resulta un factor relevante para comprender la posterior evolución territorial del país. En tal sentido, conjuntamente con Argentina y el sur de Brasil, Uruguay constituyó un ejemplo destacado de la denominada “configuración urbana sobre economía del producto principal”, propuesta por el Prof. Richard Morse, quien relacionando el desarrollo urbano con la estructura agraria, planteó que la producción agropecuaria para el mercado externo constituyó un elemento clave en el desarrollo económico de muchos países (Morse 1975, Prates 1976).

En dicho contexto, los siguientes factores dieron origen a la estructura social y territorial del país, y permiten comprender su evolución posterior durante muchas décadas:

- a) el grado de integración de las áreas subnacionales al sistema económico nacional e internacional;
- b) el tipo de producción agropecuaria regional;
- c) la modernización y diversificación socioeconómica introducida por los productores y empresarios locales.

La interacción de estos factores y su variación en el territorio nacional, a través de la intervención del Estado y los grupos vinculados al complejo agro exportador, establecieron las bases del posterior desarrollo y configuración del territorio (Barrán y Nahum 1971). De tal forma, hacia fines del siglo diecinueve podían identificarse tres áreas o subregiones en el Uruguay:

- El Centro-Sur, que constituía una extensión del área de influencia metropolitana de Montevideo, donde predominaban las explotaciones agro intensivas en los departamentos de Canelones y San José.
- El Oeste, como área vinculada al mercado argentino a lo largo de la frontera con el Río Uruguay, que por su posición y acceso a los mercados externos, se transformaría en un área dinámica, a partir de sus recursos naturales, ubicación y conducta modernizante de los inmigrantes extranjeros allí residentes; lo cual fue particularmente importante en las ciudades de Paysandú y Salto, que tenían un tráfico considerable de personas y bienes con las ciudades argentinas.

- El Norte y resto del país, que constituía la región más atrasada del país, en función del tipo de producción agro extensiva predominante, ausencia de diversificación socioeconómica, baja densidad poblacional, deficiente red de comunicaciones, obras y servicios de infraestructura, así como escasez de “lugares centrales”, y mercados locales que incrementaron la transferencia de recursos hacia afuera de la región, la más vasta en superficie y de mayor vacío demográfico.

En definitiva, tal como lo demuestra una de las investigaciones originales sobre la problemática del desarrollo socioeconómico departamental y regional en el Uruguay; las tendencias prevalecientes en la asignación de recursos públicos y privados han mantenido este “acondicionamiento territorial y socioeconómico” del país, hasta la segunda mitad del siglo XX; a través de la concentración de actividades económicas y de población en los departamentos del Sur y Litoral Oeste del país. Incluso durante las primeras décadas del siglo XX, estas tendencias no se modificaron, sino que se acentuaron, polarizando las disparidades internas entre las diferentes áreas (Lombardi y Veiga 1979).

En esta perspectiva y en el contexto de las transformaciones socioeconómicas verificadas a partir de los años ochenta, el Uruguay - al igual que diversos países de América Latina -, se vio enfrentado a cambios estructurales y coyunturales provenientes tanto de las transformaciones en su organización productiva, cambios tecnológicos, etc., así como de los procesos de democratización que emergieron en la región. Asimismo, se produjo una mayor apertura al exterior de las economías nacionales, con un gradual debilitamiento de las fronteras, lo cual condujo a una mayor unificación de los mercados, y el surgimiento de nuevos “actores sociales”, empresarios transnacionales, etc., en lo que se ha denominado una progresiva “desterritorialización del capital” (de Mattos 1989).

## 1.2 Estructura social y procesos recientes en el territorio nacional

A continuación, se introducen un conjunto de elementos conceptuales, referidos al análisis de las desigualdades socioeconómicas, a nivel local y de las principales áreas del Uruguay. En tal sentido, como se mencionó previamente, se plantea como hipótesis de trabajo, que “existen distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización”; las cuales impactan diferencialmente a la población y las áreas subnacionales, en contextos de creciente “desterritorialización” de las decisiones económicas y políticas. Asimismo, puede asumirse que la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural, a nivel de diferentes actores locales.

Por otra parte, como señaló hace más de una década años un reconocido cientista social brasileño, no resultan válidos los argumentos de homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales, que se manejan en distintos ámbitos: si



bien pueden existir en muchos casos, una globalización de problemas nacionales y al mismo tiempo una “especificidad singular de ciudades y regiones”; también se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas. (Ianni 1995).

Sin embargo, es importante señalar en este contexto, que existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Consiguientemente, en la denominada “sociedad de la información”, asistimos a la expansión de un nuevo paradigma socio técnico, en el cual los países están atravesados por una lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen grupos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad.

En tal sentido, corresponde destacar que durante las últimas dos décadas, se producen transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras son; el aumento de la desigualdad y la exclusión social y la fragmentación del empleo (Castells 1998).<sup>5</sup> Desde esta perspectiva, emergen las siguientes tendencias:

- Los procesos de reestructuración económica, implican la diversidad social y territorial; en la medida que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica y sociocultural.
- En muchas ciudades, se produjeron transformaciones asociadas a la reestructuración económica (desindustrialización, privatización, etc.), cuyos impactos más significativos son; el aumento de la desigualdad y la exclusión social y la fragmentación del empleo.
- Las tendencias del mercado de trabajo verificadas durante los primeros años de la década (2001-2003), - desempleo, informalidad y precariedad -, junto con el descenso y/ o pérdida de los ingresos en los hogares, constituyeron factores determinantes de “nuevas formas de pobreza” y “empobrecimiento”; que estimularon la desintegración social y la segregación territorial en dicho período.
- La fragmentación social y territorial, no es una simple consecuencia de las desigualdades socioeconómicas, sino que es resultado de la diferenciación social en el espacio y constituyen procesos que se retroalimentan. De tal forma, surgen diversas formas de segregación; que son manifestaciones de la distribución de las clases sociales en el territorio.
- Los componentes socioculturales de la segregación socioeconómica y las desigualdades, son factores relevantes; en tanto los mecanismos de exclusión social, expresan imágenes y comportamientos, por los cuales determina-

---

<sup>5</sup> En esta perspectiva, se han realizando diversos Seminarios Internacionales sobre las consecuencias de la globalización en el territorio y las ciudades. Así por ejemplo, los eventos organizados por la Asociación Internacional de Sociología, RC21 en Amsterdam 2001 y San Pablo 2009, los Seminarios de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII (2001-2008), y del Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, en distintas ciudades latinoamericanas (2001-2008).

dos grupos, ignoran a otros de la convivencia, lo cual reproduce la exclusión a través de barreras reales y simbólicas.

- Los déficits de integración socioeconómica y de ciudadanía, retroalimentan el círculo de la pobreza y la exclusión social y colocan al problema de la desigualdad, como un tema fundamental a enfrentar por toda la sociedad, pero fundamentalmente por las políticas públicas.

En resumen, estos procesos vienen redefiniendo aspectos básicos de la estructura social y la configuración de las ciudades. Así por ejemplo, como consecuencia de la creciente privatización de infraestructura y servicios públicos, emergen en muchos casos “territorios privatizados y usados”, a partir de la intervención de distintos actores locales, nacionales y transnacionales (Ribeiro 2004). Asimismo, es sabido que surgen en América Latina durante los años ochenta y noventa, cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías (De Mattos 1998). En tal sentido, se vienen consolidando diversos procesos socioeconómicos en el caso uruguayo:

- Reestructuración económica y tecnológica.
- Expansión agroindustrial y concentración en grandes empresas.
- Progresiva urbanización y metropolización.
- Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional.
- Creciente globalización de las pautas culturales.
- Fragmentación socioeconómica y territorial.

Por otra parte, cabe recordar que existen otros aspectos cruciales en la configuración y dinámica territorial; tales como la dimensión espacial de las relaciones sociales, en la medida que las acciones e intervenciones de los diferentes actores sociales, se sustentan en una fracción del país - áreas, departamentos o regiones -. Ello implica la existencia de “identidades territoriales”, que son resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio. Aunque tales aspectos son ciertamente de difícil medición, deben considerarse seriamente a la hora de formular programas sectoriales y locales, en la medida que las políticas públicas, definen marcos de referencia para un área determinada y por lo tanto condicionan su evolución. Así emergen, diversos procesos socioculturales, con consecuencias significativas en las ciudades y áreas locales, tales como los siguientes:

- Incorporación de nuevas tecnologías de la información y redes sociales
- Expansión de “nuevas pautas culturales” y de consumo.
- Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del “territorio”.
- Crecientes pautas de polarización socioeconómica.
- Emergencia de diversos actores con conflictos y demandas para la gestión pública.

En este contexto, recordamos que la “fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos”, constituye un rasgo fundamental de la vida moderna, como planteó Alain Touraine hace varios años (1997). Ello representa un llamado de atención frente al economicismo predominante en el análisis sobre la globalización, enfatizando la diversidad sociocultural vigente al interior de sociedades aún relativamente homogéneas – como la uruguaya -. En tal sentido, las relaciones entre la “cultura globalizada” versus la “cultura local”, constituyen un desafío, para profundizar el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras sociedades (Featherstone 1998). Así por ejemplo, crecientemente durante las últimas dos décadas, diversos procesos a nivel de la sociedad, configuran las relaciones sociales y “la fragmentación de la vida cotidiana”, para muchos sectores de población, y particularmente para los más vulnerables, entre los cuales se destacan:

- La pérdida de “marcos de referencia y socialización tradicionales”, por los cambios en la familia, la educación, el vecindario y el aumento de la segregación urbana;
- El retraimiento del Estado Nacional, a través de crecientes privatizaciones, tercerización y pérdida del espacio público;
- La globalización del consumo, y su expresión diferencial en las clases sociales y en el espacio urbano;
- La debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de diversos conflictos en el territorio;

En el contexto de esta discusión, corresponde señalar que de acuerdo a una hipótesis central sobre 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, nuestros Estudios coinciden con otras Investigaciones, que contrastan esta tendencia a la bipolarización, y demuestran que se viene 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, Koch y Valdés 2008).<sup>6</sup>

Este hallazgo es importante, en la medida que refleja la influencia en la estructura social y en la configuración de nuestras ciudades, de procesos mencionados como: la reestructuración económica y los cambios en el mundo del trabajo, la nueva composición de los hogares, la diversificación de pautas culturales y del consumo. Por su parte, dichos procesos inducen significativas transformaciones en las pautas de estratificación social, y particularmente en las clases medias.

---

6 Una compilación de artículos en la Revista EURE, sobre los impactos de la globalización en las ciudades latinoamericanas, recoge interesantes aportes a esta discusión. (cf. De Mattos 2002).

Tal como analizamos en un anterior Estudio de Montevideo, en relación a estos procesos resultan adecuados los conceptos de “*quartered cities*” (ciudades fragmentadas), introducidos por Peter Marcuse (1996), en la medida que las áreas urbanas, están separadas por las dimensiones espacio temporales y 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, Veiga y Rivoir 2001).

En tal sentido, asumimos la hipótesis planteada en la compilación internacional sobre “Ciudades en globalización” de Marcuse y Van Kempen, en el sentido 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 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.). Ello implica por consiguiente, jerarquizar el papel que deben asumir las políticas públicas, en la dinámica de nuestras ciudades.

En esta perspectiva, resulta necesario “urbanizar las Ciencias Sociales”, como planteó Saskia Sassen, en la medida que la heterogeneidad de los procesos sociales y las tendencias actuales, significa investigar los fenómenos que ocurren en las ciudades y en países altamente urbanizados como Uruguay. Desde este marco de referencia, se produce en el Uruguay, la emergencia creciente desde mediados de los años noventa hasta la crisis del 2001-2003, de formas de fragmentación socioeconómica y “nuevos perfiles de marginalidad y pobreza” (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad descendente y violencia), que asociados a pautas de segregación residencial y educativa, acentuaron la desintegración y segmentación social a principios de esta década (CEPAL 1999, Katzman 2005). En este contexto, no resulta extraño apreciar que desde principios de esta década, organismos Internacionales muestran que el aumento de las “desigualdades sociales y territoriales”, se asocian cada vez más a los impactos de la reestructuración económica y a la expansión de la globalización (Informes BID, CEPAL, OIT y Banco Mundial 2003).

En definitiva, las implicancias de estos temas de análisis son múltiples y complejas,- tanto para el conocimiento científico y avance de las Ciencias Sociales, como más importante aún, para la definición de políticas para los sectores y áreas vulnerables de la sociedad -. En dicha perspectiva, destacamos la necesidad de impulsar actividades de cooperación entre Universidad, Ministerios y Municipios; reconociendo que desde hace varios años la experiencia internacional sugiere la necesidad de avanzar en este proceso, a través de Estudios de Caso, que permitan orientar modelos de análisis y políticas (cf. Stren 1996 y Peattie 1996). Desde este marco de referencia, se presentan a continuación los principales resultados de los Estudios, referidos a las transformaciones socioeconómicas y territoriales ocurridas desde los años noventa y en particular durante la presente década, así como los hallazgos referidos a las nuevas Tipologías y agrupamientos departamentales y micro regionales.



# ESTRUCTURA SOCIAL Y TRANSFORMACIONES SOCIOECONÓMICAS A NIVEL NACIONAL Y LOCAL

## 2.1 Antecedentes: Regionalización del Uruguay 1985 y Tipología Socioeconómica 1996

Es sabido que la configuración territorial y consiguientemente las desigualdades subnacionales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes a los procesos de desarrollo local, que expresan diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio. En tal sentido, previamente a presentar los resultados del Estudio actual, en este capítulo se destacan algunas conclusiones de nuestras Investigaciones anteriores sobre Desarrollo Regional en el Uruguay (Veiga 1991 op.cit. y Veiga y Rivoir 2004)<sup>7</sup>, realizado en base a Indicadores censales de 1985 y 1996 y Encuestas de Hogares INE).

Dichos trabajos tuvieron por objetivo “regionalizar” el país, en base a un conjunto de atributos de los Departamentos agrupados en “regiones”, en base a su mayor homogeneidad entre sí. Dicha Regionalización contribuyó al análisis de las características básicas de agrupamientos departamentales homogéneos, a través de identificar subespacios nacionales con rasgos similares, en función a la sistematización e integración de Indicadores representativos de la estructura socioeconómica local.<sup>8</sup>

En este sentido, corresponde señalar que dicho nivel de análisis es válido entonces, solamente para extraer conclusiones y formular hipótesis a nivel departamen-

7 Corresponde señalar que esta Regionalización del Uruguay, ha probado su utilidad, siendo aplicada en diversos Estudios y Proyectos realizados por diferentes organismos Públicos y privados, y el Informe del Desarrollo Humano en el Uruguay (PNUD 1999).

8 Para dicha Regionalización, se siguieron los siguientes pasos: en una primera etapa, fueron seleccionados mediante definición teórica y análisis multivariado, Indicadores representativos de Población, Urbanización, Desarrollo Económico, Tecnología, Educación, Mercado de Empleo y Niveles de Vida. En una segunda etapa, estos Indicadores se integraron (mediante el Análisis Factorial), permitiendo la descripción e interpretación de aspectos básicos de la estructura socioeconómica. En una tercera fase, se clasificaron y agruparon los Departamentos de mayor homogeneidad relativa entre sí, conformando 5 regiones, mediante el Análisis de Cluster (cf. Veiga 1991 op.cit.).

tal; dado que la existencia de información representativa de la estructura social y los niveles de agregación estadística, solamente permitían en ese período, comparaciones compatibles a nivel departamental.

En primer lugar, el Estudio original de 1991, - en base al Censo de 1985 -, permitió identificar las siguientes regiones con sus respectivas características, tal como se detallan en el recuadro siguiente y mapa I. Posteriormente en la investigación del 2003, a los efectos de obtener una visión comparativa de los cambios producidos en los agrupamientos departamentales y “regiones”, durante el período intercensal 1985-1996, aplicamos la misma metodología de análisis desarrollada anteriormente; en esta oportunidad con los datos del Censo de Población de 1996, resultando a agrupación departamental ilustrada en el Mapa II y recuadro adjunto .

### **REGIONES Y AGRUPAMIENTO DEPARTAMENTAL SEGÚN CENSO 1985 (mapa I)**

**SURESTE;** conformada por los departamentos de Canelones y Maldonado; ocupó una posición privilegiada en el contexto nacional a partir de un alto nivel de diversificación socioeconómica, como resultado de su origen histórico, inserción en el área metropolitana de Montevideo, desarrollo industrial, turístico y expansión de los servicios.

**SUROESTE;** formada por los departamentos de Colonia y San José (que históricamente integran la región Sur y mantuvieron una posición destacada y de mayor desarrollo relativo que otros departamentos); detectaban también un lugar privilegiado en relación a la mayoría de las regiones. Los procesos de diversificación en su base productiva agroindustrial, y otras formas de desarrollo industrial, han configurado en esta área un alto potencial agro exportador.

**CENTRAL;** integrada con los departamentos de Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja, tenía a mediados de los años ochenta, un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, como consecuencia de su escasa diversificación productiva y carencias en el nivel de vida de la población, que retroalimentaron durante muchas décadas un proceso de “vaciamiento poblacional”.

**LITORAL;** comprendía los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano, tuvo una pérdida de posición relativa en el país durante los años setenta y ochenta, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida respondió a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región, tales como la disminución del empleo en el sector industrial, y la reducción de la agricultura de exportación.

**NORESTE;** constituida por los departamentos de Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, experimentó importantes cambios durante los años setenta y ochenta, en función a procesos de diversificación económica, de base agroindustrial y de una atracción poblacional resultado de precios favorables en la frontera con Brasil; transformándose en un área de alto potencial agro exportador. Se destaca que las condiciones de vida y el nivel de desarrollo socioeconómico de estos departamentos, han sido los más desfavorecidos del país.

Fuente: “Desarrollo Regional en el Uruguay”. D. Veiga 1991.

## TIPOLOGÍA SOCIOECONÓMICA DEPARTAMENTAL SEGÚN CENSO 1996 (mapa II)

**NORESTE**, constituida por los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha, experimenta importantes cambios durante los años noventa, en función a procesos de diversificación económica, teniendo un alto nivel agro exportador. No obstante, las desigualdades internas y los niveles de carencias y pobreza continúan siendo muy significativos.

**LITORAL CENTRO**, formada con los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro, Durazno y Flores, es muy heterogénea en relación a su nivel de desarrollo socioeconómico, con zonas de alta diversificación productiva y otras de baja especialización y carencias en los niveles de vida.

**SUR**, integrada con los departamentos de Soriano, Colonia, S. José, Florida y Lavalleja. Tiene importantes diferencias internas, y presenta globalmente una posición destacada en el contexto nacional, con departamentos como Colonia y San José, que tienen altos niveles relativos de diversificación socioeconómica.

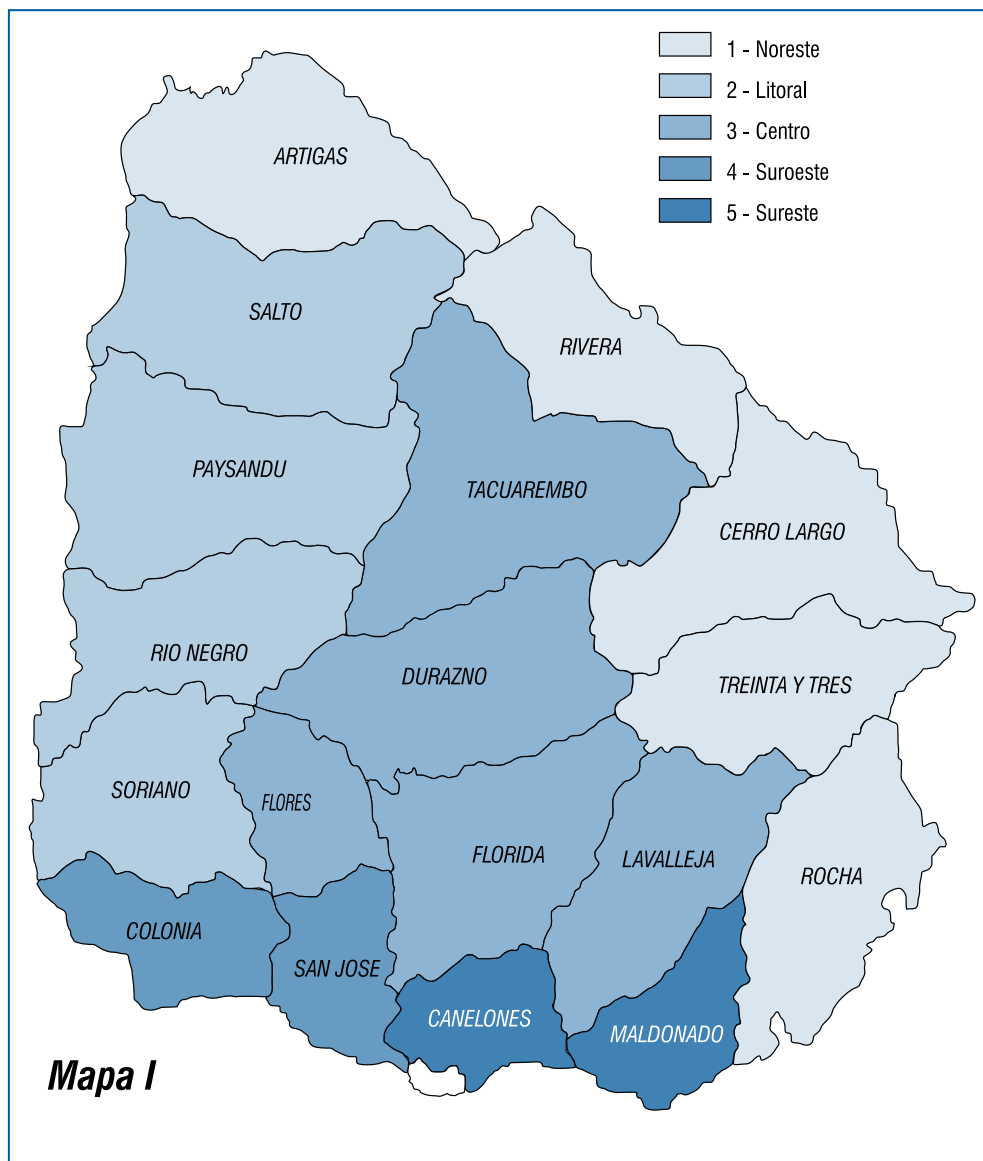
**CANELONES**, ha mantenido una posición privilegiada en el contexto nacional a partir de su alto nivel de diversificación socioeconómica, inserción en el Area Metropolitana de Montevideo, desarrollo industrial, turístico y expansión de los servicios. Sin embargo, su nivel de heterogeneidad interna es el mayor del país, considerando la existencia de microrregiones de muy desigual nivel de desarrollo socioeconómico, e incluyendo la fragmentación socio espacial de la Ciudad de la Costa – área de mayor crecimiento del país.

**MALDONADO**, experimenta durante los años ochenta y noventa un importante crecimiento asociado al “boom turístico” de Punta del Este, con efectos positivos en la población local y significativos contingentes de inmigrantes internos. No obstante, a fines de los noventa, la crisis económica argentina y uruguaya, estimularon el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores y la proliferación creciente de asentamientos precarios y pobreza.

Fuente: “Desigualdades sociales en el Uruguay”. Veiga y Rivoir 2004.

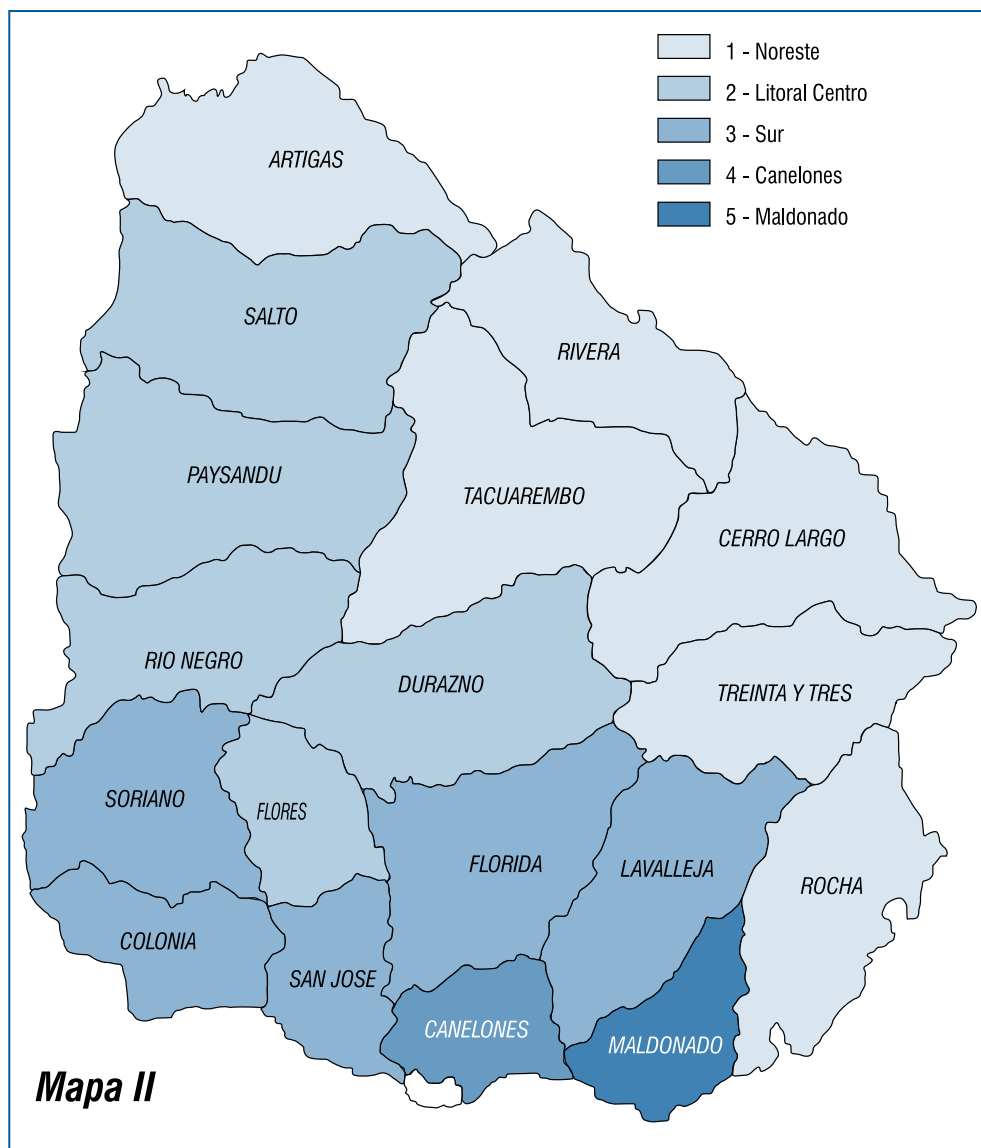


## REGIONALIZACIÓN 1985



La principal conclusión que surge del análisis comparativo entre ambos Estudios y agrupamientos, es que en el período 1985 - 1996, se produjeron cambios socioeconómicos importantes a nivel local, que determinaron una nueva configuración territorial. En efecto, según el último Censo de Población y Vivienda de 1996, se identificaron 3 Agrupamientos departamentales o áreas homogéneas diferentes a los anteriores (Noreste, Litoral Centro y Sur) y 2

## TIPOLOGÍA SOCIOECONOMICA 1996



departamentos separados: Canelones y Maldonado. Ello significa que se modifica la anterior “regionalización”, identificada a partir del Censo de 1985, y por consiguiente emergen en dicho período varias áreas que integran una nueva “Tipología socioeconómica departamental”. (Los resultados de la Regionalización de 1985 y la Tipología Socioeconómica Departamental” de 1996, se presentan en los Mapas I y II y en los recuadros anteriores).

En este contexto, es importante señalar que distintos Estudios realizados en base a datos censales, hasta los más recientes del INE sobre líneas de pobreza en el Interior urbano, han demostrado que la diferenciación socioeconómica, se manifiesta no solamente a “nivel intraregional” (entre los diferentes departamentos); sino especialmente a “nivel intradepartamental”, en la medida que la proporción de población con carencias básicas, es significativamente mayor en las ciudades pequeñas (DINOT-MVOTMA 1998, Veiga 2004 op.cit y la Encuesta OPYPA-MGAP 2001 e INE 2009).

En efecto, dichas Investigaciones, confirman que las potencialidades y restricciones en los niveles de vida de la población, varían intra regionalmente y al interior de cada departamento y micro región; lo cual indica que las desigualdades sociales, -se asocian entre otros factores-, al contexto socioeconómico en que se inserta la población, ya sea en zonas dinámicas, agroindustriales, de servicios, en ciudades medias o áreas fronterizas.

En tal sentido y en función al análisis de los cambios ocurridos desde nuestra primera “Regionalización Departamental del 1985”, hasta la “Tipología Socioeconómica de Areas del 1996”, se elaboraron Tipologías o clasificaciones a la escala micro regional, o sea desagregando la información a nivel de secciones censales, para apreciar la heterogeneidad y diferenciación en las dimensiones socioeconómicas básicas.

De tal forma, se elaboraron 2 Tipologías Socioeconómicas, a partir de los Indicadores Sociales, contruidos en base al último Censo de Población 1996, desagregando la información a nivel de sección censal. Ambas Tipologías o clasificaciones, permiten apreciar “áreas homogéneas”, y a través de una amplia batería de indicadores sociales, ilustran niveles diferenciales en dimensiones básicas del desarrollo. (Las Tipologías Socioeconómicas y Espaciales obtenidas, se ilustran en los Mapas A y B). Como resultado de lo cual, se obtuvieron<sup>9</sup>:

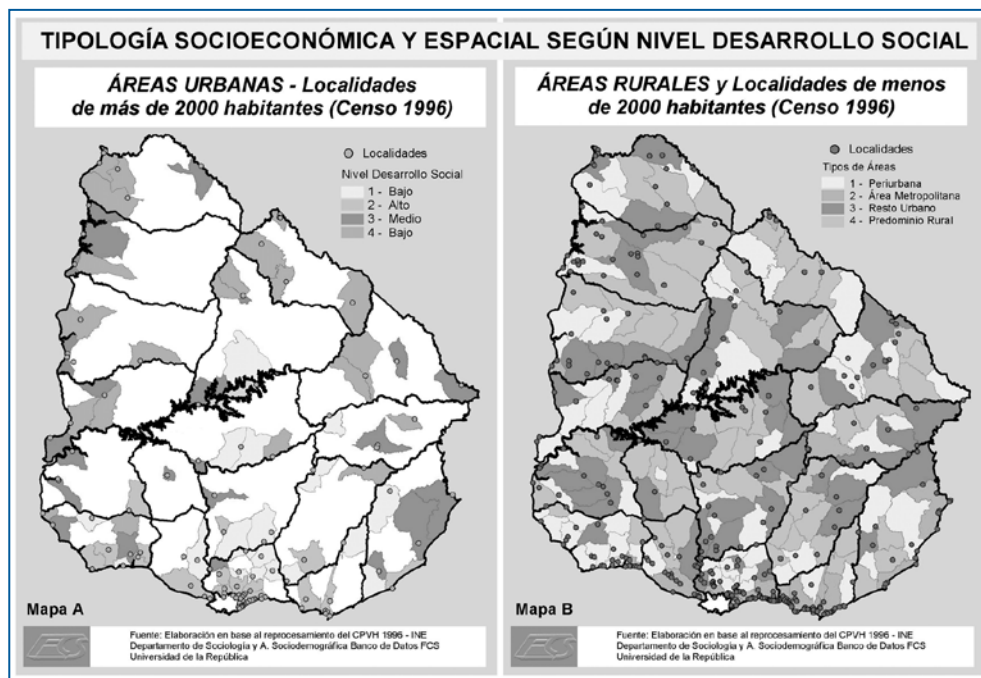
- A) Tipología Socioeconómica Urbana para Areas mayores de 2000 habitantes, según Nivel de Desarrollo Social.
- B) Tipología Socioeconómica de Areas Rurales y Urbanas menores de 2000 habitantes.

Cabe señalar que la discriminación entre las Tipologías de Areas Urbanas y Rurales y menores de 2000 habitantes es fundamental, en la medida que refiere a poblaciones y estructuras sociales cualitativamente diferentes, con características socioeconómicas significativamente heterogéneas, aun considerando que las fronteras entre lo rural y lo urbano son en algunos casos, difíciles de determinar.<sup>10</sup>

9 Hasta que no se disponga de los datos del próximo Censo de Población y Vivienda a realizarse a mediados del 2011, no será posible tener mediciones comparables desagregadas a nivel de sección censal para identificar los cambios producidos desde el Censo anterior.

10 Debe observarse que los Indicadores censales utilizados para el mencionado Estudio, fueron seleccionados y agrupados en dimensiones básicas de la estructura social, como las características poblacionales y migración; empleo por rama, nivel de educación secundaria; condiciones de vivienda, confort y atención de salud.

De manera sintética, los mapas siguientes ilustran los Niveles diferenciales de Desarrollo Social, a nivel de secciones censales.



En primer lugar el Mapa A, ilustra la Tipología Socioeconómica para Áreas urbanas mayores de 2000 habitantes, (según el Censo 1996, estas áreas concentraban el 86% de la población del país), de acuerdo a su Nivel de Desarrollo Social. Lo cual nos permitió identificar 4 “Tipos de áreas homogéneas o Agrupamientos”, de acuerdo a los Indicadores Sociales:

*Tipo 1 Sur y Bajo Nivel de Desarrollo Social.* Constituyen áreas que se encuentran predominantemente en el Centro y Sur del país, y corresponden a ciudades y pueblos expulsores tradicionalmente de población, con estancamiento económico y bajos niveles de vida. Ejemplos de ello, son áreas urbanas como las del Noreste de Canelones y Aigua.

*Tipo 2 Alto Nivel de Desarrollo Social.* Corresponden a las áreas urbanas ubicadas fundamentalmente en el Área Metropolitana y Sur del país. Se destacan como ciudades y áreas con alto crecimiento poblacional, empleo industrial y en servicios, y concentran la población con mejores niveles de vida, aunque con las mayores desigualdades internas.

*Tipo 3 Nivel Medio de Desarrollo Social.* Representan áreas urbanas y ciudades capitales, ubicadas en el Litoral y en otros puntos del país, con niveles medios de desarrollo económico y social. Allí coexisten ciudades importantes, anteriormente dinámicas como Paysandú y Rosario, con pueblos de menor nivel de desarrollo socioeconómico.

*Tipo 4 Norte y Bajo Nivel de Desarrollo Social.* Corresponden a ciudades y pueblos ubicados predominantemente al Norte del Río Negro, con tradicionalmente bajos niveles de desarrollo económico e importantes carencias en los niveles de vida de su población. Algunas se encuentran en zonas dinámicas agroindustriales, como Bella Unión, Tranqueras, Guichón, etc.

Por otra parte, el Mapa B, permite apreciar los diferentes “Tipos de Areas”, según la Tipología Socioeconómica para Areas Rurales y localidades menores de 2000 habitantes. (De acuerdo al Censo 1996, en estas áreas, residía solamente el 14% de la población del país).

*En este caso, se identificaron 4 “Tipos de áreas homogéneas o Agrupamientos” según los Indicadores Sociales, que denominamos: 1) Periurbana, 2) Area Metropolitana, 3) Resto Urbano y 4) Rural. Corresponde señalar que también aquí las áreas de mejor desempeño en los indicadores de desarrollo social se encuentran en el Sur y Area Metropolitana.*

En definitiva, las Tipologías y agrupamiento de Areas homogéneas, pueden evaluarse en función a aspectos vinculados a la reestructuración económica y la globalización, como ejes que configuran la dinámica territorial y socioeconómica del Uruguay a principios del siglo XXI. De tal forma, y considerando sus impactos en las sociedades locales y departamentales, se destacan los siguientes procesos que se consolidan durante las últimas dos décadas:

- Transformaciones agroindustriales y nuevas ruralidades
- Industrialización y desarrollo tecnológico
- Movilidad poblacional y nuevas pautas residenciales
- Transformaciones del sistema de ciudades y metropolización
- Expansión de áreas turísticas y de servicios
- Nuevos vínculos entre áreas locales y economías transfronterizas

En tal contexto, enfatizamos que tradicionalmente han operado en el país, diversos factores que condicionan el desarrollo de las ciudades y la estructura social, tales como la demanda de empleos y los servicios básicos (educación, salud, vivienda, etc.); déficits en infraestructura (agua, saneamiento, carreteras, etc.) y diversos procesos asociados a la reestructuración y globalización. Durante muchas décadas, estos factores -junto a la ausencia o inoperancia de las políticas públicas-, acentuaron las desigualdades entre diferentes áreas y departamentos, de acuerdo a su estructura socioeconómica, tipo de inserción, relaciones y vínculos con Montevideo y con las economías transnacionales.

## **2.2 Evolución de las dimensiones de análisis e indicadores durante los años 2001-2009**

En este tema, como fue observado anteriormente, un componente fundamental de nuestras investigaciones, ha sido la construcción de las variables, dimensiones de análisis e indicadores, para identificar las tendencias y procesos de fragmentación y desigualdad social en el territorio. En tal sentido, para los Estudios del 2002-2003 y el actual del 2009, la construcción de un Sistema de Indicadores (a partir de las Encuestas de Hogares del INE); así como el análisis multivariado, constituyeron fases estratégicas, complementarias de la construcción de Tipologías Socioeconómicas.

micas realizadas previamente a partir del último Censo de Población y vivienda de 1996 (Veiga y Rivoir 2004 op.cit.).

Por consiguiente, antes de presentar los resultados de las tendencias más recientes, es necesario referir los principales hallazgos del Estudio anterior del 2002. Así, luego de haber seleccionado las variables e indicadores teórica y empíricamente relevantes, se identificaron los componentes principales de la estructura social urbana departamental, para el año 2002 y su evolución durante el período 1996-2002.<sup>11</sup>

En tal sentido, un primer hallazgo relevante consistió en identificar los componentes principales de la Estructura Social de las Areas Urbanas del Interior del país<sup>12</sup>. Así, a partir del Análisis Factorial, resultaron 5 factores o dimensiones principales, que explicaban un 87% de la variación de la estructura socioeconómica local. Estos 5 componentes resumen a su vez un conjunto de Indicadores estratégicos, que representaban a principios de esta década los siguientes fenómenos:

- 1º. POBREZA
- 2º. EXCLUSION DEL EMPLEO
- 3º. NIVEL EDUCATIVO
- 4º. EXCLUSION SOCIAL
- 5º. NIVEL OCUPACIONAL

De acuerdo a la lógica del análisis factorial, los 3 primeros factores o componentes (POBREZA, EXCLUSION DEL EMPLEO y NIVEL EDUCATIVO), tienen el mayor peso explicativo, o sea constituyen elementos relevantes para describir la estructura socioeconómica local.

Así por ejemplo, el primer componente o dimensión central se asocia a los hogares, población y niños en situación de pobreza, junto a los menores ingresos per cápita. La segunda dimensión (exclusión del empleo), se explica por las altas tasas de desempleo juvenil, total, femenino y el subempleo. Ello significa que estos Indicadores, tienen durante los primeros años de esta década, una significación estratégica para interpretar la situación de las sociedades locales, dado el contexto de crisis económica y social prevaleciente entre el 2001 y 2003.

Un segundo análisis factorial, permitió otro hallazgo importante y caracterizar la evolución durante el período 1996 – 2002 de la estructura social local, a partir de la identificación de 4 Factores o componentes principales, que resumen las principales tendencias ocurridas entonces. En este caso, resultaron 4 factores que explicaban un 80% de la variación de la estructura, y corresponden a un conjunto de Indicadores estratégicos, que representaban por su orden de magnitud, los siguientes fenómenos:

---

11 Las muestras de las Encuestas del Interior hasta el 2005, dado su tamaño y características, no permiten desagregar la información a un nivel inferior al urbano departamental, por lo cual solamente es posible obtener resultados a dicho nivel.

12 También corresponde señalar que las Encuestas de Hogares del INE hasta el 2005, comprendían solamente muestras representativas de las áreas urbanas mayores a 5000 habitantes. A partir del 2006, se expanden las muestras alcanzando las Encuestas a la población urbana en localidades mayores a 2000 habitantes y las áreas rurales.

- 1º. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD
- 2º. EVOLUCIÓN DE LA DESOCUPACIÓN
- 3º. EVOLUCIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL
- 4º. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR RAMA

En este caso, el primer factor o dimensión (EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DESIGUALDAD), tenía el mayor peso explicativo (33%). Por consiguiente, surgieron como elementos estratégicos para interpretar la evolución de la estructura social departamental, varios Indicadores significativos y con alta correlación mutua, tales como: la evolución de los hogares y población pobre en el período 1996-2002, la tasa de crecimiento poblacional, así como la evolución en la desigualdad de ingresos. Asimismo, es importante destacar que en tal período, las áreas con aumento del PBI, fueron aquellas con mayor incremento de la pobreza y la desigualdad, lo cual confirma que el crecimiento económico, no conlleva necesariamente una distribución de la riqueza y el ingreso.

## 2.3 Las principales dimensiones de la estructura social en 2009

En primer lugar y como marco de referencia ilustrativo de las tendencias socioeconómicas ocurridas durante los últimos diez años y de su proyección hacia el presente, es necesario considerar un conjunto de Indicadores estratégicos. Por una parte, los indicadores económicos del cuadro 1, ilustran claramente el estancamiento y retroceso que afectó al país durante los años 1999-2002, y consiguiente deterioro en las condiciones de empleo e ingresos de la población, y configuran elementos empíricos sólidos para comprender las tendencias de fragmentación social y las condiciones de vida de la población durante los primeros años de esta década. Por otra parte, se aprecia nítidamente la reactivación económica producida luego del 2004, la recuperación del salario real y descenso del desempleo.

**Cuadro 1**  
**INDICADORES ESTRATÉGICOS DE LA ECONOMÍA URUGUAYA**  
**EVOLUCIÓN 1998 - 2009**

Indicadores	1998	2000	2002	2003	2004	2006	2009
PBI (Var. %)	4,5	-1,4	-10,8	0,8	5,0	4,3	4,5
% Inflación	8,6	5,1	25,9	10,0	7,6	6,4	5,9
Salario Real Prom. (Variac. %)	1,8	-1,3	-10,7	-12,4	-0,1	4,4	7,3
Tasa Desempleo	10,1	13,6	17,0	16,9	13,1	11,4	7,7

Fuente: Informes de Coyuntura. Instituto de Economía FCEA Universidad de la República.

En segundo lugar, se presentan en el cuadro siguiente un conjunto de indicadores sociales para el 2009, discriminados según Montevideo, Area Metropolitana, Resto del Interior y Total del país. Estos datos ilustran una primera caracterización de la desigualdad existente entre estas áreas en las varias dimensiones de análisis consideradas estratégicas para la descripción de la heterogeneidad interna del país.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES SELECCIONADOS SEGÚN GRANDES AREAS 2009\***

INDICADORES 2009	Montevideo	Area Metrop.	Resto interior	Total país
Jefes Nivel Educ. Bajo	30,3	32,4	52,8	42,1
Jefes Nivel Educ. Medio	45,7	46,0	38,7	42,5
Jefes Nivel Educ. Alto	24,0	21,6	8,5	15,4
PEA Nivel Educ. Bajo	19,5	21,0	36,8	28,3
PEA Nivel Educ. Medio	51,8	52,9	51,8	52,4
PEA Nivel Educ. Alto	28,7	26,1	11,4	19,3
% Hogs. sin agua de red	0,5	1,3	14,9	7,7
% Hogs. sin saneamiento	17,1	29,9	55,0	41,8
Ingreso p/cap. Medio Hogares	15.486	14.602	9.904	12.377
Ingreso p/cap. Medio Hogs. + Pobres	5.826	5.501	4.270	4.775
Ingreso p/cap. Medio Hogs. + Ricos	21.547	20.316	12.907	16.797
% Hogares Pobres (línea 2006)	17,0	16,3	12,8	14,7
% Población pobre (línea 2006)	24,0	22,8	18,8	20,9

\* La Encuesta de Hogares 2009 es representativa de áreas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema de Indicadores Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

Por otra parte, y de acuerdo a la metodología explicitada previamente, se introducen en el cuadro 3 los resultados del análisis factorial realizado con los indicadores sociales seleccionados para el 2009, que permiten identificar las principales dimensiones o factores de la estructura socioeconómica departamental, considerando el porcentaje de variación explicada por cada uno y evaluar sus puntajes factoriales (coeficientes de asociación con cada dimensión). En forma sintética pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) Los hallazgos son indicativos de la estructura social departamental e indirectamente de las transformaciones producidas en los últimos años, en la medida que expresan un conjunto estratégico de variables (indicadores sociales), agrupadas en torno a varios factores o dimensiones básicas de análisis. Así



en primer lugar, surge la dimensión DESARROLLO SOCIAL, en segundo término la POBREZA, en tercero la ACTIVIDAD ECONÓMICA, en cuarto la EDUCACIÓN ALTA y en quinto lugar la DESOCUPACIÓN. (Debe recordarse que acuerdo a la lógica del análisis factorial, los factores son independientes entre sí y a su vez los 3 primeros tienen el mayor peso explicativo, o sea constituyen elementos relevantes para describir la estructura socioeconómica local).

