

**Sociedades Locales y Actores Sociales en el
Área Metropolitana de Montevideo**

Danilo Veiga*(Coord.)¹

Ana Laura Rivoir

Lucia Bidegain

Pablo Marianovich

Introducción

Este artículo resume las principales características sociales del Área Metropolitana de Montevideo (AM), según una investigación reciente². Para eso se combinan dos estrategias metodológicas, una estadística, basada en las principales fuentes disponibles (como los censos y las encuestas de hogares del Instituto Nacional de Estadística), y otra cualitativa que recoge, a partir de entrevistas a informantes calificados, la visión de los protagonistas de distintas comunidades o sociedades locales del AM. Ambas perspectivas son necesarias para configurar un mapa socio-territorial, que oriente la definición e implementación de políticas y programas públicos en el marco de la Agenda Metropolitana y la estrategia de descentralización promovida por el actual gobierno desde la administración central y los municipios.

En la primera parte, se presentan las principales características y tendencias del AM. Concretamente, se describen a nivel de las subáreas, sus características sociodemográficas y socioeconómicas, la desigualdad social y la segregación territorial que caracteriza al AM, y la fragmentación y polarización socioeconómica que actualmente imprime un sello particular al área. En segundo término, se examina cómo viven sus protagonistas en las condiciones sociales presentadas. Se describe cuál es la percepción de los problemas que estas personas tienen; cuáles son sus demandas y hacia quiénes se dirigen; cuáles son las iniciativas de política y de sociedad civil en curso y cuál es su visión del futuro. La tercera parte presenta una síntesis de las principales implicaciones, en particular en materia de políticas públicas.

Estructura Social y Tendencias en el Área Metropolitana

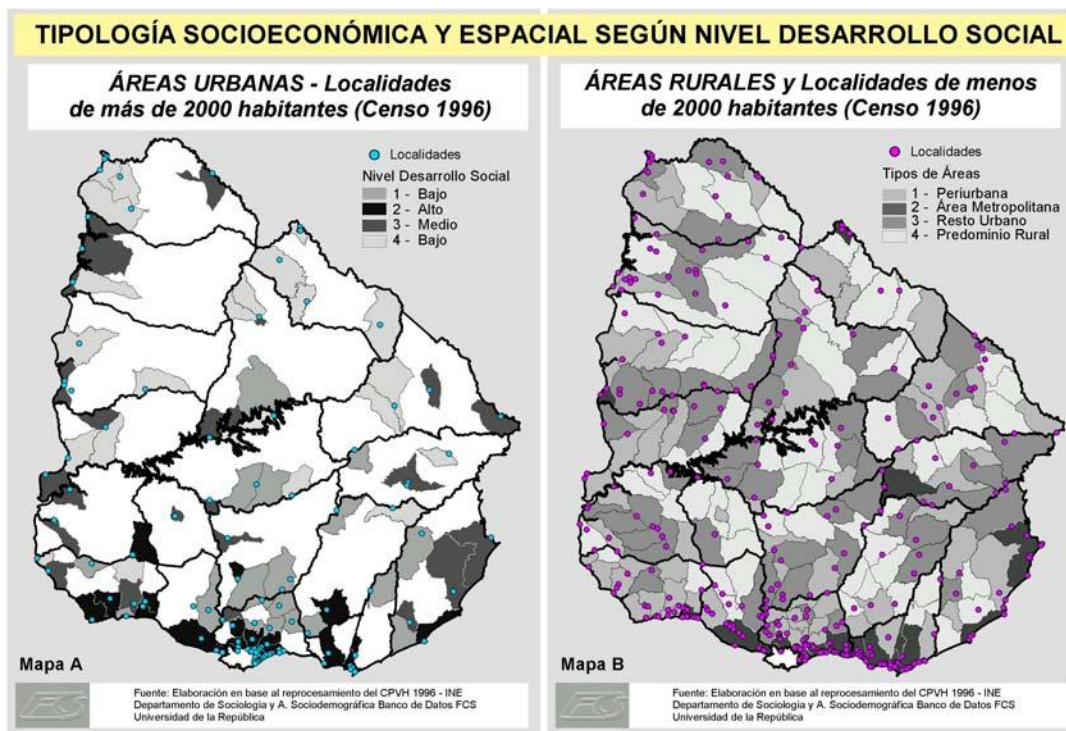
Entre 1985 y 1996 se producen cambios socioeconómicos en el nivel local que cambian la configuración territorial del país. En esos once años, cuya comparación es posible a partir de los censos de población, la anterior regionalización se fractura (Veiga 1991) y surge un conjunto de áreas o regiones que integran nuevas “*tipologías socioeconómicas departamentales*”; o sea, agrupamientos geográficos con características sociales y económicas similares (Veiga y Rivoir 2004). Estas áreas tienen incidencia directa en el análisis de las condiciones sociales del AM, en la medida en que permiten identificar zonas relativamente homogéneas en sus aspectos sociales, en comparación al resto de las regiones.