- b) Asimismo es interesante destacar que los puntajes factoriales son significativamente altos (mayores a 0.70 y 0.80 en su mayoría), lo cual indica una apreciable validez estadística. Pero lo más importante a señalar radica en la composición de estos factores, en la medida que los indicadores respectivos, representan dimensiones subyacentes relevantes para conocer la estructura social departamental y explican el 84% de la variación total en el 2009.
- c) El análisis comparativo con los resultados obtenidos en nuestra anterior investigación – aún cuando los indicadores no sean exactamente los mismos – indica los cambios producidos en las sociedades locales durante los últimos años, en función a las transformaciones socioeconómicas y las políticas públicas, así como la acción de los actores privados. Es así que el primer factor o dimensión (DESARROLLO SOCIAL) es relevante, en cuanto expresa indicadores del desarrollo social como educación, ingreso, acceso a internet, consumo, competitividad regional, cohesión social y estratos altos, medio altos y medios.
- d) El segundo factor que a principios de esta década era el principal componente de la estructura social, aparece en el 2009 con una significación mucho menor, como resultado del avance logrado en este sentido en los últimos 4 años, aún cuando se señalan que las cifras de pobreza sean todavía altas para un país como Uruguay.
- e) Es interesante apreciar que el tercer factor representado por la actividad económica, es independiente del resto, lo cual confirma que el crecimiento económico no conlleva necesariamente el desarrollo social. Por su parte, el cuarto factor representado por la educación terciaria, expresa de cierta forma la segmentación educativa de nuestra sociedad, en la medida que una parte minoritaria de la misma logra acceder a ella.

Finalmente y de modo ilustrativo, en los cuadros siguientes 4 y 5, se presentan los datos departamentales de los principales indicadores para los factores 1 y 2 (desarrollo social y pobreza), que permiten apreciar las desigualdades en cada uno.

Cuadro 3

**ESTRUCTURA SOCIAL DEPARTAMENTAL\* 2009**  
**IDENTIFICACIÓN DE DIMENSIONES PRINCIPALES**

<b>ANÁLISIS DE FACTORES / INDICADORES</b>	<b>1 Desarrollo Social</b>	<b>2 Pobreza</b>	<b>3 Actividad Económica</b>	<b>4 Educación Alta</b>	<b>5 Desocup.</b>
POB. EDUC. MEDIA	0,952				
POB. EDUC. PRIM.	-0,897				
POB. C/ INTERNET	0,806				
ESTRAT. MEDIO-ALTOS	0,798				
CONS. MEDIO ALTO	0,755				
INGRESO P/C HOGS.	0,753				
ESTRATOS BAJOS	-0,740	0,560			
COHESION RURAL ICS	0,735				
INGRES. P/C ALTO	0,731				
COMPET. REGIÓN ICR	0,707				
ESTR. BAJO-MEDIOS	-0,701				
POBLACIÓN 65 +		-0,849			
POBLACIÓN 0 -14		0,814			
HOGARES POBRES		0,700			
I.DESAR. HUMANO IDH		-0,680			
POBLACIÓN 15 - 29		0,671			
SUBOCUPACIÓN		0,608			
POBRES RURALES		0,592			
ESTRATOS MEDIOS	0,589	-0,589			
PBI SERV. COMUNIDAD			0,943		
PBI TRANSPORTE			0,873		
PBI SERV. FINANC.			0,870		
PBI INDUSTRIAL			0,844		
PBI AGROPECUARIO			0,760		
PBI CONSTRUCCIÓN			0,690		
POB. EDUC. TERCIARIA				0,876	
PEA EDUC. TERCIARIA				0,823	
ESTRATOS ALTOS	0,654			0,670	
CONSUMO ALTO	0,597			0,619	
DESIGUAL. INGRESOS		0,559		0,561	
DESOC. MUJERES					0,888
DESOC. TOTAL					0,846
DESOC. JÓVENES					0,839
VARIANZA EXPLIC. 84%	33%	17%	14%	11%	9%

Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales. Excluido Montevideo.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema de Indicadores y análisis factorial. Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

\*\* ICS tomado de Riella (2008), ICR de Barrenechea y Rodríguez (2008) e IDH del PNUD (2008).

**Cuadro 4**  
**INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL 2009 (FACTOR 1)**

	PEA Educ. Baja	PEA Educ. Media	% Pob. Estrato Medio	% Pob. Estrato Medio Alto	% Pob. c/internet	... Cohesión Soc. Rural	IDH
Artigas	40,0	50,5	26,6	7,9	32,2	0,24	19
Canelones	32,1	53,8	35,8	17,0	40,0	0,71	11
Cerro Largo	41,8	47,4	28,2	8,7	30,2	0,39	18
Colonia	33,5	55,4	40,6	17,8	36,0	0,92	3
Durazno	34,8	53,1	31,7	14,4	32,1	0,55	4
Flores	35,1	53,3	36,8	16,1	33,1	0,71	2
Florida	42,0	47,6	33,4	14,0	33,5	0,51	6
Lavalleja	39,2	50,5	33,5	14,0	30,6	0,64	7
Maldonado	24,8	62,6	36,1	24,5	45,6	0,76	5
Paysandú	31,0	54,7	30,9	12,7	37,4	0,52	10
Río Negro	30,1	57,4	34,7	14,0	37,1	0,60	13
Rivera	42,5	46,7	29,2	11,0	34,0	0,36	17
Rocha	36,9	55,4	34,0	12,2	33,0	0,68	8
Salto	36,3	48,5	28,6	12,4	35,2	0,50	15
San José	41,1	51,3	40,5	14,2	33,3	0,71	9
Soriano	33,6	57,1	33,7	13,0	38,3% P	0,62	12

Fuente: Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales. Excluido Montevideo.  
Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema de Indicadores  
Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

**Cuadro 5**  
**INDICADORES DE POBREZA 2009 (FACTOR 2)**

	<b>% POBLAC. Urbana Pobre</b>	<b>% POBLAC. Rural Pobre</b>	<b>% POBLAC. Estrato Bajo</b>	<b>% POBLAC. Estrato Medio Bajo</b>	<b>% POBLAC. 0 – 14</b>	<b>% POBLAC. 15-29</b>
ARTIGAS	34,6	37	31,0	28,9	26,9	21,7
CANELONES	15,9	17	12,0	23,6	23,9	20,4
CERRO LARGO	25,4	21	25,7	30,1	24,0	20,3
COLONIA	11,6	15	11,5	21,6	20,5	19,7
DURAZNO	21,0	27	17,6	28,9	25,6	20,1
FLORES	10,6	11	14,3	24,8	20,6	20,6
FLORIDA	17,6	29	16,3	29,8	22,2	20,2
LAVALLEJA	16,2	12	16,8	28,3	21,9	19,6
MALDONADO	7,1	12	5,7	17,8	23,6	19,8
PAYSANDÚ	23,6	24	17,7	28,8	25,5	19,7
RIO NEGRO	18,2	23	15,3	27,3	25,5	21,4
RIVERA	24,8	28	19,2	34,2	24,7	21,1
ROCHA	20,1	14	18,4	28,4	24,1	19,3
SALTO	24,0	32	22,4	27,3	26,1	22,0
SAN JOSÉ	13,1	9	11,7	28,0	23,2	20,1
SORIANO	19,6	13	15,1	29,9	25,4	20,5
TACUAREMBÓ	25,6	33	24,0	29,5	25,7	19,2
TREINTA Y TRES	25,6	26	19,2	32,6	24,6	21,2

Fuente: Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales. Excluido Montevideo.  
Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema de Indicadores  
Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

## 2.4 Tipologías departamentales, regionalización y heterogeneidad social en el 2009

Como se observó en el capítulo introductorio, y de acuerdo a la metodología empleada en nuestros Estudios previos de 1991 y 2004, el objetivo de esta etapa es integrar las distintas dimensiones o Factores, de manera de lograr una agrupación de los departamentos y/o “regionalización”, que incorpore las distintas dimensiones involucradas. En tal sentido, recordamos que la mayoría de los trabajos realizados en América Latina sobre el tema han seguido dos líneas principales: la construcción de índices sintéticos y de medidas de Distancia. Si bien los primeros han permitido ubicar a países o departamentos en función a aspectos pluridimensionales (siendo por consiguiente su validez superior a la de los indicadores únicos -ej. PBI), dichos índices suponen que las unidades se ubican en un continuum, a lo largo de una misma escala o nivel similar. (Filgueira 1984, IDH PNUD 2001 y 2008).

Alternativamente el método elegido - Índices de Distancia o heterogeneidad - parte del supuesto que el concepto de “Homogeneidad” es un elemento fundamental en el agrupamiento de unidades con similar estructura socioeconómica, tal como se ha postulado en los trabajos clásicos de Russett de 1964 (World Handbook of Social Indicators de Yale University) y Rolando Franco de 1973 para su Tipología de América Latina en CEPAL ILPES. En Uruguay su aplicación estuvo basada en la construcción de tipologías agroeconómicas, así como en una regionalización del país realizada con una metodología similar a la de Franco (Lombardi y Veiga 1979).

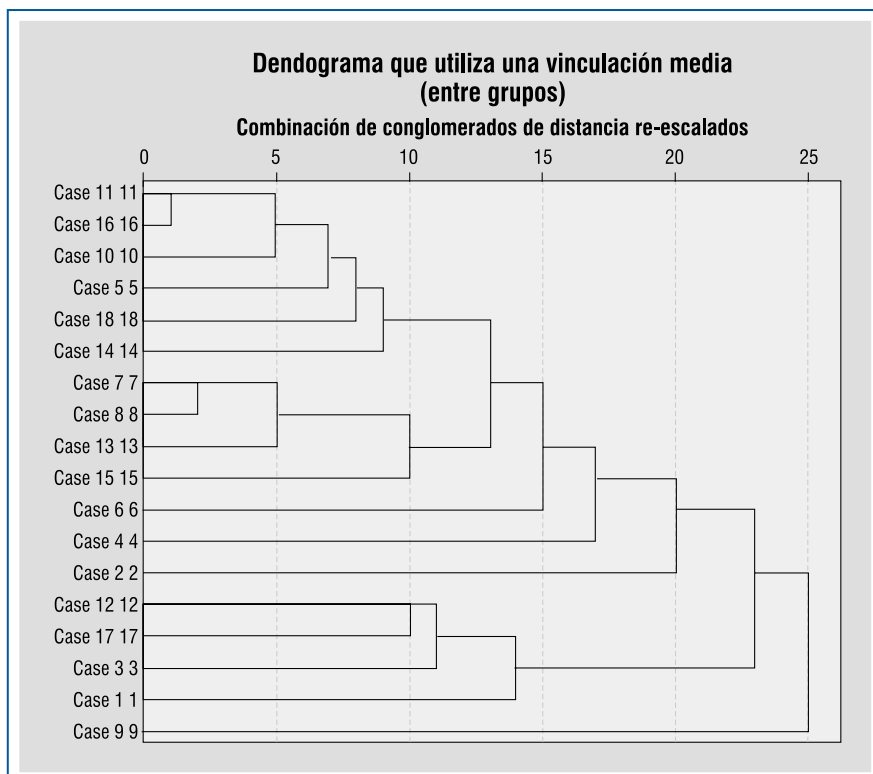
En nuestra presente investigación, se construyó una Matriz de Distancia a partir de los valores estandarizados de los indicadores seleccionados previamente. Se obtuvo así una matriz para los 18 departamentos del Interior, en función a un Índice resumen (Índice de Distancia), que integra los valores de las principales dimensiones de análisis. Dicha matriz nos permite identificar la homogeneidad o heterogeneidad de cada departamento con respecto a los restantes, en base a los valores que “distancian” a un departamento del resto.<sup>13</sup>

La expresión gráfica de estos agrupamientos constituidos en áreas homogéneas, es el denominado “Dendograma”. Tal como se aprecia en el gráfico adjunto, ello nos permite establecer los puntos de corte donde un agrupamiento departamental se “distancia” claramente de otros; pudiendo establecerse luego los grupos más homogéneos entre sí y con mayor heterogeneidad respecto al resto. De tal manera, siguiendo la secuencia gráfica que va ilustrando los puntos donde un departamento y agrupamiento se van uniendo entre sí en función a sus distancias, se pueden ir conformando grupos departamentales de relativa homogeneidad.

---

13 La técnica para la integración de los puntajes factoriales en un Índice y posterior construcción de la matriz de Distancia y agrupamiento de unidades es el Análisis de Cluster (o Conglomerados), de probada utilidad en clasificaciones y agrupamiento de unidades en base a características similares. A partir de la matriz de Distancia, el software SPSS, genera un agrupamiento de los departamentos de acuerdo a las distancias mínimas existentes entre cada par y las subsiguientes incorporaciones de otras unidades, de acuerdo a su homogeneidad con los agrupamientos iniciales.

En resumen, se aprecian en el recuadro adjunto y Mapa del Uruguay, las “regiones” o agrupamientos departamentales obtenidos por el método referido, con los datos más recientes para el 2009. Los resultados como era razonable esperar, traslucen algunos cambios significativos con relación al anterior agrupamiento en base al Censo 1996, aunque debe señalarse que la comparación no es estrictamente válida pues no se tomaron exactamente los mismos indicadores por ausencia de datos.

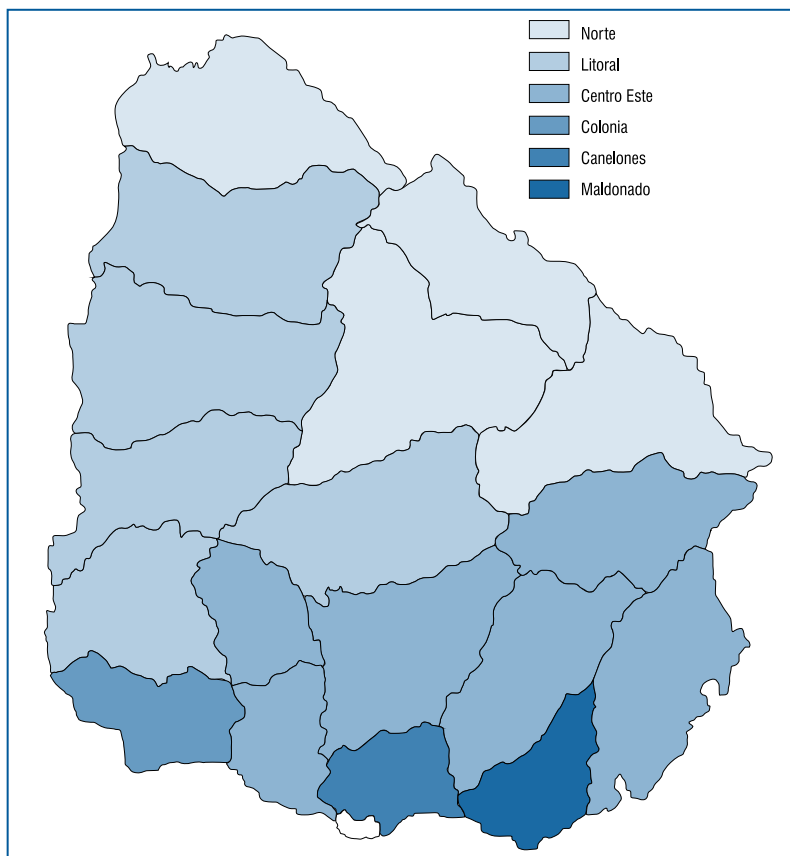


**TIPOLOGÍAS DEPARTAMENTALES 2009 SEGÚN ANÁLISIS DE CLUSTER<sup>a</sup>  
(DISTANCIA INTERDEPTAL. Y HOMOGENEIDAD INTRA GRUPAL)**

- 1) NORTE: RIVERA TACUAREMBÓ C. LARGO ARTIGAS
- 2) LITORAL: SORIANO RIO NEGRO PAYSANDÚ SALTO Y DURAZNO\*
- 3) CENTRO ESTE: FLORIDA S.JOSE, FLORES\* LAVALLEJA, ROCHA Y T. Y TRES\*
- 4) COLONIA
- 5) CANELONES
- 6) MALDONADO

<sup>a</sup> En base a matriz de distancia interdepartamental de indicadores y análisis de cluster por proximidad.  
Nota \* (Durazno, Flores y Treinta y Tres son incluidos en el Grupo por homogeneidad departamental).

## TIPOLOGÍAS DEPARTAMENTALES SEGÚN ANÁLISIS DE CLUSTER\* Uruguay 2009



Fuente: En base a matriz de distancia interdepartamental de indicadores y análisis de cluster por proximidad EH.  
Nota\* (Durazno, Flores y Treinta y Tres son incluidos en el Grupo por proximidad).

En definitiva, la nueva tipología departamental refleja los principales componentes del desarrollo social departamental, aunque también incluye variables económicas fundamentales. La “regionalización” obtenida permite apreciar algunas transformaciones producidas en la estructura socioeconómica de varios departamentos durante esta década. Así por ejemplo, es el caso de Rocha y Treinta y Tres que en la última década integraban la región Noreste (aquella con menores índices de desarrollo social) y actualmente forman parte del Centro Este del país. Por otra parte, los departamentos que integran la región Norte mantienen – a pesar de la reestructuración económica y los avances logrados -los menores índices de desarrollo socioeconómico. Los departamentos del Centro Este conforman un agrupamiento heterogéneo y presentan una diversidad con importantes mejoras en su estructura socioeconómica y desarrollo social. Finalmente, surgen Colonia, Canelones y Maldonado como los tres departamentos, que han tenido un crecimiento y desarrollo singular en base a la diversificación de su actividad económica, inserción y desarrollo social, aunque con importantes desigualdades internas como se analiza más adelante.

En tal sentido y como se mencionó anteriormente, la heterogeneidad socioeconómica sub nacional y departamental, es una problemática central en cualquier discusión teórica y metodológica sobre tipologías y agrupamiento de unidades territoriales. Y por otra parte, corresponde señalar que las principales transformaciones socioeconómicas se producen a nivel de las microrregiones o Subáreas departamentales. Sin embargo, un problema fundamental es que no dispondremos de información desagregada a nivel de sección censal hasta fines del 2011 (cuando se procese el Censo de Población), para evaluar esta problemática.

Por último y a los efectos de ilustrar la desigualdad regional y departamental, se presentan en los cuadros siguientes y gráficos, las medias (y desviación standard) de algunos indicadores estratégicos (pobreza, ingreso y educación), como ejemplos de los niveles de heterogeneidad y dispersión interna. De allí surge claramente la desigualdad entre los distintos agrupamientos.

**Cuadro 6**  
**DESIGUALDAD DEPARTAMENTAL Y NIVELES DE POBREZA 2009**  
**S/ TIPOLOGÍAS DEPTOS. (MEDIAS Y DESV. ST.)**

Niveles Pobreza AREAS	% Hogs. Pobres	% Poblac. Pobre	% Pobres Rural	I. Cohes. Soc. Rur* (%)
<b>NORTE</b>				
Medias	19,8	27,6	29,8	30
Desv. St. (S)	4,0	4,6	7,0	10
<b>LITORAL<sup>a</sup></b>				
Medias	14,4	21,3	23,7	60
Desv. St. (S)	2,0	2,5	6,9	10
<b>CENTRO ESTE</b>				
Medias	11,7	17,2	16,7	60
Desv. St. (S)	3,1	5,3	8,5	10
COLONIA	8,2	11,6	14,5	92
CANELONES	11,5	15,9	17,4	71
MALDONADO	4,4	7,1	12,4	76

Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema de Indicadores Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

\* Indice de cohesión social rural en base a indicadores de la EHNA.INE según Riella (2008).

<sup>a</sup> Incluye Durazno.



**Cuadro 7**  
**DESIGUALDAD DEPARTAMENTAL Y NIVELES DE INGRESOS - \$ 2009**  
**S/ TIPOLOGÍAS DEPTOS. (MEDIAS Y DESV. ST.)**

NIVELES INGRESO	Ingreso Medio p/c. Hogs.	Ingreso Medio Perc. 20	Ingreso Medio Perc. 80
<b>AREAS</b>			
<b>NORTE</b>			
Medias	8285	3501	10666
Desv. St. (S)	697	332	980
<b>LITORAL<sup>a</sup></b>			
Medias	9787	4124	12798
Desv. St. (S)	76	269	339
<b>CENTRO ESTE</b>			
Medias	9496	4518	12283
Desv. St. (S)	459,1	420,8	439,5
COLONIA	11416	4956	14031
CANELONES	10201	4500	13801
MALDONADO	14469	6296	18582
MONTEVIDEO	15486	5826	21547

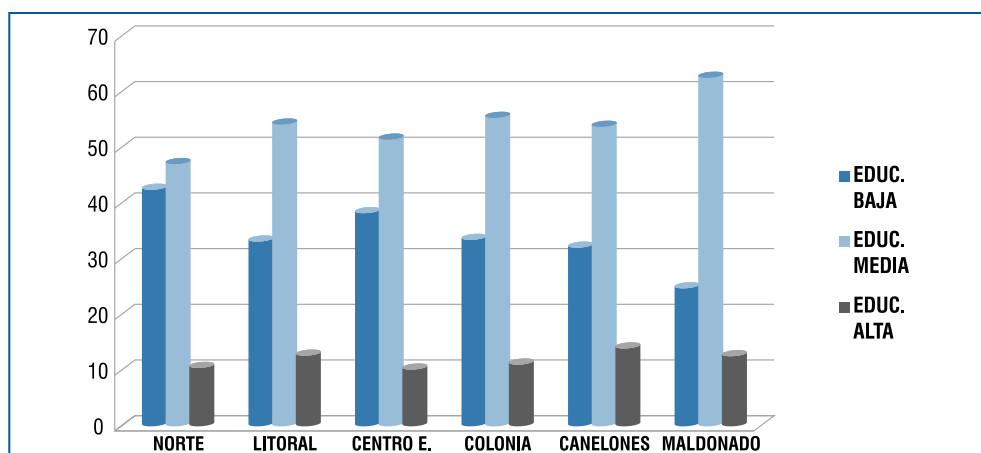
Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema Indicadores Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

\* Indice de cohesión social rural en base a indicadores de la EHNA.INE según Riella (2008).

<sup>a</sup> Incluye Durazno.

**NIVELES EDUCATIVOS PROMEDIO DE LA P.E.A. (%)**  
**según Tipos Departamentales 2009**



Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema Indicadores Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

# FRAGMENTACIÓN SOCIOECONOMICA Y DESIGUALDADES SOCIALES EN URUGUAY: TENDENCIAS RECIENTES

En este capítulo, se presentan los principales resultados del Estudio, referidos a los aspectos relevantes de las transformaciones socioeconómicas, la desigualdad y la polarización social, a través de su evolución en el período de la crisis del 2002 y durante los últimos años, de acuerdo a los indicadores sociales elaborados a partir de las Encuestas de Hogares del INE. Previamente, para ubicar estos procesos y las tendencias recientes, se destacan las principales características del contexto poblacional, en que se desenvuelven las sociedades locales.

### 3.1 El contexto poblacional: Concentración demográfica y migraciones

En primer lugar, observamos que en un país con sus características de población envejecida y bajísimo crecimiento demográfico, es imprescindible considerar su evolución durante los últimos veinte años, para tener una referencia del dinamismo y/o estancamiento de las áreas subnacionales. A tales efectos se presentan en los cuadros y mapas adjuntos, las tasas de crecimiento anual y de migración.

En efecto, las tasas de crecimiento y migración poblacional a nivel de las regiones identificadas en nuestro Estudio del 2003, permiten apreciar varias tendencias. Así por un lado, durante el período intercensal 1985-1996, las áreas del Sureste reforzaron su concentración demográfica, con una tasa notoriamente mayor que el resto. Por otra parte, el vaciamiento poblacional del medio rural continuó una tendencia mantenida durante las décadas anteriores, que es particularmente significativa en el período 1985-1996 en el Litoral, (con menores índices de emigración rural en el Sureste, a partir de la producción intensiva y mejores condiciones de vida). Asimismo, el crecimiento de la población urbana y de la urbanización, consolidó su avance en todo el país, y particularmente en el Sur. También destacamos que en el Centro del país, continúa el proceso de vaciamiento poblacional iniciado hace muchas décadas, con las mayores tasas de emigración.

Corresponde señalar en este contexto de vacío y estancamiento demográfico, que los cambios más importantes en la distribución poblacional en el país; se producen durante las últimas dos décadas a nivel intradepartamental, como consecuencia de la migración hacia algunas micro regiones y áreas, tales como el crecimiento acelerado en la “Ciudad de la Costa”, en el Area Metropolitana de Montevideo, y en la ciudad de Maldonado y su conurbación.

### Cuadro 8

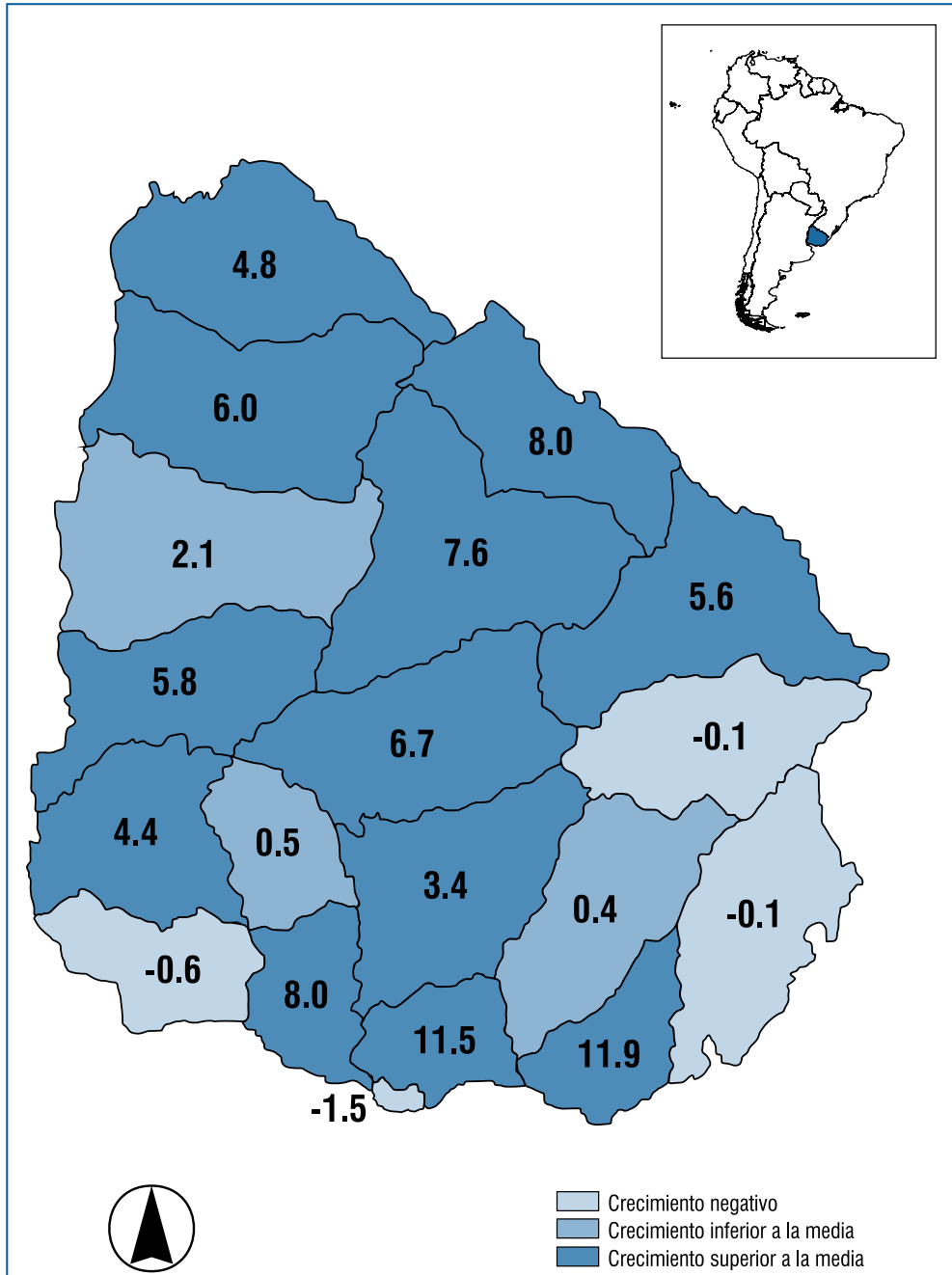
#### EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN INTERCENSAL 1985- 1996 Tasas Anuales de Crecimiento (% Promedios regionales)

REGIONES (S/ CIESU 1991)	T. CRECIM. POB. TOTAL 1985- 1996	T. CRECIM. POB. RURAL 1985- 1996	T. CRECIM. POB. URBANA 1985- 1996
SURESTE - sin Montevideo	29.5	-13.9	28.4
SUROESTE	5.6	-23.9	15.5
LITORAL	5.8	-30.3	12.3
NORESTE	6.4	-25.9	12.4
CENTRAL	0	-26.1	7.5

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Censos 1985 y 1996

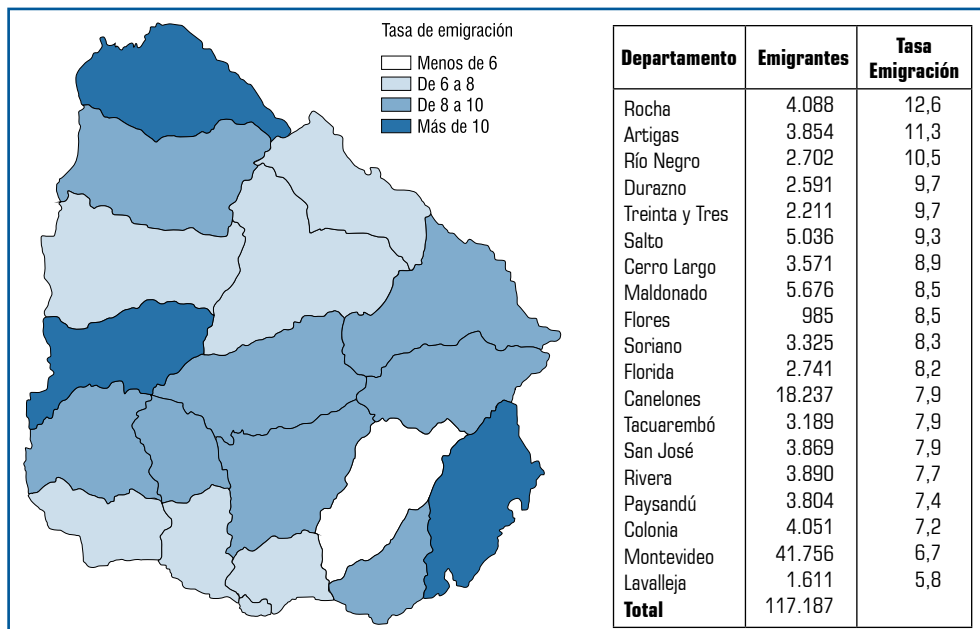
*Las migraciones internas, no tienen solamente importantes impactos económicos y laborales, sino también significativas consecuencias sobre la vida social y comunitaria; en la medida que implican el envejecimiento de la población residente en aquellas áreas que sufren la emigración, y donde luego predominan pautas culturales y de comportamiento conservadoras, que retroalimentan el estancamiento y la falta de dinamismo en dichas comunidades. Además, en función al acelerado proceso de emigración internacional durante los años 2001-2005, recién cuando se tengan los datos del próximo Censo de Población en el 2011, podrá evaluarse la pérdida de población emigrante al exterior, y sus manifestaciones a nivel de diferentes áreas del país.*

## URUGUAY POBLACIÓN - TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL



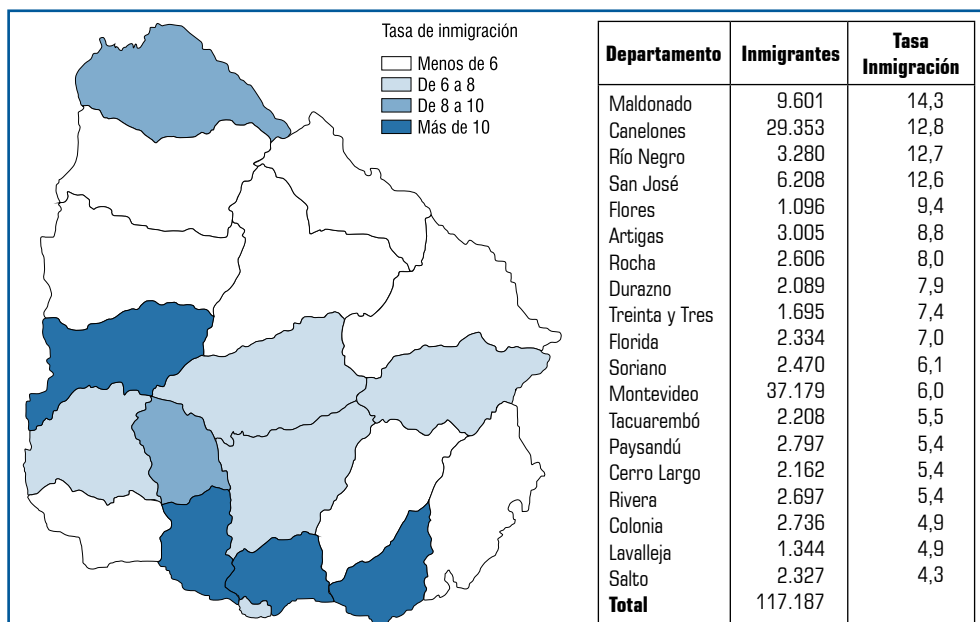
Fuente: INE - Censo Fase I - 2004 - Censo 1996

## Tasas anuales de emigración interdepartamental 2001/2006



Fuente: Demografía de una Sociedad en Transición: La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Programa de Población FCS, en base a ENHA 2006.

## Tasas anuales de inmigración interdepartamental 2001/2006



Fuente: Demografía de una Sociedad en Transición: La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Programa de Población FCS, en base a ENHA 2006.

### 3.2 Desigualdades socio territoriales a principios del milenio

Es sabido que en el escenario latinoamericano, Uruguay se distinguió durante muchos años, por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual respondió a la confluencia de su nivel de desarrollo socioeconómico, políticas de bienestar social y continuidad democrática. En tal sentido, el modelo de “Estado Benefactor” impulsado en el país, durante las primeras décadas del siglo XX y el sistema político, estimularon una sociedad con relativamente altos niveles de integración social y baja desigualdad en términos comparativos con América Latina (CEPAL-PNUD 1999).

Teniendo presente estos elementos, es necesario señalar algunas características sobre la evolución de la pobreza en los últimos años. Por una parte, observamos según un Estudio de la Facultad de Ciencias Económicas, que la concentración y disminución del ingreso verificado a partir de 1998, anuló en parte la disminución de la pobreza, que tuvo lugar en los primeros años de los noventa (Arim y Furtado 2000). Por otra parte, es sabido *que a nivel global, la pobreza se redujo durante los primeros años de la década, aunque luego se mantuvo relativamente estable hasta 1998, para luego aumentar rápidamente hasta alcanzar al 32% de la población a fines del 2003.*

Con relación al aumento de la pobreza y la desigualdad social, es interesante destacar que el Panorama Social de América Latina de la CEPAL, ubicaba al Uruguay entre los países con peor performance en los últimos años. Aunque con valores de línea de pobreza diferentes a los del INE, la CEPAL señala que el deterioro social posterior a 1999, solo es comparable al de Argentina –aunque de menor magnitud -, indicando además que en este período aumentó la concentración del ingreso medida a través del coeficiente Gini.

Pero lo más importante a destacar según los diversos Estudios realizados sobre el tema, y que surge claramente como un factor crucial, es el aumento de pobreza en la población infantil durante el período 1998 - 2003, que revela índices alarmantes. En promedio, uno de cada dos niños menores de 5 años, y el 40% de aquellos entre 6 y 14 años, vivían en hogares por debajo de la línea de pobreza. Esta situación de pobreza de niños y jóvenes adolescentes, cuestionó el “modelo de integración social y bienestar”, que la sociedad uruguaya, ha mantenido durante muchas décadas (Katzman y Filgueira 2001 y PNUD 2001).

Asimismo en este contexto, y de acuerdo a las cifras procesadas para los años de la crisis del 2002, se confirman significativas desigualdades a nivel territorial. En efecto, a nivel general los menores niveles de pobreza se presentaron entre la población del Sur y Centro del país, mientras que se detectaron los mayores índices en el Norte y Litoral; así como alarmantes niveles de niños pobres en la mayoría de las áreas urbanas, en la medida que las situaciones de pobreza aumentaron significativamente, en función de los problemas de empleo, descenso de los ingresos y la crisis socioeconómica generalizada durante los primeros años de la década.<sup>14</sup>

14 Así por ejemplo, según el Informe de Desarrollo Humano (IDH PNUD 2001), en el año 2000 el porcentaje de niños en situación de pobreza, superaba el 50% en la mitad de los Departamentos y llegaba al 62% en Rivera y 69% en Artigas.

De manera sintética, puede afirmarse que durante muchas décadas varios factores y características estructurales, han condicionado el nivel de desarrollo y la evolución departamental, entre los cuales se destacan: el tipo de inserción y crecimiento económico, su diversificación productiva y potencial exportador, la migración poblacional, la ausencia o inoperancia de las políticas públicas, etc. Sin embargo, durante los últimos años, un conjunto de factores endógenos y exógenos, influyen en el crecimiento y/ o estancamiento diferencial de varias áreas del país; tales como el desarrollo turístico, forestal y agroindustrial, el factor “frontera” y especialmente las políticas sociales a nivel Municipal y la inversión económica que ha creado fuentes de empleo, aunque algunos de estos factores han acentuado en algunos casos, las desigualdades socioeconómicas en el territorio.

Profundizando el análisis sobre las desigualdades y los niveles de vida en el territorio, se han identificado otros elementos sobre “vulnerabilidad social”, a partir del Estudio de CEPAL (op. cit.1999), y los Informes del “Desarrollo Humano en Uruguay (PNUD 1999 y 2001), durante los años de la crisis. Coincidiendo con hallazgos de nuestro Estudio, se confirmó que si bien Uruguay se caracterizó en el contexto latinoamericano, como una sociedad con niveles de integración social relativamente altos, diversas tendencias, ilustran los “nuevos clivajes sociales”, que refuerzan la creciente fragmentación económica y sociocultural, producida desde mediados de los años noventa.<sup>15</sup>

Como es sabido, tales fenómenos se agudizaron a partir de la crisis desatada desde el 2001 y alcanzaron niveles y grados nunca antes vistos en el Uruguay. Dichos Estudios, así como otros relativos al “capital social”, contribuyen a identificar los contextos de las familias y las comunidades en situación de pobreza (Portes 1998, Filgueira 2002).

En tal sentido, y según elementos analizados previamente, como resultado del crecimiento en los niveles de pobreza, - particularmente para niños y jóvenes -, surgieron nuevas formas de fragmentación, que implican la “formación de fronteras sociales y la disminución de la interacción, entre personas de diferente origen socioeconómico”. Una de sus consecuencias principales ha sido la exclusión social, a través de diversas formas de segregación urbana que se manifiestan en la población.

En relación al fenómeno de la “exclusión social”, resulta interesante referir el planteo del Prof. Michael Harloe, reconocido especialista en Sociología urbana, quien ha señalado que dicho fenómeno, tiene al menos tres significados, que lo diferencian de los enfoques tradicionales de la pobreza, y en tal sentido permite comprender algunos procesos mencionados. En primer lugar, indica que existen múltiples causas y consecuencias de las desventajas sociales de las personas con exclusión social; en segundo lugar, prioriza la atención hacia los procesos que generan y estimulan las desigualdades sociales y en tercer lugar, señala que la exclu-

---

15 Así, por ejemplo, un estudio de Carlos Filgueira, identificó las siguientes transformaciones relacionadas con el agravamiento de la exclusión social: a) problemas del mercado de empleo (precarización, insuficiencia de generación de puestos, flexibilidad, etc.); b) cambio de actitudes y comportamientos en materia demográfica y de la organización familiar y c), la progresiva segmentación social, a nivel residencial, educativo y laboral. (Filgueira 2002).

sión implica que diversos “agentes públicos y privados”, influyen en las condiciones de vida de la población.

Asimismo, en función a 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 su situación es resultado de distintos procesos socioeconómicos; lo cual implica, que la exclusión no constituye un fenómeno permanente, y que ciertamente existen mecanismos y necesidad de implementar políticas y 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; 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 político y teórico metodológico* (Pahl 2001).

Dicha fundamentación se demuestra empíricamente válida, cuando consideramos el rol que han tenido en el descenso de la pobreza y mejora de las condiciones de vida de los sectores y clases bajas, las políticas implementadas luego del 2005, tales como: los programas de transferencia de recursos, la reforma impositiva, sistema nacional de salud, etc.

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

*De tal manera, - aún en sociedades con relativos altos niveles de equidad como Uruguay -, los déficits de integración y la exclusión retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación y colocan al problema de la desigualdad social, como un tema fundamental a enfrentar. Así por ejemplo, existe una percepción pública y entre las elites de nuestros países, sobre el problema de la marginalidad social y la pobreza, como una amenaza a la seguridad personal y la vida ciudadana. (Reis 2000). En el caso de Montevideo, se han identificado diversas formas de segregación residencial y educativa; que constituyen manifestaciones claras de desigualdades sociales, y de la distribución de las clases sociales en la ciudad, como surge de un Estudio previo (Veiga y Rivoir 2008<sup>a</sup>).*

Recientemente se han publicado varios Estudios sobre la desigualdad en el Uruguay con valiosos aportes interdisciplinarios, que analizan y cuestionan el rol del Estado durante las décadas recientes (Serna Coord. 2010). Así por ejemplo el artículo de Vigorito et al (2010), muestra que la evolución del bienestar social en términos del nivel de ingresos de los hogares, tuvo pocos logros desde los años noventa, debido a su progresiva concentración y el deterioro del nivel del vida posterior a la crisis del 2001 y su desigual recuperación posterior, de tal forma que las variables económicas no han logrado avances sustantivos en educación y salud.



### 3.3 Polarización socioeconómica y cambios en la Estratificación social

En función a los elementos planteados previamente, y asumiendo las tendencias de fragmentación socioeconómica y polarización en las sociedades locales, se evaluaron algunas dimensiones básicas de la estratificación social. Así en primer lugar, se identificaron diferentes pautas educativas, para varios departamentos en función a su desigual nivel de desarrollo socioeconómico e inserción en el sistema nacional e internacional (cuadro 9).

En tal sentido, -y aun considerando la expansión educativa durante la presente década-, debe señalarse la heterogeneidad entre las distintas áreas urbanas, en los niveles educativos (particularmente los bajos niveles educativos, además de la deserción a nivel secundario). Estos elementos constituyen en la “sociedad de la información”, desafíos a corregir ya que suponen serias restricciones, en distintas áreas del país, particularmente con relación a la necesidad del fortalecimiento de las capacidades locales.

**Cuadro 9**

#### **ESTRATIFICACIÓN EDUCATIVA DE LOS JEFES DE HOGAR EVOLUCIÓN 1991-2001-2009 (%) S/ AREAS URBANAS SELECCIONADAS\***

<b>AREAS URBANAS / NIVEL EDUCATIVO (Jefe del Hogar)</b>	<b>1991</b>	<b>2001</b>	<b>2009</b>
<b>MONTEVIDEO</b>			
Nivel Bajo	49.4	35.2	30,3
Nivel Medio	35.9	43.0	45,7
Nivel Alto	14.7	21.8	24,0
<b>MALDONADO</b>			
Nivel Bajo	62.6	55.6	33.7
Nivel Medio	32.7	41.8	52.3
Nivel Alto	4.7	2.6	13.9
<b>COLONIA</b>			
Nivel Bajo	63.9	57.4	47.2
Nivel Medio	30.8	36.0	44.0
Nivel Alto	5.3	6.6	8.8
<b>RIVERA</b>			
Nivel Bajo	71.2	60.4	52.4
Nivel Medio	23.3	35.3	37.8
Nivel Alto	5.5	4.3	9.8

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

\* Áreas urbanas mayores de 5000 habitantes, (por comparación entre Encuestas).

*Por otra parte, para apreciar la desigualdad entre diferentes clases sociales y su expresión en diferentes áreas locales, se clasificaron los hogares y la población, de acuerdo a un Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. En primer lugar, los resultados del cuadro adjunto 10, demuestran significativas diferencias en las estructuras sociales locales, de acuerdo al peso de los distintos estratos socioeconómicos. Ello demuestra la desigualdad existente en el acceso a niveles de vida diferenciales, por los respectivos estratos y clases sociales en cada ciudad.<sup>16</sup>*

*Asimismo, para evaluar empíricamente los cambios ocurridos en los últimos diez años en la estratificación social, se procesaron los datos relativos a la composición por estratos socioeconómicos en diferentes áreas. Los datos son muy elocuentes y confirman algunas hipótesis y elementos previos, respecto a la polarización entre las clases sociales y el empobrecimiento, pero fundamentalmente sobre la posterior reactivación de las sociedades locales y el mejoramiento de las condiciones de vida durante los últimos años; destacándose algunos casos en los cuales dichos fenómenos son muy significativos.*

### Cuadro 10

#### ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN\* País Urbano - Evolución 1998 -2004 -2009 %

Estrato Socioeconómico % Población	1998	2001	2004	2009
BAJO	22,1	22,0	26,8	13,4
MEDIO BAJO	28,6	28,1	28,2	21,6
MEDIO	28,9	27,2	25,6	32,7
MEDIO ALTO	10,8	12,2	10,6	17,2
ALTO	9,7	10,5	8,8	15,1
Total %	100	100	100	100

\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE. Población urbana en localidades mayores de 5000 habitantes (por comparación entre Encuestas).