En este sentido, cabe enfatizar que la diferenciación socioeconómica se manifiesta no sólo a nivel *intrarregional* (entre los diferentes departamentos) sino especialmente a nivel *intradepartamental*, dado que la proporción de población con carencias básicas es significativamente mayor en las ciudades pequeñas —que predominan en Canelones—, como han verificado diferentes estudios (DINOT-MVOTMA 1998; Veiga *et al* 2004).

Los mapas siguientes permiten apreciar distintas áreas homogéneas e ilustran la profunda desigualdad del desarrollo social en el territorio³. El mapa A muestra el nivel de desarrollo social para las áreas urbanas mayores de 2000 habitantes, que concentran las tres cuartas partes de la población nacional⁴. Por una parte, se identifican aquellas áreas con bajo nivel de desarrollo social (tipo 1), localizadas predominantemente en el centro y sur del país. Corresponden a ciudades y pueblos históricamente expulsores de población, con estancamiento económico y bajos niveles de vida. Dentro del AM existen ejemplos en el noreste de Canelones.

Por otro lado se encuentran las áreas con alto nivel de desarrollo social (tipo 2), que corresponden a las ubicadas fundamentalmente en la Ciudad de la Costa y zonas dinámicas del sur del país. Se destacan por su alto crecimiento poblacional, empleo industrial y servicios, y concentran la población con mejores niveles de vida aunque con significativas desigualdades internas. Hay también otras áreas con niveles medio y bajo (tipos 3 y 4), que corresponden a pueblos y ciudades diseminadas en el territorio.

El mapa B muestra la existencia de diferentes tipos y niveles de desarrollo social para las áreas rurales y las localidades menores de 2000 habitantes. Surgen así las áreas y los pueblos localizados en el AM y a nivel periurbano, con los mejores niveles relativos en las condiciones de vida de la población si se comparan con el resto urbano y las áreas de predominio rural.



En definitiva, los indicadores socioeconómicos utilizados para las tipologías permiten apreciar desiguales condiciones de vida en términos de acceso a vivienda, educación, empleo, confort del hogar, etcétera, a nivel del territorio nacional. Ello demuestra la fragmentación socio-territorial existente

en el país, y por tanto, la concentración diferencial de recursos, capital y población. Importa destacar que los pueblos de menor tamaño y las áreas rurales presentan — como numerosos estudios han demostrado— condiciones de vida inferiores a las ciudades mayores (DGEC 1989, CEPAL 1999, Veiga *et al, op. cit*). De todas formas debe considerarse que el AM presenta, en su conjunto, mayores niveles de desarrollo que el resto del país.