16 Por cierto que en este libro no se aborda la compleja discusión de la literatura sociológica, sobre clases sociales y estratificación, sino que operativamente y a los efectos analíticos, se construyó un índice de estratificación social y también se utilizan en los Mapas, el agrupamiento de categorías y tipos ocupacionales, como “variables Proxy” de clase.

En efecto, sintéticamente se verifica por un lado el empobrecimiento creciente hasta el 2004 de todos los estratos sociales, a través del aumento de los estratos bajos y medios bajos; así como la disminución de los demás sectores medios y altos. Pero a partir del 2005, la tendencia se invierte con una fuerte disminución de los estratos bajos y un aumento de los sectores medios y altos. Estas tendencias son la consecuencia de los procesos de crisis y la posterior recuperación económica, resultado de las políticas económicas y sociales dirigidas a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, así como de la reactivación del mercado de trabajo y el aumento de los ingresos de los hogares.<sup>17</sup>

Por último, en el cuadro 11 se presentan los índices de estratificación social de la población para la última Encuesta de Hogares disponible 2009, según las tipologías departamentales (con medias y desviación standard), para apreciar la heterogeneidad de los estratos e indirectamente la distribución de las “clases sociales” en las distintas regiones. Los resultados son también elocuentes en la medida que permiten apreciar notorias diferencias entre los departamentos. Asimismo, se confirma la magnitud de los estratos de clase media a nivel nacional, donde superan el 50% en muchos casos entre los estratos medios y medios altos.

---

17 Es interesante comprobar que en el caso de Brasil – y salvando las enormes distancias de escala – estos procesos han sido de alguna manera similares al caso uruguayo, de acuerdo a una investigación realizada por el IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de San Pablo), en base al análisis de la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD 2008), las personas ubicadas en estratos superiores de renta tuvieron mayores ingresos “debido al aumento de la producción y de ocupación de fuerza laboral, aliado a la reorientación de políticas públicas”. Así, el IPEA determinó que en tres años (2005-2008), la clase baja, que representaba 34% de la población en 1997, bajó a 26% en el año 2008; la clase media pasó de 21,8% en 1995 al 37,4% en 2008 y la alta de 35,8% en 1998 a 36,6% en 2008.

**Cuadro 11**  
**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN 2009**  
**S/ TIPOLOGÍAS DEPTOS. (MEDIAS Y DESV. ST.)**

<b>Estratos Socioeconómicos. AREAS</b>	<b>% Estrato Bajo</b>	<b>% Estrato Bajo Medio</b>	<b>% Estrato Medio</b>	<b>% Estrato Medio Alto</b>	<b>% Estrato Alto</b>
<b>NORTE</b>					
<b>Medias</b>	<b>25,0</b>	<b>30,7</b>	<b>28,4</b>	<b>9,3</b>	<b>6,6</b>
<b>Desv. St. (S)</b>	<b>4,9</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>0,9</b>
<b>LITORAL<sup>a</sup></b>					
<b>Medias</b>	<b>17,6</b>	<b>28,4</b>	<b>31,9</b>	<b>13,3</b>	<b>8,7</b>
<b>Desv. St. (S)</b>	<b>2,9</b>	<b>1,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
<b>CENTRO ESTE</b>					
<b>Medias</b>	<b>16,1</b>	<b>28,6</b>	<b>34,4</b>	<b>13,9</b>	<b>7,0</b>
<b>Desv. St. (S)</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>
<b>COLONIA</b>					
<b>Medias</b>	<b>11,5</b>	<b>21,6</b>	<b>40,6</b>	<b>17,8</b>	<b>8,5</b>
<b>Desv. St. (S)</b>	<b>12,0</b>	<b>23,6</b>	<b>35,8</b>	<b>17,0</b>	<b>11,6</b>
<b>MALDONADO</b>					
<b>Medias</b>	<b>5,7</b>	<b>17,8</b>	<b>36,1</b>	<b>24,5</b>	<b>15,9</b>
<b>MONTEVIDEO</b>					
<b>Medias</b>	<b>12,0</b>	<b>18,8</b>	<b>31,4</b>	<b>18,1</b>	<b>19,7</b>

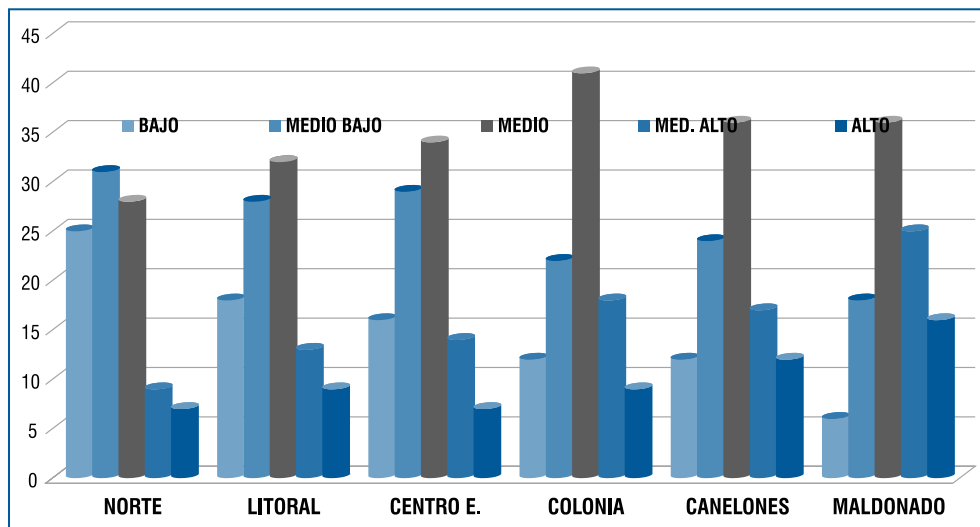
Incluye Areas urbanas mayores a 2000 habitantes y rurales.

Fuente: Elaborado en base al reprocesamiento de Encuesta de Hogares 2009 INE y Sistema Indicadores Depto. Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS UDELAR.

<sup>a</sup> Incluye Durazno.

En definitiva, estos elementos y tendencias son analizados en los Estudios de Caso en los próximos capítulos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, ya que constituyen elementos de discusión pública, normalmente no fundamentados en investigaciones sistemáticas sobre una problemática compleja y multidimensional, de relevancia tanto académica, como fundamentalmente por sus implicancias en términos de políticas públicas.

## ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN(%) 2009 Promedios Estratos socioeconómicos s/ Tipos Deptos.



Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.  
Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE.

# ESTUDIO DE CASO: FRAGMENTACIÓN SOCIOECONOMICA Y SEGREGACION EN MONTEVIDEO

## 4.1 ¿Ciudades duales o fragmentadas?

En este capítulo se analizan los procesos de fragmentación social, a partir de la interrelación entre las desigualdades sociales y la segregación urbana en Montevideo, que si bien constituye una ciudad atípica en Latinoamérica, considerando sus indicadores de calidad de vida, y caracterizada durante muchas décadas por su “Estado de Bienestar”; durante los últimos veinte años, ha estado inserta en contextos de reestructuración, recesión económica y privatización. Por ello, constituye un interesante “estudio de caso”, para el análisis comparativo. Así, se plantean en primer lugar, las principales tendencias sobre la desigualdad y segregación socioeconómica y en segundo lugar, se ilustran las características de distintas áreas y estratos sociales según la percepción de los actores locales, a partir del análisis cualitativo.

Es sabido que Uruguay se caracterizó en el contexto latinoamericano, por sus niveles de equidad e integración social relativamente altos; sin embargo, a partir de los años noventa, surgieron nuevas formas de diferenciación y vulnerabilidad social, resultantes en crecientes desigualdades sociales, que refuerzan la fragmentación económica y sociocultural. Una de las consecuencias principales de estos procesos ha sido la exclusión social, a través de la segregación residencial y educativa, producidos durante muchos años.

En tal perspectiva, se analizan los procesos de fragmentación socioeconómica, las desigualdades sociales y los procesos de segregación urbana en Montevideo y el Area Metropolitana, en base al Estudio previo (Veiga y Rivoir 2008<sup>a</sup>), y los últimos datos que surgen de la Encuesta de Hogares 2009, así como otros elementos teóricos y empíricos formulados por varios autores.

Así se plantean en primer lugar, las principales hipótesis y tendencias sobre los fenómenos de desigualdad, segregación y fragmentación socioeconómica. En segundo término, se ilustran las características de las distintas áreas y estratos sociales en Montevideo, a partir de varios indicadores sociales; y se presentan otros elementos sobre la heterogeneidad en la ciudad, según la percepción de los actores locales, a partir del análisis cualitativo.

En el contexto de los mencionados procesos, y previo al análisis de la fragmentación y segregación urbana en Montevideo, es necesario destacar los cambios que ha experimentado la ciudad y su Área Metropolitana. De modo introductorio, es útil considerar algunas hipótesis básicas sobre la evolución y características de Montevideo y su Área Metropolitana. (Bervejillo y Lombardi 1999 y Libro Blanco 2007). De dichos Estudios surge que el Área comienza 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 tal contexto, ocurren procesos como: nuevas centralidades en las periferias; nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos; así como la recuperación incipiente de áreas centrales vinculada a procesos de reconversión productiva y portuaria.

En esta perspectiva, se identificaron diferentes Áreas, (Área 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.

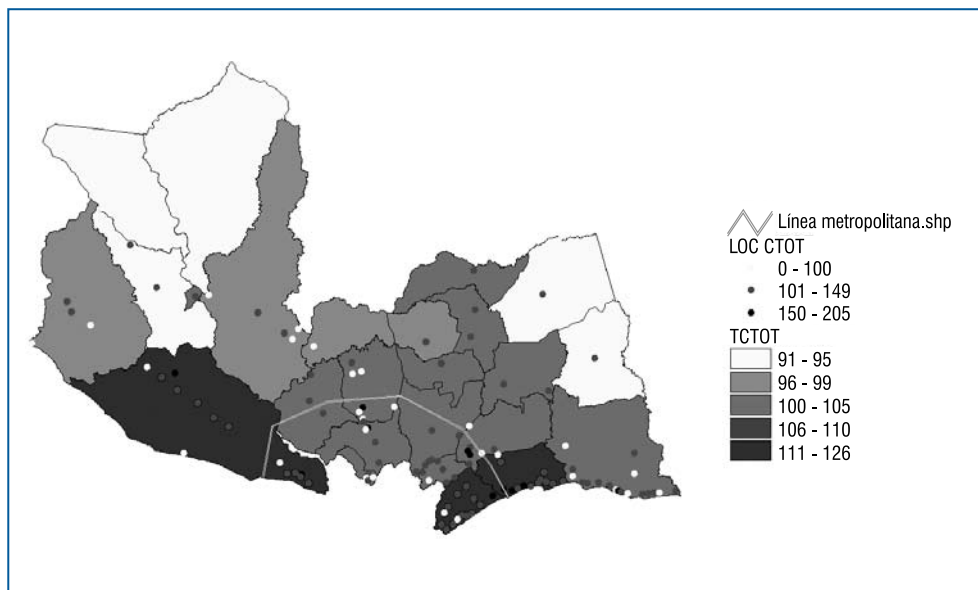
En resumen, entre las principales tendencias se destaca que el Área metropolitana de Montevideo experimenta cambios que responden a nuevas lógicas socioeconómicas. De tal forma, a partir de los años 90, se producen los siguientes procesos socio territoriales:

Una 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 (Área Central), y combina fundamentalmente tres tipos: 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". 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 Área 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 intra metropolitana" y segregación urbana, en la medida que en dicha área, se han instalado asentamientos precarios, próximos a urbanizaciones privadas, de alto nivel socioeconómico (Countries).

## Índice de crecimiento de la población total entre 1996 y 2004 Base 100=1996



Fuente: Estudio del Área Metropolitana de Montevideo. Cap. Social del Libro Blanco Agenda Metropolitana.

Por otra parte, para ubicarnos en la actual coyuntura y en el contexto de las tendencias operadas durante los últimos años, recordamos que a partir de los años 40, Montevideo comienza a experimentar un proceso de polarización de las clases sociales similar al de otras ciudades de América Latina, en la medida que las clases media y alta abandonan progresivamente el centro de la ciudad dirigiéndose a puntos residenciales en la costa este sobre el Río de la Plata.<sup>18</sup>

A partir de entonces, se produce una expansión de los asentamientos informales (cantegriles), hacia los bordes de las áreas centrales y norte de la ciudad, que se sitúan a corta distancia de las zonas residenciales de altos ingresos. El gradual deterioro de las condiciones de vida en los asentamientos, fue acentuando progresivamente las diferencias entre ambas zonas. En el panorama social emergente, las crecientes diferencias entre las clases sociales, ilustran una nueva realidad urbana.

Durante los años '70, y '80 y especialmente a partir durante los '90, la apertura comercial, la reducción del Estado, la desindustrialización y la transferencia de empleo a los servicios, estimularon la concentración de ingresos y altos niveles de desigualdad. Así por ejemplo, durante los años 90, surgen en Montevideo y su área metropolitana, un fenómeno nuevo para los uruguayos, pero de importancia en otros países del Cono Sur.

<sup>18</sup> Los precios de la tierra en estas zonas durante las décadas de los años 60 y 70, sobrepasaron los 350 dólares el metro cuadrado, tornándose inaccesibles para las clases más pobres (Portes 1989).



En efecto, aunque en otras partes emergieron con anterioridad; los nuevos barrios residenciales privados “countries o gated communities”, surgen como respuesta de las clases altas y medias-altas a problemas de inseguridad, decaimiento de espacios públicos, cambios culturales, contaminación ambiental, etc. Dichos grupos sociales se repliegan, buscando en estos nuevos barrios, homogenizar su situación con personas de similares características y separarse de la amenaza que implican “los otros u outsiders” (CEPAL-PNUD 1999).

Asimismo, es necesario destacar ciertos aspectos representativos de la reestructuración urbana en Montevideo, también ocurridos a partir de los noventa, tales como los desplazamientos de población de clase media a zonas residenciales y suburbanas, el surgimiento de centros comerciales en las áreas de mayor nivel socioeconómico, el aumento de la vigilancia privada, etc. Dichos fenómenos, implican diversos niveles de apropiación del espacio y segregación socioeconómica, así como cambios en la ciudad, en la conducta de la población y en la cultura, que se manifiestan mediante cambios en el consumo, en las relaciones sociales y en las estrategias colectivas, y responden a una heterogeneidad de situaciones, expectativas y valores de las clases sociales.

De tal forma, se produce en Montevideo un aumento de la segregación urbana entre diferentes estratos y clases sociales; como consecuencia de las desigualdades en los niveles de vida, calidad ambiental, accesibilidad y servicios en distintas zonas residenciales. Así por ejemplo, durante las décadas de los setenta y ochenta, el precio de la vivienda y el transporte, creció más que el promedio de los precios del consumo; por su parte el deterioro del ingreso real influyó en la relocalización de la población montevideana, dando origen a movimientos migratorios al interior de la ciudad y crecimientos diferenciales según áreas de la ciudad.

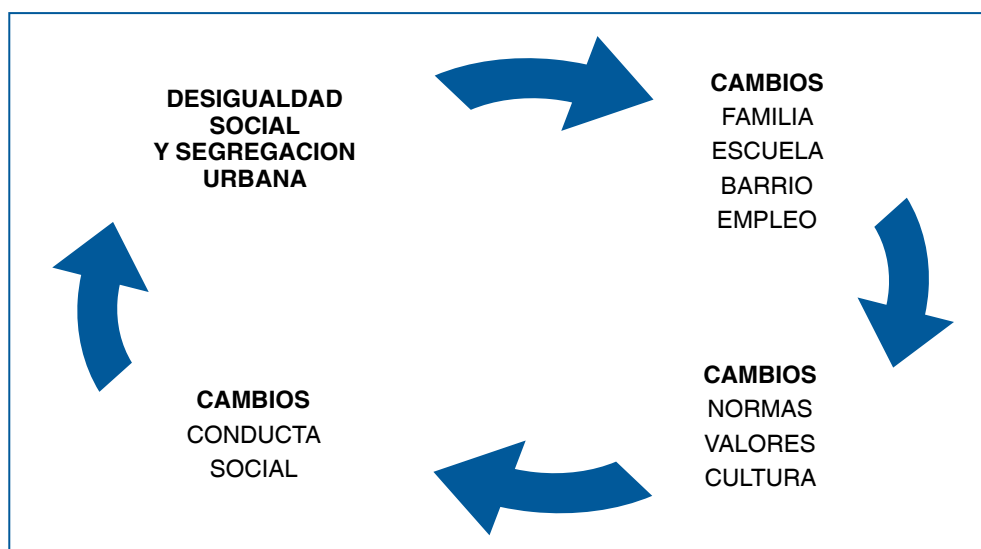
Las migraciones internas estimularon niveles de segmentación y la consecuente alejamiento físico y simbólico de las clases sociales, implicando una segregación residencial pronunciada, en una sociedad caracterizada durante muchas décadas por su integración social y cercanía entre diferentes clases sociales, pero que ha cambiado - y sigue cambiando - profundamente (Observatorio Social de Inclusión Social IMM Unión Europea 2007).

En definitiva, ocurren procesos como: la reestructuración económica y los cambios en el empleo, la nueva composición de los hogares y los roles familiares, las diversificación de pautas culturales y del consumo. Dichos procesos inducen significativas transformaciones en la estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en su diferenciación y localización en el espacio.

Cuando se analiza la interrelación de estos procesos con las políticas públicas y particularmente con las políticas sociales, se observa que se producen impactos y manifestaciones, en diferentes grupos y clases sociales, de acuerdo a su influencia en los niveles de vida de la población. La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización al interior de las ciudades, inducen una importante segregación socioeconómica entre la población residente en distintas áreas, lo cual implica restricciones, en función a los niveles de “riesgo social”, que presentan las clases sociales bajas y medio bajas y los sectores vulnerables.

Para contextualizar esta compleja problemática, se elaboró el diagrama adjunto (en base a los conceptos básicos de autores clásicos de la Sociología y la Psicología Social como Durkheim, Robert Merton y Newcomb); que ilustra la compleja interrelación entre las principales dimensiones, que influyen en las desigualdades sociales y la segregación urbana. Así, puede inferirse que las transformaciones profundas que se vienen produciendo durante los últimos años, a nivel de los “agentes de socialización” básicos – familia, escuela, barrio y empleo -, provocan cambios significativos en las normas, los valores y en la conducta social; que a su vez reproducen la exclusión y segregación de diversos grupos en la estructura social y en nuestras ciudades.

### **INTERRELACIÓN Y DIMENSIONES PRINCIPALES CAMBIOS SOCIALES, DESIGUALDAD Y SEGREGACION**

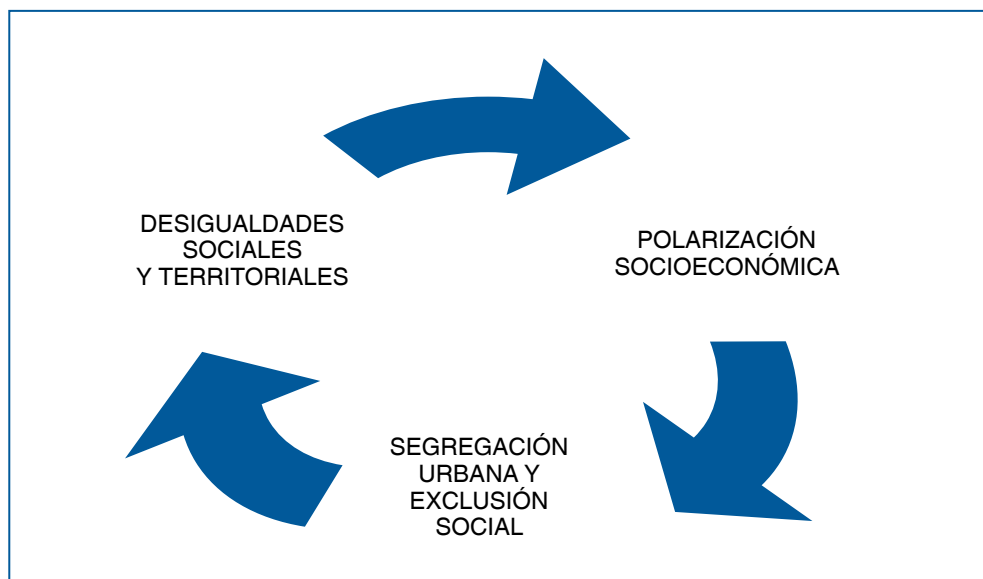


De tal forma, la sociedad uruguaya, viene experimentando diversas formas de fragmentación socioeconómica y desigualdad social; que asociados a la segregación residencial y educativa, acentúan la segmentación entre diferentes estratos sociales (Katzman y Retamoso 2005 op.cit.). Tales fenómenos reproducen la distribución de las clases en el espacio urbano y la exclusión social, como revelan investigaciones en Montevideo (Veiga y Rivoir 2007 y 2008<sup>a</sup> op.cit.) y otras ciudades latinoamericanas (Torres Ribeiro et al 2004, Portes et al 2005).

Asimismo, se ha demostrado, que el crecimiento de las clases bajas y medias bajas, y particularmente la fragmentación de la clase media, como resultado del empobrecimiento de la población durante 2001 al 2003, se vinculan estrechamente al aumento de las desigualdades en Argentina y Uruguay (Figueira 2002, Minujin y Anguita 2004, Boado y Fernández 2006).

En este contexto, la percepción e imágenes de la población sobre la desigualdad social, surge como un tema de alta relevancia académica y política, y en tal sentido tiene estrecha relación con las políticas públicas y los “modelos de desarrollo”, que la sociedad civil y varios gobiernos vienen asumiendo desde hace algunos años en varios países de América del Sur (cf. Scalón 2004 y Reis 2004). Desde tal perspectiva, el diagrama siguiente ilustra la compleja interrelación entre procesos sociales y territoriales; en la medida que las desigualdades sociales que se manifiestan en distintas áreas y clases sociales, retroalimentan la polarización socioeconómica y consiguientemente la segregación urbana y exclusión social.

### INTERRELACIÓN ENTRE PROCESOS SOCIALES Y TERRITORIALES



En tal sentido, se plantean a continuación un conjunto de elementos empíricos y tendencias recientes, que Montevideo, comparte con otras metrópolis latinoamericanas – tales como el aumento de la segregación residencial y la polarización social -; así como también algunas singularidades del caso uruguayo, en función a su peculiar estructura social y demográfica en el marco regional. Los hallazgos de nuestra investigación, permiten apreciar la fragmentación socioeconómica en el área urbana. Para ello se combinaron 2 enfoques metodológicos clásicos en los estudios sociológicos: a) Construcción y análisis de Indicadores sociales, provenientes de las principales fuentes estadísticas. (Censos y Encuestas Hogares Inst. Nac. Estadística). b) Caracterización de las áreas locales y problemática del desarrollo social, desde la perspectiva de los protagonistas, (estudio cualitativo sobre una Muestra de Informantes calificados).

Así, por una parte: a nivel macro social, se identificaron las principales características y evolución de la población montevideana, desde una perspectiva cuantitativa; mientras que a nivel microsocioal y cualitativo, se analizaron las especificidades de varias áreas locales. Ambas perspectivas, son necesarias para configurar el mapa socioal y territorial de la ciudad y su área metropolitana y en tal sentido constituyen insumos importantes para la definición de políticas públicas, asumiendo la relevancia estratégica de la Agenda Social, y los desafíos de la descentralización asumidos por el Gobierno Central y varios municipios en el Uruguay, a partir del año 2005.

## 4.2 Estructura socioal, desigualdades y segregación urbana

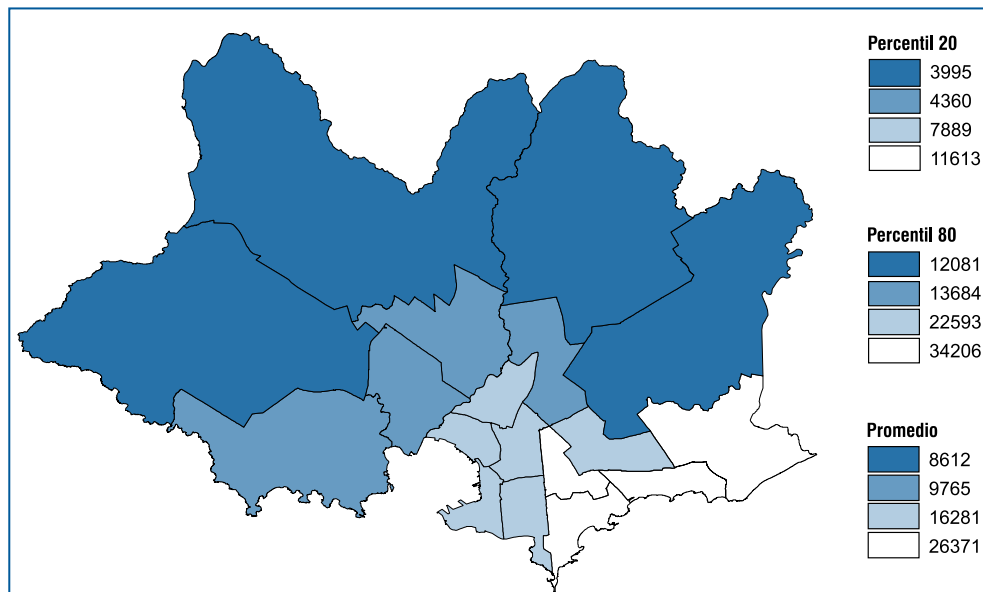
En primer lugar, hemos señalado que la segregación urbana, no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales, sino que es resultado de la diferenciación socioal en el espacio. Constituyen procesos que se retroalimentan, en la medida que la posición y la identidad de una determinada área, está condicionada por su estructura socioeconómica. Así, las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la distribución de las clases y la exclusión socioal en el territorio.

En este contexto, aún en sociedades - como la uruguayana -, con altos niveles relativos de equidad en el contexto regional, los déficits de integración socioal, retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación, y colocan al problema de la desigualdad socioal, como un tema fundamental, para enfrentar por las políticas públicas. En dicha medida, como resultado de los crecientes niveles de pobreza alcanzados durante los años de crisis 2002- 2004, se consolidan diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad socioal en la ciudad.

Es sabido que una de las consecuencias principales de estos procesos, es la exclusión socioal, a través de varias formas de segregación. Dichos elementos, implican que dimensiones estratégicas, como el acceso a la educación y el conocimiento, reproducen mecanismos de exclusión entre la población que no accede a ellas. (CEPAL-PNUD op.cit., Veiga et al 2005). Desde esta perspectiva, se presentan a continuación, varios Indicadores sociales basados en las Encuestas de Hogares (INE), que permiten apreciar los niveles de diferenciación socioeconómica según áreas en Montevideo. Para ello se ha elaborado una tipología socio territorial, - clasificando los barrios según nivel socioeconómico y su distribución en cuatro grandes áreas: Costa Este, Centro, 1ª. Periferia Urbana y Perif. Suburbana.

De forma sintética, el mapa siguiente ilustra la heterogeneidad y fragmentación socioeconómica y permite apreciar que los menores niveles de ingreso de la población, se concentran en algunos barrios del oeste y norte de la ciudad, distinguiéndose claramente de aquellos del área central y la costa, que presentan mejores niveles.

**NIVELES DE INGRESO P/CÁPITA DE LOS HOGARES  
S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO \$ 2009  
Periferia Suburbana, Periferia, Centro y Costa**



Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE 2009.

Por otra parte, los indicadores del cuadro siguiente ilustran las tasas de desocupación y los niveles educativos de la PEA (Población Econ. Activa), observándose los altos niveles de desempleo en mujeres y jóvenes, particularmente en las áreas periféricas. En segundo lugar, se muestran las importantes desigualdades al interior de la ciudad, y particularmente las carencias educativas de la población residente en las áreas periféricas.

**Cuadro 12  
EXCLUSION DEL EMPLEO Y EDUCACIÓN  
S / grandes áreas Montevideo 2009 (%)**

Indicadores / Areas	Costa Este	Centro	Periferia urbana	Periferia suburbana
DESOC. Jóvenes	15,0	14,4	18,2	16,1
DESOC. Femenina	6,8	8,5	11,3	11,9
PEA Nivel Educ. BAJO	5,9	10,8	29,1	33,8
PEA Nivel Educ. MEDIO	38,0	51,7	58,3	58,3
PEA Nivel Educ. ALTO	56,1	37,5	12,6	7,9

Fuente: Departamento de Sociología y Banco Datos FCS s/ E. Hogares INE 2009.

En forma sintética, estos indicadores reflejan las desigualdades existentes entre las distintas áreas y las limitaciones en el “capital social” de la población residente en muchos barrios; lo cual ilustra las “barreras socioeconómicas”, que enfrentan sus habitantes y su nivel de exclusión social. Por otra parte, el cuadro 13 permite apreciar la evolución de los niveles educativos de la PEA en el período 2001-2009, según áreas. Si bien las cifras a nivel global, reflejan la expansión educativa producida en estos años, particularmente en el sector terciario; se confirman las importantes desigualdades entre el capital educativo de la población, con relación a los sectores populares, y su distribución en las distintas áreas. Ello tiene directa relación con el nivel socioeconómico predominante en los respectivos barrios, como se ilustra más adelante.

**Cuadro 13**  
**Nivel educativo de la Población Económica Activa (%) PEA**  
**Según grandes áreas Montevideo 2001- 2009**

Año	AREAS /	Costa Este	Centro	Periferia Urbana	Periferia Suburb.
2001	Primario 2001	8,9	15,2	33,1	36,4
2009	“ 2009	5,9	10,8	29,1	33,8
2001	Secund. 2001	43,9	54,3	56,9	56,9
2009	“ 2009	38,0	51,7	58,3	58,3
2001	Terciario2001	47,2	30,5	10,0	6,7
2009	“ 2009	56,1	37,5	12,6	7,9

Fuente: Depto. de Sociología y Banco Datos FCS s/ E. Hogares INE 2009.

### 4.3 Estratificación social y segregación en Montevideo

Profundizando el análisis de la fragmentación socioeconómica y territorial a nivel local, se evaluaron algunas pautas básicas de la estratificación social. Para aproximarnos al estudio comparativo sobre la desigualdad entre diferentes clases sociales y su distribución, se clasificaron los hogares y su población, según el índice elaborado de estratificación social (que combina ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 1998 - 2009.<sup>19</sup> Los resultados obtenidos demuestran la existencia de significativas diferencias en la estructura social montevideana, así como las tendencias verificadas en la estratificación social durante estos años. De tal forma se aprecia la distribución, peso y evolución de los estratos en que se clasifica a la población, así como según grandes áreas (cuadro 14 y gráfica adjunta).

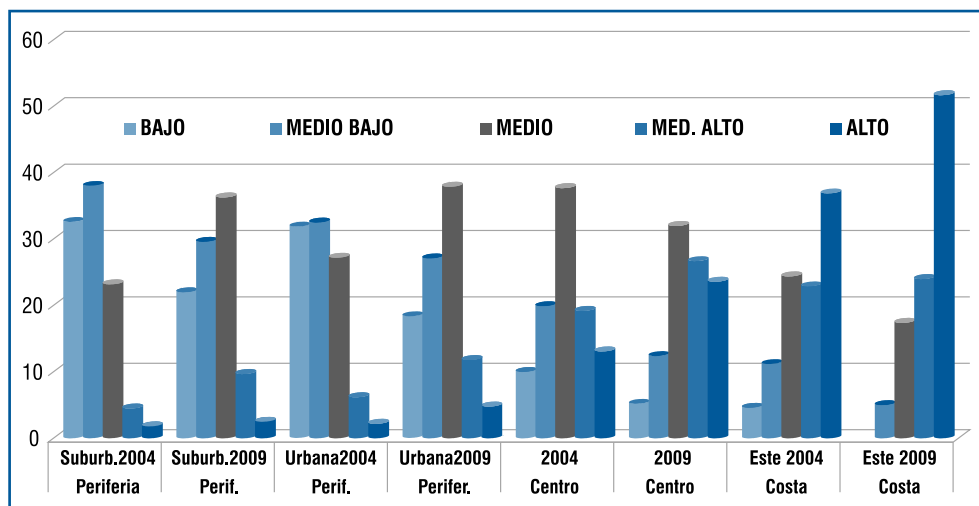
<sup>19</sup> Observamos previamente que aquí no se introduce la compleja discusión sobre clases sociales y estratificación, sino que a los efectos analíticos, se elaboró un índice de estratificación social y también se utilizan en los Mapas el agrupamiento de categorías y tipos ocupacionales, como “variables Proxy” de clase social.

**Cuadro 14**  
**MONTEVIDEO - ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN\* %**  
**Evolución 1998 -2004 -2009**

<b>Estrato Socioeconómico/ % Población</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>
<b>BAJO</b>	17,2	16,1	19,4	<b>12,0</b>
<b>MEDIO BAJO</b>	24,5	23,5	25,1	<b>18,8</b>
<b>MEDIO</b>	31,1	29,3	28,7	<b>31,4</b>
<b>MEDIO ALTO</b>	13,4	15,5	13,5	<b>18,1</b>
<b>ALTO</b>	13,9	15,6	13,2	<b>19,7</b>
<b>Total %</b>	100	100	100	<b>100</b>

\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.  
 Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE.

**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN (%)**  
**EVOLUCIÓN ESTRATOS 2004 - 2009 s/ AREAS MONTEVIDEO**



\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.  
 Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE.

**Cuadro 15**  
**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL EN MONTEVIDEO**  
**EVOLUCIÓN 2001 -2004 - 2009\* s/ Grandes Areas (% Población)**

<b>Estratos Socioeconómicos / Areas</b>	<b>Costa este</b>	<b>Centro</b>	<b>Periferia urbana</b>	<b>Periferia sub-rural</b>
<b>2009</b>				
<b>Bajo</b>	1,8	5,2	18,4	22,0
<b>Medio Bajo</b>	5,0	12,4	27,1	29,6
<b>Medio</b>	17,4	32,0	37,9	36,3
<b>Medio Alto</b>	24,0	26,7	11,8	9,7
<b>Alto</b>	51,7	23,6	4,8	2,5
<b>2004</b>				
<b>Bajo</b>	4,6	10,0	31,9	32,6
<b>Medio Bajo</b>	11,2	19,9	32,5	38,0
<b>Medio</b>	24,4	37,7	27,2	23,2
<b>Medio Alto</b>	22,9	19,2	6,2	4,5
<b>Alto</b>	36,9	13,1	2,2	1,8
<b>2001</b>				
<b>Bajo</b>	10,1	9,2	24,8	28,8
<b>Medio Bajo</b>	10,8	17,5	33,3	35,1
<b>Medio</b>	20,4	34,6	29,5	28,6
<b>Medio Alto</b>	22,1	21,3	9,3	5,4
<b>Alto</b>	36,4	17,4	3,1	2,2

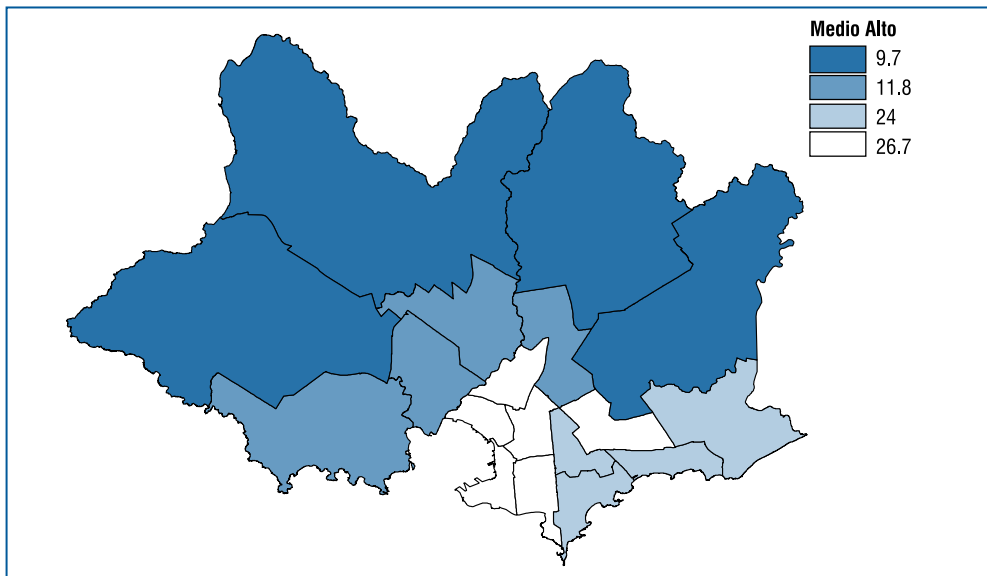
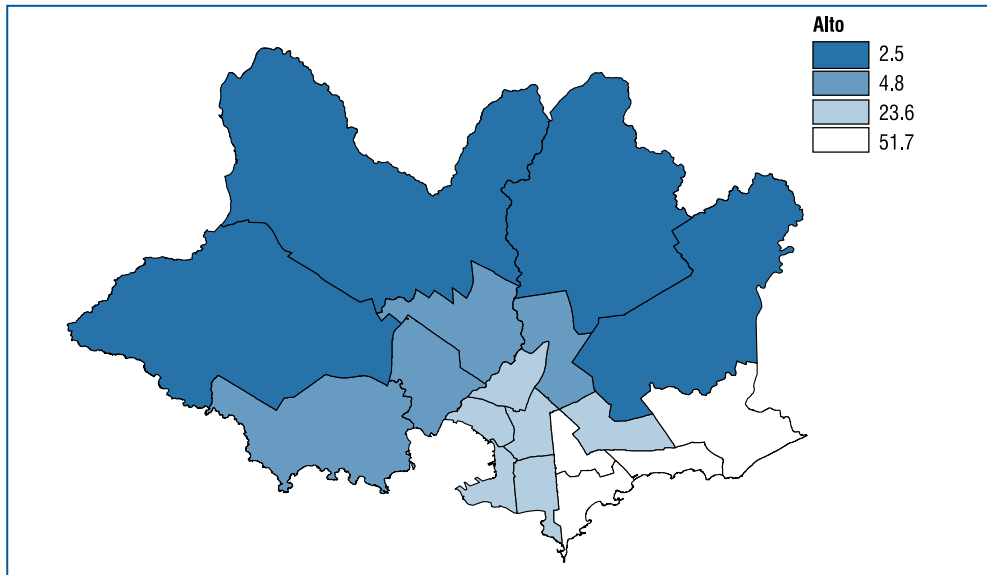
Fuente: Índice Estratificación Socioeconómica. Depto. de Sociología y Banco Datos FCS s/ E. Hogares INE.

Como se observó previamente, el proceso de empobrecimiento de la población que tuvo lugar como efecto de la crisis 2001-2003, produjo el agravamiento de las condiciones de vida de muchos grupos y clases sociales en estos años. Luego del 2005 se implementaron una serie de políticas públicas de “emergencia social” y plan de equidad, (en alimentación, salud, educación e ingreso ciudadano), destinadas a los sectores más pobres, que lograron paliar la situación crítica de la población. Sin embargo, más allá de las políticas económicas y sociales adoptadas; los efectos de arrastre de la crisis, sumados a los problemas estructurales y a las transformaciones en el mercado de empleo que afectan a la sociedad uruguaya; han inducido cambios y consolidado en otros casos, la distribución de las clases sociales en el territorio urbano.

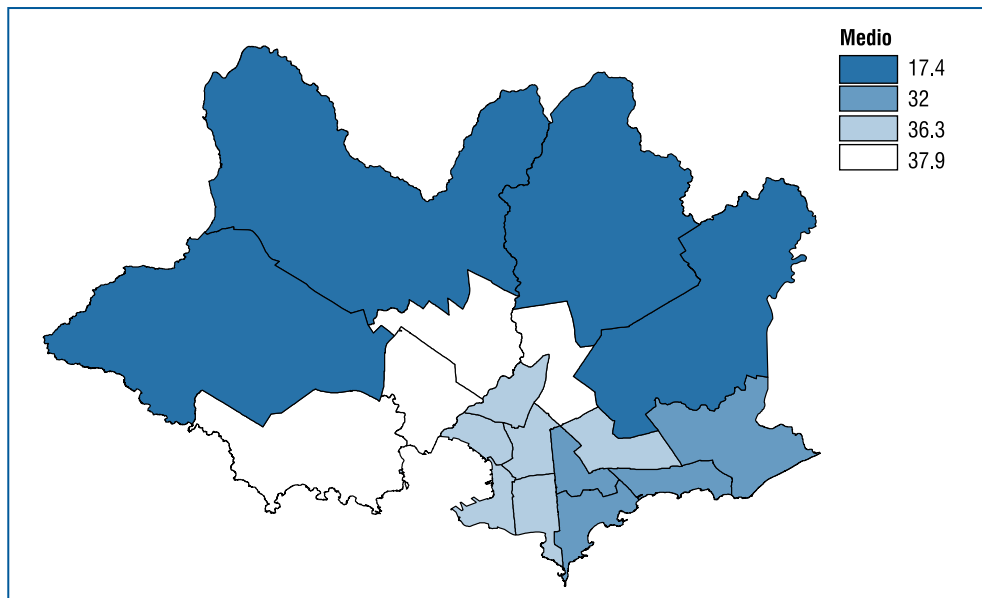


En dicho contexto, quizás uno de los fenómenos más destacables de la estructura social y de las tendencias recientes, es la fragmentación de las clases medias en distintas estratos, con magnitudes que permiten afirmar que todavía Montevideo - y Uruguay -, continúan siendo una sociedad de “clases medias”, llegando a representar proporciones significativas de la población urbana, dependiendo de los “cortes o definiciones operativas” utilizadas (cuadro 15).

**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Población de Estratos alto y medio alto**  
**S/ Areas Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa**

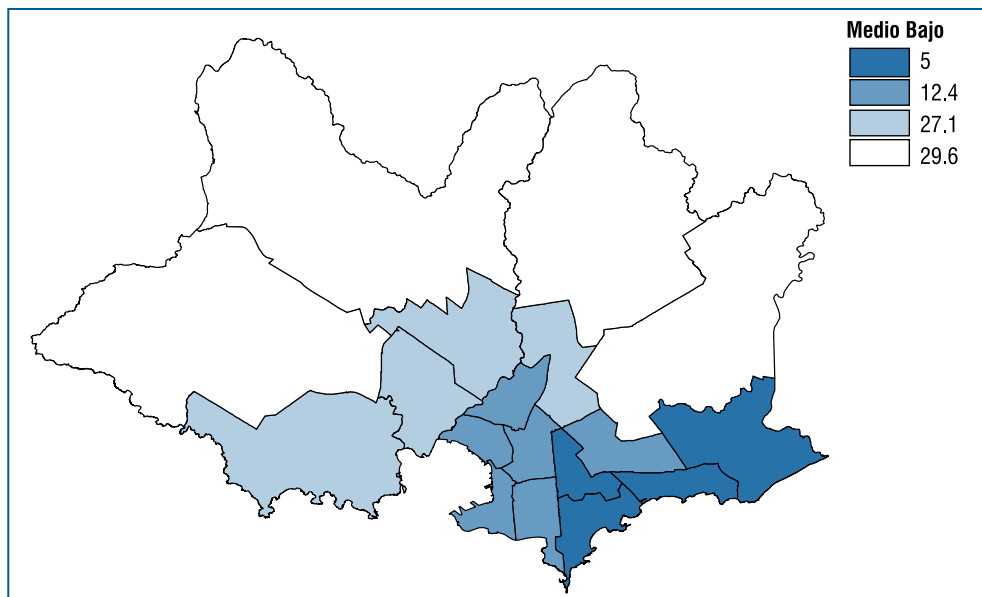


**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Población del Estrato Medio**  
**S/ Areas Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa**

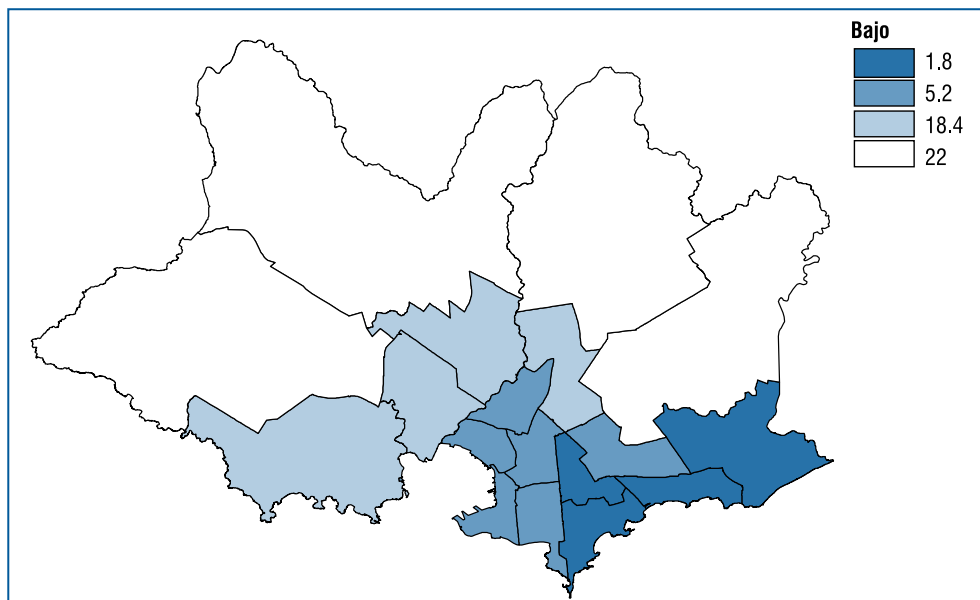


Fuente: Departamento de Sociología y Banco de Datos FCS en Encuestas de Hogares del INE 2009.  
 \* Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingresos, educación y consumo de bienes.