Desigualdades Territoriales y Segregación Socioeconómica

Más allá de las diversas y válidas delimitaciones existentes sobre el AM, su condición fundamental es; ser un área en transición y esencialmente dinámica (Lombardi y Bervejillo 1999). Si se mantienen las actuales tendencias de crecimiento, es factible que en los próximos años el AM traslade sus límites. En nuestro Estudio, y por razones estrictamente metodológicas, se adopta la delimitación empleada por el INE a través de las encuestas permanentes de hogares, que tiene una correspondencia muy significativa con la definición del AM propuesta en el estudio pionero de CIESU, “Problemas sociales críticos en el Área Metropolitana de Montevideo” (Lombardi *et al* 1994).

El Estudio abarcó, un conjunto de áreas urbanas y territoriales que se extienden desde el centro montevideano a lo largo de un radio de aproximadamente 30 kilómetros, hacia los departamentos de Canelones y San José. Desde el punto de vista metodológico, el presente estudio tiene un sesgo urbano derivado de la naturaleza y disponibilidad de la información utilizada a nivel de la estructura social. Debe por eso complementarse con una visión de las áreas rurales, que si bien concentran apenas el 7% de la población metropolitana, son cualitativamente distintas y tienen una incidencia significativa en la vida económica y social de la región: gran parte de la producción hortifrutícola del país y de la que abastece a Montevideo tiene su origen en el AM.

En este contexto, importa recordar que en los años noventa se analizaron, a través del Índice de Necesidades Básicas (NBI), los niveles de vida de la población residente en los centros urbanos de Canelones y San José, correspondientes al AM. Ésta resultó ya entonces un área en expansión y de gran concentración poblacional, con importantes diferencias internas⁵.

Así, se comprobó que existían desigualdades significativas entre los diferentes corredores, con una dinámica socioeconómica y poblacional muy heterogénea (Veiga 1994). Ello se confirma en el Censo de Población 2004, que registra la vigencia de varias tendencias divergentes entre las sub-áreas, con un crecimiento acelerado de la “Ciudad de la Costa” y un incremento de los asentamientos precarios sobre las áreas y los corredores de las rutas 1 y 8⁶.

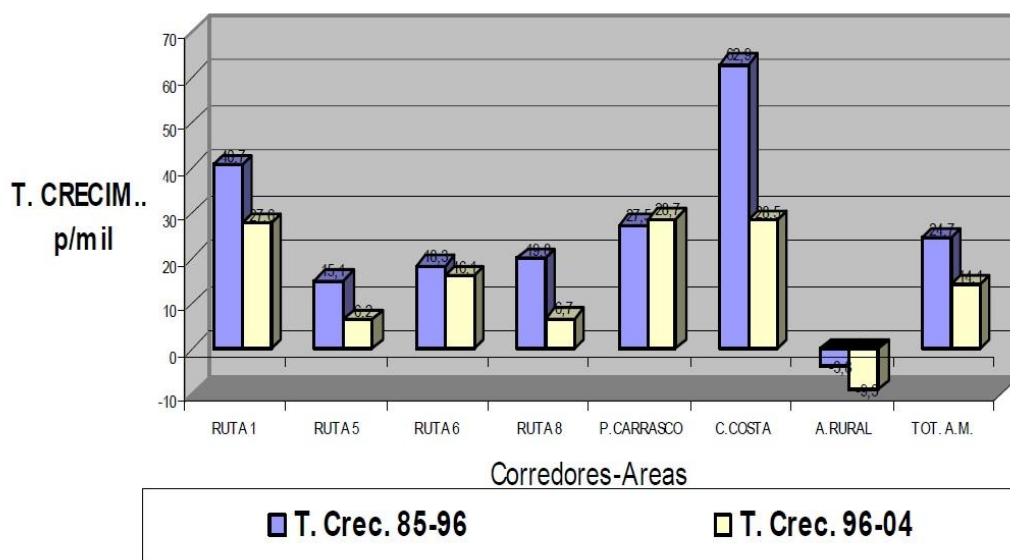
Resulta entonces interesante preguntarse qué indican estas tendencias, a partir del censo de 2004. Dicho censo permite conocer la evolución y composición poblacional del AM, desagregada a nivel de los principales corredores y sus localidades. Así, en la gráfica 1 se ilustra la distribución de la población y el crecimiento intercensal durante las últimas dos décadas para las