**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Población de Estratos medio bajo y bajo**  
**S/ Areas Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa**



**ESTRATIFICACIÓN SOCIAL S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Población de Estratos medio bajo y bajo**  
**S/ Areas Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa**



Fuente: Departamento de Sociología y Banco de Datos FCS en Encuestas de Hogares del INE 2009.

\* Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingresos, educación y consumo de bienes.

En resumen, si bien se han expandido la pobreza y las clases bajas hacia la periferia de la ciudad, por otro lado, los sectores de clase media se han difundido prácticamente por todo el espacio urbano, indicando que la “fragmentación social, económica y cultural”, a que estos importantes sectores de la sociedad han estado expuestos. Los comportamientos, estilos de vida y valores de estos sectores, están cambiando y considerando su influencia y rol que juegan en nuestra sociedad, deben ser objeto de mayor investigación y análisis.

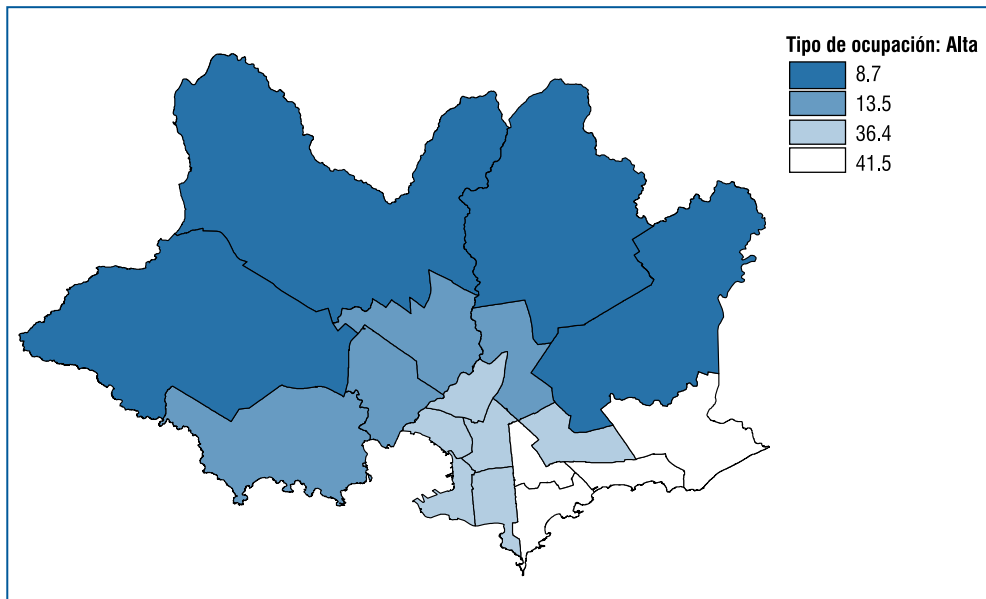
De acuerdo a una de las hipótesis planteadas anteriormente, se viene produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una forma no dual, sino fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un incremento de las clases medias en las áreas periféricas, tal como lo demuestran las cifras del cuadro 15. Por otra parte, es interesante anotar que los sectores de clase alta se consolidan en el área de la Costa este, llegando a representar el 51 % de la población en dichos barrios en el 2009.

En esta perspectiva, - como señalamos previamente - más allá del empobrecimiento general de la sociedad uruguaya durante los primeros años de esta década, que produjo el incremento significativo de las clases bajas y medias bajas, y la fragmentación de la clase media; luego del 2005 se revierte esta tendencia y aumentan los estratos medios y altos en todas las áreas de la ciudad. Quizás se produce una mayor segregación, entre diferentes áreas y barrios a nivel de Montevideo y su Área Metropolitana.

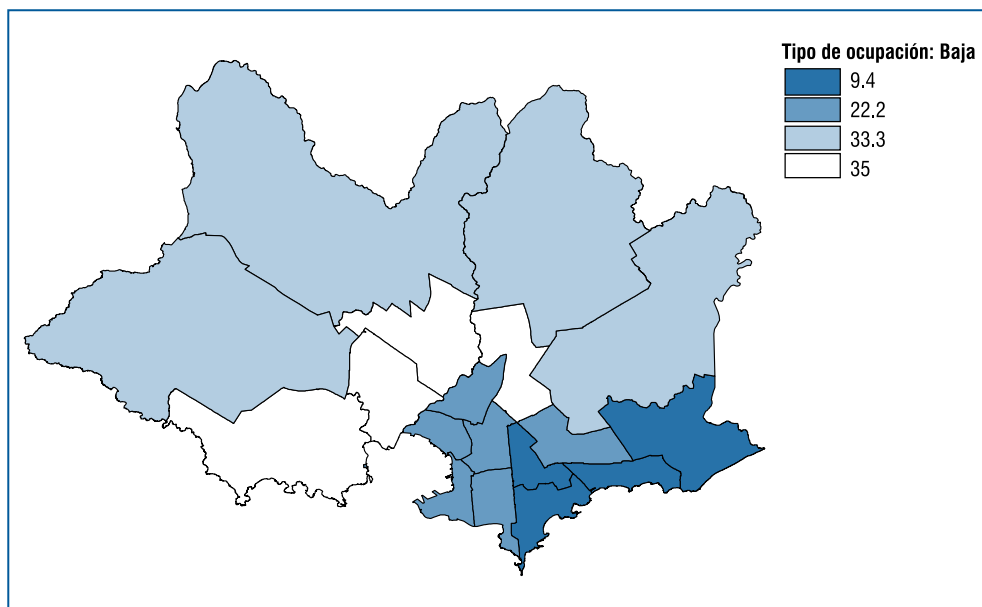
En tal sentido, el caso uruguayo, concuerda con las conclusiones de un análisis comparativo a nivel latinoamericano, donde se demuestra que la polarización y los cambios en la estratificación social, se relacionan fuertemente con la reducción del sector público y el estancamiento del mercado de empleo formal; que estimularon, el crecimiento del trabajo por cuenta propia y la precariedad, con significativas consecuencias en los niveles de vida de las clases medias y baja, a fines de los años noventa. (Portes y Hoffman 2003, Longhi 2005).

En dicho contexto, los mapas siguientes ilustran la distribución en las distintas áreas, de la población montevideana, agrupada en tres niveles de tipos ocupacionales: alto, medio y bajo, que tienen una alta correspondencia con el nivel socioeconómico de los hogares. Los datos muestran claramente la mencionada “fragmentación socioeconómica” de la población y su expresión en el espacio urbano. Así, se confirma la “dispersión” en la ciudad, de los estratos y clases medias, que corresponden a las categorías ocupacionales medias (empleados, técnicos, vendedores, etc.). Este tema debe ser obviamente profundizado, para analizar el comportamiento, evolución de los diferentes grupos y sectores sociales denominados clases medias.<sup>20</sup>

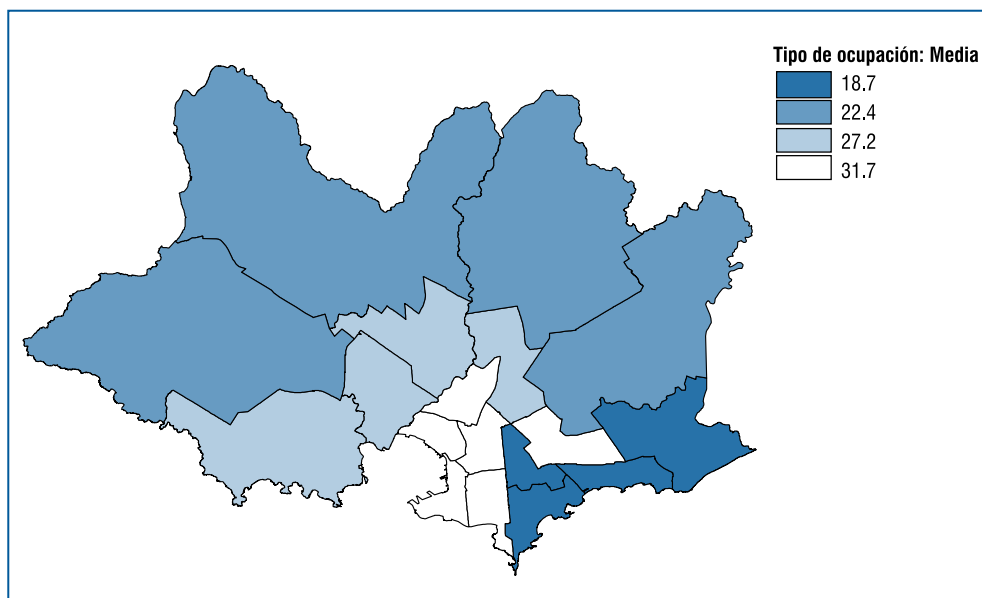
**TIPOS DE OCUPACIÓN\* S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Niveles alto y bajo s/ Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa Este**



20 Entre los estudios y bibliografía más comprensiva sobre las clases sociales en América Latina, desde una perspectiva comparada, se encuentran los trabajos de Portes y Hoffman (2003) y la compilación de Franco et al. (2007).



**TIPOS DE OCUPACIÓN\* S/ GRANDES AREAS MONTEVIDEO 2009**  
**% Nivel medio s/ Perif. Sub. Periferia, Centro y Costa Este**



\* Los tipos ocupacionales corresponden a: Nivel Bajo: operarios y trabajadores no calificados; Medio: Trabajadores calificados y empleados; Alto: Directivos, profesionales y técnicos.

Fuente: Elaboración Depto. de Sociología y Area Socio demográfica del Banco Datos FCS s/ Encuesta de Hogares INE 2009.

## 4.4 La fragmentación de las clases medias y “gentrification” en Montevideo

Según una de las principales hipótesis planteadas antes, se está produciendo un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero de una manera no-dual y fragmentada, con una diversificación de la estructura social y un aumento de sectores de clase media en las áreas periféricas. También es interesante observar que los sectores de clase alta consolidada en la costa este, llegando a superar el 50% de la población en estos barrios.

Desde esta perspectiva, más allá del empobrecimiento general de la sociedad uruguaya que se produjo durante los primeros tres años del siglo XXI, dos fenómenos destacados han sido: el aumento significativo de las clases baja y media baja, y la fragmentación de la clase media, distribuidos en diferentes áreas y barrios de Montevideo y su área metropolitana.

En definitiva, como ha señalado un reconocido académico español, “la segregación además de ser una situación, es un proceso, una tendencia que expresa el cambio social; siendo una tendencia selectiva cuyas distancias alejan a los grupos sociales” (Leal 2007). En dicha medida, las diversas formas de segregación residencial y educativa; son manifestaciones de la exclusión social en el territorio.

Por otra parte, se ha analizado en relación con la fragmentación urbana - que el aislamiento y la segregación en nuestras ciudades -, es generalmente más agudo en las clases altas que entre los pobres (Preteceille 2007). Esto tiene profundas implicaciones sobre las condiciones de vida de los diferentes sectores de la población, así como en la interacción social, la privatización del espacio urbano, etc.

Así por ejemplo, los crecientes problemas de aislamiento, la intolerancia, la violencia, la inseguridad, etc., que se producen entre las diferentes clases sociales y las zonas de Montevideo, constituyen ejemplos fundamentales de la segregación. En ese sentido, se verifican diferentes niveles de discriminación entre la población de Montevideo, según un estudio realizado por la Intendencia Municipal de Montevideo (Programa URBAL de la Unión Europea - IMM 2007); y los resultados sugieren que la intolerancia social es significativamente mayor entre las clases alta y media superior (residentes en la Costa), en comparación con otras áreas de la ciudad.

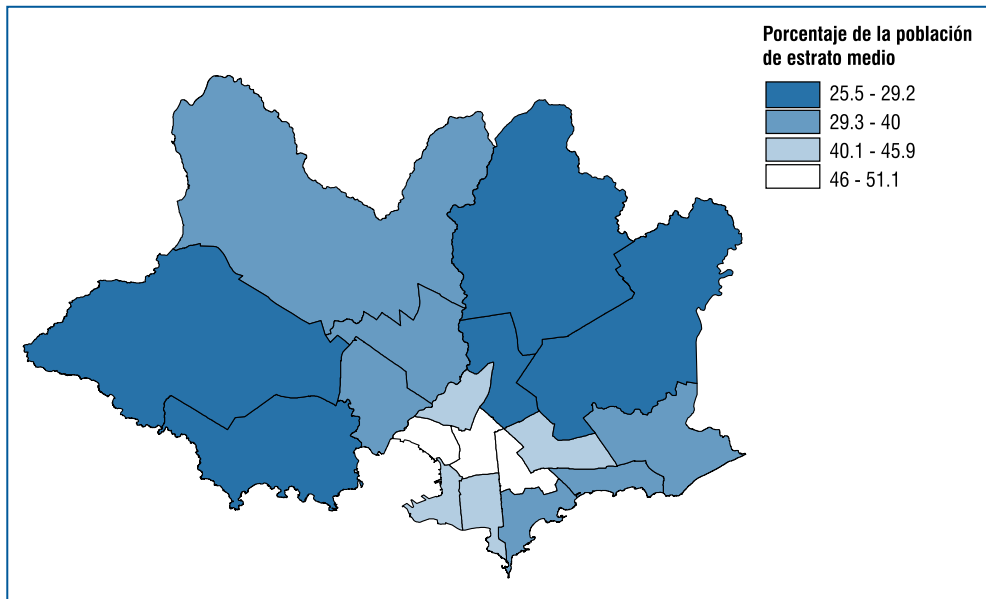
En definitiva, puede asumirse que existen diferentes “fronteras materiales y simbólicas”, en la medida que los individuos de diferentes clases sociales, tienen dificultades para acceder a otras áreas de la vida urbana. Estas cuestiones son complejas, sin duda difícil de medir empíricamente, pero en última instancia, algunas de las variables “proxy”, ayudan a comprender algunos de estos problemas.

Como sabemos a partir del 2005, el Gobierno nacional y los Municipios implementaron una serie de políticas públicas, Planes de Emergencia y Equidad (alimentación, salud, educación e ingreso ciudadano) para los sectores más pobres, así como aumentos salariales y la generación de empleos, lo que alivió las dificultades y necesidades básicas de importantes sectores de la población. Sin embargo, más

allá de las políticas económicas y sociales adoptadas, los problemas estructurales, los efectos de “arrastre” de la crisis y los cambios en el mercado laboral que afectan a nuestras sociedades contemporáneas, están induciendo cambios significativos en la estructura social y en la distribución de las clases sociales en el territorio, así como en las normas, valores y comportamiento en la sociedad.

En tal sentido y de forma sintética, los mapas y datos presentados muestran la distribución y composición de las grandes áreas urbanas en Montevideo, así como la concentración de los estratos y clases sociales en dichas áreas. Los datos comparativos de las Encuestas de Hogares del INE, permiten asumir que durante los últimos cuatro años, las clases bajas continúan emigrando a la periferia de la ciudad, mientras que los sectores de clase media se han extendido a prácticamente todas las zonas urbanas, lo cual indica la fragmentación social y económica que se vieron expuestos estos importantes sectores de la sociedad uruguaya (Veiga y Rivoir op, cit. 2008<sup>a</sup>). A los efectos de evaluar la diferenciación al interior de la ciudad, es interesante apreciar la desigualdad en distintos indicadores a nivel de las áreas más pequeñas como los CCZ (Centro Comunales Zonales). En el mapa siguiente y en el Anexo Estadístico se ilustran algunos de estos elementos.

### ESTRATIFICACIÓN SOCIAL S/ C. C. Z. EN MONTEVIDEO 2009 % Población de estrato medio



\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE 2009.

En este contexto, puede señalarse durante los últimos diez años surgen pautas del fenómeno denominado “gentrification” en la zona central de Montevideo, a partir de la migración de estratos de nivel alto y medio alto. Este proceso conocido en otras sociedades desarrolladas y en ciudades de América Latina, representa un cambio interesante en la estructura social y espacial de Montevideo (Preteceille 2009, Herzer et. Al. 2008).<sup>21</sup>

La “gentrification” tradicional, implica el desplazamiento residencial dentro de las poblaciones de viviendas existentes, mientras que en sentido amplio gentrification consiste en la remodelación de la vivienda y los patrones de consumo mixto de uso que lo acompañan. Los Estudios sobre la gentrification se han centrado principalmente en los procesos localizados, sin embargo, se ha sugerido que el análisis de estos procesos debe ir más allá del contexto local, con una visión más amplia de las transformaciones en las ciudades, con el impacto de la globalización y los cambios en el espacio urbano (Marcuse y van Kempen, 2000).

Algunos autores indican que el Estado ha iniciado la mayoría de los programas de renovación y gentrification y, aunque desempeña un papel menos importante hoy en día, sigue siendo importante. En este sentido, Badcock (2001), ha señalado que además de las demandas de vivienda en las áreas centrales por la clase media, las oportunidades de mercado en estos vecindarios y políticas públicas adecuadas, también son esenciales para inducir la gentrification. La discusión académica y las implicancias sociológicas, políticas y urbanas de esta discusión son complejas y multidimensionales y en tal sentido se vienen desarrollado aportes interesantes sobre la naturaleza cambiante del fenómeno y su especificidad en función de las ciudades en que se desarrolla este proceso (Debate on Gentrification IJURR 2008).

De cierta forma, el caso de Montevideo corresponde a este marco de referencia, en el sentido que los intereses públicos y privados confluyeron para la renovación urbana y la mejora socioeconómica en la Ciudad Vieja, promoviendo durante los últimos diez años una dinámica de la población y crecimiento importantes. En tal sentido, los datos sobre estratificación social presentados anteriormente, ilustran el aumento - e indirectamente el desplazamiento de la población -, de los estratos medio altos a esta parte de la ciudad. Además, el aumento de los niveles de consumo de la población en las áreas centrales muestra un patrón distintivo como sugieren los datos del cuadro 16.

En resumen, los niveles de consumo muestran un aumento significativo a nivel general, durante los últimos cuatro años. En definitiva, estos datos demuestran la mejora de las condiciones económicas y sociales en el Uruguay, producida entre el 2005 y 2009, - y aun considerando las diferencias entre las clases sociales -, ilustran el aumento en los niveles de vida de la población en Montevideo.

---

21 “Gentrification” es el concepto que a inicios de los años 60, surgió para describir el proceso resultante de la transformación de las áreas centrales de ciudades europeas y norteamericanas – ocupadas previamente por las clases bajas -, por gradual ocupación residencial de clases medias. En América Latina el reciente Estudio de Buenos Aires por Hilda Herzer y colaboradores, representa un interesante aporte a la discusión de estos procesos.



## Cuadro 16

### NIVELES DE CONSUMO EN MONTEVIDEO\* (% Hogares) Evolución 1998- 2004 – 2009 según Estratos

Niveles de Consumo	1998	2004	2009
Bajo	2,1	2,2	2,3
Medio Bajo	45,5	38,5	20,6
Medio	27,2	11,3	17,1
Medio Alto	21,7	41,7	53,9
Alto	3,6	6,2	6,1
Total Hogares	100	100	100

Fuente: Departamento de Sociología y Banco Datos FCS UDELAR s/ Encuestas de Hogares INE.

\*Índice elaborado en base a los niveles de bienes electrodomésticos por hogar.

En síntesis, los resultados presentados y el análisis de las tendencias a partir de los datos estadísticos, contribuyen al conocimiento y comprensión de los procesos sociales en Montevideo. En las páginas siguientes, profundizando estos elementos, se analizan la percepción y las imágenes sobre los problemas sociales y las desigualdades por los actores locales. Ambas perspectivas ofrecen enfoques complementarios sobre la fragmentación socioeconómica en el espacio urbano.

Es así que algunos elementos cualitativos reseñados a continuación - a partir de la percepción y análisis de relevamientos a informantes calificados -, ilustran estos procesos, así como la situación social crítica, por la que atravesaron durante los años de la crisis 2001-2003, los habitantes de Montevideo. Algunos problemas son de carácter estructural – de larga data – y otros coyunturales, debido a la “pobreza reciente”, que afectó a miles de familias y en particular a sectores de clase media en dichos años. Ambas cuestiones están siendo enfrentadas por diversas políticas a partir del 2005; por lo cual durante estos últimos cuatro años se están cosechando los frutos de las nuevas orientaciones políticas económicas y sociales, en generación de empleos, educación, salud y condiciones de vida para los sectores carenciados de la sociedad.

## 4.5 La heterogeneidad socio territorial metropolitana en la perspectiva de los actores locales

A partir del estudio sobre la percepción y opinión de los actores locales en varias zonas del Área Metropolitana de Montevideo, se analiza su visión de los problemas presentados anteriormente. La información relevada permite complementar el análisis cuantitativo y obtener la visión que sobre los procesos y cambios sociales tienen los informantes calificados de esta región del país.

Así, desde una perspectiva complementaria a la desarrollada en capítulos anteriores, se analizan las transformaciones sociales, los problemas y las desigualdades y los cambios culturales y en la vida cotidiana a partir de la percepción pública y según la opinión de los protagonistas locales a nivel departamental. La información se basa en una serie de entrevistas estructuradas a “informantes calificados”, o sea actores sociales que por su inserción institucional y conocimiento de su zona, pueden brindar información y opinión sobre las condiciones de vida.<sup>22</sup>

El relevamiento permitió obtener información sobre las características de los procesos estudiados y que no están disponibles o surgen de datos estadísticos y por otro lado, profundizar en las opiniones y representaciones que los protagonistas a nivel local, tienen sobre su realidad social. Ya sea, en forma personal, insertos en instituciones o redes locales estas personas, tienen un conocimiento cercano y cotidiano de la problemática y constituyen sujetos activos de los procesos locales, por estos motivos los denominamos “actores sociales a nivel local”.

Como ello no constituye una metodología estadísticamente representativa no se cuantificaron las repuestas. No obstante, en algunos casos en que las respuestas son reiteradas, ello se enfatiza de alguna manera, por el mismo motivo emergen percepciones contradictorias en algunos cuadros. En suma, se trata de un relevamiento útil como un primer abordaje de temas, sobre los cuales no hay información cuantitativa y sobre los que tampoco tiene porque existir consenso por parte de los actores.

El análisis realizado permite concluir que existe una concordancia entre la información estadística y la percepción de los actores en torno a los problemas y desigualdades sociales, pues constata una problemática muy compleja derivada de la grave situación socioeconómica producida entre los años 2001 al 2003 en el país. En tal sentido, los informantes calificados confirman el crecimiento de la población carenciada y el fuerte empobrecimiento, que acompañado por el crecimiento poblacional agudizó problemas y desbordó las capacidades sociales e institucionales para solucionarlos en dichos años. Los actores locales identificaron un deterioro en las condiciones de vivienda, salud y educación, a lo que se suman aspectos subjetivos y en el estado de ánimo colectivo -desesperanza, resignación, violencia, inseguridad, falta de entusiasmo y perspectivas-.

Todos estos fenómenos redundan en la fragmentación de la comunidad, que se manifiesta como fractura de los lazos sociales existentes, cuya dimensión simbólica se manifiesta en desconfianza generalizada y sensación de inseguridad. En relación a las percepciones sobre los problemas y desigualdades sociales, surgen elementos coincidentes con investigaciones sobre las dinámicas metropolitanas en otros países (de Mattos op.cit.). Las nuevas formas de exclusión y marginalidad causadas por dinámicas estructurales también están presentes en esta zona de Uruguay y son percibidas a nivel local.

En el Cuadro siguiente se presentan los principales problemas y desigualdades sociales de la zona según los actores locales. Los temas planteados dan cuenta de

---

22 Así, se realizaron en el año 2007, una serie de 35 entrevistas a informantes seleccionados a partir de su inserción en diferentes zonas del Area Metropolitana de Montevideo, pertenecientes a diversas esferas institucionales – gobierno, técnico, organizaciones sociales, etc.-, buscando contemplar la diversidad de enfoques y visiones disciplinarias existentes.

los procesos de empobrecimiento y exclusión social señalada en capítulos anteriores según los indicadores estadísticos. Se trata de fenómenos que han tenido un fuerte impacto a nivel local y en la vida cotidiana del área metropolitana.

### Cuadro 17

#### PERCEPCIÓN DE PROBLEMAS Y DESIGUALDADES SOCIALES EN EL AREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

Sub áreas	Problemas y desigualdades sociales
Barros Blancos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza y exclusión socio-cultural</li> <li>• División que produce en la población la carretera</li> <li>• Crecimiento desorganizado de la urbanización e inundaciones</li> <li>• Contaminación industrial</li> </ul>
Ciudad de la Costa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de infraestructura urbana y deterioro</li> <li>• Contaminación por falta de saneamiento</li> <li>• Crecimiento de asentamientos irregulares en zonas inundables y conflictos</li> <li>• Barreras sociales ente áreas al sur y norte.</li> <li>• Escuelas desbordadas con el crecimiento poblacional.</li> </ul>
Las Piedras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problemática del consumo de pasta base, pegamento y de alcohol</li> <li>• Tercerización, informalismo y autoempleo.</li> <li>• Deterioro y pérdida de la “cultura del trabajo”</li> <li>• Prostitución como estrategia económica para muchas familias</li> <li>• Inundaciones del arroyo Las Piedras y otros</li> <li>• Enseñanza secundaria no llega a todos los jóvenes</li> </ul>
Paso Carrasco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La inseguridad</li> <li>• Desintegración entre “los nuevos” y “los viejos” habitantes</li> <li>• Desigualdad creciente entre los barrios privados y los asentamientos</li> <li>• Falta de trabajo digno y estable</li> <li>• Carencia de lugares de esparcimiento (club, gimnasio, espacios públicos)</li> </ul>
Ciudad del Plata	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de servicios públicos y saneamiento</li> <li>• Falta de lugares públicos y espacios de recreación</li> <li>• Problemas de drogadicción</li> <li>• Agudización de la desintegración familiar</li> </ul>

Fuente: Capítulo Social Libro Blanco Area Metropolitana. OPP Agenda Metropolitana (Veiga y Rivoir 2007 op.cit.).

Gran parte de los problemas identificados por los informantes calificados, reflejan la conjunción del proceso de crecimiento demográfico en el Área, con el empobrecimiento de la población. Este proceso ha generado o agudizado problemas sociales, ambientales, y saturado los servicios sociales existentes que usualmente los contienen o resuelven. Por otra parte, el crecimiento de asentamientos irregulares y los barrios privados durante esta década, evidencian la consolidación de un proceso de segregación residencial sin precedentes en la sociedad uruguaya.

Si bien muchos de estos problemas vienen experimentando una mejora desde el año 2006 – a partir de distintos programas sociales y políticas económicas -, según los datos estadísticos, no tienen su correlato en el cambio de la percepción pública. La reversión es lenta y no tiene el mismo impacto positivo a nivel de las percepciones como lo tuvo de negativo durante la crisis del 2001-2003. En resumen se evidencian mejoras a partir de las políticas implementadas a partir del 2005 (por ej. Plan de Emergencia), pero subsisten problemas sociales que refieren a problemas estructurales como la precarización del empleo entre otros.

### Cuadro 18

#### PERCEPCIÓN DE LOS CAMBIOS CULTURALES Y DEL “ESTILO DE VIDA

Transformaciones	Problemas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en la constitución de la familia, valores y normas de convivencia</li> <li>• Cambios en cultura y pautas de consumo</li> <li>• Mejoras en servicios de salud y educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos interacción social</li> <li>• Desconfianza y menos solidaridad</li> <li>• Falta de propuestas, espacios y políticas para los jóvenes</li> <li>• Pérdida de poder adquisitivo y vida más “precaria” de la clase media.</li> </ul>

Fuente: Veiga y Rivoir 2007.

Complementariamente, en el cuadro 18 se ilustran los principales cambios en los estilos de vida, que surgen del análisis cualitativo de opiniones. En cuanto a las transformaciones detectadas, dos elementos destacados implican cambios estructurales y de políticas. Los cambios socio-económicos identificados (por ej.: deserción escolar, salida de la mujer al mercado laboral, empobrecimiento), generan a largo plazo efectos en las familias y en las pautas de convivencia.

Dichos fenómenos coexisten con los procesos generados por la globalización, cuyo exponente más mencionado es el consumismo que influye sobre las expectativas en relación a los salarios, la calidad de vida y acceso a bienes y servicios en general. Estas demandas de consumo se constatan a partir de distintos síntomas que varían según las características socio- culturales de la población. Así es que se mencionan el consumo desmesurado para los ingresos, el endeudamiento permanente e incluso, la delincuencia cuando no se puede acceder vía el mercado.

En definitiva, las representaciones de los actores locales sobre su entorno cambiante y las transformaciones recientes, dan cuenta del proceso de fragmentación

social en sus dimensiones materiales y simbólicas y resulta concordante con los datos estadísticos. Sin embargo, la reversión en las tendencias de aumento de la pobreza y exclusión que surge de los datos cuantitativos analizados, no coincide muchas veces con la percepción pública. Si bien, los informantes reconocen el impacto positivo de las políticas implementadas por el Gobierno a partir del 2005, el deterioro socio-económico previo ha sido de tal magnitud y sus efectos tan profundos que los resultados de las políticas sociales para muchas personas resultan insuficientes, en relación a los cambios necesarios que aparecen como de largo aliento.

## **Resumen de las principales transformaciones y tendencias en Montevideo y el Área Metropolitana.**

En síntesis, los hallazgos presentados contribuyen al conocimiento e interpretación de los procesos sociales, tanto a nivel de los elementos y tendencias que surgen del análisis estadístico y cuantitativo, como de las diversas “imágenes de la ciudad” de los protagonistas locales en relación a la “construcción subjetiva de la ciudad y el territorio”. Sin duda, ambas perspectivas son necesarias para configurar el mapa social y territorialmente fragmentado y en tal sentido, fundamentan la definición e implementación de políticas y programas públicos.

Como se ilustra en secciones anteriores, del análisis estadístico y Mapas surge claramente que Montevideo y su Área Metropolitana, constituyen una realidad social heterogénea y compleja, que incluye barrios y áreas locales con características y dinámicas propias. Si bien, presentan en común muchos problemas y dinámicas sociales, también tienen historias, redes sociales y características económicas productivas diferentes. Este aspecto es importante, en términos de las acciones y políticas que a ellas se dirigen, tanto en sus contenidos como en su metodología de abordaje.

En este contexto, recordamos que si bien una de las hipótesis centrales sobre las “ciudades globales”; plantea que la transformación industrial y la expansión de los servicios, llevaría a una estructura social dual, a nivel del empleo e ingresos; investigaciones realizadas en distintos países, contrastan esta tendencia a la dualización, y demuestran que se viene 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. A la luz del caso de Montevideo, podemos sostener que estas hipótesis se confirman, como observamos en los cuadros y mapas con la distribución de niveles ocupacionales y estratificación social.

En tal sentido, teniendo en cuenta los análisis de ciudades como Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina) a los que se suman los resultados de la presente investigación, se confirman estas tendencias y permiten afirmar que la pobreza se manifiesta en todo el espacio urbano. Asimismo, los estratos y clases altas, ocupan espacios con escasa integración social, mientras que las clases medias están dispersas en la totalidad del territorio urbano. (Koch y Valdés 2008, Veiga y Rivoir 2008<sup>a</sup>).

Este hallazgo refleja la influencia en las ciudades de procesos como: la reestructuración económica y los cambios en el empleo, la nueva composición de los hogares y los roles familiares, la diversificación de pautas culturales y del consumo, que inducen significativas transformaciones en los patrones de estratificación social, y particularmente en las clases medias, que se manifiestan en su diferenciación en el espacio urbano. En el caso de Montevideo encontramos que tanto los indicadores sociales, como el estudio cualitativo de opiniones, coinciden con estas tendencias.

Por otra parte, las opiniones relevadas reflejan la situación social crítica, por la que ha pasado la población y aún prevalece en distintas áreas de la ciudad. Aún en barrios, que tienen una población mayoritariamente de clase media, la situación socioeconómica de estos sectores poblacionales, ha estado comprometida desde la crisis de 2001-2003. Algunos problemas han sido y son enfrentados por diversas políticas públicas del Mides, OPP e Intendencia Municipal de Montevideo y Canelones.

Sin embargo, la percepción pública señala una fractura socioeconómica y cultural cuya recuperación necesariamente será de largo aliento. A ello contribuyen también los problemas estructurales, que se arrastran desde décadas y tienen que ver con los aspectos productivos y demográficos agudizados y profundizados por la crisis.

En definitiva, atendiendo a los elementos analizados, resulta necesario consolidar políticas sociales integrales para diversos grupos objetivo, en función a sus características, necesidades y demandas específicas. De tal forma, en muchas ciudades y contextos del país, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los “pobres” y las clases bajas, sino a otros estratos de población considerando la importancia de las clases medias y los procesos de empobrecimiento y fragmentación socioeconómica, tal como se analizó a partir de los indicadores sociales y el relevamiento cualitativo.

En esta perspectiva, 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 recuperación plena 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.



# ESTRUCTURA SOCIAL Y TENDENCIAS RECIENTES: ESTUDIO DE CASO PAYSANDÚ

A continuación se desarrolla el Estudio de Caso de Paysandú, y en tal sentido, recordamos que la configuración social y territorial de un área determinada y sus desigualdades espaciales y socioeconómicas, se asocian a los diferentes niveles de vida de la población local. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes a los procesos de desarrollo, que expresan las diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio.

En dicho contexto, la Regionalización y Tipología departamental presentada en el capítulo 2, resultado de nuestra investigación contribuye al análisis de las características básicas de agrupamientos departamentales homogéneos, a través de la identificación de “subespacios nacionales” con rasgos similares, en función a un conjunto de indicadores representativos de la estructura socioeconómica local. De tal forma, Paysandú integra la región LITORAL, conjuntamente con Salto, Río Negro y Soriano. El Estudio comprobó que en el contexto nacional, Paysandú tenía de acuerdo al último Censo, áreas con niveles medio de desarrollo social, - básicamente expresada en su ciudad capital, a partir de sus mejores índices de desarrollo socioeconómico -. Por otra parte, - como la mayoría de los departamentos del Norte y Centro del país -, Paysandú presenta en su interior departamental, zonas con bajo nivel de desarrollo social, pueblos y áreas con bajos niveles de desarrollo económico y carencias en los niveles de vida de su población.

Respecto a esta cuestión, es importante reiterar que estudios en base a datos censales y Encuestas de Hogares del INE, han demostrado que la diferenciación social y económica, se manifiesta no solamente a “nivel intraregional” (entre los diferentes departamentos); sino especialmente a “nivel intradepartamental”, en la medida que la población con carencias básicas, es tradicionalmente mayor en las ciudades pequeñas que en las mayores (DINOT-MVOTMA 1998, Veiga y Rivoir 2004 op.cit. INE 2009). Asimismo, distintos indicadores vinculados a la reactivación económica posterior al 2005, señalan que se están produciendo durante los últimos años significativos cambios, tales como diversas transformaciones agropecuarias, tipo de empleos calificados, acceso a servicios y tecnología, etc., en los centros urbanos pequeños (Piñeiro 2010, Riella 2009).



De todas formas, una conclusión importante a destacar es que las potencialidades y restricciones en los niveles de vida, varían intra regionalmente y al interior de cada departamento y microrregión; en la medida que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en que se inserta una ciudad o pueblo y su población, ya sea en zonas dinámicas, agroindustriales, de servicios, en ciudades medias o áreas fronterizas. En definitiva, toda clasificación o tipología de áreas locales, debe evaluarse en función a los factores que configuran la dinámica territorial y socioeconómica nacional y regional, como son: el tipo de inserción y estructura socioeconómica, los impactos de la reestructuración productiva y la globalización, etc.

Por otra parte, en relación a los niveles de “cohesión social” en el medio rural uruguayo, se verifica que Paysandú, ocupa un lugar intermedio en el contexto nacional, - en correspondencia con nuestra regionalización -, aunque constituye un hecho destacable que es uno de los departamentos con mayor extranjerización de la tierra del país (Riella 2008 op.cit.). En esta perspectiva y considerando la ausencia de datos censales actualizados - y para compensar en parte esta restricción -, se han reprocesado los micro datos de las Encuestas de Hogares del INE (total departamental), tal como se presentan a continuación.

En tal sentido, mediante la construcción de indicadores sociales, se puede apreciar la evolución de dimensiones socioeconómicas básicas en años recientes, y visualizar las tendencias a nivel local. Dichas características, deben interpretarse, en función a los procesos socioeconómicos que a nivel micro regional, vienen ocurriendo en los últimos diez años en el país.<sup>23</sup> De tal forma, en el cuadro siguiente se presentan los principales indicadores comparando a Paysandú con Montevideo y el Interior (Encuesta Hogares INE 2009).<sup>24</sup>

---

23 Solamente cuando se realice el Censo de Población en 2011, será posible desagregar la información, a nivel micro regional, y apreciar entonces los cambios a dicho nivel.

24 Como señalamos la Encuesta de Hogares ampliada del INE 2009 EHNA, representa a toda la población departamental; mientras que hasta el 2005, solo abarcaba a las localidades mayores de 5000 habitantes, lo cual significa una mejora sustantiva.

Línea de pobreza actualizada 2006 INE.

**Cuadro 19**  
**INDICADORES SOCIOECONÓMICOS - 2009**  
**PAYSANDÚ, INTERIOR Y MONTEVIDEO \***

Indicadores Socioeconómicos 2009	Montevideo	Resto Interior	Paysandú
% Desempleo Jóvenes	15,9	15,0	17,5
% Desempleo Mujeres	9,5	9,8	10,8
% Nivel Educativo Bajo PEA	19,5	36,8	31,0
% Nivel Educativo Medio "	51,8	51,8	54,7
% Nivel Educativo Alto "	28,7	11,4	14,3
% Vivienda sin agua de red	0,5	14,9	11,2
% Vivienda sin saneamiento	17,1	55,0	39,6
Ingreso p/ cápita Hogares \$	15.486	9.904	9.814
Ingreso 20% Hogs. + pobres	5.826	4.270	4.357
Ingreso 20% Hogs. + altos	21.547	12.907	13.181
% Hogares Pobres*	17,0	12,8	15,1
% Población Pobre*	24,0	18,8	23,6
Estratificación de Hogares			
% Bajo	10,1	14,6	13,5
% Medio Bajo	17,8	28,3	29,4
% Medio	30,4	32,3	31,4
% Medio Alto	19,7	14,6	13,9
% Alto	22,0	10,3	11,8

Los diferentes indicadores fueron seleccionados en base a su utilidad demostrada para representar a diversos fenómenos sociales y económicos a nivel local, tal como surge de investigaciones anteriores (op. cit. 1991 y 2004), así como de organismos internacionales como el PNUD, CEPAL, etc. En tal sentido, a continuación se presentan los datos procesados para Paysandú, en función a las distintas dimensiones de análisis: tendencias demográficas, niveles educativos, la situación del empleo, los niveles de ingresos y la pobreza y la estratificación social.

## 5.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas

En primer lugar, corresponde observar que en un país con sus características de población envejecida y bajísimo crecimiento demográfico, es imprescindible considerar su evolución durante los últimos veinte años, para tener una referencia del dinamismo y/ o estancamiento de las áreas subnacionales. En efecto, observamos previamente que las tasas de crecimiento y migración poblacional a nivel departamental identificadas en Estudios anteriores y recientes, permiten apreciar varias tendencias. Así por un lado, es sabido que durante el período intercensal 1985-1996 y al 2004, áreas de Canelones y Maldonado, han reforzado su concentración demográfica, con una tasa notoriamente mayor que el resto.

Asimismo, el crecimiento de la población urbana y de la urbanización, ha continuado su avance en todo el país, y particularmente en los departamentos del Sur y en el Área Metropolitana; mientras que en departamentos como Flores, Lavalleja, Rocha y otros, ha seguido el proceso de vaciamiento poblacional iniciado hace muchas décadas, con altas tasas de emigración. En este contexto, a nivel general, el vaciamiento poblacional del medio rural continúa su tendencia mantenida desde décadas anteriores, que fue particularmente significativa en el período 1985-1996 en el Litoral, (con menores índices de emigración rural en el Sureste, a partir de la producción intensiva y mejores condiciones de vida). Estas tendencias están cambiando, y solamente cuando se realice el Censo del 2011, se podrán conocer los efectos de los cambios en la estructura productiva en el agro y en los centros poblados menores, donde se están perfilando transformaciones y mejoras en los niveles de vida de su población.<sup>25</sup>

En esta perspectiva, los Mapas de crecimiento intercensal y migración del capítulo 3, permiten apreciar un conjunto de tendencias, en relación a la concentración poblacional y ubicar a Paysandú en dicho contexto. Así por ejemplo, las tasas de crecimiento intercensal y las tasas de inmigración y emigración departamental, ilustran las diferenciales capacidades de atracción y expulsión poblacional, a nivel local (UNFPA-PP-FCS 2008). Es sabido que las migraciones internas, no tienen solamente importantes impactos económicos y laborales, sino también significativas consecuencias sobre la vida social y comunitaria; en la medida que conllevan el envejecimiento de la población residente en las áreas expulsoras, donde luego pautas culturalmente conservadoras, retroalimentan el estancamiento y la falta de dinamismo en dichas comunidades.

Además, en función al acelerado proceso de emigración internacional de los últimos años, hasta que no se disponga de los nuevos datos censales en 2011, no podrá cuantificarse ni evaluarse la pérdida de población emigrante al exterior, que han tenido las diferentes áreas del país. Aunque según los informantes calificados de nuestro Estudio de Caso, Paysandú ha tenido en tal sentido, significativos contingentes de población joven emigrante internacional en los últimos años.

A nivel nacional, Paysandú es uno de los departamentos que han tenido el crecimiento poblacional 1996-2004, más bajo. Por otra parte, sus tasas de emigración e

25 Entre tales cambios se destacan el uso y difusión de tecnologías en el medio rural y en los pueblos, el desplazamiento de población urbana al medio rural y su recíproca, la denominada ru-urbanización, el cambio en las pautas culturales de los habitantes de áreas rurales y pueblos pequeños, etc.

inmigración departamental también son relativamente bajas en estos últimos años. A nivel departamental, también los datos de crecimiento según sección censal (Mapa Anexo Estadístico), ilustran el crecimiento y la pérdida de población en el período 1996-2004 de algunas áreas, demostrando la mayor capacidad relativa de absorción poblacional, por parte de la capital departamental y otras microrregiones. Ello se relaciona con la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida por diferentes sectores poblacionales, en su desplazamiento y movilidad.

## 5.2 Los niveles educativos y el mercado de empleo

A los efectos de apreciar la evolución educativa de la población departamental, se procesaron los datos correspondientes. De tal forma, los niveles educativos de la población económica activa (PEA) de Paysandú – y su evolución –en el período 2001 - 2009, se ilustran en el siguiente cuadro. Allí se aprecia, una mejora en los niveles de calificación de la población en estos años, lo cual coincide con la tendencia general a nivel nacional, que muestran una expansión educativa y los mejores niveles alcanzados durante este período.

Es importante señalar, que aún considerando la crisis que sufrió el Uruguay durante los primeros años de esta década, se produjo un leve aumento en los niveles educativos, llegando así al 2009, con casi una tercera parte de su PEA con nivel bajo o primario; un 55% que alcanza el nivel medio o secundario y un 14% con una formación terciaria y superior. Por otra parte, se destaca que en comparación con el resto de los departamentos, Paysandú presenta mejores niveles educativos que el promedio del Interior.

**Cuadro 20**  
**PAYSANDÚ - NIVELES EDUCATIVOS DE LA PEA %**  
**EVOLUCIÓN 2001- 2009**

Años / Indicadores	2001	2004	2009
Nivel Ed. Bajo Primario	36,0	30,0	31,0
Nivel Ed. Medio Secundario	54,3	56,2	54,7
Nivel Ed. Alto Terciario	9,7	13,8	14,3
Total	100	100	100

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares INE. Departamento Sociología y B. Datos FCS. PEA. Población Económica Activa. Niveles Educativos: Primario, Secundario y Terciario.

A los efectos de conocer la correspondencia entre los niveles educativos de la población departamental de acuerdo a su absorción por el mercado laboral, se procesaron los datos de la PEA correspondientes al 2009, que se ilustran en el cuadro 21. En tal sentido, se aprecia por un lado, que casi la mitad de las personas de nivel educativo primario, desempeñan ocupaciones de tipo bajo (operarios y trabajado-

res no calificados); mientras que un 45 % trabajan como empleados y trabajadores calificados (tipo ocupación medio). Por otra parte, casi el 60 % de la población con nivel secundario, tienen ocupaciones del tipo medio. En el otro extremo, aquellos con educación superior o terciaria, se desempeñan en su mayoría (57%) como técnicos, profesionales y directivos.

**Cuadro 21**  
**PAYSANDÚ - TIPOS DE OCUPACIÓN<sup>26</sup> SEGÚN NIVEL EDUCATIVO**  
**PEA 2009**

TIPOS DE OCUPACIÓN (según nivel)	NIVEL EDUC. Primario	NIVEL EDUC. Secundario	NIVEL EDUC. Terciario
Bajo	49%	33%	6%
Medio	45%	59%	37%
Alto	7%	7%	57%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta Hogares INE. Departamento Sociología y B. Datos FCS.

En definitiva, existe una correspondencia relativa entre el nivel educativo y el tipo de ocupación, aunque la rigidez y restricciones de la economía departamental, llevan a muchas personas a desempeñar empleos de inferior calificación a la que realmente tienen.

Por otra parte, según nuestro Estudio de Paysandú, en los últimos cinco años no se produjeron cambios muy significativos en los tipos de ocupación de la población urbana. No obstante, se destaca que los empleos que tuvieron el aumento más importante corresponden a los trabajadores calificados en el agro, consistentes con la expansión del sector durante estos años. Por otro lado, hubo un leve incremento de los empleos de mayor calificación como profesionales, técnicos y directivos; y una disminución de los empleos calificados en la industria (Veiga y Rivoir 2008b).

Como se planteó anteriormente, estos datos, deben evaluarse en el contexto del proceso de reestructuración productiva por la atravesó el Uruguay y en particular Paysandú durante muchos años, y en los cuales aumentó el trabajo inestable o precario y las condiciones laborales presentan carencias y restricciones diversas para distintos tipos de empleos. En este sentido, deben considerarse los índices de desempleo, que si bien tuvieron picos muy altos durante los años de crisis, han bajado sensiblemente – y continúan descendiendo en los últimos años claramente. De todas formas, como ocurre a nivel nacional, subsiste la falta de empleos entre las mujeres y particularmente entre los jóvenes, donde todavía las tasas llegan al 18% en el 2009; lo cual sin duda constituye uno de los problemas importantes socioeconómica y culturalmente, por sus consecuencias en la sociedad local.

<sup>26</sup> Los tipos ocupacionales corresponden a: Nivel Bajo: operarios y trabajadores no calificados; Medio: Trabajadores calificados y empleados; Alto: Directivos, profesionales y técnicos.

**Cuadro 22**  
**INDICADORES DE EXCLUSIÓN SOCIO LABORAL**  
**T. DESEMPLEO EVOLUCIÓN 2001- 2009**

Tasas / Años	2001	2004	2009
T. Desempleo Total	12,8	16,2	8,3
T. Desempleo Jóvenes 15-29	25,2	31,8	18,0
T. Desempleo Femenina	17,1	23,5	10,4

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hog. INE. Depto. de Sociología y Banco Datos FCS.

Es sabido que estos fenómenos tienen una alta complejidad, en función a sus implicancias sociales, culturales y psicológicas, y por consiguiente sus impactos a nivel de la sociedad local. En tal sentido, una investigación realizada en Paysandú, ha demostrado los efectos de la denominada “reestructuración económica” y la desindustrialización procesada en el departamento durante los últimos diez años sobre la población (cf. Leal 2005).

### 5.3 La evolución de los ingresos y la pobreza

Complementando los datos anteriores sobre el mercado de empleo, se presentan a continuación los correspondientes a los niveles de ingreso de los hogares y su evolución en los años 2001-2009. Los resultados del cuadro siguiente, muestran la diferenciación en los ingresos promedio, de los hogares más pobres y aquellos del quintil superior de ingresos (20% de hogares más ricos). Se comprueba de tal forma, el fuerte deterioro en todos los niveles de ingreso hasta el 2004, así como la importante recuperación de los mismos en años posteriores.

Asimismo, comparando las cifras de Paysandú con la media del Interior, resulta que los ingresos de los hogares sanduceros son levemente inferiores al promedio departamental del Interior, particularmente en los hogares más pobres.

**Cuadro 23**  
**PAYSANDÚ - NIVELES DE INGRESOS DE LOS HOGARES**  
**EVOLUCIÓN 2001- 2009 (\$ DEFLACTADOS)**

Años/ Indicadores	2001	2004	2009
Ingreso Medio Hogares	5110	4040	10103
Ingreso Hogares % + Pobres	2152	1649	4685
Ingreso Hogares % + Ricos	7361	5643	13686

Fuente: Procesamiento micro datos En. Hog. INE. Departamento de Sociología y B. Datos FCS.

En definitiva, estos resultados tienen una estrecha relación con los niveles de pobreza que nuestro país y su población sufrieron desde fines de los años noventa hasta los primeros años de esta década, y que fueron muy significativos en Paysandú, como se aprecia a continuación. Por otro lado, la importante disminución de la pobreza lograda luego del 2005, se verifica al igual que en el resto del país, como resultado de la reactivación económica y las políticas sociales implementadas por el gobierno nacional y municipal.

**Cuadro 24**  
**PAYSANDÚ - NIVELES DE POBREZA**  
**EVOLUCIÓN 2001- 2009 (% HOGARES)**

Años/ %	2001	2004	2009
Hogares Pobres	14,4	31,2	12,9

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hogs. INE Departamento Sociología y B. Datos FCS.

En efecto, a partir del año 2005, en el contexto de coyunturas económicas favorables y por la implementación de políticas sociales y de combate a la pobreza, disminuyeron los índices de pobreza e indigencia notablemente. Los datos del INE para el 2004, demuestran la magnitud de la crisis en Paysandú en los años de la crisis. Luego los niveles de pobreza e indigencia, descendieron significativamente, aún cuando siguen siendo elevados. En tal sentido, debe señalarse que las cifras más recientes del INE para el 2010, indican que dichos niveles continúan descendiendo a nivel nacional.<sup>27</sup>

Asimismo en este contexto, corresponde reiterar que las tendencias verificadas en el período 1998- 2003, aumento del desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral-, junto con el descenso de los ingresos de vastos sectores de población, constituyeron factores determinantes en el surgimiento de “nuevas formas de pobreza” y del “empobrecimiento de la clase media”, en la sociedad uruguaya.<sup>28</sup>

En el caso uruguayo - y particularmente en Paysandú -, el Estudio realizado demuestra que fueron muy significativos, los impactos sociales que tuvo la crisis socioeconómica del 2001, y el consiguiente “deterioro del nivel de vida de la clase media”, a través de diversas manifestaciones y consecuencias en la población; tales como la desintegración familiar, problemas de convivencia social, violencia, vicios sociales, etc., tal como surge del estudio cualitativo de la opinión pública local (Veiga y Rivoir 2008b).

27 Un estudio mediante análisis multivariado del Departamento de Sociología de la FCS, indica que las tendencias estadísticas de largo plazo, demuestran que los factores determinantes en la dinámica de la pobreza, son; 1) el salario real, 2) el excedente de desempleados y trabajadores informales y 3) el crecimiento del PBI (Longhi y Fernández 2003).

28 En esta perspectiva, Estudios comparativos realizados en distintos países, han demostrado que cuando estas condicionantes persisten por cierto tiempo, - los cambios en el mundo laboral y la falta de cobertura de Seguridad Social -, influyen en la vida cotidiana de múltiples formas, estimulando diversas formas de desintegración social y segregación (Mingione 1998).

Diversos indicadores socioeconómicos y las estadísticas oficiales del INE, referidas a la situación social y la pobreza, indican que en el 2009, las condiciones de vida de la población han mejorado con respecto a los años anteriores. Asimismo una investigación de la Regional Norte (UDELAR), sobre Paysandú verificó una mejora en los índices de calidad de vida de los sectores pobres, mediante la superación de carencias críticas, por la que atravesó dicha población en los primeros años de la década (Ríos G. y Leal J. 2007). Este proceso de “movilidad ascendente” es coincidente con la evolución en las pautas de estratificación social que se presentan a continuación.

## 5.4 La estratificación social y su evolución reciente en Paysandú

Profundizando el análisis de los procesos de fragmentación socioeconómica a nivel local, se evaluaron las pautas básicas de la estratificación social. De tal manera, para aproximarnos al estudio de las diferentes clases sociales, se clasificaron los hogares y su población, según el índice de estratificación social (que combina niveles de ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 2001- 2009, tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

En primer lugar, observamos que para analizar los cambios en la estratificación social durante los últimos diez años, debe considerarse como elemento fundamental, el proceso de deterioro socioeconómico y empobrecimiento de vastos sectores de la población nacional, que tuvo lugar como efecto de la crisis 2001-2003, con el consiguiente agravamiento en las condiciones de vida.

**Cuadro 25**  
**PAYSANDÚ - ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN\* %**  
**Evolución 1998 -2004 -2009**

<b>Estrato Socioeconómico/ % Población</b>	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>
BAJO	35,9	30,7	32,3	15,6
MEDIO BAJO	32,4	36,3	32,3	27,2
MEDIO	21,2	21,0	23,2	31,5
MEDIO ALTO	6,5	7,9	6,5	14,4
ALTO	4,1	4,1	5,7	11,4
Total %	100	100	100	100

Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo.  
Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE.  
Población urbana en localidades mayores de 5000 habitantes.



Si bien a partir del 2005 el Gobierno implementó una serie de políticas de “emergencia social”, (en alimentación, salud, educación e ingreso ciudadano), destinadas a los sectores más pobres, que lograron paliar la situación crítica; más allá de tales políticas económicas y sociales, los efectos de arrastre de la crisis, sumados a los problemas estructurales en algunos departamentos y a nivel local, así como las transformaciones en el empleo; han inducido profundos cambios y consolidado en otros casos, la composición y distribución de las clases sociales. Quizás los fenómenos más singulares, se refieren a la diferenciación de los sectores de clases medias que permiten afirmar que el Uruguay -, continúa siendo una sociedad de “clases medias” -, llegando a representar entre el 40 y 50% de la población urbana, dependiendo de las definiciones operativas utilizadas (Riella et al 2006, Veiga y Rivoir 2008<sup>a</sup>).

En tal sentido, el caso uruguayo, demuestra que los cambios en la estratificación, se relacionan fuertemente con la reducción y estancamiento del mercado de empleo formal; que estimularon, el crecimiento del trabajo por cuenta propia y la precariedad, con significativas consecuencias en los niveles de vida de las clases medias y baja. En la estructura social de Paysandú, los datos ilustran algunos de estos fenómenos, permitiendo apreciar los cambios en la estratificación social en el período 1998 - 2004 - 2009.

En primer lugar, los resultados obtenidos (cuadro 25) demuestran la existencia de significativas diferencias en la estructura social departamental, así como de su evolución en estos años. En efecto, se comprueba el aumento del estrato o clase más baja durante los años de estancamiento y crisis hasta el 2004, para luego descender a la mitad, llegando a representar solamente el 15.6% de la población total en 2009.<sup>29</sup>

Por otro lado, los sectores medios (incluyendo al estrato medio-bajo), aumentan su participación en la estructura social local, alcanzando al 58% de la población sanducera en el 2009. En el otro extremo de la pirámide social, se comprueba el aumento significativo que tuvieron durante estos años los sectores medio-altos y particularmente altos, que representan un 25% del total. Este fenómeno, coincide con la recuperación económica posterior al 2004, a través de la expansión señalada de empleos calificados; y con procesos de movilidad ascendente en la sociedad uruguaya, todavía no estudiados, y que tienen significativas implicancias en la cultura, valores y conducta de la población.

En tal perspectiva, se analizan en la próxima sección las visiones y percepción pública de la población local, profundizando desde una perspectiva cualitativa a través del Estudio de Caso, algunas de estas complejas cuestiones.

---

29 Los tamaños de las muestras departamentales de las EHNA del INE, no permiten desagregar la información para las ciudades del Interior, por lo cual solo es posible analizar a nivel del total departamental. Solamente es posible desagregar la información para Montevideo en grandes áreas, en función del tamaño muestral respectivo y de las variables analizadas.

## 5.5 Las tendencias recientes y la percepción de los actores locales

La información y análisis presentados en esta sección, se basan en el relevamiento y una serie de entrevistas a actores sociales de distintas localidades del Departamento de Paysandú que por su inserción institucional y conocimiento de su zona, brindaron información y opinión sobre las condiciones de vida. De tal forma, se presentan las percepciones acerca de los problemas y desigualdades sociales en Paysandú y su impacto sobre la vida cotidiana y en los espacios de convivencia, a partir de los cambios en el estilo de vida y la cultura a nivel local.<sup>30</sup>

Las transformaciones que ha experimentado el departamento en los últimos años son identificadas por los actores locales como importantes, y las respuestas dan cuenta de lo traumático que ha sido el proceso de reestructuración económica y productiva debido a sus consecuencias negativas en términos socio-económicos. El proceso de “desindustrialización” experimentado en el departamento, es visualizado como causante de estos problemas aunque este proceso no resulta tan lineal de acuerdo a la información de los entrevistados que identifican: “el cierre de fábricas y aumento del desempleo”, “cierre de muchas fábricas o su venta a capitales extranjeros”, “instalación de multinacionales” y “los emprendimientos emblemáticos de Paysandú industrial se han mantenido”.

En tal sentido, las opiniones y percepción relevadas, reflejan un proceso de cambios en la estructura productiva que tuvo impactos sociales y culturales muy fuertes, durante las últimas dos décadas. Por un lado, surge la imagen y percepción de la desindustrialización que responde al cambio del modelo productivo y sus consecuencias sociales de desocupación, fundamentalmente vinculadas al modelo fabril con grandes cantidades de obreros, en la medida que afectó la estructura social que caracterizó al departamento.

Por otro lado, las empresas “sobrevivientes” requirieron de menos trabajadores a la vez que los capitales extranjeros aumentaron su participación. Los resultados de estos cambios, se evidencian en las afirmaciones tales como: “aumento del desempleo”, “nueva clase media no autóctona”, o “nuevas fuentes de trabajo vinculados a la forestación, los cítricos y servicios”. Una nueva estructura ocupacional que afecta las características de la clase media local, aumenta el empleo precario y zafral y mantiene el desempleo de trabajadores fabriles especializados de difícil reinserción en el mercado laboral.

A estos procesos se agrega la última crisis del 2001 - 2003. De tal manera, algunos aspectos destacados en el Estudio por los informantes, son los impactos negativos sobre el empleo, el aumento de la pobreza, la inseguridad y diversos problemas sociales (trabajo infantil, drogadicción, delincuencia, asentamientos irregulares, emigración, deserción escolar, cierre de comercios, pérdida de calidad de vida, etc.). Sin embargo, también se mencionan transformaciones positivas tales como “las nuevas políticas sociales del Estado”, “recuperación de las playas”, “la

---

30 Un grupo de estudiantes de la Regional Norte UDELAR y de Paysandú, realizaron 30 entrevistas entre agosto de 2007 y marzo de 2008 a Técnicos/Profesionales (Docentes, Trabajadores Sociales, Psicólogos, Educadores, etc.); Sociedad Civil (vecinos, organizaciones sociales, activistas, comisiones vecinales) y Gobierno (Secretarios de juntas locales, ediles). Adicionalmente, se entrevistó en profundidad a expertos en el área de políticas sociales, educación y políticas territoriales.

realización de algunas obras como el anfiteatro y el Estadio” y se reconoce como importante el trabajo comunitario y el trabajo en red de las organizaciones sociales “heredado de una cultura fabril, cooperativa y de sindicatos”.

En primer lugar, observamos en el cuadro siguiente, la percepción de los principales problemas sociales y desigualdades sociales que afectaron al departamento. Surgen de tal modo, elementos relacionados con el proceso de pauperización de la población y sus efectos sobre los distintos sectores y ámbitos, que tuvieron lugar en el departamento desde mediados de los noventa hasta mitad de la presente década, cuando se comienza a revertir esta situación.

**Cuadro 26**

<b>PRINCIPALES PROBLEMAS Y DESIGUALDADES SOCIALES EN PAYSANDÚ SEGÚN LA POBLACIÓN LOCAL</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de fuentes de trabajo estable</li><li>• Aumento de la pobreza y marginalización cada vez más acentuada.</li><li>• Incremento de adicciones, alcoholismo, prostitución adolescente, desnutrición infantil, delincuencia juvenil, embarazo adolescente, violencia doméstica</li><li>• Disminución de oportunidades para los jóvenes</li><li>• Pronunciada migración campo – ciudad y emigración</li><li>• Incremento de asentamientos irregulares.</li><li>• Crecimiento de la inseguridad</li><li>• Dificil acceso a los servicios de salud y a la vivienda</li><li>• Cambios en el estilo de vida como consecuencia del pasaje de trabajo estable al trabajo informal e inestable.</li><li>• Desigualdad en acceso a información, capacitación y a la educación.</li><li>• Desigualdad de género.</li><li>• Pérdida de valores, falta de solidaridad</li><li>• Aumento de contrabando castiga al comercio formal.</li><li>• Aguda diferenciación entre las clases sociales.</li><li>• Empobrecimiento de la clase media.</li></ul>

Fuente: Relevamiento Dpto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

De cierta forma, muchos problemas señalados son característicos de los procesos de empobrecimiento de la clase media durante los primeros años de esta década. La pérdida de acceso a servicios (salud y educación), los efectos sobre el comercio local y la emigración, son algunos de los temas relevantes mencionados por los entrevistados. Este fenómeno es percibido por algunos como un descenso generalizado de su nivel de vida, mientras que otros lo perciben como de polarización social (pobres y clase alta).

Ello se refiere a un proceso complejo de pérdida de nivel económico de ciertos estratos altos, empobrecimiento de sectores de clase media, recuperación de nivel socio-económico en un contexto socio-laboral y productivo distinto, así como el surgimiento de nuevos sectores medios, etc. Situación que da cuenta de una fragmentación de la estructura socio-ocupacional que diversifica las situaciones y estrategias de los actores. En el caso de Paysandú, por sus características históricas, estos cambios además, tienen un fuerte impacto simbólico y afectan hasta la propia identidad local de una sociedad tradicional de “clases medias”, a nivel nacional por su empresariado y desarrollo industrial durante varias décadas.

En segundo lugar, en relación a la percepción sobre los cambios culturales y estilos de vida, el cuadro siguiente ilustra los principales cambios en la vida cotidiana, ámbitos cultural y de consumo así como a otros aspectos básicos de la estructura social, como la conformación familiar. Los cambios en la familia como institución de referencia, son muy destacados, sobre todo en lo que refiere a su ausencia en el proceso de socialización de niños y adolescentes, así como en la complementación y respaldo al sistema educativo.

Asimismo, se mencionan los cambios y la dinámica de la composición familiar, y su pérdida de incidencia frente a los medios de comunicación de masas y las nuevas tecnologías. Sin duda, constituyen elementos característicos de los cambios en las sociedades contemporáneas y de las cuales la sociedad sanducera parece no escapar. Sin embargo, este proceso combinado con el empobrecimiento y exclusión social, configuró un factor de riesgo importante durante esta década.

### Cuadro 27

#### PERCEPCIÓN SOBRE LOS CAMBIOS CULTURALES Y DEL ESTILO DE VIDA EN PAYSANDÚ

- Desintegración de la familia como institución.
- Cambio de valores.
- Pérdida de jerarquización del valor de la educación.
- Aumento del consumismo (electrodomésticos, vehículos, especialmente motocicletas).
- Aumento de la inseguridad
- Pérdida de identidad del departamento.
- La TV y la computadora pasaron a ser elementos nucleadores. Se repite.
- Aumento del uso de Internet y teléfonos celulares.
- “La gente vive más hacia adentro de su casa, participa poco de actividades comunitarias.”
- Influencia de la cultura argentina en el estilo de vida sanducero
- Aparición de nueva clase media.
- Surgen organizaciones barriales y emprendimientos cooperativos.

Fuente: Relevamiento Dpto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

Surge también entre los informantes en forma reiterada el cambio de valores. Al igual que en otras sociedades locales del Uruguay estudiadas en los últimos años, los actores locales tienden a percibir muchas transformaciones, como un proceso de “pérdida de valores”. Se trata de un proceso en interacción con los cambios en las estructuras socio-económicas y en las pautas culturales. El consumismo, la pérdida de peso de la educación como medio para la mejora de las condiciones de vida, el individualismo, y la “pérdida de identidad local”, son algunos elementos significativos que se manifiestan en la sociedad sanducera.

Por otra parte, indagamos como estos procesos han afectado a la clase media. A partir de la visión de los actores locales, se evidencia la movilidad social descendente experimentada por este sector de la sociedad, durante los últimos diez años. El descenso del nivel de vida de las clases medias surge como uno de los factores más señalados, llegando a veces al extremo de sostener “que no existe más” la clase media, que “tiende a desaparecer” o que la sociedad se polariza. Esta es una característica que se repite en varios Estudios de Caso realizados, y refiere a la percepción que tiene la población respecto a la concentración de la población en los extremos de la estructura social.

### Cuadro 28

#### PERCEPCIONES SOBRE LA CLASE MEDIA SANDUCERA

- Ha descendido el nivel de vida de la clase media.
- Es la que más se ha deteriorado.
- No existe la clase media en Paysandú.
- El desfase entre sus aspiraciones de consumo y sus recursos, la ha llevado al endeudamiento.
- Los trabajadores de clase media se ven exigidos a trabajar largas jornadas.
- “Las preocupaciones económicas han distraído las inquietudes culturales e intelectuales de una clase caracterizada por su nivel cultural.”
- El proceso de polarización de la sociedad ha hecho que la clase media ya no pueda ser la locomotora que fue.
- La clase media tiende a desaparecer. Los hijos de dicha población se acercan a las clases pobres
- Aparición de una nueva clase media compuesta por profesionales y nuevos empresarios.
- “La inseguridad es un problema primordial en dicha clase.”

Fuente: Relevamiento Dpto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

En definitiva, la percepción predominante es que los sectores de clase media no han sido considerados por las políticas públicas, sobretodo comparado con la inversión hecha desde las políticas sociales para los sectores más pobres a partir del 2005. También se plantea el problema de las dificultades para la clase media, de consumir en función a sus expectativas y aspiraciones y por tanto los problemas de endeudamiento o frustración que luego surgen. Asimismo, el aumento del consumismo en momentos de crisis, se combina con la insatisfacción respecto de su poder adquisitivo.

Por otra parte, la estructura y los “arreglos familiares” también han cambiado en las familias de clase media, uno de los entrevistados lo describe así: *“Los padres llenan a sus hijos de actividades, con deportes, clases de computación, idiomas, etc. para llenar los vacíos que ellos mismos dejan, dado que tienen que trabajar todo el día.”* Las extensas jornadas laborales son un componente señalado, y también la conformación de una nueva clase media o media alta, constituida por los rangos gerenciales de grandes empresas, los profesionales o nuevos empresarios. También es identificada como uno de los principales sectores perjudicados por las desigualdades y los problemas sociales. En resumen, la clase media sanducera es protagonista de los avatares de la sociedad local, en forma concreta, pues ha sido afectada por todos los cambios socioeconómicos de las últimas décadas y también en forma simbólica, por el peso importante que se le asigna como actor principal en la construcción de la sociedad local.

Finalmente se relevó y analizó la percepción sobre el imaginario de Paysandú en el futuro próximo. En tal sentido, es llamativo que a diferencia de los estudios anteriores de principios de la década, donde fue muy difícil obtener respuestas sobre los imaginarios futuros, en este caso se relevó un gran volumen de manifestaciones de opinión. Si bien anteriormente, ello se interpretó como una dificultad para visualizar el futuro por la desesperanza y la situación crítica reinante, la investigación reciente resulta distintiva. Este tema y dimensión de análisis, son de carácter fuertemente exploratorio, pues muchas respuestas tienden a reflejar un deseo de los entrevistados, antes que una visión prospectiva. De todas formas, las respuestas representan imágenes basadas en procesos o políticas actuales, tanto en las visiones más negativas como en las positivas. Así, el cuadro 29 muestra como sobre las perspectivas de Paysandú surgen opiniones muy optimistas y otras muy escépticas. Algunas opiniones, son manifestaciones de deseo más que proyecciones o análisis prospectivos, y la tendencia predominante se centra en lo que “debería ser”. No obstante, algunas son indicativas de estrategias concretas y propuestas viables.

## Cuadro 29

### IMAGINARIO DE PAYSANDÚ EN EL FUTURO PRÓXIMO

- Si no se efectúan cambios radicales, las brechas existentes de desigualdad aumentarían y como consecuencia aumentaría la emigración
- Lo imagino con trabajo digno para todos, hogares con las necesidades básicas para sus familias, con posibilidades de estudio dentro del departamento.
- Un Paysandú con más fuentes de trabajo y mejores salarios.
- Menor pobreza y mayor inclusión social.
- Mejora del hábitat.
- Mayor acceso a los servicios públicos.
- Regularización de asentamientos irregulares.
- Descenso de la deserción educativa.
- Mejor cobertura de salud, en cantidad de personas y calidad de la misma.
- Mayor disfrute de los espacios públicos.
- En los aspectos sociales y culturales tal vez puedan lograrse cambios positivos, sin embargo estos en alguna medida dependen de los aspectos económicos y éstos cambios suelen ser más lentos.
- Imagino un Paysandú donde todos tengan las mismas oportunidades para un desarrollo integral.
- A pesar del cambio de gobierno las cosas siguen igual o quizás peor.
- Crecimiento poblacional y una extensión de la ciudad de forma acelerada.
- Pérdida de las costumbres y tradiciones por la globalización.
- Un Paysandú mirando más hacia fuera que hacia adentro.
- Con una mayor integración regional y con iniciativa productiva.
- ¡Pujante! Con ganas de salir adelante porque hay gente emprendedora, que piensa en cómo revertir esta situación y donde poner su energía.
- Van hacer más fáciles las comunicaciones, los procedimientos para llevar adelante las cosas.

Fuente: Relevamiento Depto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

En resumen, surgen temas puntuales pues no aparecen en la percepción de los actores, opciones claras y relativamente consensuadas hacia dónde se orienta el desarrollo del departamento. Un proceso de reinserción económica con desarrollo social no surge como un proceso evidente. Por otra parte, el modelo industrial reaparece en el imaginario de los actores locales, a la vez que señalan la insatisfacción con la industrialización existente - industrias extranjeras que recurren a muy poca mano obra que es altamente calificada-

## Resumen de las principales características y cambios socio territoriales en Paysandú.

Como señalamos en páginas previas, Paysandú es uno de los departamentos que a nivel nacional, ha tenido el crecimiento poblacional intercensal 1996-2004 más bajo, siendo sus tasas de emigración e inmigración departamental relativamente bajas en estos últimos años. En el mapa correspondiente del Anexo Estadístico, se ilustra a nivel de sección censal, la mayor capacidad relativa de absorción poblacional por parte de la capital departamental y otras micro regiones en el período intercensal (1996-2004). Este fenómeno se relaciona con el desplazamiento y movilidad por parte de diferentes sectores poblacionales en la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida.

En referencia a los niveles educativos de la población económica activa (PEA) de Paysandú – y su evolución – en el período 2001 - 2009, surge una mejora en los niveles de calificación de la población en estos años, lo cual coincide con la tendencia general a nivel nacional, que muestran una expansión educativa y los mejores niveles alcanzados durante este período.

En los últimos años no se produjeron cambios muy significativos en los tipos de ocupación de la población urbana. No obstante, aparece que los empleos que más han aumentado corresponden a los trabajadores calificados en el agro, consistentes con la expansión del sector durante estos últimos años. Por otro lado, hubo un leve incremento de los empleos de mayor calificación como profesionales, técnicos y directivos; y una disminución de los empleos calificados en la industria. Si bien los índices de desempleo, tuvieron picos muy altos durante los años de crisis, han bajado sensiblemente desde el 2005 – y continúan esta tendencia en el 2010 -. De todas formas, como ocurre a nivel nacional, subsiste la falta de empleos entre las mujeres y particularmente entre los jóvenes, donde las tasas son muy altas. Este constituye uno de los problemas de mayor relevancia socioeconómica y cultural, por sus consecuencias en la sociedad local.

Por otra parte, la evolución de los niveles de ingreso de los hogares en los años 2001-2009, muestra la desigualdad entre los ingresos promedio de los hogares más pobres y aquellos del quintil superior de ingresos. Se comprueba el fuerte deterioro en todos los niveles de ingreso hasta el 2004, así como la recuperación de los mismos en los años posteriores. Asimismo, comparando las cifras de Paysandú con los promedios del Interior, resulta que los ingresos de los hogares sanduceros son levemente inferiores al promedio del Interior, particularmente en los hogares más pobres.

En el caso de Paysandú, resultan muy significativos los impactos sociales que ha tenido la crisis socioeconómica luego del 2001. El “deterioro del nivel de vida de la clase media” a través de diversas manifestaciones y consecuencias como la “desintegración familiar”, problemas de convivencia social, violencia, vicios sociales, etc. son algunos de los temas más mencionados por los actores locales. Asimismo emerge en la percepción de los actores locales la gravedad de los problemas y desigualdades enunciados, así como en elementos tales como la “pérdida de valores” y la “desaparición de la clase media”.



Como señala Kessler (op. cit.), para Argentina, también en Uruguay se produjo en los sectores medios empobrecidos un esfuerzo por “alcanzar el control simbólico de la situación” y “reclasificar” las propiedades de las instituciones y personas que se les imponen y de esta forma buscan legitimar nuevas relaciones. Según este autor, el esfuerzo de adaptación de los sectores medios a la nueva realidad, consume una dedicación enorme en la búsqueda de estabilidad y limita por tanto, su capacidad de transformar o reconstruir el propio entorno.

Por otra parte, los indicadores socioeconómicos analizados referidos a la situación social y la pobreza, muestran que en el 2009 las condiciones de vida de la población mejoraron significativamente con respecto a los años anteriores. En este contexto, los resultados demuestran diferencias en la estructura social departamental, así como de su evolución en estos años. En efecto, se comprueba el aumento de los estratos de clase baja durante los años de estancamiento y crisis, y su posterior disminución luego de las políticas implementadas a partir del 2005. Por otro lado, los sectores medios que incluyen a hogares de estratos medio-bajos, mantienen su participación en estructura social local, representando alrededor del 45% de los hogares. En el otro extremo de la pirámide social, resulta un aumento significativo durante estos años de los sectores medio-altos y particularmente altos. Este fenómeno, coincide con la recuperación económica posterior al 2004.

En suma, se comprueba que el proceso de cambios productivos y la reestructuración económica, han tenido impactos sociales y culturales muy fuertes en el caso de Paysandú. Tal como se ha señalado, por sus características históricas, estos cambios además, tienen un fuerte impacto simbólico que afectan hasta la propia identidad local, de una sociedad tradicional de “clases medias. En tal sentido, la divergencia que surge entre algunos indicadores de mejora en la situación económica de la población producida en los últimos años y la percepción pública de los problemas sociales, es una manifestación de esta complejidad. La aparente contradicción entre la medición de los problemas sociales a través de indicadores objetivos y la percepción subjetiva de la realidad social por parte de la población resultan de esta divergencia.

# ESTRUCTURA SOCIAL Y TENDENCIAS RECIENTES: ESTUDIO DE CASO SALTO

Hemos señalado que la configuración social y territorial de un territorio, así como las desigualdades espaciales y socioeconómicas, están intrínsecamente asociadas a los diferentes niveles de vida de la población local. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes a los procesos de desarrollo, que expresan las diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio.

En tal sentido, el Estudio sobre desigualdades sociales en el Uruguay del 2004 comprobó que en el contexto nacional, Salto tenía de acuerdo al último Censo, áreas con niveles medio de desarrollo social, - básicamente expresada en su ciudad capital, a partir de sus mejores índices de desarrollo socioeconómico -. Por otra parte, - como la mayoría de los departamentos del Norte y Centro del país -, Salto presenta en su interior departamental, zonas con bajo nivel de desarrollo social, correspondientes a pueblos con deficientes niveles de desarrollo económico y carencias en los niveles de vida de su población.

Por otra parte, como se ha ilustrado en el capítulo 2, Salto se ubica junto a Rivera, Tacuarembó, Artigas y Cerro Largo, entre aquellos departamentos con bajos índices de integración social y serios problemas de pobreza de la población rural nucleada y dispersa, de acuerdo a los niveles de cohesión social rural (cuadro 4). Estos departamentos coincidentemente, también se encuentran en nuestra regionalización anterior y actual, entre aquellos con los menores niveles de desarrollo social en el contexto nacional.

Asimismo, como a fines de los años noventa, la pobreza, la exclusión socio laboral y el aumento de la desigualdad, constituían rasgos importantes en las sociedades locales en el Uruguay. De tal manera, durante varios años se fue consolidando una situación crítica, por la cual atravesaron varios departamentos; tanto en función a los cambios en su estructura socioeconómica, como al “empobrecimiento creciente” de su población, desde fines de los años noventa hasta la crisis de los años 2001 - 2003.

En esta perspectiva y considerando la ausencia de datos censales actualizados - y para compensar en parte esta restricción -, se han reprocesado los micro datos de las Encuestas de Hogares del INE (total departamental), tal como surgen del estudio reciente y se presentan a continuación (Veiga y Rivoir 2008c). En tal sentido, mediante la

construcción de indicadores sociales, apreciamos la evolución socioeconómica durante los años recientes y las principales tendencias a nivel local. Dichas características, deben interpretarse, en función a los procesos sociales y económicos que a nivel micro regional, vienen ocurriendo en los últimos diez años en el país.<sup>31</sup>

De tal forma, en el cuadro siguiente, se presentan los principales indicadores que permiten comparar a Salto con Montevideo y los departamentos del Interior, según la Encuesta de Hogares ampliada del INE 2009.<sup>32</sup>

**Cuadro 30**  
**INDICADORES SOCIOECONOMICOS - 2009**  
**SALTO, RESTO INTERIOR Y MONTEVIDEO \***

INDICADORES SOCIOECONOMICOS 2009	MONTEVIDEO	TOTAL INTERIOR	SALTO
% Desempleo Jóvenes	15,9	15,0	19,5
% Desempleo Mujeres	9,5	9,8	11,6
% Nivel Educativo Bajo PEA	19,5	36,8	29,8
% Nivel Educativo Medio "	51,8	51,8	52,5
% Nivel Educativo Alto "	28,7	11,4	17,7
% Vivienda sin agua de red	0,5	14,9	1,7
% Vivienda sin saneamiento	17,1	55,0	22,5
Ingreso p/ cápita Hogares \$	15486	9904	10286
Ingreso 20% Hogs. + pobres	5826	4270	3835
Ingreso 20% Hogs. + altos	21547	12907	13349
% Hogares Pobres*	17,0	12,8	17,3
% Población Pobre*	24,0	18,8	24,0
<b>Estratificación de Hogares</b>			
% Bajo	10,1	14,6	17,8
% Medio Bajo	17,8	28,3	24,2
% Medio	30,4	32,3	28,9
% Medio Alto	19,7	14,6	15,0
% Alto	22,0	10,3	14,1

\*NOTA: Los datos corresponden a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2009 INE (Inst. Nacional de Estadística), que representa a la población departamental.

Fuente: Procesamiento de micro datos de la Encuesta Nacional Hogares Ampliada. INE. Departamento de Sociología y Banco Datos Facultad Ciencias Sociales. UDELAR. Línea de pobreza actualizada 2006 INE.

31 Solamente cuando se realice el Censo de Población en 2011, será posible desagregar la información, a nivel micro regional y de áreas menores para apreciar entonces los cambios a dicho nivel.

32 Recordamos que la Encuesta de Hogares ampliada del INE 2009, representa a toda la población departamental; mientras que hasta el 2005, solo abarcaba a las localidades mayores de 5000 habitantes, lo cual significa una mejora sustantiva.

Como señalamos en el capítulo anterior, los diferentes indicadores fueron seleccionados en base a su utilidad demostrada para representar a diversos fenómenos sociales y económicos a nivel local, tal como surge de nuestras investigaciones anteriores (op. cit. 1991 y 2004), así como de organismos internacionales como el PNUD, CEPAL, UNRISD, etc. En tal sentido, a continuación se presentan varios indicadores, correspondientes a las principales dimensiones de análisis: tendencias demográficas, niveles educativos, la situación del empleo, los niveles de ingresos y la pobreza y la estratificación social.

## 6.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas

En este contexto, a nivel general, el vaciamiento poblacional del medio rural continúa su tendencia mantenida desde décadas anteriores, que fue particularmente significativa en el período 1985-1996 en el Litoral, (con los menores índices de emigración rural en el Sureste, a partir de la producción intensiva y mejores condiciones de vida). Estas tendencias están cambiando, y cuando se realice el Censo del 2011, se podrán conocer los efectos de los cambios en la estructura productiva en el agro y en los centros poblados menores, donde se están perfilando transformaciones y mejoras en los niveles de vida de su población.

En dicha perspectiva, los Mapas de migración presentados anteriormente, permiten apreciar un conjunto de tendencias, en relación a la concentración poblacional y ubicar a Salto en dicho contexto. Así por ejemplo, el Mapa referido a las tasas de crecimiento intercensal (INE 2005), y a las tasas de inmigración y emigración departamental más recientes, ilustran las diferenciales capacidades de atracción y expulsión poblacional, a nivel local (UNFPA-PP-FCS 2008). Las migraciones internas, no tienen solamente importantes impactos económicos y laborales, sino también significativas consecuencias sobre la vida social y comunitaria; en la medida que conllevan el envejecimiento de la población residente en las áreas expulsoras, donde luego pautas culturalmente conservadoras, retroalimentan el estancamiento y la falta de dinamismo en dichas comunidades.

Además, en función al acelerado proceso de emigración internacional de los últimos años, hasta que no se implemente el próximo Censo de Población, no podrá cuantificarse ni evaluarse la pérdida de población emigrante al exterior, que han tenido las diferentes áreas del país. En definitiva, a nivel nacional, Salto ha tenido un crecimiento poblacional en el período intercensal 1996-2004, superior a la media. Sin embargo, su tasa de emigración hacia otros departamentos es muy alta y por otro lado, la inmigración que recibe de otros departamentos ha sido la más baja del país. Ello resulta en que Salto junto a Rocha, sean los departamentos con mayor peor eficiencia migratoria, es decir con los mayores problemas de retención poblacional (UNFPA-PP-FCS 2008 op.cit.).

A nivel departamental, también los datos de crecimiento según sección censal (ver Mapa Anexo Estadístico), ilustran el crecimiento y la pérdida de población en el período 1996-2004 de algunas áreas, demostrando la mayor capacidad relativa

de absorción poblacional, por parte de la capital departamental y otras micro regiones. Ello se relaciona con la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida por diferentes sectores poblacionales, en su desplazamiento y movilidad.

## 6.2 Evolución de los niveles educativos, empleo e ingresos

A los efectos de apreciar la dimensión educativa de la población departamental, se procesaron los datos correspondientes. De tal forma, los niveles educativos de la población económica activa (PEA) de Salto – y su evolución – en el período 2001 - 2009, se ilustran en el siguiente cuadro. Allí se aprecia, una mejora relativa en los niveles de calificación de la población durante estos años. Por otra parte, corresponde señalar que en comparación con el resto de los departamentos Salto presenta mejores niveles educativos que el promedio del Interior, particularmente en la educación superior.

**Cuadro 31**  
**Niveles educativos de la PEA %**  
**Evolución 2001- 2009\***

Años / Indicadores	2001	2004	2009
Nivel Ed. Bajo Primario	37,2	35,2	29,8
Nivel Ed. Medio Secundario	50,1	50,3	52,5
Nivel Ed. Alto Terciario	12,7	14,6	17,7
Total	100	100	100

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares INE. Departamento Sociología y B. Datos FCS. PEA. Población Económica Activa. Niveles Educativos: Primario, Secundario y Terciario.

\* Nota (Población urbana en centros mayores a 5000 hab.).

A los efectos de conocer la correspondencia entre los niveles educativos de la población departamental<sup>33</sup> de acuerdo a su absorción por el mercado laboral, se procesaron los datos de la Población Económica Activa para el 2009, ilustrados en el cuadro siguiente. En tal sentido, se aprecia por una parte, que entre aquellos con educación primaria, si bien la mayoría son operarios y trabajadores no calificados, existe una proporción significativa que se desempeñan en empleos calificados, administrativos y comercio. Por otro lado, entre la mayoría de la PEA que son los que tienen educación secundaria, un 57 % trabaja en ocupaciones también de nivel me-

33 Como se mencionó previamente, los cuadros con datos para el 2009, corresponden a la Encuesta de Hogares Ampliada (INE), que son representativos de la población departamental. Cuando se incluyen datos comparativos para 2001-2009, corresponden a la población en ciudades mayores a 5000 habitantes, pues antes del 2006 las Encuestas tenían ese nivel de cobertura.

dio. Mientras que en el otro extremo, entre aquellos con educación superior, casi el 60% trabajan como directivos, profesionales y técnicos.

**Cuadro 32**  
**Tipos de Ocupación<sup>34</sup> según Nivel Educativo**  
**PEA 2009**

TIPOS DE OCUPACIÓN (según nivel)	NIVEL EDUC. Primario	NIVEL EDUC. Secundario	NIVEL EDUC. Terciario
Bajo	53,4	35,6	5,2
Medio	41,3	57,2	35,3
Alto	5,	7,2	59,5
Total	100	100	100

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta Hogares INE. Departamento Sociología y B. Datos FCS.

En definitiva, existe una relativa correspondencia entre los niveles educativos y ocupacionales de la población, aunque estos datos deben evaluarse en función a otros parámetros como son las condiciones de trabajo (formalidad, ingreso, etc.) y desempeño de los trabajadores. Complementariamente, se puede observar la evolución y composición de los tipos de ocupación principal de la Población Activa.

En el cuadro adjunto, se ilustra el procesamiento con los datos resultantes. Así se aprecian los principales tipos de empleo y su evolución en el período 2001 – 2004 – 2009. No se aprecian cambios muy significativos en los tipos de ocupación a través de los años recientes, sino que se producen pequeñas modificaciones en este período. De todas formas, se destaca que en Salto hay una proporción considerable de empleos calificados y de nivel medio o alto, lo cual es consistente con los perfiles educativos de su población.

Como se planteó antes, estos datos deben evaluarse en el contexto del proceso de reestructuración productiva por la que atravesó el Uruguay -y Salto en particular -, durante las últimas dos décadas, y en los cuales si bien hubo una diversificación económica y crecimiento, aumentaron también las formas de empleo inestable o precario y las condiciones laborales presentan restricciones para distintos tipos de empleos.

En este sentido, recordamos que los índices de desempleo, si bien a nivel nacional, tuvieron picos muy altos durante los años 2001-2003 de crisis, las tasas han bajado sensiblemente – y continúan esta tendencia hasta el 2010 -. Salto, sin embargo, como es sabido desde hace varios años se desvía sensiblemente de las cifras nacionales, y ello se ilustra en la medida que las tasas de desempleo son notoriamente bajas y muy inferiores al resto de los departamentos, aún para el 2009.

<sup>34</sup> Los tipos ocupacionales corresponden a: Nivel Bajo: operarios y trabajadores no calificados; Medio: Trabajadores calificados y empleados; Alto: Directivos, profesionales y técnicos.

Aquí confluyen diversos factores asociados a las características del mercado local de empleo, con períodos de expansión y diversificación económica, como son la hortifruticultura, el turismo, etc. Sin duda también que la sazonalidad del empleo y la alta emigración departamental de fuerza de trabajo, junto a la alta movilidad de los trabajadores salteños, incluso hacia departamentos vecinos como Artigas en el período reciente 2001-2006, han jugado un rol importante en este sentido, haciendo disminuir las tasas de desempleo a nivel departamental. De todas formas, como ocurre a nivel nacional, subsisten la falta de empleos entre las mujeres y particularmente entre los jóvenes, donde las tasas son muy altas; lo cual sin duda constituye uno de los problemas de mayor relevancia socioeconómica y cultural, por sus consecuencias en distintos ámbitos de la sociedad local.

**Cuadro 33**  
**Indicadores de exclusión socio laboral**  
**Tasas de Desempleo Evolución 2001- 2009\***

Tasas / Años	2001	2004	2009
T. Desempleo Total	6,0	6,3	8,3
T. Desempleo Jóvenes 15-29	10,3	10,7	19,5
T. Desempleo Femenina	4,0	5,9	11,6

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hogares INE. Depto. de Sociología y Banco Datos FCS.

\* Nota (Población urbana en centros mayores a 5000 hab.).

Complementando los datos anteriores referidos al mercado de empleo, se presentan a continuación los correspondientes a los niveles de ingreso de los hogares y su evolución en el período 2001-2009. Los resultados apreciables en el cuadro siguiente, muestran la diferenciación en los ingresos promedio, de los hogares más pobres y aquellos del quintil superior de ingresos (20% de hogares más ricos).