distintas subáreas o corredores⁷. Por una parte, se confirma —de forma similar a lo acontecido a nivel nacional— que el crecimiento poblacional disminuyó en el último período intercensal 1996-2004, con relación al significativo aumento que había tenido lugar en el lapso

1985-1996. Por otra parte, las tendencias más fuertes de crecimiento siguen siendo las verificadas en la Ciudad de la Costa, el corredor metropolitano sobre la ruta 1 y la zona de Paso Carrasco y Aeropuerto. Es también destacable la importante disminución de población rural, que continúa su tendencia histórica a un ritmo pronunciado.

Gráfica 1

CRECIMIENTO POBLACIONAL AREA METROPOLITANA Tasas Crecimiento s/ Corredores-Areas 1985-2004



Fuente: Unidad de Estadística Municipal IMM 2005 s/ Censos de Población INE.

Estructura Social y Polarización en el Área Metropolitana

Es sabido que durante los últimos años se han consolidado, a nivel nacional y del AM, diversas formas de fragmentación y vulnerabilidad social que implican, entre otras cosas; *“fronteras sociales y disminución de la interacción entre personas de diferente origen socioeconómico”* (Katzman et al 005, Filgueira 2002, Veiga et al 2004). Una de sus consecuencias principales es la exclusión social, que tiene lugar a través de mecanismos de segregación residencial y educativa. Dicho en otras palabras, el acceso a recursos estratégicos como la educación y el conocimiento reproduce mecanismos de

polarización social entre la población (CEPAL-PNUD 1999, Veiga *et al* 2001).

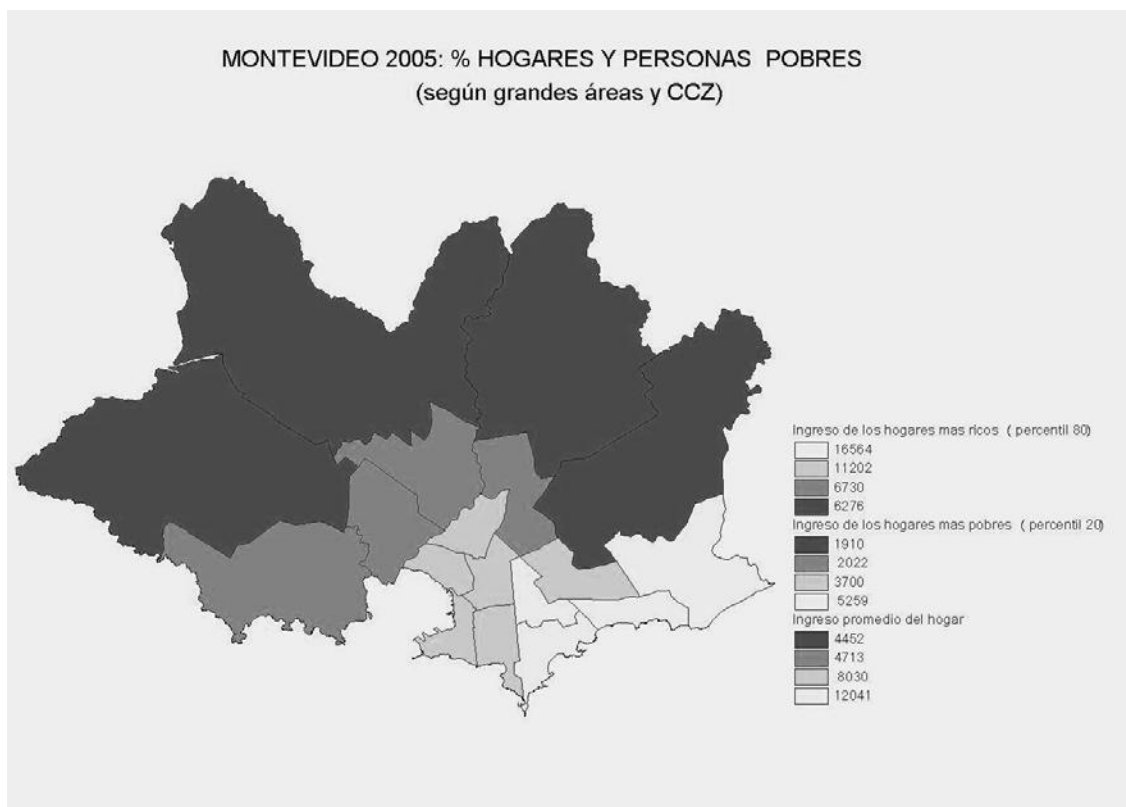
En este contexto, puede afirmarse que la segregación urbano-territorial de la población, no es una simple consecuencia de las desigualdades sociales sino el resultado de la diferenciación social en el espacio, de forma tal que la segregación y la desigualdad social se realimentan. Por tanto, las diversas formas de segregación residencial y educativa son manifestaciones y reproducen la distribución de las clases y la exclusión social en las ciudades y el territorio, como revelan el estudio sobre Montevideo (Veiga y Rivoir 2001) y diversas investigaciones a nivel latinoamericano (Torres Ribeiro *et al* 2004, Portes *et al* 2005). Por eso, aún en sociedades con niveles relativamente altos de equidad en el contexto regional, como la uruguaya, los déficits de integración y la exclusión retroalimentan el círculo de pobreza y segregación, y colocan a la desigualdad social como tema fundamental que debe ser enfrentado por las políticas públicas a nivel nacional y municipal.

En primer lugar, los datos sobre desocupación en los denominados sectores de "vulnerabilidad social" (mujeres y jóvenes) y los niveles educativos de la población económicamente activa (PEA), indican que el AM presenta niveles muy altos de desempleo entre mujeres y jóvenes, que son notoriamente mayores que en el resto del país, lo que constituye un desafío a considerar en relación a las políticas públicas. En segundo lugar se aprecian bajos niveles de calificación de la población metropolitana, que resultan similares al promedio del interior pero significativamente inferiores a los de Montevideo.

Por otra parte, aunque no se dispone de información desagregada al interior del AM, los datos sobre el nivel educativo de la población montevideana permiten tener una idea del capital

social y su diferenciación socio-territorial según zonas, y resultan útiles como referencia. De tal forma, las Encuestas de Hogares confirman las profundas desigualdades y dificultades socioeconómicas que los residentes en las áreas carenciadas enfrentan y, en definitiva, su situación de exclusión social. Complementariamente, los niveles de pobreza según ingresos indican que la población del AM tiene niveles levemente inferiores de pobreza que la población de Montevideo y del resto del país, mientras que sus niveles de indigencia son más cercanos a los del interior urbano que a los de los hogares montevidianos.

Asimismo, aunque no se puede desagregar la información al interior del AM, las encuestas de hogares, los estudios previos y el análisis cualitativo en base a informantes calificados permiten suponer que los niveles de pobreza en la periferia montevideana son muy similares a los del AM a nivel global (Veiga y Rivoir 2005 *op.cit*). Por consiguiente, es relevante apreciar los niveles de pobreza en distintas áreas de Montevideo, como se ilustra en el mapa siguiente.



Estratificación Social y Empobrecimiento en el Área Metropolitana

Quando se analizan conjuntamente varios indicadores de condiciones de vida, educación e ingresos, se aborda la estratificación social de la población del AM. Para ello se construyó un Índice de Estratificación Social, de acuerdo a los niveles respectivos de los hogares en ingresos, nivel educativo y confort del hogar. A partir de su ubicación, los hogares se clasificaron según dicho índice, y se examinó su evolución entre 2001 y 2005 .