Se comprueba así, el fuerte deterioro en todos los niveles de ingreso que se produjo hasta el 2004, así como su significativa recuperación durante los años posteriores a la crisis, y como resultado de la recuperación económica, contexto externo y diversas políticas implementadas a partir del 2005. En definitiva, estos resultados tienen una estrecha relación con los niveles de pobreza que nuestro país y su población sufrieron desde fines de los años noventa y durante los primeros años de esta década, y que han sido muy significativos en Salto, como se ilustra en el cuadro adjunto. Por otra parte, destacamos que los ingresos de los hogares en Salto, comparados con la media del Interior, son superiores a éstos, a nivel de los ingresos medios y de los hogares más ricos.

### Cuadro 34

#### Salto - Niveles de Ingresos de los hogares Evolución 2001- 2009\* (\$ Deflactados)

Años/ Indicadores	2001	2004	2009
Ingreso Medio Hogares	5020	3785	10286
Ingreso Hogares% + Pobres	2001	1509	3835
Ingreso Hogares % + Ricos	6720	5500	13349

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hogares INE. Departamento de Sociología y B. Datos FCS.

\* Nota (Población urbana en centros mayores a 5000 hab.).

Asimismo, los datos procesados del INE para el 2004, demuestran la magnitud de la crisis en Salto en dichos años, y en el 2009 el descenso significativo de los niveles de pobreza e indigencia, aún cuando siguen siendo elevados. Las cifras más recientes del INE para el 2010, indican que dichos niveles continúan descendiendo a nivel nacional, como resultado de la recuperación económica y aumento de los salarios reales.

### Cuadro 35

#### Salto - Niveles de Pobreza e Indigencia Evolución 2001- 2009 (% Hogares y Población)\*

Años/ %	2001	2004	2009
Hogares Pobres	17,3	31,8	17,3

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hogares INE Departamento Sociología y B. Datos FCS.

\* Nota (Población urbana en centros mayores a 5000 hab.).

## 6.3 La estratificación social y su evolución reciente

Igualmente y profundizando el análisis de los procesos de fragmentación socioeconómica a nivel local, se evaluaron las pautas básicas de la estratificación social. De tal manera, para aproximarnos al estudio de las diferentes clases sociales, se clasificaron los hogares y su población, según el índice elaborado de estratificación social (que combina niveles de ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 1998 - 2009.

En primer lugar, enfatizamos que para analizar los cambios en la estratificación social durante los últimos años, debe considerarse el deterioro socioeconómico y



empobrecimiento de vastos sectores de población, que tuvieron lugar como efecto de la crisis 2001-2003. Así como es sabido, luego del 2005 se implementaron una serie de políticas de “emergencia social”, destinadas a los sectores más pobres. Sin embargo, más allá de tales políticas económicas y sociales; los efectos de la crisis, sumados a los problemas estructurales indujeron profundos cambios y consolidado en otros casos, la composición y distribución de las clases sociales.

Tal como se ha señalado previamente, quizás uno de los fenómenos más singulares, se refiere a la diferenciación de los sectores de clases medias que permiten afirmar que el Uruguay -, continúa siendo una sociedad de “clases medias” -, En esta perspectiva, también en Salto se confirma que – más allá del empobrecimiento general de la población durante los años 2001-2003 -, un fenómeno destacable ha sido el incremento significativo de las clases bajas y medias bajas, y la fragmentación de la clase media; así como la tendencia inversa a partir de la recuperación económica y social a partir del 2005.

**Cuadro 36**  
**SALTO - ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN\* %**  
**Evolución 1998 -2004 -2009**

Estrato Socioeconómico % Población	1998	2001	2004	2009
BAJO	35,8	35,5	44,5	20,8
MEDIO BAJO	32,0	32,6	31,7	25,0
MEDIO	22,2	17,8	14,6	29,4
MEDIO ALTO	5,0	8,7	4,5	13,8
ALTO	5,1	5,4	4,7	10,9
Total %	100	100	100	100

\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE. Población urbana en localidades mayores de 5000 habitantes.

En resumen con relación a la estructura social de Salto, los datos ilustran algunos de estos fenómenos, permitiendo apreciar los cambios en la estratificación social en el período 1998 - 2004 – 2009, lo cual permite apreciar las tendencias con mayor perspectiva. En primer lugar, los resultados obtenidos demuestran la existencia de significativas diferencias en la estructura social departamental, así como de su evolución en estos años.

Así resulta claro el empobrecimiento y aumento de los hogares pertenecientes al estrato socioeconómico bajo durante los años 2001-2004, donde llegaron a representar el 45 % del total. Igualmente, es significativa su reducción en los últimos años, donde apenas representan el 21 % de los hogares, lo cual demuestra la recuperación económica y mejora en dicha población. Asimismo, los sectores que se

pueden caracterizar como estratos medios y que sufrieron un deterioro importante en el período anterior, aumentan su participación durante los últimos años hasta representar el 54 % de la población.

Por otra parte, los hogares que se ubican en los niveles superiores de la sociedad local, (que por sus niveles de ingreso, educación y consumo se definen como estratos medios altos y altos), aumentaron de modo significativo su participación en la sociedad local durante estos últimos cuatro años, representando más de la cuarta parte de los hogares salteños. Ello sin duda, es consistente con la mejora detectada durante estos años, en los niveles de ingreso, educación y consumo de la población, que es incluso superior a las mejoras producidas en otras sociedades locales, tal como el Estudio sobre Paysandú presentado anteriormente.

En definitiva, estos hallazgos reflejan las transformaciones que se vienen produciendo durante los últimos años en la sociedad salteña y en la estratificación social, a partir de los cambios en el mercado de empleo, ingresos, educación y consumo de los hogares. En tal sentido, se analizan a continuación las visiones y percepción pública de la población local, profundizando desde una perspectiva cualitativa, algunas de estas complejas cuestiones, confirmándose – como en los casos de Montevideo y Paysandú - que la percepción pública de estos temas complejos, no necesariamente coincide con los datos estadísticos e indicadores sociales utilizados para describir e interpretar la realidad social.

## 6.4 Las tendencias recientes y la percepción de los actores locales

Desde tal perspectiva, en esta sección se analizan los principales problemas, desigualdades sociales y cambios culturales a partir del enfoque cualitativo y complementario de la información y análisis cuantitativo presentado anteriormente. Al igual que en los otros Estudios de Caso, se analizó la percepción y opinión de los protagonistas locales basado en entrevistas estructuradas a informantes calificados.<sup>35</sup> Las respuestas brindan una aproximación a la visión que estos actores tienen sobre los procesos mencionados y cómo visualizan la problemática local. A continuación se presentan los principales temas emergentes del relevamiento.

En primer lugar, y con relación a las principales transformaciones ocurridas en los últimos años, de acuerdo a la visión de los actores locales, surge que el proceso de crecimiento del departamento ha continuado y se registran procesos de diversificación productiva. Aparecen nuevos sectores económicos y se desarrollan los ya existentes. Por ejemplo, la producción de vino, la pesca como actividad comercial, la industrialización de la leche pasteurizada, la rehabilitación del frigorífico, recuperación reciente de la ganadería vacuna y de lana. Así también como el desarrollo, modernización y expansión de la horticultura, el crecimiento de la citricultura y el cultivo del arándano como novedad.

<sup>35</sup> Un grupo de estudiantes de la Regional Norte UDELAR y de Salto, realizaron 35 entrevistas en 2007 y 2008 a Técnicos y Profesionales (Docentes, Trabajadores Sociales, Psicólogos, Educadores, etc.); Sociedad Civil (vecinos, organizaciones sociales, técnicos, comisiones vecinales) y Gobierno (Directores Intendencia, Secretarios de juntas locales, ediles). Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a expertos en el área de políticas sociales, educación y políticas territoriales.

Del relevamiento surge que en el departamento de Salto ha continuado este proceso intensivo de transformaciones. El crecimiento y desarrollo económico se ha acelerado en forma conjunta con un aumento de los problemas sociales y las desigualdades. Asimismo, se destaca la continua y sostenida modernización y dinamización del centro de la ciudad, y de áreas como la del Shopping, pero a la vez se enfatiza el aumento de asentamientos irregulares e inseguridad. En tal sentido, el aumento del consumo y el desarrollo comercial conviven en la ciudad con la pobreza.

En cuanto a los principales aspectos del crecimiento se destacan: aumento del poder adquisitivo y reapertura de empresas y comercios; crecimiento de la horticultura, los cítricos y la modernización de los cultivos primor. Asimismo, surge y se expande el arándano y continúa el desarrollo del turismo (termas, hoteles, etc.).

Asimismo, los informantes calificados tienen una percepción de acentuación de la marginación de los barrios periféricos de la capital, así como la concentración en los últimos diez años, de la actividad y dinamismo en el centro de la ciudad. Un entrevistado sostiene que: “La crisis del 2001-2003 incidió en la profundización de la polarización de la sociedad salteña. Si bien las políticas sociales recientes han conquistado logros que buscan revertir esta situación, subsisten muchos y graves problemas sociales”

Por otra parte, corresponde señalar que de acuerdo a investigaciones anteriormente citadas y a las estadísticas del INE, Salto ha experimentado en la presente década importantes transformaciones desde el punto de vista económico - productivo, social, urbano y cultural, la ciudad se ha expandido y modernizado. Los impactos de la reestructuración económica fueron distintos a los de otros departamentos, pues los sectores que se desarrollaron, se beneficiaron del modelo de apertura externa – turismo y sector agro exportador-. Por tanto, convivieron estos impactos positivos del proceso, con otros de carácter negativo. Crecieron nuevos sectores en la economía, lo cual se reflejó en cierta modernización y dinamismo local en plena crisis, y por otro lado se produjeron procesos de empobrecimiento de amplios sectores de la población y avanzó el proceso de segregación residencial.

Así por ejemplo, un entrevistado sostiene que: “La crisis del 2001-2003 incidió en la profundización de la polarización de la sociedad salteña. Si bien las políticas sociales recientes han conquistado logros que buscan revertir esta situación, subsisten muchos y graves problemas sociales”. El aumento de la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas reiteradamente son mencionados por los entrevistados, así como mayores desigualdades sociales en diversos ámbitos (económico, cultural, educativo, etc.) se identifican junto con la “pérdida de valores” y la desintegración familiar.

En definitiva, estas tendencias destacadas en el Estudio anterior del 2003 continúan teniendo una presencia fuerte. Salto ha experimentado cambios profundos y sostenidos; algunos de tendencia opuesta, pues a la vez que se ha desarrollado positivamente en muchos aspectos, ha experimentado un retroceso en temas sociales que refiere a un proceso de contradicciones y tensiones, según los informantes locales.

Cabe señalar que también son identificados como transformaciones y tendencias importantes durante los últimos cinco años, los cambios en la cultura, las cos-

tumbres locales y el impacto de las nuevas políticas tanto locales como nacionales. En tal sentido, uno de los principales aspectos mencionados es la transformación de Salto en ciudad universitaria a partir de la instalación y crecimiento de la Regional Norte de la Universidad de la República, así como el Centro Regional de Profesores, la Universidad Católica y otras instituciones de educación terciaria.

En segundo lugar, con relación a los cambios en el estilo de vida que manifiestan los entrevistados, se perciben las transformaciones en la dinámica local, y varios temas vinculados a los procesos socioeconómicos recientes como la crisis y también a la prosperidad. Asimismo el aumento de la delincuencia y el consumo de drogas se incrementan en los últimos diez años. También el aumento del consumismo es un aspecto reiterado y constante. De hecho desde anteriores investigaciones, incluso en pleno momento post crisis este fenómeno ya estaba presente en Salto. (Veiga y Rivoir, 2004 op.cit.).

**Cuadro 37**

PRINCIPALES CAMBIOS EN ESTILOS DE VIDA.	PRINCIPALES CAMBIOS CULTURALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del consumismo</li> <li>• Aumento de inseguridad.</li> <li>• Pérdida de valores tradicionales.</li> <li>• Está más presente la idea de “vivir el momento”.</li> <li>• Cambios en la familia (pluriempleo, nuevos roles, relación padres e hijos, madres solteras)</li> <li>• Aumento de consumo de alcohol y otras adicciones.</li> <li>• Aumento de individualismo y aislamiento.</li> <li>• “Se prioriza lo deportivo, el dejar de fumar, todo está más dirigido a la salud.”</li> <li>• Hay mayor libertad.</li> <li>• “La juventud se divierte de otra manera, tienes otros códigos.”</li> <li>• A los jóvenes les falta espacio, no se los ve muy activos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay mayor acceso a la educación.</li> <li>• Disminución de las actividades culturales (cierres de cines, poco teatro).</li> <li>• Mejoras en la enseñanza – asisten a los jardines niños de 3 años en adelante, lo cual genera mayores oportunidades para todos.</li> <li>• Apertura de la cultura a la ciudad, gracias a la mayor difusión. Hay cambios en los juegos de los niños, los juegos electrónicos sustituyen la pelota y la rayuela.</li> <li>• Desarrollo en las comunicaciones y su influencia en el comportamiento de las personas (celulares, Internet, cibercafés)</li> <li>• Influencia argentina a través de los medios de comunicación.</li> <li>• Mayor presencia de cultura uruguaya (Murgas, candombe, bandas de rock uruguayas.)</li> <li>• El arte, la pintura, el teatro, y la música son elementos dinámicos.</li> </ul>

Fuente: Relevamiento Departamento de Sociología FCS UDELAR 2007-2008

Asimismo, se identificaron algunos cambios resultantes de las políticas implementadas, como lo refleja la siguiente cita: “Los barrios estaban como cerrados, había mucha gente que no iba al centro. El Plan de Emergencia ayudó a que la gente viniera al centro.” Otro entrevistado manifiesta: “Los espacios de entretenimiento se han transformado. Antes se iba a confiterías hoy se va a lugares de comida rápida. Antes era frecuente la concurrencia a los cines, hoy eso con la TV se ha ido

perdiendo. El teatro también era muy frecuente. Todo eso se ha ido perdiendo.” La vida cultural a nivel local ha cambiado. Es destacable el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en particular los celulares e Internet, lo que se refleja en la asistencia a la conformación de los ciber cafés como centros de sociabilidad juvenil.

En esta perspectiva, al igual que en los Estudios de Caso previos, también se relevó la percepción acerca de la situación actual de la clase media salteña y sus problemas. En este contexto, recordamos que los datos estadísticos e indicadores presentados en secciones anteriores, ilustran el crecimiento que tuvieron durante los últimos 5 años, los estratos socio-económicos medio, medio alto y alto, junto con el descenso del estrato medio bajo y bajo en la sociedad salteña. Sin embargo, la percepción pública de los actores locales, destaca en muchos casos la “desaparición” de la clase media. Incluso algunos plantearon, que es de los sectores más perjudicados.

Al igual que en el caso de Paysandú, este tipo de contradicciones entre los datos estadísticos y la percepción pública es común, pues ésta no es un simple reflejo de los datos empíricos, sino que se origina en base a una confluencia de procesos subjetivos, de opinión y comunicación. En este caso, es particularmente llamativo pues los indicadores sociales y estadísticos, revelan un proceso prácticamente opuesto, al que plantean la mayoría de los entrevistados.

Uno de ellos describió la situación de la clase media de la siguiente forma: “Puede observarse una rápida recuperación económica del país después de la crisis del 2002, pero de igual forma se hizo difícil que esa clase media recupere el nivel de vida que llevaba. Hoy en día se puede decir que esta clase prácticamente desaparece, aumentando el volumen de las clases desfavorecidas.” Es probable que el contexto también haya cambiado y que las condiciones de vida o de trabajo sean diferentes.

También puede explicarse por una idealización del pasado o por un aumento de las necesidades y expectativas de consumo por ejemplo, que deriva en esta “sensación” de desaparición de la clase media. La incertidumbre, la inseguridad en torno al futuro, en base a experiencias de “descenso social” propio o del entorno, pueden estar asimismo contribuyendo a esta percepción. En esta perspectiva, el cuadro siguiente sintetiza las respuestas, sobre cómo se percibe la situación de la clase media en Salto. Del análisis realizado, surgen los siguientes elementos y las respuestas brindadas.

## Cuadro 38

### PERCEPCIONES SOBRE LA CLASE MEDIA EN SALTO

- Apunta a ser una clase cada vez más consumista.
- Es más consumista, por eso también es más propensa a emigrar.
- Está en proceso de recuperación económica, es importante que no se endeude.
- El principal problema de ésta clase es el impuesto IRPF.
- Tiene los mismos problemas que el resto de la sociedad
- Le cuesta emprender porque todo es muy caro, los costos son muy caros.
- La clase media paga impuestos, y no es beneficiada por ningún programa social.
- La clase media alta se ha fortalecido económicamente, y la clase media baja, ha desaparecido casi en su totalidad.
- Tiene un futuro incierto, mañana puedes ser pobre, te quedas sin trabajo y mañana no tenés ni para comer.

Fuente: Relevamiento Dpto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

Tal como señalamos previamente, también surgen en esta instancia, el problema del consumismo como un factor central para esta clase social, por cierta característica no solamente de la sociedad salteña, sino que constituye un fenómeno de las ciudades contemporáneas, tal como ha sido analizado para Argentina (Kessler 2007 y Svampa 2000). Más recientemente Bauman (2008) citando a Campbell, plantea que el consumismo es cuando el consumo se vuelve central en la vida de las personas, siendo el propósito mismo de su existencia. A este fenómeno según los entrevistados, están asociados el endeudamiento y la emigración como problemas sociales, además de sus efectos sobre el estilo de vida local anteriormente planteados.

Asimismo, el impacto de la reforma impositiva y los bajos beneficios de retorno, que las políticas públicas tienen para este sector de la población, es otro factor que surge del Estudio. Una afirmación bastante extrema y explícita de un informante manifiesta: “La clase media es la que sufre, es la más afectada por el Estado, es una clase social oprimida, y es la que hace frente al sostenimiento de planes sociales. No hay mejoras salariales para éstos trabajadores”. Así, otro informante plantea: “Actualmente en las prioridades del gobierno se encuentra la atención a la pobreza y la indigencia, descuidando la clase media. Este sector se siente fuertemente afectado por las reformas del Estado, y un ejemplo de esto es la reforma tributaria.”

En este sentido, se repite la sensación de “abandono” y “resentimiento” de los sectores medios, que fuera también registrada en el Estudio sobre Paysandú. El impacto público de las políticas sociales dirigidas a los sectores más vulnerables, es el motivo fundamental de esta lectura, que según algunos informantes junto con el IRPF, afectó a los sectores medios y medios altos en forma negativa.

Por último, en relación a cómo imaginan el departamento en los próximos diez años también en el caso de Salto, es llamativo respecto a estudios anteriores - en los que era muy difícil obtener respuestas a esta pregunta -, que se pudieron relevar un gran volumen de opiniones. Entre ellas aparecen respuestas positivas y con perspectivas de desarrollo a la vez que otros manifiestan menos optimismo.

Ello da cuenta de mayor capacidad de proyección a futuro por parte de los actores locales, aún cuando visualizan escenarios negativos. Muchas manifestaciones expresan más el deseo de los entrevistados que una opinión acerca de lo que creen pueda ocurrir. Sin embargo, en esta ocasión aparecen elementos fundamentados en procesos o políticas actuales, tanto en las visiones más negativas como en las positivas. Estas respuestas se presentan en el cuadro siguiente.

En definitiva, a partir de la información relevada, se manifiesta una percepción pública que destaca el desarrollo actual y futuro de sectores económicos específicos del departamento. Asimismo se evidencia la emergencia de aspectos sociales (desigualdades y problemas sociales) que serán superadas, según los actores, en función a las políticas en curso. Por otro lado, las miradas negativas, se refieren al empeoramiento de las problemáticas relativas a la exclusión, la seguridad y elementos culturales y en particular emerge la preocupación por la situación de los jóvenes. En resumen, existe gran esperanza, apuesta y hasta confianza, en que el departamento estará mejor en el futuro. Muchos de los entrevistados, lo perciben en relación a la dimensión económica y no para los temas sociales o viceversa. Ello también es significativo, pues no se perciben ambos aspectos articulados o fuertemente relacionados.

### Cuadro 39

#### IMAGINARIO DE SALTO DENTRO DE DIEZ AÑOS

- Está teniendo un buen desarrollo social, cultural y territorial económico. Lo veo con más desigualdades sociales, aunque hay una gran apuesta al desarrollo.
- Salto va a estar más integrado.
- Mejor que hoy en todos los sentidos y va a progresar muchísimo.
- Con un incremento poblacional.
- En lo económico con mucha incertidumbre, veo varias empresas que pasan por otros departamentos y no por este. Es un departamento que depende de otros.
- Económicamente continuará igual, pero desde la perspectiva social y cultural, se presentarán transformaciones favorables por los proyectos que el gobierno está llevando a cabo.
- La ganadería se va a intensificar y va a haber un crecimiento de la lechería y del turismo.
- Lo veo con un crecimiento económico, la horticultura y fruticultura, así como los arándanos prometen un desarrollo importante.
- Socialmente incrementará la participación de la mujer.
- Se solucionará el tema de la vivienda debido a diversos programas que se están implementando.
- Continuará el crecimiento descontrolado y desorganizado de la ciudad.
- Consideró que culturalmente y económicamente continuará igual. En cambio los problemas sociales como son: las drogas, la inseguridad entre otros se agudizarán.
- Si no cambia va a estar cada vez peor. Ya no se puede salir de la casa porque te roban todo!
- Cada vez peor, sobre todo lo que tiene que ver con los jóvenes, sino se emplea una campaña de sensibilización, no creo que nada mejore.
- Pérdida de jóvenes calificados que se van al exterior a trabajar.
- Empobrecimiento cultural.

Fuente: Relevamiento Depto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008

## Principales tendencias sobre la estructura social y las desigualdades en Salto

En síntesis y destacando los principales elementos detectados a nivel cuantitativo en el estudio realizado en Salto, se verificaron ciertas tendencias en torno a las dimensiones de la sociedad local estudiadas.

En primer lugar, se observó que es uno de los departamentos que ha tenido un crecimiento poblacional superior a la media en el período intercensal 1996-2004. Sin embargo, observamos que su tasa de emigración hacia otros departamentos es muy alta y por otro lado, la inmigración que recibe de otros departamentos ha sido la más baja del país. Salto junto a Rocha, son los departamentos con la peor eficiencia migratoria, es decir con los mayores problemas de retención poblacional.

En segundo lugar, se aprecia una mejora relativa en los niveles de calificación de la población económicamente activa de Salto en el período 2001 al 2009. En comparación con el resto de los departamentos, presenta mejores niveles educativos que el promedio del Interior, particularmente en educación superior. Así en el 2009, existen en Salto una proporción considerable de empleos calificados y de nivel medio o alto, lo cual es consistente con los perfiles educativos de su población.

Los indicadores sociales deben evaluarse en el contexto del proceso de reestructuración productiva por la que atravesó el Uruguay - y Salto en particular -, durante las últimas dos décadas, y en los cuales si bien hubo una diversificación económica y crecimiento, aumentaron también las formas de empleo inestable o precario y las condiciones laborales presentan restricciones para distintos tipos de empleos. En este sentido, deben considerarse los índices de desempleo, que si bien a nivel nacional, tuvieron picos muy altos durante los años 2001-2003 en la crisis, las tasas han bajado sensiblemente y continúan esta tendencia en el 2010.

Por otra parte, en el caso de Salto, los índices de desempleo han sido tradicionalmente bajos debido a diversos factores asociados a las características del mercado local de empleo que tiene períodos de expansión y diversificación económica en la hortifructicultura, el turismo, entre otros. Sin duda también que el empleo zafral y la alta emigración departamental de mano de obra junto a la movilidad de los trabajadores salteños, (incluso hacia departamentos vecinos como Artigas en el período reciente 2001-2006), han jugado un rol importante, disminuyendo las tasas de desempleo a nivel departamental. Sin embargo, como ocurre a nivel nacional, en Salto subsisten la falta de empleos entre las mujeres y particularmente entre los jóvenes, donde las tasas de desocupación son muy altas; lo cual sin duda constituye uno de los problemas de mayor relevancia socioeconómica y cultural, por sus consecuencias en distintos ámbitos de la sociedad local.

Con respecto a los niveles de ingreso de los hogares y su evolución en los años 2001-2009, los resultados muestran el fuerte deterioro en todos los niveles de ingreso que se produjo hasta el 2004, así como su significativa recuperación durante los años posteriores a la crisis, como resultado de la recuperación económica, el contexto externo y las diversas políticas implementadas a partir del 2005. En definitiva, estos resultados tienen una estrecha relación con los niveles de pobreza que nuestro país y su población sufrieron desde fines de los años noventa y durante los



primeros años de esta década, y que han sido muy significativos en Salto. Por otro lado, comparando los ingresos de los hogares salteños, con la media del Interior, se aprecia que en Salto son superiores, tanto a nivel de los ingresos medios como de los hogares más ricos.

A su vez, los datos procesados permiten apreciar los cambios en la estratificación social en el período 1998 - 2004 – 2009, y vislumbrar las tendencias con mayor perspectiva. Por una parte, los resultados obtenidos demuestran la existencia de significativas diferencias en la sociedad departamental, así como sus tendencias en estos años. Así resulta claro el empobrecimiento y aumento de los hogares pertenecientes al estrato socioeconómico bajo hasta el 2004, donde llegaron a representar el 45% del total. Igualmente, es significativa su reducción en los últimos tres años, llegando en 2009 a representar el 21 % de los hogares, lo cual demuestra la recuperación económica y mejora en dicha población.

Asimismo, los sectores caracterizados como estratos medios y medios bajos que sufrieron un deterioro importante durante el período 1998 -2004, aumentan su participación durante los años recientes, hasta representar el 55% de los hogares en 2009. Por otra parte, los hogares que se ubican en los niveles superiores de la sociedad local, (que por sus niveles de ingreso, educación y consumo se definen como estratos medios altos y altos), aumentaron de modo significativo su participación en la sociedad local durante estos últimos cuatro años, representando más de la cuarta parte de los hogares salteños. Ello sin duda, es consistente con la mejora detectada durante estos años, en los niveles de ingreso, educación y consumo de la población, que resulta incluso superior a las mejoras producidas en otras sociedades locales, tal como sobre Paysandú.

En relación a los elementos referidos al análisis cualitativo a partir del relevamiento a los informantes calificados, se confirman los significativos cambios que ha experimentado el departamento. En base al análisis de las percepciones de los actores locales, emergen algunos datos interesantes y se pueden concluir algunos aspectos importantes, para el mejor conocimiento del departamento y su dinámica de desarrollo.

En primer lugar, cabe recordar que Salto tuvo una comparativamente buena inserción a partir de la reestructuración y la apertura externa. Algunas de sus fuentes básicas de riqueza se potenciaron, como la agroindustria y el turismo. El departamento experimentó un crecimiento económico y modernización de su ciudad capital, que ha convivido con la agudización de los problemas sociales y las desigualdades. Al igual que otras áreas del país, fue afectado por la crisis de principio de milenio y muchos de sus problemas subsisten varios años después, no obstante las políticas sociales implementadas en los últimos cinco años.

En tal sentido, diversos problemas sociales son mencionados por los informantes locales, planteando que a partir de la crisis del 2001, aumenta y se profundizan la pobreza, la exclusión, las desigualdades. Subsisten viejos problemas sociales y surgen otros nuevos vinculados a estos fenómenos como el aumento del alcoholismo y consumo de drogas. La segregación residencial que si bien forma parte de un proceso de largo aliento, se agudiza con la crisis. Lo mismo ocurre con la emigración y la situación de vulnerabilidad de los jóvenes. Otro tema central planteado es el problema de falta de trabajo, pero también de precariedad, informalidad y malas

condiciones del trabajo existente. Seguramente esta percepción guarda estrecha relación con otra percepción relevada a partir de las respuestas: “la desaparición de la clase media”.

En este contexto, una hipótesis plausible, es que la sensación de polarización social - que no muestran los datos estadísticos e indicadores sociales analizados -, puede deberse a las frágiles condiciones de trabajo y por ende de calidad de vida, que no coinciden con el ideal de condiciones de vida de la “clase media”. Por otro lado, también hay una jerarquización del trabajo, como estrategia de mejora de nivel de vida, sobretodo en relación a los beneficiarios de las políticas sociales. Se critica fuertemente el asistencialismo o beneficencia, que además muchos informantes, perciben que es “financiado” por la clase media que trabaja, aporta y paga impuestos.

Por último, respecto a los cambios culturales y estilos de vida, los informantes destacan que el rol local de la clase media es importante. El creciente consumismo es señalado con insistencia por los entrevistados. Así por ejemplo, el consumo cultural marcado por la tradicional influencia argentina y la más reciente de Montevideo que tienen como ejemplos el candombe, murgas y rock nacional, son elementos que caracterizan la nueva realidad. Asimismo, la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación han significado un cambio en muchas actividades locales. En esta nueva dinámica de la sociedad, ha tenido una fuerte influencia la conformación de Salto como centro regional de estudios universitarios, fenómeno que forma parte de las políticas de gran impacto a nivel local.

En síntesis, los indicadores sociales analizados, así como otras estadísticas oficiales del INE y el análisis cualitativo sobre la situación social, indican que las tendencias recientes durante los años 2005 - 2009, respecto a las condiciones de vida de la población local, han mejorado significativamente con respecto a los años anteriores. También otras investigaciones de la Regional Norte Udelar, comprueban una mejora en los índices de calidad de vida de los sectores pobres, mediante la superación de carencias críticas, por la que atravesó dicha población en los primeros años de esta década. Este proceso de “movilidad ascendente” es coincidente con los cambios en la estructura social y las pautas de estratificación social que surgen de los indicadores analizados en nuestra investigación.



# CRECIMIENTO SOCIOECONÓMICO Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL: ESTUDIO DE CASO DE MALDONADO

Maldonado desde hace muchos años ha desarrollado la industria turística como un factor de crecimiento de la economía y el empleo, no solo del departamento sino de todo el país. El sostenido crecimiento del departamento, ha experimentado asiduamente momentos explosivos de auge de la construcción a fines de los años 60, 70 y mediados de los 80, y más recientemente en los últimos cinco años, construcciones de inversores internacionales de gran porte. Estos “boom de la construcción” fueron acompañados de estacionales movimientos de población, sobre todo trabajadores de la construcción y servicios. Así Maldonado, se fue convirtiendo en un departamento no solo seguro y atractivo para el inversor, sino como una promesa de fuentes de trabajo en una variada gama de rubros, para población de otros departamentos, teniendo así los mayores índices de inmigración interdepartamental.

En tal sentido y de modo similar a los Estudios de Caso anteriores, se han reprocesado los datos departamentales a partir de las Encuestas de Hogares del INE, tal como se presentan a continuación. De tal forma, mediante la construcción de indicadores sociales, se puede apreciar la evolución de ciertas dimensiones socioeconómicas básicas de la estructura social y visualizar las tendencias a nivel local en los años recientes. Dichas características, deben interpretarse, en función a los procesos socioeconómicos que a nivel micro regional, vienen ocurriendo en los últimos diez años en el Uruguay.<sup>36</sup> En el cuadro siguiente se presentan los principales indicadores comparando a Maldonado con Montevideo y los departamentos del Interior, según la Encuesta Hogares del INE 2009.<sup>37</sup>

---

36 Solamente cuando se realice el Censo de Población en 2011, será posible desagregar la información, a nivel micro regional, y apreciar entonces los cambios a dicho nivel.

37 Como señalamos antes la Encuesta de Hogares ampliada del INE 2009 EHNA, representa a toda la población departamental; mientras que hasta el 2005, solo abarcaba a las localidades mayores de 5000 habitantes, lo cual significa una mejora sustantiva.

Como observamos previamente, los diferentes indicadores fueron seleccionados en base a su utilidad demostrada para representar a diversos fenómenos sociales y económicos a nivel local, tal como surge de investigaciones anteriores (op. cit. 1991 y 2004), así como de organismos internacionales como el PNUD, CEPAL, etc. En tal sentido, se presentan los datos procesados para Maldonado, en función a las distintas dimensiones de análisis: tendencias demográficas, niveles educativos, la situación del empleo, los niveles de ingresos, pobreza y estratificación social.

**Cuadro 40**  
**INDICADORES SOCIOECONÓMICOS - 2009**  
**MALDONADO INTERIOR Y MONTEVIDEO \***

Indicadores Socioeconómicos 2009	Montevideo	Resto Interior	Maldonado
% Desempleo Jóvenes	15,9	15,0	14,3
% Desempleo Mujeres	9,5	9,8	7,4
% Nivel Educativo Bajo PEA	19,5	36,8	24,8
% Nivel Educativo Medio "	51,8	51,8	62,6
% Nivel Educativo Alto "	28,7	11,4	12,6
% Vivienda sin agua de red	0,5	14,9	6,6
% Vivienda sin saneamiento	17,1	55,0	34,1
Ingreso p/ cápita Hogares \$	15486	9904	14469
Ingreso 20% Hogs. + pobres	5826	4270	6296
Ingreso 20% Hogs. + altos	21547	12907	18582
% Hogares Pobres*	17,0	12,8	4,4
% Población Pobre*	24,0	18,8	7,1
Estratificación de Hogares			
% Bajo	10,1	14,6	4,8
% Medio Bajo	17,8	28,3	17,8
% Medio	30,4	32,3	33,4
% Medio Alto	19,7	14,6	24,1
% Alto	22,0	10,3	19,8

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares Ampliada INE.

Depto. de Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS.

\* Línea pobreza actualizada INE 2006.

## 7.1 El contexto poblacional y las tendencias demográficas

En primer lugar, corresponde observar que en un país con sus características de población envejecida y bajísimo crecimiento demográfico, es imprescindible considerar su evolución durante los últimos veinte años, para tener una referencia del dinamismo y/ o estancamiento de las áreas subnacionales. En efecto, señalamos previamente que las tasas de crecimiento y migración poblacional a nivel departamental identificadas en Estudios anteriores y recientes, permiten apreciar varias tendencias. Así por un lado, es sabido que durante el período intercensal 1985-1996 y al 2004, áreas de Canelones y Maldonado, han reforzado su concentración demográfica, con una tasa notoriamente mayor que el resto.

En esta perspectiva, los Mapas de crecimiento intercensal y migración del capítulo 3, permiten apreciar un conjunto de tendencias, en relación a la concentración poblacional y ubicar a Maldonado en dicho contexto. Así por ejemplo, las tasas de crecimiento intercensal y las tasas de inmigración y emigración departamental, ilustran las diferenciales capacidades de atracción y expulsión poblacional, a nivel local (UNFPA-FCS 2008 op.cit.).

Además, en función al acelerado proceso de emigración internacional de los últimos años, hasta que no se disponga de los nuevos datos censales en 2011, no podrá cuantificarse ni evaluarse la pérdida de población emigrante al exterior, que han tenido las diferentes áreas del país. Aunque según el crecimiento económico y los informantes calificados de nuestro Estudio de Caso, Maldonado ha tenido en tal sentido, significativos contingentes de población inmigrante en los últimos 4 años.

En efecto, a nivel nacional, Maldonado es uno de los departamentos que han tenido el crecimiento poblacional intercensal 1996-2004 más alto y continúa siendo según todos los informantes consultados un centro de atracción migratoria de uruguayos de otros departamentos, así como de argentinos y otros extranjeros atraídos por su calidad de vida. Por otra parte, sus tasas de emigración departamental también son relativamente bajas en estos últimos años. A nivel departamental, también los datos de crecimiento según sección censal (Mapa Anexo Estadístico), ilustran el crecimiento diferencial en el período 1996-2004 de algunas áreas, demostrando la mayor capacidad relativa de absorción poblacional, por parte de la capital departamental y otras microrregiones. Ello se relaciona con la búsqueda de oportunidades de empleo y mejores condiciones de vida por diferentes sectores poblacionales, en su desplazamiento y movilidad.

## 7.2 Los niveles educativos y de empleo de la población

A los efectos de apreciar la dimensión educativa de la población departamental, se procesaron los datos correspondientes. De tal forma, los niveles educativos de la población económica activa (PEA) – y su evolución – en el período 2001 - 2009, se ilustran en el siguiente cuadro. Allí se aprecia, una mejora en los niveles de calificación de la población en estos años, lo cual es coincide con la tendencia general a nivel nacional, que muestran una expansión educativa y los mejores niveles alcan-

zados durante este período, coincidente con la inmigración de empleo calificado en los últimos cinco años.

**Cuadro 41**  
**Maldonado - Niveles educativos de la PEA %**  
**Evolución 2001- 2009**

<b>Años / Indicadores</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>
Nivel Ed. Bajo Primario	37,7	30,7	24,8
Nivel Ed. Medio Secundario	58,1	62,4	62,6
Nivel Ed. Alto Terciario	4,2	6,9	12,6

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares INE. Departamento Sociología y B. Datos FCS. PEA. Población Económica Activa. Niveles Educativos: Primario, Secundario y Terciario.

**Cuadro 42**  
**Indicadores de exclusión socio laboral en Maldonado**  
**T. Desempleo Evolución 2001- 2009**

<b>Tasas / Años</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>	<b>2009</b>
T. Desempleo Total	19,6	20,0	7,2
T. Desempleo Jóvenes 15-29	31,3	38,8	16,0
T. Desempleo Femenina	24,4	28,2	8,2

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hog. INE. Depto. de Sociología y Banco Datos FCS.

### 7.3 La evolución de los niveles de ingresos y pobreza

Complementando los datos anteriores referidos al mercado de empleo, se presentan a continuación los correspondientes a los niveles de ingreso de los hogares y su evolución en los años 2001-2009. Los resultados apreciables en el cuadro siguiente, muestran la diferenciación en los ingresos promedio, de los hogares más pobres y aquellos del quintil superior de ingresos (20% de hogares más ricos). Se comprueba de tal forma, el fuerte deterioro en todos los niveles de ingreso hasta el 2004, así como la muy significativa recuperación de los mismos en años posteriores.

Asimismo, comparando las cifras de Maldonado con la media del Interior, se aprecia que los ingresos de los hogares de este departamento son superiores al promedio departamental del Interior, particularmente en los hogares más pobres. En definitiva, estos resultados indican que son significativamente superiores al resto de los departamentos, incluso los ingresos de los hogares más pobres son mejores que sus correspondientes montevideanos.

### Cuadro 43

#### Maldonado Niveles de Ingresos de los hogares Evolución 2001- 2009 (\$ Deflactados)

Años/ Indicadores	2001	2004	2009
Ingreso Medio Hogares	5948	4345	14753
Ingreso Hogares% + Pobres	3024	2028	6588
Ingreso Hogares% + Ricos	7849	6395	18971

Fuente: Procesamiento micro datos En. Hog. INE. Departamento de Sociología y B. Datos FCS.

### Cuadro 44

#### Maldonado - Niveles de Pobreza Evolución 2001- 2009 (% Hogares)

Años/ %	2001	2004	2009
Hogares Pobres	6,6	19,0	<b>4,4</b>

Fuente: Procesamiento micro datos E. Hogs. INE Departamento Sociología y B. Datos FCS.

Por otra parte, los niveles de pobreza para el 2004, así como los indicadores sociales de nuestra investigación citada, demuestran la magnitud de la crisis en Maldonado en esos años 2001-2004. Sin embargo, desde el 2005, los niveles de pobreza e indigencia, descendieron significativamente, siendo los menores del país en el 2009. En tal sentido, debe señalarse que las cifras más recientes del INE para el 2010, indican que dichos niveles continúan descendiendo a nivel nacional y departamental.

Corresponde enfatizar que en el caso de Maldonado -, resultaron muy fuertes, los impactos sociales que tuvo la crisis socioeconómica del 2001, con el consiguiente deterioro del nivel de vida de la población local durante los primeros años de la década, a través de diversas manifestaciones y consecuencias; tales como la desintegración familiar, problemas de convivencia social, violencia, vicios sociales, etc., según surge del estudio cualitativo de la opinión pública local realizado en el 2003 (Veiga y Rivoir 2004 op.cit.).

Sin embargo, diversos indicadores socioeconómicos presentados en los capítulos 2 y 3 y las estadísticas oficiales del INE, referidas a la situación social y la pobreza, indican que en el 2009, las condiciones de vida de la población han mejorado fuertemente con respecto a los años anteriores. Este proceso de “movilidad ascendente” es coincidente con la evolución en las pautas de estratificación social que se presentan a continuación.



## 7.4 La estratificación social y su evolución reciente en Maldonado

Al igual que en los casos anteriores y profundizando el análisis de los procesos de fragmentación socioeconómica a nivel local, se evaluaron las pautas básicas de la estratificación social. De tal manera, para aproximarnos al estudio de las diferentes clases sociales, se clasificaron los hogares y su población, según el índice elaborado de estratificación social (que combina niveles de ingreso, educación y confort), examinando su evolución en el período 2001- 2009, tal como se ilustra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 45**  
**MALDONADO ESTRATIFICACIÓN SOCIAL DE LA POBLACIÓN\* %**  
**Evolución 1998 -2004 -2009**

Estrato Socioeconómico/	1998	2001	2004	2009
BAJO	13,6	20,6	25,0	5,5
MEDIO BAJO	23,0	34,7	36,7	16,6
MEDIO	40,4	31,4	25,5	35,4
MEDIO ALTO	14,2	10,1	9,8	25,4
ALTO	8,8	3,2	2,9	17,0
Total %	100	100	100	100

\* Fuente: Índice de estratificación social, que combina los niveles de ingreso, educación y consumo. Elaboración Depto. Sociología y Banco Datos FCS UDELAR, en base a datos EH INE. Población urbana en localidades mayores de 5000 habitantes (a los fines comparativos).

Corresponde reiterar que el marco de referencia para analizar los cambios en la estratificación social durante los últimos años, debe considerar como elemento determinante, el proceso de deterioro socioeconómico y el empobrecimiento de vastos sectores de la población, que tuvo lugar como efecto de la crisis 2001-2003, con el consiguiente agravamiento en las condiciones de vida. Aunque a partir del 2005 se implementaron una serie de políticas de “emergencia social” y Plan de Equidad, más allá de tales políticas económicas y sociales, los impactos de la crisis, sumados a los problemas estructurales y locales, así como las transformaciones en el mercado de empleo; indujeron profundos cambios en la composición y distribución de las clases sociales.

En el caso de Maldonado, los fenómenos más singulares, se refieren a la diferenciación de los sectores de clases medias que en los últimos 4 años -, llegan a representar entre el 40 y 50% de la población urbana, dependiendo de las definiciones operativas utilizadas. Aunque por una parte se han expandido la pobreza y las clases bajas hacia la periferia de las ciudades, por otro lado, los sectores de clase media se han expandido, demostrando la “fragmentación social económica y cultural”, a que estos sectores están expuestos. Sin duda que los comportamientos,

estilos de vida y valores culturales de estos sectores, están cambiando profundamente y deben ser objeto de mayor investigación y análisis.

En relación a la estructura social de Maldonado, los indicadores sociales y datos estadísticos ilustran algunos de estos fenómenos, permitiendo apreciar los cambios en la estratificación social en el período 1998 - 2004 - 2009.

En primer lugar, los resultados obtenidos demuestran la existencia de significativas diferencias en la estructura social departamental, así como de su evolución en estos años. En efecto, se comprueba el aumento de los estratos bajos durante los años de estancamiento y crisis hasta el 2004, para luego disminuir fuertemente, llegando a representar solamente el 6 % de la población en 2009.

Por otro lado, los sectores medios (incluyendo al estrato medio-bajo), aumentan su participación en la estructura social local, alcanzando al 52 % de la población urbana departamental en el 2009. En el otro extremo de la pirámide social, se comprueba el aumento muy significativo que tuvieron durante estos años los sectores medio-altos y particularmente altos, que representan un 42 % de la población.

En este sentido, es notable apreciar la evolución del consumo, en directa correspondencia con el aumento del ingreso y mejora socioeconómica de los hogares de Maldonado en los últimos 4 años. Los datos del cuadro siguiente, ilustran el aumento muy fuerte de los niveles de consumo en todos los estratos sociales, fenómeno que más allá de sus implicancias económicas, se relaciona sin duda con factores culturales, sicosociales, pautas de imitación y contraste que la sociedad local presenta crecientemente, en comparación con otras estructuras sociales del país, y que merecen profundizarse a través de estudios específicos. Algunos de estos elementos son analizados tangencialmente, a través del Estudio de caso realizado en base al análisis cualitativo.

**Cuadro 46**

**NIVELES DE CONSUMO EN MALDONADO (% Hogares)  
Evolución 1998- 2004 - 2009**

Niveles de Consumo	1998	2004	2009
Bajo	1,7	4,1	1,4
Medio Bajo	50,9	57,6	26,2
Medio	29,7	8,4	14,9
Medio Alto	16,0	28,8	53,9
Alto	1,6	1,1	3,6
Total %	100	100	100

Fuente: Departamento de Sociología y Banco Datos FCS UDELAR s/ E. Hogs.  
Población urbana en ciudades mayores de 5000 habitantes.

\* Índice elaborado en base a la tenencia de bienes electrodomésticos p/ hogar.

## 7.5 Las tendencias recientes y la percepción de las transformaciones locales

Complementando el análisis cuantitativo previo, y a partir del análisis de las entrevistas a los informantes locales de Maldonado, se presentan a continuación los principales hallazgos relativos a la percepción pública sobre los cambios en el departamento y en particular en la ciudad capital. Al igual que en los Estudios de Caso anteriores, la información se basa en un relevamiento inicial a informantes calificados que debido a su inserción institucional y conocimiento, brindaron información y su percepción sobre las condiciones de vida en su Departamento<sup>38</sup>. Se analizan de tal forma, las desigualdades sociales y principales problemas del departamento, los cambios en el estilo de vida y la dinámica cotidiana local, las transformaciones en la clase media local, así como la visión sobre el futuro del departamento.

En primer lugar, y con relación a los cambios producidos en los últimos años (cuadro adjunto), los entrevistados identifican el aumento de la población como el fenómeno más relevante, fruto del aluvión de trabajadores que arriban a Maldonado buscando oportunidades laborales tanto en el turismo como en la construcción. Señalan como otro fenómeno emergente el aumento de los asentamientos irregulares y la sobrecarga en diversos servicios, que se encuentran desbordados para satisfacer las necesidades de una población en permanente expansión.

De los diversos testimonios, se trasluce un imaginario de un pasado caracterizado por “cercanías”, en contraposición a un presente “heterogéneo”: “antes sabíamos todo de todos, ahora hay tanta gente que no”.

Muchos de los aspectos señalados tienen como base la dinámica que caracteriza la estructura socio-económica y las tendencias recientes de crecimiento en Maldonado, conjuntamente con la inmigración laboral proveniente de otros departamentos, la industria de la construcción y la sazonalidad veraniega de la industria turística.

En tal sentido, corresponde destacar que se manifiesta el contraste entre parte del territorio departamental que se encuentra perfectamente ordenado para recibir turismo de primera clase, con la población permanente del departamento, tanto en sus posibilidades de vivienda como en relación a los asentamientos irregulares.

---

38 Lucía Delgado quien realiza su Monografía Final en la Licenciatura de Sociología, conjuntamente con nuestro grupo de estudiantes y el Prof. Emilio Fernández del CURE Maldonado de la Universidad de la República, realizaron 40 entrevistas entre julio y agosto de 2010 a Técnicos/Profesionales (Docentes, Trabajadores Sociales, Psicólogos, Educadores); Sociedad Civil (técnicos de organizaciones sociales, activistas, integrantes de comisiones vecinales) y Gobierno (directores de la IMM, Secretarios de juntas locales, ediles). Adicionalmente, se entrevistó en profundidad a expertos en el área de políticas sociales, educación y políticas territoriales. Asimismo destacamos el aporte de la Lic. Sofía Baldizan, quien participó del análisis y procesamiento de la información.

Por otro lado, el cambio en las características paisajísticas del departamento, es una cuestión señalada por diversos entrevistados como lo más relevante del último lustro. En ese sentido, la construcción de grandes torres y cierta pérdida de “lo natural” son ejemplos mencionados y que refieren a las potencialidades paisajísticas del territorio y que “con tanto edificio se pierde lo natural y ahora estamos en un gris sin ton ni son”.

Así, se señalan cuestiones positivas como, las mejoras en los servicios educativos, de salud y culturales. Se reconoce un creciente desarrollo de las actividades culturales, donde se ha procurado establecer políticas que descentralizan la oferta cultural. En relación a la educación, se percibe como un hecho positivo el ‘desembarco’ de instituciones de educación terciaria, en directa referencia a la sede de la UDELAR (CURE) consolidada recientemente en el departamento así como otras instituciones privadas que ofrecen carreras terciarias y técnicas (la Universidad Católica, el Universitario Francisco de Asís, el Instituto San Claire’s y el CEI, autorizado por la Universidad ORT, y el Claeh). Ese aspecto positivo, se complementa al señalar el aumento de las becas a estudiantes. De todos modos se señala la persistencia de ciertas problemáticas en el sistema educativo, como la alta cifra de abandono o repetición.

En relación con la dimensión económica, también se manifiesta que gracias al aumento del sector de la construcción, ha mejorado el mercado laboral, el aumento de la oferta de bienes de consumo, sobretodo de las nuevas tecnologías, así como el aumento el consumismo por parte de la población. Asimismo, se indica que los cambios en el tipo de turismo son evidentes y ha implicado modificaciones en la dinámica local.

Así, los entrevistados coinciden en señalar que el tipo de turismo que el departamento recibe, ha cambiado en los últimos años, especialmente en cuanto a la duración de las estadías de los turistas. Ese fenómeno tiene diversas implicancias, entre los que se señalan modificaciones en las características del mercado laboral, que se torna menos estable y redituable. De todos modos se reconocen diversos esfuerzos institucionales destinados a ampliar y diversificar la oferta turística departamental.

## Cuadro 47

### PERCEPCIÓN SOBRE LOS CAMBIOS EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EN MALDONADO

- Aumento de la inmigración interna y externa
- Nuevos asentamientos irregulares
- Saturación de servicios
- Cambios paisajísticos, pérdida de “lo natural”
- Inmigración europea
- Nuevos valores con aumento del consumismo
- Avance de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones
- Aumenta la oferta e interés por espectáculos culturales
- Mejoró la oferta de educación terciaria
- Pérdida de identidad ... “antes sabíamos todo de todos”, ahora hay tanta gente que no.
- Cambio urbanístico: con tanto edificio se pierde lo natural y ahora “estamos en un gris sin ton ni son”
- Mucha construcción que perjudica la idiosincrasia del departamento
- Desarrollo costero explosivo y no siempre armónico.
- Demanda por compromiso con lo natural en la construcción y Proyecto de ordenamiento territorial.
- Crecimiento de la construcción ha permitido aumento de la inserción laboral.
- Aumento de fraccionamientos
- Aumento de sindicalización de trabajadores
- Turismo: Implemento de políticas para ampliar el mercado. Cambios en el turismo, ya no es más el turismo de meses y larga estadía.
- Crecimiento en cuanto a infraestructura. Desde el punto de vista comercial ha crecido enormemente.

Fuente: Relevamiento en Maldonado 2010 L. Delgado FCS y CURE Udelar.

Por otra parte, de acuerdo a las percepciones relevadas, se manifiesta la existencia de coordinación y unión de esfuerzos entre el sector público y el privado con el fin de atacar diversas problemáticas sociales. Asimismo, es destacable la referencia a la difusión de nuevas tecnologías como un hecho positivo, que permite el acceso a bienes y servicios con los que anteriormente no se contaban, o resultaban materialmente inaccesibles. Se valora el acceso a estas nuevas tecnologías como un beneficio en la medida que el uso de las mismas, genera cohesión social.

En segundo lugar, se analizó la percepción sobre los problemas y desigualdades sociales en el departamento, tal como se ilustran en el cuadro siguiente.

## Cuadro 48

### Percepción sobre problemas y desigualdades sociales

Percepción de problemas y desigualdades sociales en el Departamento
<ul style="list-style-type: none"><li>• Inseguridad, delincuencia,</li><li>• Problemáticas asociadas al sistema educativo: deserción y repetición, masificación, no se logra cubrir la demanda</li><li>• Cambios en los valores</li></ul>
Percepción sobre la inmigración
<ul style="list-style-type: none"><li>• Saturación de servicios (vivienda, saneamiento, energía, servicios de salud, tránsito)</li><li>• Falta de previsión ante la inmigración</li><li>• Continuará aumentando</li><li>• Se genera discriminación y xenofobia</li></ul>

Fuente: Relevamiento en Maldonado 2010 FCS L. Delgado y CURE Udelar.

En tal sentido, Maldonado se percibe como un territorio de grandes contrastes, en el que conviven enormes y lujosas edificaciones no habitadas durante gran parte del año, con asentamientos no regularizados, desprovistos de servicios: *“Maldonado tiene una drástica diferencia entre una ciudad con una costa con muchos metros cuadrados de construcción, de primera calidad, desocupado durante la mayor parte del año, y con poca población por lo tanto, y después te alejas unos kilómetros de la costa, y tenés muchísima población agolpada, en lugares donde menos metros cuadrados se ha construido donde hay carencias de servicios, y paradójicamente muchos de los que ahí están son los que han venido a construir esa otra cuestión que está en la costa”*.

Los informantes describen vivencias cotidianas en un escenario de “fragmentación en la cercanía”, ya que a diferencia de otros departamentos - donde la dispersión de la población en muchos poblados escasamente comunicados entre sí, dificulta la conformación de una identidad localista -, en Maldonado la heterogeneidad de la población, es la clave que explica esa sensación de “falta de identidad”.

En esta perspectiva, se destaca que *“San Carlos tiene un fuerte sentimiento localista que ya viene de la historia de los tiempos, Pan de Azúcar, Piriápolis o localidades como Aiguá mismo, por nombrar la más importante, le ha permitido desarrollar un sentido localista muy fuerte, un sentido de pertenencia, en la identidad local, que a veces contrasta con la de Maldonado, que es más cosmopolita por esa influencia del turismo regional y de los propios uruguayos que vienen de otros lados para labrar su destino”*. Respecto a los nuevos fenómenos sociales, se identifica el aumento de la inseguridad y nuevas formas de delito, *“antes no tenías que cuidarte de que te robaran”*, asociados al acelerado proceso de urbanización y conurbación del eje Punta del Este – Maldonado - San Carlos.

Por otra parte, retomando el Estudio realizado en el departamento una década atrás (Veiga et al 2000), confirmamos en esta oportunidad que la percepción sobre los fenómenos relativos a la desigualdad social, refieren a una identidad social frag-

mentada. Así, la influencia de la inmigración, referida principalmente a la migración interna desde otros departamentos, se percibe como el factor que impacta a diversos niveles, desde la inadecuación de los servicios hasta la identidad local. Asimismo, corresponde destacar que la inmigración europea o internacional mencionada, no se la visualiza como problemática.

Resumiendo las causas que generan diversos problemas sociales en el departamento, un informante calificado señala que: *“Maldonado tiene una particularidad muy distinta a otros departamentos, y que radica en dos factores: que es una zona de afluencia turística zafral, un sector económico muy poderoso, y otra porque tiene una afluencia de personas de gente que viene a radicarse a Maldonado buscando oportunidades laborales, y eso hace que quede un grupo de gente muy heterogéneo, y a su vez genera muchas problemáticas sociales. Porque esa gente que viene a buscar trabajo después no tiene dónde vivir, vienen sin el trabajo, entonces genera en los últimos años los asentamientos que se han instalado en Maldonado, con una problemática social bastante compleja. Bastante heterogénea.”*

Nuevamente se puede identificar una percepción que describe un proceso que identifica un estadio actual que difiere de lo que ocurría en el pasado, buscando comprender las causas que explican el aumento de la inmigración: *“acá hace muchos años que terminaron las temporadas en las cuales vos trabajabas una temporada y te volvías a tu pueblo y vivías el resto del invierno, eso se terminó, entonces eso creó todo esto”*.

La diferencia entre los “nativos” y quienes no son originariamente del departamento se deja entrever claramente en los discursos de los entrevistados. Quienes son identificables como los “nativos”, señalan en los migrantes la imagen de Maldonado como lugar de oportunidades laborales, lo que ha generado la conformación de numerosos asentamientos irregulares. Ejemplificamos con dos testimonios: *“Mucha gente viene sin nada, sin trabajo ni nada. Hay una fantasía que venden en la tv sobre lo que es Maldonado, y piensan ‘andá a Maldonado y te dan la vivienda’”; “He escuchado que la inmigración que no encuentra trabajo y que ocasiona asentamientos, mas miseria, mas pobreza y mas robo y mas delincuencia, llega al punto de que la gente diga, no podemos, nos cambia todo y hasta nos puede llegar a hacer perder lo que hoy hemos logrado en 100 años, un destino turístico muy importante”*.

En un similar sentido, emerge la opinión de que a raíz de que los inmigrantes *“Aceptan una cantidad de condiciones de trabajo que son desfavorables”*, pasan a competir con a mano de obra local, dado que *“existe mucho más competencia en el mercado”*.

Otro elemento esgrimido como parte de la frontera entre los “nativos” y los que llegan, se refiere a la falta de valoración, respecto a la importancia del turismo en tanto rubro del que depende la economía departamental, lo que según algunos se evidencia en el tipo de atención que se da al turista. En ese mismo sentido, surge la preocupación ante un posible escenario donde las desigualdades sociales afecten el turismo, ya sea por el aumento de la delincuencia, como por la falta de lo que podríamos denominar *cultura de atención al turista*.

También en el ámbito educativo, los entrevistados identifican problemáticas asociadas a las diferencias entre los dos tipos de población: *“En los grupos en que yo doy clases se nota un altísimo porcentaje como un 60% más o menos, de alumnos*

que vienen de otros departamentos, muchas veces eso incide, incide en la escolaridad, e incide en el aprendizaje”.

No obstante, no sólo surgen valoraciones negativas respecto de los inmigrantes, pues varios entrevistados evalúan como muy positiva la llegada de inmigrantes al departamento: *“Esas personas han salvado a Maldonado y Maldonado los ha salvado a ellos. Maldonado es lo que es gracias a la gente que ha llegado. Esos grandes impulsos de crecimiento de grandes metros cuadrados de construcción, no hubiera sido posible hacerlos, si no hubiese venido gente de afuera, tanto empresas como inversores, como trabajadores y muchos trabajadores”*, y que *“Siendo un país de inmigrantes, es un fenómeno que no nos puede ser ajeno”*. Quienes opinan lo anterior, son más proclives a considerar como positiva la “mezcla cultural” que se da entre ambas poblaciones.

Las problemáticas sociales no se encuentran asociadas directamente al fenómeno de la inmigración. Se evidencia cierta preocupación por los problemas del sistema educativo, entre las que se destacan el alto número de jóvenes que no estudian ni trabajan, el alto índice de repeticiones y abandonos. En estrecho vínculo con la población joven, se indica el aumento de problemas vinculados a diversas adicciones como parte de las transformaciones en la sociedad. Asimismo y como ya se señaló, el aumento de la población es asociado a varios problemas sociales como la saturación de servicios y la problemática habitacional.

Si bien la inmigración y la falta de previsión ante la misma, se percibe en muchos casos como la principal causa de las desigualdades sociales actuales, llegando a operar a modo de chivo expiatorio, la crisis económica atravesada por el país a principios de esta década también integra las representaciones sociales que emergen para explicar estos nuevos fenómenos: *“Las mayores desigualdades son fruto, en primer lugar de gente que ha estado agolpada en base a las crisis que ha habido, mucho tiempo sin acceso al trabajo y a los servicios elementales, y eso crea hábitos de resignación y de falta de educación de tus propios derechos”*.

## 7.6 Cambios en los valores y estilos de vida

Al ser consultados sobre los cambios en los valores y estilos de vida, surge el aumento de nuevos valores asociados a los procesos de urbanización, como son el consumismo o la legitimación de pautas de comportamiento más “liberales”.

El aumento en la oferta de bienes, y las facilidades para acceder a los mismos son hechos destacados por varios entrevistados. En ese sentido un informante describe que actualmente es viable que una familia pobre logre acceder a bienes que antes resultaban inaccesibles, como algunos electrodomésticos o teléfonos celulares. La cultura es vista como influenciada por los medios de comunicación *“por el cual vos tenés que ahorrar para la ortodoncia y siliconas, y tenés que tenerlo porque si no sos menos, vos lo que estás haciendo es trabajando la temporada para hacerle la ortodoncia y la silicona, no estás haciendo la temporada para entregar la plata para un terreno”*.



Es interesante destacar una serie de testimonios, que señalan cambios en la institución familiar: “*se han deterioro los vínculos sociales y familiares, hay falta de amor y de comunicación familiar*”. En similar sentido, otro entrevistado indica que “*vamos perdiendo la espiritualidad*” y otro indica “*Muchas veces priorizar el aspecto material y económico, el tema de tener más que el ser*”. Otros consideran que se están legitimando nuevos valores “*hay más libertad de opinión, y de actuar de diferente manera*”. Se señala que las generaciones más jóvenes se comportan de un modo más “liberal”, adoptan ciertas modas, y hablan de “temas tabú” con más naturalidad que los adultos - como ejemplo de dichos tópicos se nombran la sexualidad y las enfermedades asociadas a la misma, o el embarazo adolescente-.

La influencia del turismo en los valores locales es un punto reiterado y sobre todo ciertos valores identificados como característicos de la población “móvil”, que lleva a indicar que: “*en invierno se piensa de una manera, en verano de otra*”. La pérdida y cambio de valores descritos parecería legitimar una ética “hedonista”, donde proyectarse a futuro resulta complejo. A modo de ejemplo se menciona “*el presentismo de vivir sólo el presente, de no tener proyecciones*”. Hay una referencia explícita a asociar estos nuevos “valores” con las características de la población “*Se adoptan modas que traen los turistas, y quieren vivir como ellos, eso se ve sobre todo en los jóvenes, lo ves en el lenguaje, comportamiento, valores, muchas veces, a lo largo del año, sobre todo ves la influencia de los argentinos.*”, “*Nos vamos contagiando, de otros modales a veces, del maltrato que viene de otros lados*”

Una profesora explica parte de las problemáticas que ocurren dentro del sistema educativo a raíz de los cambios a nivel de los valores culturales, que llevan a priorizar el ingreso al mercado laboral antes que postergarlo para avanzar dentro del sistema educativo. “*Soy docente, y yo tenía alumnos que trabajando como propineros en los supermercados sacaban más plata que yo, entonces en los últimos meses y dejaban de ir al liceo, en noviembre cuando empezaba la temporada*”.

Al igual que en los demás Estudios de Caso, también se relevó y analizó la percepción respecto la clase media, considerando además que Maldonado junto a Montevideo, en función a su peculiar estructura socioeconómica, tienen los mayores contingentes de sectores de clase media, como se ha demostrado a partir de los datos estadísticos e índices de estratificación social. En tal sentido, el cuadro siguiente ilustra algunas de las percepciones más comunes sobre este tema.

### Cuadro 49

#### PERCEPCIONES SOBRE LA CLASE MEDIA

- Ha empeorado y limita sus gastos.
- Fue castigada con el IRPF
- No es objetivo ni de políticas sociales ni de políticas económicas
- Tiende a desaparecer
- Se estancó
- Sufre los ciclos económicos
- Ha mejorado porque la economía del departamento mejoró
- Se encuentra en ascenso, mejorando

Fuente: Relevamiento en Maldonado 2010 FCS L. Delgado y CURE Udelar.

En resumen, con respecto a la percepción sobre la clase media, si bien los informantes expresan dos posturas diferenciadas, el denominador común es que ha transitado por diversos cambios. Por un lado algunos plantean que ha mejorado en los últimos años a raíz de las mejoras en la disponibilidad de trabajo y el crecimiento económico departamental. *“En este departamento hay mas flujo de capital financiero, lo cual genera mayor oportunidad laboral, si bien la vivienda es más cara pero acá también las oportunidades son mayores, es un departamento de oportunidades, de manera que creo que la clase media es fuerte, poderosa, saludable, acá”*.

Asimismo, al igual que en otros departamentos, algunos opinan que la clase media ha sido perjudicada, disponiendo de menos recursos que en el pasado, lo que restringe los gastos de dichas familias; y que ha sido castigada por el nuevo sistema tributario a raíz de la implementación del IRPF, e incluso algunos consideran que “ha desaparecido”. Un entrevistado indica: *“quizás estuvo mejor antes, hay un decrecimiento del nivel medio de las personas, hay mayor número de personas que viven pobres, hay un mayor número de personas que vivieron con cierto estado medio y que más bien bajaron en vez de crecer en lo socioeconómico”*. Un punto interesante radica en la percepción, sobre que en el pasado resultaba viable mantener un estándar de vida medio, trabajando únicamente en la temporada estival, situación que hoy en día resultaría inviable.

Por último, interesó conocer la percepción sobre el imaginario futuro de Maldonado y en tal sentido, se ilustran las manifestaciones de los entrevistados en el siguiente cuadro.

### Cuadro 50

Percepciones sobre el imaginario futuro departamental
<ul style="list-style-type: none"><li>• Continuará la inmigración</li><li>• Agudización de problemáticas sociales</li><li>• Con puerto y aeropuerto mejorados</li><li>• Aumento de inversiones</li><li>• Maldonado será una megalópolis autosustentable, con espacios verdes</li><li>• Con una estructura económica diversificada</li></ul>

Fuente: Relevamiento en Maldonado 2010 FCS y CURE Udelar.

En síntesis, respecto a las opiniones sobre el futuro del departamento surgen dos tendencias, una más “optimista” que la otra. Los hechos destacados por quienes plantean un futuro más “pesimista”, apuntan a señalar la continuidad de problemáticas que actualmente no encuentran una solución definitiva, como la existencia de asentamientos irregulares, la falta de saneamiento en algunas zonas, o el empobrecimiento de la clase media. Como alternativa para evitar dicho escenario, algunos entrevistados señalan la necesidad de que la población objetivo participe del diseño de políticas a largo plazo.

Por un lado, quienes plantean una visión optimista sobre el futuro, señalan que dadas las potencialidades del departamento, su desarrollo no tiene límites, lo que

no resulta obstáculo ante el temor por la posible sobreexplotación de los recursos naturales, y la pérdida del principal atractivo del lugar. Por otra parte, es interesante observar que emerge - de varios testimonios y percepciones - la necesidad de diversificar la base productiva departamental, en la medida que se deberían promover actividades en el sector primario y secundario, como medio para aumentar las fuentes laborales y romper la zafralidad asociada a las actividades turísticas.

En definitiva, se plantea la interrogante si ¿Estamos en presencia de un proceso de construcción social a partir de la inmigración en Maldonado? Puede afirmarse que la inmigración no sólo impacta a nivel demográfico, sino que opera a nivel micro social, tal como surge de la percepción de los protagonistas locales, en la medida que percibe una mayor demanda de los servicios urbanos, problemas habitacionales y provisión de servicios públicos. Pero además impacta en las pautas de relacionamiento social, emergen reacciones de xenofobia y provocan “conflictos latentes” entre diferentes sectores sociales.

Como resultado del relevamiento realizado, hemos visto que surgen distintas problemáticas referidas al “desarraigo” como un concepto aludido en las entrevistas. Se alude a la “transitoriedad” de residencia de gran parte de la población, que no logra establecer vínculos territoriales sólidos, y participar por lo tanto de la construcción de un proyecto colectivo, por “estar de paso”. Las consecuencias emergentes, se presentan en diferentes planos. La situación social en Maldonado, (y que previsiblemente de acuerdo a las tendencias previstas, irá incrementándose), revela la complejidad de una sociedad en pleno proceso de construcción, no sólo por el crecimiento poblacional (dado por la migración inter-departamental) que registra sino por los conflictos latentes que se manifiestan asociados a ello.

Por otro lado, se observa la existencia de diferencias sustantivas al interior del territorio del departamento de Maldonado. El departamento no es homogéneo en relación a los flujos inmigratorios (ni en magnitud ni en composición), y al tener éstos a su vez efectos relevantes en la configuración social, se identifican diferencias a su vez en otras dimensiones. (Identidad cultural, xenofobia, políticas sociales, etc.). En las entrevistas realizadas se encuentra esta diferenciación entre distintas localidades o ciudades del departamento: San Carlos y Maldonado.

En síntesis, la capacidad de absorber por la sociedad a un conjunto cada vez más importante de población proveniente de otros lugares (incluyendo extranjeros), revela en las entrevistas focos de conflicto social, (latentes y manifiestos), y dificultades de control de sus efectos. La xenofobia, la diversidad de situaciones que plantean los diversos flujos de migración, también constituye un factor adicional de complejidad. Sin duda, los impactos que se producen en el departamento no son homogéneos a nivel territorial. Existen ciudades que están más expuestas a los procesos de cambio, mientras en otras se trata de preservar sus características locales, y los impactos son de una magnitud menor. En la ciudad de Maldonado, se está en un proceso de “construcción” de la ciudad, que está condicionada por la inmigración de población de otros departamentos que van a residir en Maldonado, atraídos por la ilusión de un mercado de empleo más dinámico, en términos relativos al de los migrantes.

Ello trae consecuencias inmediatas en los cambios demográficos, ya que Maldonado, tiene una composición distinta en términos de estructura etaria de la población y crecimiento poblacional, que genera dificultades en relación a la provisión de servicios (asentamientos irregulares, saneamiento, servicios públicos urbanos, etc.). Y también traen aparejados efectos en relación a las actitudes y percepción pública, en relación a la construcción de una sociedad caracterizada por una impronta inmigratoria cada vez mayor y transformaciones permanentes y crecientes. La necesidad de “adaptación” a las condicionantes de una sociedad con este nivel de crecimiento, requiere de un “control” y previsión, que es demandado en varias entrevistas realizadas.



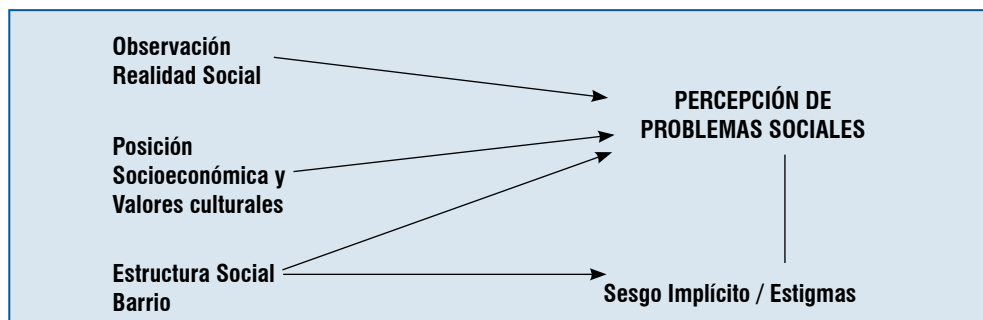
## SOCIEDADES LOCALES Y TENDENCIAS EMERGENTES: SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

### 8.1 Los actores locales y la percepción de las transformaciones sociales

A partir del análisis cuantitativo de los indicadores sociales, así como de los Estudios de Caso y análisis cualitativo, se ha identificado en los capítulos previos, que han surgido transformaciones y tendencias recientes en la estructura social, que muestran la fragmentación socio-territorial emergente en nuestras ciudades. En tal sentido, la compleja relación entre las variables que intervienen en la percepción de los problemas sociales, se puede ilustrar gráficamente mediante el siguiente diagrama, que representa las principales dimensiones que influyen en la percepción social de la problemática local en los barrios y comunidades.

En efecto, las percepciones de los problemas sociales reflejan una dimensión fundamental de la desigualdad social a nivel local. Tales percepciones se configuran a partir de las condiciones socioeconómicas y culturales de la población, siendo las representaciones emergentes, elementos que a su vez refuerzan los estigmas y la dinámica social en las comunidades y vecindarios.

#### Interrelación entre dimensiones básicas de la Estructura Social y la percepción de problemas sociales



Fuente: Elaborado en base a Sampson 2009.

En este contexto, los informantes locales reconocen que durante los primeros años de esta década (2001-2003), surgieron graves problemas como el deterioro de las condiciones de vivienda, salud y educación; y luego los principales problemas y desigualdades sociales emergentes durante estos años, son coincidentes en todos los departamentos estudiados: pobreza y exclusión de sectores importantes de la población y problemas sociales como niños en situación de calle, mendicidad, deserción educativa. También, el aumento del consumo de alcohol y drogas, la violencia y el embarazo adolescente, son ejemplos de problemas sociales identificados hace años en investigaciones citadas anteriormente y que se mantienen en muchos contextos, a pesar de las políticas y programas implementados en estos últimos años.

Ello es coincidente con la percepción sobre los cambios y la subjetividad de los actores locales - el estado de ánimo, la desesperanza, la resignación, y la violencia y la inseguridad, la falta de entusiasmo y perspectivas de futuro -. Según las entrevistas realizadas, estos fenómenos acentuaron la fragmentación de la sociedad y las áreas locales, lo cual se manifestó como una fractura de los lazos sociales existentes y una creciente sensación de inseguridad, durante los primeros años de esta década.

Por otra parte, los problemas de empleo y calidad del trabajo y los problemas sociales vinculados a la pobreza y la exclusión social que todavía subsisten en muchos barrios y departamentos, constituyen elementos impactantes a que se refieren los entrevistados como los principales problemas y desigualdades. Debe acotarse que varios de estos aspectos relevados, son concordantes con hallazgos sobre las dinámicas urbanas en el primer mundo, donde surgen nuevas formas de exclusión y marginalidad, causadas por dinámicas estructurales. Según Wacqant, se trata de las consecuencias del crecimiento económico concentrado y la dualización del mercado de trabajo; el empleo esporádico, la economía informal en áreas degradadas; la des-proletarización y el desempleo especialmente entre los jóvenes (Wacqant, 2001).

Estos fenómenos son percibidos como persistentes en el país, aún cuando hayan descendido las cifras de pobreza, desempleo, y otros indicadores sociales a partir del 2006. Muchos de los problemas señalados son característicos de los procesos de empobrecimiento de la clase media como por ejemplo, la pérdida de acceso a servicios (salud y educación), los efectos sobre el comercio local y la emigración. Algunos informantes perciben este fenómeno como un proceso de descenso de nivel de vida, y otros como una tendencia a la polarización social entre los pobres y la clase alta. Esta percepción es coincidente con los datos analizados en capítulos anteriores sobre el período 2001-2003, cuando se instaló un proceso descenso en el nivel socio económico por los sectores medio altos y altos. El empobrecimiento de los sectores de clase media, a partir de contextos laborales y productivos diversos, configuró la fragmentación de la estructura socio-ocupacional diversificando las estrategias de la población y su percepción de la realidad social.

En algunos casos por sus características históricas, estos cambios además, tienen un fuerte impacto simbólico y afectan hasta la propia identidad local de una sociedad tradicional de “clases medias”, como todavía predomina en el imaginario de los uruguayos. Pero debe señalarse que cada vez más “las clases medias son un universo complejo y heterogéneo”.

Así, en relación a las desigualdades y la estratificación social, se percibe un fenómeno de polarización social. Un entrevistado lo describe así: “El fortalecimiento de la clase media alta, y la desaparición de la clase media baja, dieron lugar al crecimiento de población desfavorecida que se expandió por la periferia de la ciudad.” La sensación de polarización también se sustenta en las persistentes afirmaciones sobre la “desaparición de la clase media”. En síntesis, según la percepción de los actores locales, durante 2007 al 2009 subsisten problemas sociales - agudizados durante los años de la crisis (2001-2003) -, y problemas nuevos derivados del mismo crecimiento -como es el caso de cuestiones derivadas del aumento del consumo y el dinamismo económico-, así como las desigualdades sociales y problemas estructurales, cuya superación es de largo aliento y de compleja y difícil solución.

Esta percepción de los problemas y las desigualdades sociales, por parte de los actores en distintas zonas y ciudades del Uruguay, coincide con las verificadas en otras ciudades latinoamericanas y confirmadas por investigaciones previas, tales como las nuevas formas de exclusión y marginación y la dinámica estructural (De Mattos op.cit. 2004, Scalón 2004, Wortman 2007).

## **8.2 Percepción sobre los cambios culturales, estilos de vida y la problemática local.**

Las sociedades locales han experimentado transformaciones culturales y en el estilo de vida a partir de los procesos desencadenados por la globalización y dinámicas específicas a nivel local. Así, la cultura es un terreno en disputa en tanto forma de poder y control. Simboliza “quien debe estar o pertenecer” a determinados lugares, recursos, y quien debe ser legitimado o reconocido socialmente. A partir de otras investigaciones sabemos que las pautas de sociabilidad y consumo se han modificado profundamente y siguen en permanente transformación debido a las cambiantes dinámicas del mercado y la intensificación de la globalización (Kessler op. cit. y Wortman 2007 op.cit.) .

Los Estudios de Caso desarrollados en este libro, evidencian muchos cambios en el estilo de vida y la cultura local que contribuyen o refuerzan la sensación de inseguridad e incertidumbre ya existentes por los cambios en las condiciones socio-económicas y la vida cotidiana. Por otra parte, el aumento del consumo en varios aspectos da cuenta de la mejora económica y los cambios en las costumbres y formas de comunicarse, que muchos protagonistas locales no parecen reconocer como factores importantes. El consumismo aparece como un factor recurrente en cuanto al cambio de hábitos. Asimismo, la creciente incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación, es un elemento también señalado en los distintos casos estudiados.



Asimismo, con relación a los cambios en los valores y estilos de vida, emergen las transformaciones en la dinámica local, y varios temas vinculados a los procesos socioeconómicos previos como la crisis, pero también a la prosperidad más reciente durante estos últimos 4 años. Así el aumento de la delincuencia y el consumo de drogas aparecen como cambios que se incrementan en los últimos diez años. De hecho desde anteriores investigaciones, incluso en pleno momento post-crisis este fenómeno ya estaba presente en otras ciudades como Salto.

Se relevó también la opinión de los entrevistados respecto de las políticas públicas orientadas a resolver la problemática social local. Si bien, dado los cambios experimentados en las políticas públicas en los últimos años, los relevamientos resultan muy coyunturales ante la realidad cambiante, resulta de interés retomar al menos algunos aspectos.<sup>39</sup> En particular, importa referir las opiniones relevadas en relación a los cambios e innovaciones necesarios para mejorar las iniciativas sociales y las políticas públicas.

Surgen así varias ideas y propuestas, respecto del contenido y la metodología de las políticas ilustradas en el cuadro 51 adjunto. Como elementos centrales, en primer lugar, se destaca la crítica al asistencialismo entendido como “dar sin pedir nada a cambio”. Algún entrevistado señaló la importancia de brindar a los beneficiarios de las políticas sociales, formación en habilidades básicas para su subsistencia. “Educar, capacitar, hasta enseñar a comprar, a cocinar...”, afirmación que da cuenta de nuevas necesidades de los beneficiarios que resultan básicas desde un punto de vista humano, pero que hablan de la situación de exclusión de vastos sectores y de la importancia de ser creativos metodológicamente.

Otro factor destacable por los informantes, es la importancia de la continuidad de las políticas como forma de lograr cambios profundos y sostenidos, y por lo tanto mejores resultados. Así, demandan una mejor difusión de las políticas e iniciativas y critican la inadecuación de los mecanismos y administración del Estado, para una ejecución eficaz y eficiente de los recursos públicos.

También el reclamo de trabajo “digno” o “fuentes de trabajo reales” es mencionado por los actores locales y hace referencia a la articulación entre política económica y política social. De los análisis realizados, se constatan avances al respecto, no obstante se percibe que aún falta definir políticas de desarrollo, buscando la confluencia en torno a estrategias de desarrollo a nivel nacional, regional y local. Asimismo como resulta de los Estudios de Caso, surgen también ciertas críticas a las políticas desde la perspectiva de la clase media, en la medida que los entrevistados mencionan el impacto de la reforma impositiva y los bajos beneficios para esta clase social, por falta de políticas públicas frente a los sectores pobres o más excluidos.

En resumen, con respecto a la percepción sobre los cambios e innovaciones para mejorar las iniciativas sociales y las políticas públicas, se ilustran las distintas ideas y representaciones en el cuadro siguiente. En definitiva, se señalan por los informantes varias propuestas para mejorar las políticas, innovar, con más recursos y eficiente ejecución como demandas importantes para la sociedad local; así también la importancia del control, seguimiento y evaluación constituyen un reclamo

---

39 Por ejemplo, el Sistema Nacional de Salud, se implementó con posterioridad al relevamiento, lo mismo ocurre con el Plan Ceibal, la transición entre el Plan de Emergencia al Plan de Equidad, así como otras iniciativas recientes.

persistente. Surge así desde las distintas perspectivas planteadas, la necesidad de capacitación para los encargados, profesionales y funcionarios para mejorar su trabajo y por tanto los resultados y procesos involucrados en las políticas públicas y particularmente las sociales.

**Cuadro 51**

**PERCEPCIÓN DE LOS CAMBIOS E INNOVACIONES NECESARIOS PARA MEJORAR LAS INICIATIVAS SOCIALES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

ESTUDIO DE CASO (Paysandú)	ESTUDIO DE CASO (Salto)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no se politicen los programas para poder realmente ejecutarlos.</li> <li>• Que los beneficiarios trabajen todos brindando servicios a la comunidad</li> <li>• Tener mayor control y vigilancia sobre los recursos destinados.</li> <li>• Mayor compromiso y responsabilidad de los involucrados.</li> <li>• Mayor difusión.</li> <li>• Mayor concreción.</li> <li>• Trabajar coordinadamente para evitar la superposición de recursos.</li> <li>• Aumentar recursos para que haya solvencia económica.</li> <li>• Cambiar estructuras por contenidos nuevos.</li> <li>• Mayor participación de los actores locales.</li> <li>• Tendría que haber más maestros comunitarios y mejor organizados entre sí.</li> <li>• Capacitar a los responsables del presupuesto participativo para asegurar la sustentabilidad.</li> <li>• Continuidad del trabajo en el tiempo para mejores resultados.</li> <li>• Mejorar en planificación.</li> <li>• Cambiar las formas de gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar la participación, la ciudadanía y la solidaridad.</li> <li>• Mayor difusión de programas y proyectos.</li> <li>• Mayores recursos económicos.</li> <li>• Descentralizar.</li> <li>• Mayor seguimiento y control</li> <li>• “Devolución” a la sociedad por parte de los beneficiarios.</li> <li>• Llamados a concurso para cargos estatales.</li> <li>• Mucha más agilidad en trámites y mucho menos burocracia para emprender</li> <li>• Generar mayor compromiso social.</li> <li>• Generar empleo digno en salario y estabilidad</li> <li>• Capacitación de la dirigencia y el personal.</li> <li>• Políticas de empleo</li> <li>• Equipos multidisciplinarios en todos los ámbitos.</li> <li>• Política social de Estado y no de gobierno.</li> <li>• Más inversión en recursos humanos como materiales en las localidades.</li> <li>• Cambiar el concepto de democratización, no sólo hay derechos sino también obligaciones.</li> <li>• Modernizar el Estado.</li> <li>• La articulación entre lo público, lo privado y la sociedad civil.</li> <li>• Proyección a diez años, no sólo lo inmediato.</li> <li>• Identificar mejor a los beneficiarios.</li> </ul>

Fuente: Relevamiento Dpto. Sociología FCS UDELAR 2007-2008.

En definitiva, las conclusiones que pueden extraerse del análisis cualitativo, sobre “las percepciones y las imágenes” de los actores locales en relación con sus comunidades, contribuyen al conocimiento e interpretación de diversos procesos socioeconómicos. Indudablemente esta perspectiva contribuye a configurar un

mapa de los territorios y las ciudades - social y geográficamente fragmentado. Por otra parte, este enfoque metodológico y teórico, se complementa con el análisis de los indicadores sociales y el análisis estadístico y por tanto ilustran la realidad de sociedades locales socialmente heterogéneas y complejas.

En este contexto, se ha planteado que mientras una de las hipótesis centrales sobre las “ciudades globales”, afirmaba que la transformación industrial y la expansión de los servicios, daría lugar a una estructura social dual, en el nivel de empleo y los ingresos de la población; investigaciones realizadas en diferentes países, contrastan esta tendencia a la bipolarización y demuestran un aumento de la desigualdad social entre los dos extremos de la población urbana, pero en una estructura social fragmentada, con un aumento de las clases medias en las zonas periféricas.

Así por ejemplo, hemos planteado que el análisis reciente de ciudades en Argentina, Brasil y Uruguay confirman estas tendencias, en la medida que la pobreza se manifiesta en el espacio urbano aislada de las clases altas, mientras que las clases medias se encuentran dispersas por toda la ciudad (Koch y Valdés 2008, Veiga y Rivoir 2008<sup>a</sup>). Estos resultados reflejan la influencia de procesos tales como la reestructuración económica y los cambios en el empleo, la nueva composición del hogar y los roles familiares, la diversificación cultural y los patrones de consumo, que provocan cambios significativos en la estratificación social, en particular entre las clases medias en las zonas urbanas. En este contexto, las tendencias heterogéneas de cambio y los estilos de vida imperantes en las ciudades modernas, promueven diversas formas de exclusión, fragmentación y ocupación del territorio (Sarlo 2009, Mingione 2009 op. cit).

En este sentido, destacamos las conclusiones de los citados Estudios que analizan la segregación social y los efectos de las desigualdades y la globalización en varias ciudades de América Latina y Europa. En efecto, examinando los impactos sobre la estructura social, varios autores encontraron no sólo cambios en sus respectivas sociedades, pero especialmente en el espacio urbano. En este sentido, resulta claro que en las ciudades analizadas de América Latina y Europa, existe un proceso de separación clara y nítida del espacio urbano; pero con dinámicas diferentes, donde se produce un distanciamiento simultáneo de las clases sociales en los extremos de estas ciudades; pero con mayores desigualdades sociales y espaciales, determinados por el crecimiento de las clases media y alta, que aumentan su distancia con el resto (J. Leal y D. Veiga 2008 Eds.).

### 8.3 Tendencias emergentes: Síntesis y Conclusiones

Profundizando en la problemática del desarrollo socioeconómico local y su vinculación con las políticas públicas, se han identificado las principales tendencias y elementos y se plantean un conjunto de recomendaciones para la formulación de políticas. Por una parte, se han identificado que las transformaciones socioeconómicas locales previstas para los próximos años, estarán signadas por un proceso de reestructuración social y económica, a partir de la globalización, la reconversión, la

mayor competitividad y la innovación tecnológica en los sectores de mayor potencial y ventajas comparativas - agroindustrial, turístico, servicios, etc. Por otra parte, la evolución de los procesos de fragmentación socio cultural de la sociedad analizados en los capítulos previos, depende de las políticas públicas que se implementen y en la próxima sección se plantean algunas consideraciones al respecto. (En el cuadro adjunto, se resumen las principales tendencias emergentes en el escenario actual).

Asimismo, de acuerdo a las proyecciones de población, para las distintas áreas del país, así como los últimos datos del INE, las tendencias históricas previstas confirman el dinamismo de microrregiones en los departamentos de Canelones y Maldonado, que tendrían el mayor crecimiento demográfico en el país, a través de un proceso de concentración poblacional. Dependiendo de su evolución socioeconómica, las distintas áreas subnacionales, tendrían estancamiento y pérdida de población, aunque con importantes diferencias internas, considerando la atracción y localización en áreas específicas - ciudades o microrregiones -, en función al dinamismo del mercado laboral. Además, el incremento acelerado de la emigración internacional durante los últimos cuatro años, constituye un nuevo problema para la ya envejecida sociedad uruguaya y para algunas áreas en particular, en la medida que agudizarán los problemas de la estructura demográfica y el vacío poblacional durante los próximos años.

En este contexto, corresponde señalar que un esfuerzo destacable y original es el trabajo desarrollado recientemente por el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación de la OPP, en función al análisis prospectivo del territorio hacia el 2030, donde se proyectan las tendencias previstas en los aspectos productivos y territoriales (OPP 2009 y A. Rodríguez 2009). De cierta forma, estas tendencias en un “escenario normativo” (posible y deseable dado que configura la mejor combinación de los grupos sectoriales de la economía uruguaya en una visión prospectiva); coinciden con algunas de las tendencias identificadas en nuestra investigación.

Así por ejemplo, los sectores que pueden presentar rupturas importantes se localizan en Montevideo, el Área Metropolitana y el Sur y particularmente el Sur-Este, a partir de la localización y desarrollo de TICs, software, biotecnología, logística y transporte, turismo, y obviamente inversiones extranjeras de gran porte fundamentalmente agro-exportadoras. En dicho escenario, Montevideo siempre mantiene su lugar de privilegio absoluto, y es motor indispensable para viabilizar el crecimiento del país, mientras que Canelones mantiene gran importancia en el PIB y es localización de algunos de los sectores “innovadores”, aunque pierde importancia respecto al Este (OPP 2009 op. cit.).

Así también, según lo analizado a nivel de nuestro Estudio, se demuestra que la diferenciación socioeconómica, se manifiesta no solamente a “nivel intraregional” (entre los diferentes departamentos); sino especialmente a “nivel intradepartamental”, en la medida que la proporción de población con carencias es significativamente mayor en las ciudades pequeñas. En efecto, las potencialidades y restricciones en los niveles de vida de la población, varían intra regionalmente y al interior de cada Departamento y micro región; lo cual indica que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en que se inserta la población, ya sea en zonas dinámicas, agroindustriales, de servicios, en ciudades medias o áreas

fronterizas. En el recuadro siguiente se muestran las tendencias socioeconómicas emergentes a nivel local, en función al análisis realizado a partir de las investigaciones presentadas, así como de otros trabajos anteriormente citados.

### **ESTRUCTURA SOCIAL Y TENDENCIAS EMERGENTES A NIVEL LOCAL EN EL SIGLO XXI**

- **Incremento de las desigualdades urbanas y regionales y concentración socioeconómica**, a partir de diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las sub áreas nacionales en el sistema internacional;
- **Inversión privada y extranjera como estímulo de la reestructuración** económica local, agroindustrias, complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, actividades inmobiliarias, “urbanizaciones cerradas”, etc.;
- **Migraciones poblacionales hacia aquellas áreas con capacidad de empleo (micro regiones del Sur Este y Litoral), y reestructuración demográfica**, mediante “nuevos flujos poblacionales”, entre áreas urbanas y otros espacios, así como de países vecinos;
- **Desigualdad en el acceso a la educación y segmentación entre los diferentes niveles educativos y los ámbitos público y privado.**
- **Fragmentación socioeconómica y segregación urbana**, asociadas con estilos de vida y pautas de consumo diferentes;
- **Diversidad cultural, nuevas pautas de “cultura urbana” y “desarrollo local”, en función a la expansión de la globalización económica y del consumo.**
- **Desintegración y exclusión social de sectores pobres**, que retroalimentan el círculo de la pobreza; y colocan a la desigualdad social, como un tema fundamental;
- **Impactos socioculturales y “emergencia de problemas sociales”** asociados a la expansión de la pobreza y segregación urbana (inseguridad, marginalidad, delincuencia, etc.);
- **Crecimiento de sectores de clase media**, como efecto de la fragmentación socioeconómica, aumento del ingreso y heterogeneidad social.

## **8.4 Estructura social, desarrollo local y políticas públicas**

En resumen, tanto el análisis cuantitativo a partir de los indicadores sociales y los datos estadísticos, como el análisis cualitativo mediante los Estudios de Caso departamentales, demuestran las tendencias identificadas en relación a las desigualdades en el acceso a bienes y servicios, como resultado de la desigual distribución de las clases sociales en el territorio y la diferente estructura socioeconómica de cada área o departamento. Ello constituye un factor de fragmentación social, que estimula la desigualdad social, a pesar de la reactivación económica y los importantes logros obtenidos a través del aumento del empleo e ingresos de la población, luego de la reactivación económica posterior al 2004.

A partir de estos fenómenos se pueden plantear distintos escenarios considerando los cambios producidos en las políticas públicas y las iniciativas locales. En este sentido, corresponde recordar que la experiencia internacional demuestra que no se pueden reforzar los mecanismos de integración social, sin reforzar el Estado; en la medida que los desafíos emergentes en contextos de fragmentación socioeconómica, necesariamente requieren el aumento de la protección social, implementando políticas sociales para los sectores y áreas carenciadas, a nivel de las diferentes instituciones del Estado, Municipios, ONGs, etc. (Mingione y Oberti 2001).

En este contexto, resulta importante reconocer el rol que ha tenido en el desarrollo local y particularmente en las regiones más deprimidas, la Comunidad Europea desde hace cuatro décadas. Así, se muestra que mientras las políticas sectoriales contribuyen a maximizar la competitividad y la eficiencia regional; las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, constituyen instrumentos de “compensación social y regional” - a nivel de las distintas áreas y micro regiones del país -; en la medida que armonizan las condiciones del territorio y por tanto el soporte de actividades económicas y población en el espacio nacional.

A su vez, desde hace más de una década, la experiencia comparada internacional (cf. Vázquez Barquero 1996 y Fernandez Tabales 1998), demuestra que para lograr un adecuado desarrollo local, es necesario incorporar en las políticas y programas, factores tales como:

- Capacidad de generación de consensos político-sociales
- Integración entre los diferentes usos del suelo en el territorio
- Cultura empresarial generada localmente
- Calificación de los recursos humanos
- Identidad regional y capacidad de difundir los “productos locales”
- Valoración del medio ambiente

En tal sentido, el análisis cuantitativo y cualitativo contribuyen a identificar las imágenes y significados socioculturales de la población local, y nos ayudan a reconocer la “nueva temporalidad y dimensión del espacio”, que conllevan los procesos socioeconómicos a la escala global y local (Ribeiro 2002). En dicho contexto, se vuelven estratégicos en el desarrollo socioeconómico, el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil. Por tanto, enfatizamos que el ambiente cultural y la capacidad económica, social y política, de los actores y áreas locales, constituyen elementos decisivos para impulsar y sostener procesos de innovación en el desarrollo local y frenar la desintegración social (Campolina 2002).

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

En esta perspectiva, uno de los componentes fundamentales de las estrategias departamentales y locales es la definición de políticas de desarrollo, que minimicen el carácter predominantemente compensatorio o reparador de las políticas sectoriales y el enfoque de corto plazo tradicionalmente adoptado. Sin duda que, un requisito fundamental en la perspectiva del diseño de políticas, es la construcción de imágenes territoriales, económicas, sociales, etc. (Los esfuerzos que se vienen realizando en los últimos años por la OPP, Programa Uruguay Integra, Programa ART del PNUD y la Ley de Ordenamiento Territorial, así como la implementación de los Gabinetes por el Consejo de Ministros y la acción del Congreso de Intendentes a través del Programa de Fortalecimiento Institucional con la AECID, constituyen avances en este sentido).

Por otra parte en este contexto, y en el marco de políticas tendientes a generar ingresos y mejores condiciones de vida para la población, se deben evitar políticas asistencialistas, y crear mecanismos para que las personas puedan generar sus propios ingresos; y no confundir programas de emergencia social con políticas sociales de largo aliento. Ello facilita el manejo de los tiempos y la evaluación de los impactos, así como evitar falsas expectativas respecto de las acciones tomadas, considerando la dignidad y la creación de “hábitos y cultura del trabajo”. De lo contrario, iniciativas que tiendan a paliar situaciones actuales de urgencia, pueden contribuir a agudizar problemas y situaciones de carácter estructural y por tanto más difícil de revertir en un futuro.

En este contexto, se introducen a continuación algunos desafíos para las políticas y las iniciativas sociales, a partir de lo señalado por los actores locales en los Estudios de Caso.

A pesar de las críticas que reciben las políticas públicas por los actores locales, se evidencia que se deposita en ellas, esperanzas respecto del futuro. Por ejemplo, las expectativas de buenos resultados en mejorar la calidad de vida de la población, de las futuras generaciones y el desarrollo local. Ello se refleja en los imaginarios que surgen en relación al futuro departamental y local, en la medida que existen buenas expectativas sobre el mismo, excepto en el caso de algunos fenómenos sociales vinculados a los procesos de exclusión social y aspectos culturales.

*Se comprueba también que el proceso de cambios productivos y la reestructuración económica, han tenido impactos sociales y culturales muy fuertes en distintas áreas del país. Sin embargo, la divergencia que surge entre los indicadores de mejora económica – producida en los últimos cuatro años –, y la percepción pública de los problemas sociales por la población; es una manifestación de esta complejidad y de la aparente contradicción entre la medición de los problemas sociales – a través de los datos objetivos – y la percepción subjetiva de la realidad social por parte de diversas clases sociales.*

*En tal sentido, aquí subyace una problemática compleja, en la medida que asistimos a una época donde múltiples transformaciones irrumpen en la sociedad, y conllevan la “fragmentación creciente de nuestra vida cotidiana” y de las experiencias individuales; influyendo de manera diversa en la percepción de los cambios sociales por parte de los diferentes grupos y clases sociales.*

Por otra parte, se han identificado también otros aspectos relacionados con el proceso de globalización y los cambios en la vida cotidiana, que sin ser necesariamente negativos, se suman al proceso de cambios e incertidumbre prevalecientes en nuestra época. A modo de ejemplo se destacan: el consumismo como fenómeno en expansión; el acceso a diversas fuentes de información y comunicación (la aparición y expansión de las nuevas tecnologías como teléfonos celulares e Internet); la transformación en la composición de la familia y su dinámica; la pérdida de peso de la educación como elemento de integración social y su desvalorización como mecanismo de superación por algunos sectores de la población; así como “la pérdida de identidad local”.

Además de estos procesos de carácter estructural, se comprueban cambios por parte de los organismos, instituciones y actores locales. El aumento y beneficio de las políticas estatales nacionales y locales es un elemento distintivo de los últimos cuatro años. Se desprende del relevamiento realizado, el reconocimiento por parte de los actores locales, de las distintas iniciativas y políticas sociales en curso. El incremento de iniciativas de políticas, tanto nacionales como locales, es bienvenido como un compromiso que el Estado no debiera haber perdido. Sin embargo, también se confirma cierta demanda y “rencor” de los sectores de clase media, por ser “olvidada” a favor de los pobres.

Así, la priorización de los sectores excluidos o pobres estructurales, no es un elemento que conforme a las clases medias, que reclaman para sí, la atención de las iniciativas públicas. Cabe puntualizar, que este reclamo no debe considerarse aisladamente, pues como se indicó coexiste con una modificación de las expectativas de consumo y de las capacidades de satisfacerlas que experimenten los sectores de clase media – endeudamiento, multiempleo, etc.

También se reconoce, por parte de los actores sociales, la importancia de las iniciativas por parte de la sociedad civil y aunque surge la crítica del carácter asistencialista de algunas de ellas, se visualizan como parte de la tradición de acción colectiva del país. Esta acumulación histórica de “solidaridad”, parece como un elemento “heredado” que en ciertas circunstancias parece haber dado frutos en iniciativas de acción social. En relación a este aspecto, de encuentro y construcción de proyectos alternativos, se plantea la necesidad de reformulación y actualización de los programas locales a la nueva realidad social.

En resumen, se sintetizan a continuación algunos desafíos para las políticas y las iniciativas sociales, que surgen del relevamiento a los informantes calificados y actores locales en los diferentes Estudios de Caso.



## DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS E INICIATIVAS SOCIALES

- Evitar el asistencialismo y exigir mayor **responsabilidad y compromiso**
- Estimular la **participación social y creación de redes** para la inclusión social
- **Sostenibilidad** de las políticas y las iniciativas para mejores resultados
- Mejorar la **formación** del personal involucrado
- Diseño e implementación que contemple la **especificidad** de la realidad local y/o de los beneficiarios
- Mejorar la **coordinación** entre las políticas sectoriales a nivel local
- Generación de **fuentes de trabajo y empleo digno**
- Impulsar políticas dirigidas a la **clase media**
- Definir **políticas de desarrollo**, entorno a estrategias de desarrollo a nivel nacional, regional y local.
- Consolidar la **nueva gestión más democrática**, que supere la cultura clientelar tradicional
- Mejorar la **planificación**, difusión y eficiencia de las políticas con control, seguimiento y evaluación
- Aumentar y mejorar la **colaboración entre los sectores público y privado**

### 8.5 ¿Hacia ciudades y territorios alternativos?

Finalmente, puede afirmarse que las conclusiones y el análisis cuantitativo presentado, en función a los indicadores sociales y datos estadísticos, así como el estudio cualitativo referido a “las percepciones y las imágenes” locales, respecto a la estructura social y las tendencias recientes, contribuyen al conocimiento e interpretación de complejos procesos socioeconómicos. Indudablemente ambas perspectivas son necesarias para configurar un “mapa” de la estructura social y las ciudades - social y geográficamente fragmentado -.

De forma sintética, los elementos empíricos y conceptuales presentados demuestran la coexistencia de áreas y sectores con características específicas y dinámica propias. En este contexto, reiteramos que mientras una de las hipótesis centrales sobre las “ciudades globales”, proyectaba una estructura social dual, a nivel de empleo y los ingresos de la población; se ha contrastado esta tendencia a la dualización, demostrando un aumento de la desigualdad social y una estructura social fragmentada, con un aumento de las clases medias en las zonas periféricas de las ciudades. En el caso de Montevideo, estas hipótesis se confirman, como se vio en los cuadros y mapas del capítulo 4. Asimismo hemos señalado al respecto, que estos fenómenos reflejan la influencia de procesos tales como la reestructuración económica y los cambios en el empleo y la familia, la diversificación cultural y las pautas de consumo, que están provocando cambios significativos en la estratificación social y en la distribución de las clases sociales en el territorio.

En tal sentido, es importante señalar que recientemente varios prominentes colegas fundadores del Research Committee Urbano y Regional de la ISA – Profs. Edmond Preteceille, Enzo Mingione y John Logan -, han argumentado coincidentemente en la Conferencia Internacional del RC21 en San Pablo, que una de las cuestiones más complejas de la vida urbana contemporánea, radica en que los cambios sociales y las transformaciones imperantes en las ciudades modernas, promueven diversas formas de exclusión y fragmentación en la estructura social. Así las sociedades urbanas se están tornando cada vez más heterogéneas, en función a los cambios que se vienen produciendo a nivel del empleo, la familia y sus roles, los estilos de vida, la estratificación y la movilidad social, las pautas de migración y el consiguiente aumento de la desigualdad social (Preteceille, Mingione y Logan 2009).<sup>40</sup>

En definitiva, teniendo en cuenta los elementos analizados, resulta necesario reforzar las políticas sociales, para diferentes grupos y clases sociales, de acuerdo a sus características, necesidades y demandas específicas. Así, las políticas no sólo deben ser dirigidas a los “pobres” y las clases bajas, sino a otros segmentos de la población, considerando la importancia de las clases medias y los procesos de fragmentación socio-económico en muchos países, como el Uruguay. Además, y en esta perspectiva, las cuestiones de la cultura urbana y la “reconstrucción de la ciudadanía”, constituyen elementos clave para lograr ciudades menos fragmentadas y más equitativas. Ello implica una recuperación plena de la ciudadanía, lo que a su vez conlleva una redefinición de los sectores público y privado y la necesidad de crear un entorno adecuado para el desarrollo de sociedades y ciudades más democráticas.

Por otra parte, debe recordarse que las ciudades crecen rápidamente tanto en sus aspectos físicos, como en las dimensiones menos visibles (los procesos, las redes sociales, gestión urbana, medio ambiente, los modos de vida). En tal sentido, los gobiernos locales y la sociedad civil frente a la creciente complejidad, tienen dificultades para hacer frente a estos cambios e intervenir en ellos. La respuesta a los problemas sociales y la cuestión urbana, tanto desde el Estado y la sociedad civil, ha sido asumir los problemas de las ciudades desde una mirada territorial y temáticamente fragmentada. Así por ejemplo, el Estado y en particular los Municipios enfrentan diversos objetivos (calles, inundaciones, desarrollo urbano, etc.), mientras que la sociedad civil asume demandas e iniciativas en temas diferentes (ocio, el vecindario, la tierra la ocupación, la identidad cultural, la falta de transporte y los servicios de salud, etc.)

En esta perspectiva, cabe reiterar que desde principios de los noventa, las crecientes desigualdades y la exclusión social son algunos de los retos más importantes para hacer frente tanto por el Estado a través de políticas públicas, como por la sociedad civil, en relación con la segregación urbana, la discriminación, la intolerancia y la violencia, cada vez más emergentes en nuestras ciudades. Sin embargo, a ello se superpone otro problema: la visión de la ciudad como una ciudad de fragmentos, o en el mejor, como un conjunto de fragmentos urbanos.

40 Documentos presentados por los Profs. E. Preteceille, E. Mingione y J. Logan en el Panel 2 de la Conferencia Internacional “Inequality, inclusion and the sense of belonging” International Sociological Association, ISA Research Committee 21, Agosto 2009 San Pablo, Brasil.

Aun cuando haya visiones globales de la ciudad, éstas no se expresan en un proyecto político, o incluso en un modelo territorial y, en consecuencia las imágenes de la ciudad son muchas veces parciales, fragmentadas y antagónicas (no superan el vecindario), y aún no coinciden con el barrio como una entidad cultural-territorial. En síntesis, resulta necesaria la construcción de una ciudad imaginaria integrada, que incluya un escenario centrado en el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos y la búsqueda de una mayor integración y calidad de vida satisfactoria (Mesas CLACSO 2008-2009).

En conclusión y de acuerdo con las tendencias señaladas previamente en esta publicación, en relación con las desigualdades sociales y las tendencias de fragmentación socio territorial, algunos temas requieren un análisis más complejo orientado a la definición de una agenda de intervención en la estructura social y las ciudades, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población y nuestra sociedad urbana, con mayor equidad e integración social.

Entre estas cuestiones merecen profundizarse los siguientes elementos: a) Los factores que refuerzan la desigualdad social, b) Políticas para enfrentar la segregación y la desintegración social, c) La percepción de las elites y las clases medias sobre la desigualdad, d) Los mecanismos de descentralización y participación social. Indudablemente, las implicancias y consecuencias de estos temas son variadas y complejas, teniendo en cuenta la necesidad de formular e implementar políticas públicas adecuadas para enfrentar la desintegración y la desigualdad social en nuestras ciudades.

## Referencias bibliográficas

- ARIM, R. y FURTADO, M.** (2000) "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997". Informe Inst. De Economía, Universidad de la República.
- ALVES, ARIM, SALAS Y VIGORITO** (2009) Tendencias de la distribución del ingreso en Uruguay entre 1981 y 2007. I. Economía FCEA UDELAR.
- BADCOCK, B.** (2001) Thirty years on: Gentrification and class changeover in Adelaide's inner suburbs, 1966-96. *Urban Studies* 38 (9).
- BARRAN, J.P. y NAHUM, B.** (1971): "Historia Rural del Uruguay Moderno" vol. y 3. Ed. Banda Oriental, Montevideo
- BECK, U.** (1998) ¿Qué es la Globalización? Paidós. Barcelona.
- BERVEJILLO, F. y LOMBARDI, M.** (1999). "Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo". Paper presentado al V Seminario Internacional de la RII, Mexico.
- BOADO M. y FERNANDEZ, T.** (2005). "Una mirada a la crisis, las clases y la pobreza en el Uruguay 1998-2004". Paper Presentado al Seminario México- Uruguay sobre Medición de la Pobreza y Políticas Sociales." FCS UDELAR.
- CAMPOLINA, C.** (2002) "Globalizacao, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. Presentado al IV Coloquio Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS, UDELAR. IMM, MVO-TMA.
- 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
- CLACSO** (2008 y 2009) Mesas de Diálogo Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Buenos Aires Octubre 2008 y Montevideo Agosto 2009.
- COHEN, T.** (2000) "Interacción social no espacio urbano: encuentro u confronto". En Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores. A.C.Torres Ribeiro (comp.) Ed. CLACSO Buenos Aires.

- De MATTOS, C.** (1989): "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del Cono Sur" Rev. EURE No. 47 y en Albuquerque, De Mattos y Jordán (eds).
- \_\_\_\_\_. (2002) transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? Revista EURE Vol. XXVIII, No. 85. Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2004) "Redes, Nodos e Cidades: transformação da metrópole latina americana". En *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. L.C. Queiroz Ribeiro (coord.) Ed. F.P.Abramo Rio de Janeiro.
- FEATHERSTONE, M.** (1998) "A globalizacao de complexidade: Posmodernismo e cultura de consumo". *Rev. Brasileira de Ciencias Sociais*, No. 32.
- FERNANDEZ TABALES, A.** (1998) "La región latinoamericana en la globalización. Crisis del Estado y surgimiento de un nuevo escenario para los territorios concretos." Paper IV Seminario Internacional Red Iberoamericana de Globalización y Territorio. Abril, Bogotá.
- FILGUEIRA, C.** (1976): "Indicadores comparativos de los departamentos del Uruguay". CIESU Cuaderno No. 13.
- \_\_\_\_\_. (1984): "Indicadores sociales: consideraciones y propuestas". CEPAL Mimeo Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2002) "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo. En R.Katzman y G.Wormald "Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de A. Latina". Ed. Cebra Montevideo.
- FRANCO, R.** (1973): "Tipología de América Latina". ILPES, Serie anticipos de investigación, No. 17. Santiago.
- FRANCO, R. LEON, A. y ATRIA, R.** (2007) "Estratificación y movilidad social en América Latina". Ed. Lom. CEPAL Santiago de Chile.
- HARLOE, M.** (2001) "Social Justice and the City: The new liberal formulation". Keynote Lecture at the ISA RC21 Conference, Amsterdam June 15-17.
- HERZER, H. et al.** (2008) *Con el corazón mirando al sur: Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- IANNI, O.** (1995) *A sociedade global*. Ed. Civilizacao Brasileira, 3ª. Ed. Rio de Janeiro.
- IJURR** (2008) *Debate on Gentrification*. International Journal of Urban and Regional Research. Vol. 32, No. 1. Oxford.
- INE** (2009) *Líneas de pobreza e indigencia 2006 Metodología y resultados*. Montevideo Uruguay.
- INTEC-UNICEF** (1999) "Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares". Montevideo.
- IMM – U.E. Programa URBAL** (2007). *Observatorio Social de Inclusión Social*, Intendencia Municipal de Montevideo.
- JOHNSON, E. (1970):** "The organization of space in developing countries" Harvard Press, Mass.

- KATZMAN, R.** (1999) Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo. Mimeo CEPAL, Montevideo.
- KATZMAN, R. y RETAMOSO, A.** (2005) “Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”. Rev. CEPAL, No. 85. Santiago.
- “ **y FILGUEIRA, F.** (2001) Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay. Ed. Universidad Católica, Montevideo.
- KESSLER, G. y ESPINOZA, A.** (2007) Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina. Naciones Unidas. CEPAL, Santiago.
- KOCH, M. y VALDÉS, E.** (2008) Una mirada a la segregación residencial en ciudades latinoamericanas: El caso de Porto Alegre (Brasil) y Córdoba (Argentina). Paper X Seminario Internacional Red Iberoamericano Globalización y Territorio, RII, Querétaro México.
- LEAL, J.** (2005) “La crisis de la sociedad salarial desde la perspectiva de los trabajadores afectados: Estudio de caso en la industria del cuero en Paysandú”. Tesis Master en Sociología. FCS UDELAR.
- “ (2007) Vivienda y segregación en las grandes ciudades europeas. Ed. Gobierno de Madrid. Area de Urbanismo, Vivienda e infraestructura. Madrid.
- LEAL, J. y VEIGA, D.** (2008) “Espacio social y segregación en nueve ciudades de Europa y Latinoamérica, Presentación” Rev. CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales Vol. XL. Tercera época N. 158, invierno 2008, Madrid.
- LIBRO BLANCO AREA METROPOLITANA** (2007). Ed. Agenda Metropolitana, OPP, DINOT MVOTMA, AECI, PNUD. Montevideo.
- LOGAN, J.** (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August 2009.
- LOMBARDI, M. y VEIGA, D.** (1979): “Desigualdades intranacionales en el Uruguay” Informe Final CLACSO-CIESU, Buenos Aires
- LOMBARDI, M. y VEIGA, D.** (1989) “Las ciudades en conflicto, Una perspectiva latinoamericana”. Ed. Banda Oriental, EBO CIESU, Montevideo.
- LONGHI, A. y FERNANDEZ, T.** (2003) Dinámica de la pobreza, determinantes macro estructurales y modelo de predicción. En Mazzei, E. (comp.) *El Uruguay desde la Sociología. Depto. De Sociología, Fac. Ciencias Sociales. Universidad de la República.*
- MACHADO BARBOSA, E.** (2001) “Urban spatial segregation and social differentiation: foundation for a typological analysis”. Paper 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.
- MAZZEI, E. (comp.)** (2003) “El Uruguay desde la Sociología” Depto. Sociología, FCS, Universidad de la República.
- MAZZEI, E. y VEIGA, D.** (1989) “Indicadores Socioeconómicos del Uruguay”. Ed. INL, CIESU. Montevideo.

- MINGIONE, E.** (1998) "Fragmentacao e Exclusao: A questao social na fase atual de transicao das cidades nas sociedades industriales avanzadas". En *DADOS*, vol. 41, No.4 Rio de Janeiro.
- MINGIONE, E.** (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August 2009.
- MINUJIN, A. y ANGUIA, E.** (2004) *La Clase media seducida y abandonada*. Ed. Edhasa, Buenos Aires.
- MOLLENKOPF, J. y CASTELLS, M.** (1991) "Dual City" New York, The Russel Foundation.
- MORSE, R. (1975):** "The development of urban systems in the Americas in the 19th. century". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
- MOSER, C.** (1998) "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". En *World Development* vol 26.
- O.P.P.** (2009) *Estrategia Uruguay III Siglo: Aspectos productivos. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. Documento para discusión. Montevideo.*
- PAHL, R.** (2001) "Keynote Address to ISA RC 21 International Conference". Amsterdam.
- PIÑEIRO, D.** (2010) "Concentración y extranjerización de la tierra en el Uruguay". Paper inédito. Fac. De Ciencias Sociales. Udelar Montevideo.
- PORTES, A.** (1989) "*La urbanización de América Latina en los años de crisis*". En Lombardi y Veiga (eds.).
- PORTES, A. y HOFFMAN, K.** (2003) "Latin American class structure: their composition and change during the neoliberal era." en *Latin American Research Review*, vol. 38 No. 1.
- “ **y ROBERTS B.** (2005) *Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Ed. Prometeo Buenos Aires.
- PRATES, S. (1976):** "Ganadería extensiva y población: las condiciones de emergencia de un tipo organizativo de la producción rural". Cuaderno CIESU No. 17 Montevideo.
- PRETECEILLE, E.** (2007) "Segregación social, inmigrantes y vivienda en el Área Metropolitana Parisina", en J. Leal Maldonado (coord.).
- “ (2009) Paper presentado al Panel 2 International Sociological Association RC21 Sao Paulo Conference August 2009.
- 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*.
- PRETECEILLE, E. Y CARDOSO, A.** (2008) Río de Janeiro y São Paulo: ¿ciudades duales? Comparación con París. "Rev. CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales Vol. XL. Tercera época N. 9158, invierno 2008, Madrid.
- PNUD** (1999 y 2008) "Desarrollo humano en Uruguay. Montevideo.
- REIS, E.** (2000) "Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade". En *Rev. Bras.C.Soc.* Vol. 15, No. 42. Sao Paulo.

- REIS, E.** (2004) "A desigualdade na visão das elites e do povo brasileiro", en C. Scalón 2004 op.cit.
- RIBEIRO, A. C. T.** (comp.) (2000) "Repensando la experiencia urbana de América Latina: Cuestiones, conceptos y valores. Ed. CLACSO Buenos Aires.
- “ “ (2002) "Paradigmas e tendencias nos estudos urbano regionais contemporâneos". IV Coloquio Transformaciones Territoriales. Asoc. Universidades Grupo Montevideo. FCS, UDELAR. IMM, MVOTMA
- RIBEIRO, A.C.T.** comp. (2004) "O rostro urbano de América Latina" Ed. CLACSO, Bs. Aires.
- RODRÍGUEZ, A.** (2009) "El territorio en la estrategia de desarrollo 2030. Documento para Talleres de las terceras jornadas de desarrollo. OPP. Presidencia de la República, Montevideo.
- RUSSET, B. et al. (1968)** World Handbook of Political and Social Indicators Series. Yale University Press. USA.
- SABATINI, F. et al.** (2001) Segregación residencial en las principales ciudades chilenas. Rev. EURE vol. XXVII, No. 82 Santiago.
- SAMPSON, R.** (2009) "Disparity and diversity in the contemporary city: social (dis) order revisited". The British Journal of Sociology, Volume 60 Issue 1. Oxford Press.
- SARLO, B.** (2009) La ciudad vista. Mercancías y cultura urbana. Ed. Siglo XXI Buenos Aires.
- SCALÓN, C.** Org. (2004) "Imagens da desigualdade" Ed. UFMG IUPERJ, Rio de Janeiro.
- SASSEN, S.** (1991) "The Global City". Princeton Univ. Press. Princeton.
- SERNA, M. (Coord.)** (2010) Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate. Ed. FCS, CLACSO, ASDI. Montevideo.
- STREN, R.** (1996) "The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging Agendas", en M. Cohen et al (Ed). Op, cit.
- SVAMPA, M.** (2005) La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo, Volumen 2005 Ed. Taurus Buenos Aires.
- TRONCOSO y BARRENECHEA, P.** (2008) Documento de Trabajo PNUD-ART, Montevideo.
- RIELLA, A. et al.** (2006) Índice de estratificación social. Depto. Sociología, FCS UDELAR.
- RIELLA, A. y MASCHERONI, P.** (2009) "Desigualdades sociales y territorios rurales en Uruguay" Documento de Trabajo Depto. Sociología FCS Udelar. Montevideo.
- RIVOIR, A. L.** (2000) Nuevas formas de gestión local: redes y gobernancia. Participación ciudadana y descentralización en Montevideo. Documento de Trabajo Nº 62, Dpto. de Sociología, Fac. Ciencias Sociales.
- ““ (2002) "Consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto. Documento de Trabajo. Depto. Sociología. FCS. Montevideo.



- 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.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.** (1996) "Desarrollos recientes de la política regional: la experiencia europea". En EURE, Vol. XXII, Santiago de Chile.
- VEIGA, D.** (1991) "Desarrollo Regional en el Uruguay". Ed. CIESU. Montevideo.
- " (2001) "Notas para una Agenda de Investigación sobre procesos emergente en la sociedad urbana" en A. C. Torres Ribeiro (comp.). Ed. CLACSO Buenos Aires.
- " (2009) "Social inequalities and socio spatial changes in Montevideo. Paper presentado a la Conference "Inequality, inclusion and the sense of belonging". Agosto, ISA RC 21 San Pablo, Brasil.
- " **et al.** (2000) "Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización".
- Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Depto. Sociología. CSIC. Universidad de la República.
- " **y RIVOIR, A. L.** (2001) "Desigualdades sociales y segregación en Montevideo". Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Depto. Sociología. Universidad de la República.
- " **y RIVOIR, A. L.** (2004) "Desigualdades sociales en el Uruguay". Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- " **et al.** (2007) "La conformación social en sus diversas dimensiones". En Libro Blanco del Area Metropolitana. Presidencia de la República, OPP, Montevideo.
- " **y RIVOIR, A. L.** (2008a) Fragmentación socioeconómica y segregación urbana en Montevideo en Rev. CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales Vol. XL. Tercera época N°158, Madrid.
- " **y RIVOIR, A.L.** (2008b) Estructura social y tendencias recientes: Paysandú y Salto. Ed. FCS, OPP, Unión Europea Programa Uruguay Integra.
- VIGORITO, A. ARIM, R. et al.** (2010) Desarrollo económico y desigualdad en Uruguay. En Serna, M. 2010 Op. Cit.
- WACQUANT, LOÏC** (2001) Os condenados da cidade. Observatório IPPUR. Ed. Revan, Río de Janeiro.
- WORTMAN, A.** (2007) Construcción imaginaria de la desigualdad social Ed., CLACSO, Buenos Aires.

## Anexo estadístico

### Evolución de la pobreza en Hogares y Personas (%) según Area geográfica 2006 - 2008

AREAS	HOGARES			PERSON <sup>o</sup>		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
TOTAL PAÍS	25,1	21,2	15,9	33,9	29,7	22,1
MONTEVIDEO	25,6	21,8	18,3	34,3	30,6	25,0
INTERIOR URBANO (1)	24,7	21,0	14,5	33,5	29,4	20,4
INTERIOR URBANO (2)	34,3	28,2	19,0	44,6	39,0	27,9
INTERIOR RURAL	16,1	12,4	7,0	23,9	17,2	9,3

(1) Localidades de 5000 y más habitantes. (2) Localidades con menos de 5000 habitantes.

Fuente: INE (2009) Líneas de pobreza e indigencia 2006 Metodología y resultados. Montevideo Uruguay

### INDICADORES SOCIALES POR CCZ MONTEVIDEO 2009

(%)	CCZ 1	CCZ 2	CCZ 3	CCZ 4	CCZ 5	CCZ 6	CCZ 7	CCZ 8	CCZ 9
Tasa desocupación	7,1	6,3	7,8	7,4	5,2	6,9	5,6	6,2	9,5
Tasa desoc. jóvenes	14,5	12,5	17,7	17,5	12,0	13,4	16,1	16,4	17,4
Tasa desoc. femenina	9,1	6,7	8,8	8,9	5,1	9,2	6,9	7,5	12,3
Jefes NIVEL EDUC. BAJO	14,6	12,5	22,6	17,2	9,1	28,1	10,5	17,5	47,9
Jefes NIVEL EDUC. MEDIO	45,3	38,0	51,8	44,0	35,9	52,6	43,0	43,7	46,8
Jefes NIVEL EDUC. ALTO	40,1	49,4	25,6	38,8	55,1	19,3	46,5	38,8	5,3
PEA NIVEL EDUC. BAJO	7,8	6,6	10,4	5,9	3,3	15,2	4,2	11,8	33,9
PEA NIVEL EDUC. MEDIO	47,4	38,6	57,5	45,9	30,4	59,9	40,0	41,3	58,7
PEA NIVEL EDUC. ALTO	44,8	54,8	32,1	48,2	66,3	24,9	55,8	46,8	7,4
Sin AUTOMOVIL	76,7	71,2	73,1	63,2	49,3	73,9	39,4	37,0	81,1

## INDICADORES SOCIALES POR CCZ MONTEVIDEO 2009

(%)	CCZ 10	CCZ 11	CCZ 12	CCZ 13	CCZ 14	CCZ 15	CCZ 16	CCZ 17	CCZ 18
Tasa desocupación	8,9	8,7	7,8	8,7	8,0	6,9	6,6	9,8	8,6
Tasa desoc jóvenes	14,6	18,4	15,8	16,8	17,8	15,1	14,9	19,8	14,3
Tasa desoc femenina	12,3	11,6	10,1	11,5	10,1	9,1	9,1	12,1	12,5
Jefes NIVEL EDUC. BAJO	53,0	46,7	43,6	39,8	40,0	32,1	21,0	48,6	49,8
Jefes NIVEL EDUC. MEDIO	44,4	45,5	46,5	48,9	50,1	47,4	50,4	47,6	47,0
Jefes NIVEL EDUC. ALTO	2,6	7,8	9,9	11,3	10,0	20,5	28,6	3,8	3,2
PEA NIVEL EDUC. BAJO	39,0	32,2	28,5	24,8	24,4	16,5	8,2	35,2	33,4
PEA NIVEL EDUC. MEDIO	55,9	56,4	59,6	58,0	61,2	54,0	53,2	57,5	59,0
PEA NIVEL EDUC. ALTO	5,1	11,3	12,0	17,2	14,4	29,5	38,6	7,3	7,6
Sin AUTOMOVIL	81,3	81,2	73,4	71,9	76,2	65,2	62,3	82,2	75,4

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares 2009 INE. Depto. de Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS.

## INDICADORES SOCIALES POR CCZ MONTEVIDEO 2009

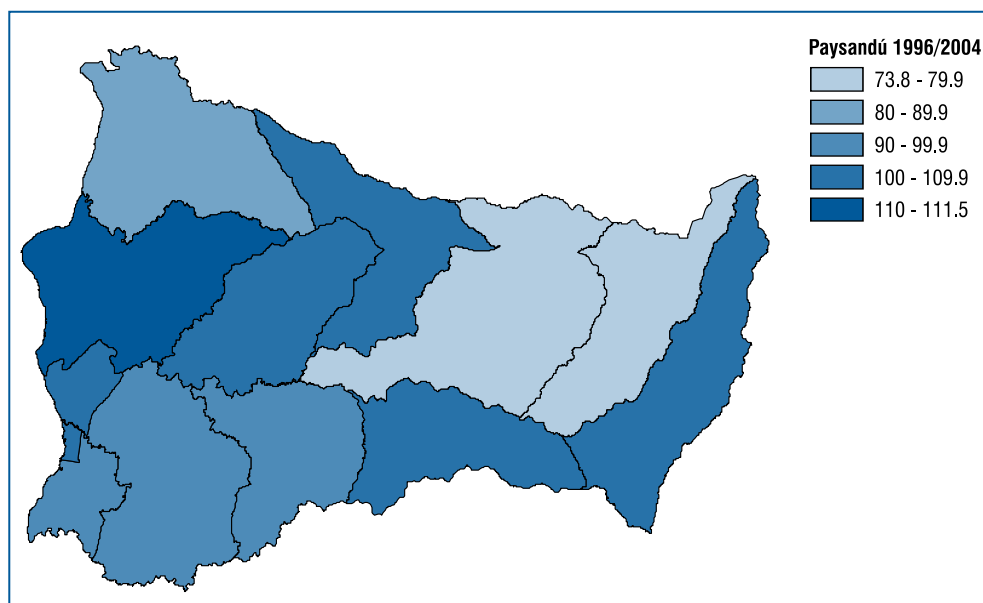
INDICADORES SOCIALES (%)	CCZ 1	CCZ 2	CCZ 3	CCZ 4	CCZ 5	CCZ 6	CCZ 7	CCZ 8	CCZ 9
Sin evacuación por red general	0,4	0,1	0,4	0,0	0,0	4,2	0,2	17,9	30,3
Ingreso per cápita medio - hogares	19089	19773	14624	19143	29802	13251	26243	27392	8866
Hogares Pobres	5,9	4,0	7,4	2,0	1,5	15,2	1,7	8,1	31,1
Personas pobres	9,5	6,0	10,7	2,5	2,0	20,6	1,8	10,8	41,0
ESTRAT. SOCIAL. % POBLAC.									
BAJO	4,4	1,8	4,1	1,4	0,7	8,3	0,5	5,1	22,0
MEDIO BAJO	8,3	7,1	11,8	6,2	3,1	17,5	2,9	8,9	28,8
MEDIO	28,0	23,1	38,1	26,8	14,2	37,7	14,8	16,5	37,0
MEDIO ALTO	27,3	29,6	27,9	29,9	22,3	23,8	27,1	18,9	10,1
ALTO	32,0	38,4	18,2	35,7	59,7	12,7	54,6	50,6	2,0

## INDICADORES SOCIALES POR CCZ MONTEVIDEO 2009

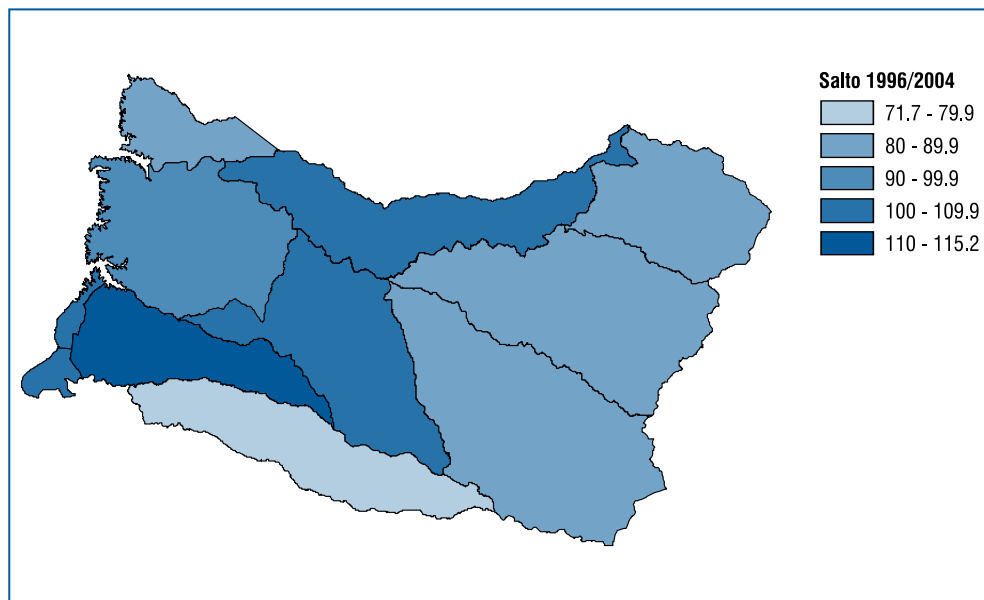
INDICADORES SOCIALES (%)	CCZ 10	CCZ 11	CCZ 12	CCZ 13	CCZ 14	CCZ 15	CCZ 16	CCZ 17	CCZ 18
Sin evacuación por red general	80,0	17,7	39,8	15,6	12,3	2,6	1,0	47,0	87,7
Ingreso per cápita medio - hogares	7591	8755	9559	11501	10632	14906	16177	7980	7881
Hogares Pobres	39,2	33,9	26,6	18,2	21,2	12,9	7,0	40,0	39,0
Personas pobres	48,2	43,7	32,9	25,5	28,3	17,3	9,4	48,2	46,3
ESTRAT. SOCIAL. % POBLAC.									
BAJO	26,4	21,5	16,6	14,7	14,0	9,0	3,2	23,5	23,3
MEDIO BAJO	30,6	30,2	28,1	23,2	23,3	18,0	10,5	31,6	32,5
MEDIO	35,3	34,9	35,9	38,5	41,8	33,1	28,2	36,3	35,9
MEDIO ALTO	6,9	9,3	13,7	15,8	15,2	20,3	32,5	6,8	6,6
ALTO	0,7	4,0	5,8	7,8	5,7	19,5	25,6	1,8	1,7

Fuente: Procesamiento micro datos Encuesta de Hogares 2009 INE. Depto. de Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS.

### Paysandú: Índice de crecimiento de la población entre 1996 y 2004 Base 100=1996

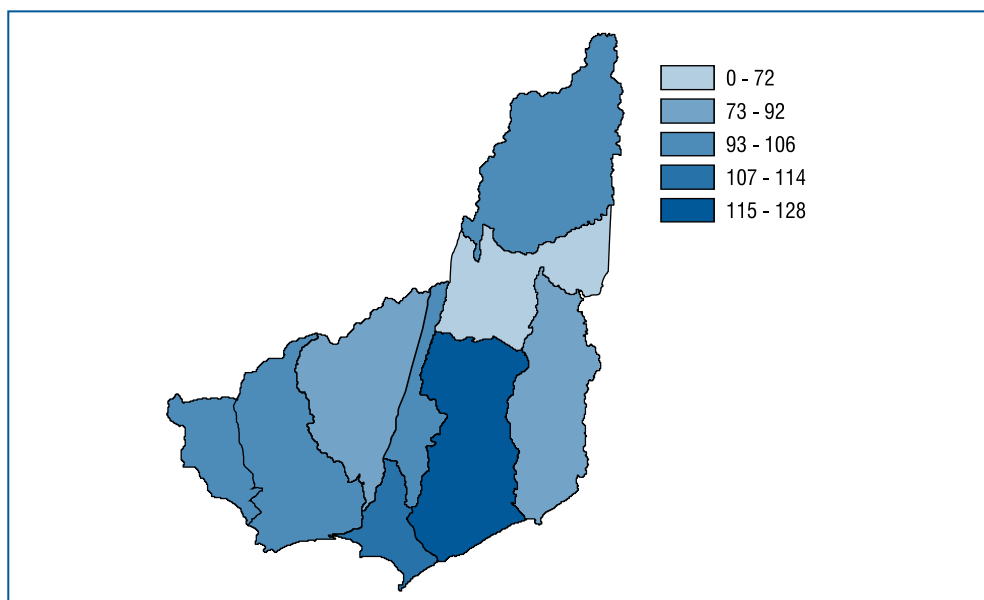


**Salto: Índice de crecimiento de la población entre 1996 y 2004**  
**Base 100=1996**



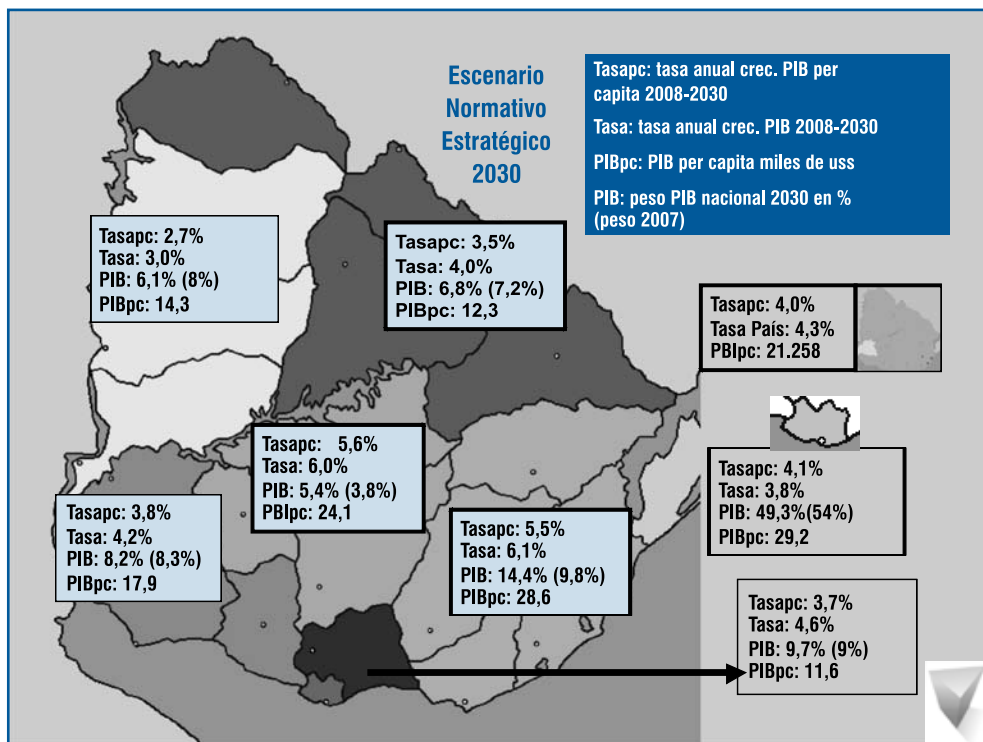
Fuente: Procesamiento datos Censos 1996 y 2004. INE.  
Depto. de Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS.

**Maldonado: Índice de crecimiento de la población por sección censal**  
**Base 100=1996**



Fuente: Procesamiento datos Censos 1996 y 2004. INE.  
Depto. de Sociología y Area Socio demográfica Banco Datos FCS.

## Escenario del Uruguay al 2030: **NORMATIVO ESTRATÉGICO** \*



\* Es un escenario posible y deseable dado que configura la mejor combinación y estado de los factores claves de los 8 grupos sectoriales de la economía uruguaya, según lo que los propios sectores se imaginan como verosímil y mejor en su visión prospectiva.

Fuente: El territorio en la estrategia de desarrollo: Documento T-1. A. Rodríguez. OPP. 2009.