Cuadro 1

EVOLUCION DE LA ESTRATIFICACION SOCIAL 2001-2005*
MONTEVIDEO Y AREA METROPOLITANA (%)

| ESTRATOS SOCIOECONOMICOS | MONTEVIDEO | MONTEVIDEO | AREA METROP. | AREA METROP. |
|--------------------------|------------|------------|--------------|--------------|
| | 2001 | 2005 | 2001 | 2005 |
| E. BAJO | 10 | 14 | 11 | 16 |
| E. MED. BAJO | 22 | 22 | 29 | 38 |
| E. MEDIO | 30 | 29 | 35 | 28 |
| E. MED. ALTO | 18 | 17 | 14 | 11 |
| E. ALTO | 20 | 18 | 11 | 7 |
| Total % | 100 | 100 | 100 | 100 |

*Fuente: Índice Estratificación Socioeconómica. D. Sociología y BD FCS s/ E.Hogares INE.

Los resultados muestran la existencia de significativas diferencias entre la estructura social del AM y la montevideana, de acuerdo al peso que tienen los diversos estratos socioeconómicos. Los datos permiten apreciar claramente la distribución, el peso y la evolución de los estratos durante el período 2001-2005. Si bien no se dispone de información desagregada para los diferentes corredores, es razonable suponer que las áreas con perfiles de clase media — como la Ciudad de la Costa— han experimentado singulares cambios en su composición y dinámica reciente.

En resumen, el crecimiento de las clases bajas y medias bajas, y la disminución de la clase media, tienen lugar en el marco de un empobrecimiento generalizado de la población uruguaya, y de una mayor polarización y fragmentación espacial entre las diferentes áreas geográficas. El relevamiento de percepciones, opiniones y visiones de informantes del AM (que se presenta en la siguiente sección) confirma estos aspectos en general, y en particular, la denominada pobreza “reciente”, de gran relevancia en países como Uruguay y Argentina (Filgueira 2002, Minujin y Anguita 2004, Boado y Fernández 2005).

El análisis de las sociedades locales en el Área Metropolitana, reafirma las tendencias identificadas por estudios a nivel comparativo en Latinoamérica: donde la polarización y la creciente estratificación social, se asocian a la reducción del sector público y al estancamiento del mercado de empleo formal. Esto estimula el crecimiento del trabajo por cuenta propia y la precariedad, con significativas consecuencias en los niveles de vida de las clases medias y bajas. (Portes y Hoffman 2003, Longhi 2005, Veiga *et al* 2005). Dichos factores se asocian a su vez a los cambios en el patrón de acumulación y globalización, así como a la terciarización de nuestras economías y sociedades.

En definitiva, se registran las tendencias anotadas para otras áreas metropolitanas en el contexto de la globalización: donde durante los últimas dos décadas se originan cambios en las sociedades locales que tienen algunas de sus manifestaciones más claras en el aumento de la desigualdad, la exclusión social y la fragmentación del empleo (Castells 1998). Diversos estudios de caso demuestran que dichos procesos son particularmente relevantes en las metrópolis latinoamericanas, a través del aumento de la polarización y de las desigualdades sociales (de Mattos 2004).

Así, es interesante señalar que un reciente estudio de las metrópolis latinoamericanas identifica un conjunto de procesos convergentes en esta dirección, como la reconversión económica, la expansión de los servicios, la suburbanización de las clases altas y media-alta y de los sectores populares, lo que conlleva el aumento de la segregación residencial y la polarización social. Pero al mismo tiempo, se observa que las áreas metropolitanas presentan singularidades en función de su estructura socioeconómica, inserción internacional y nivel de desarrollo (Cicoletta 2005).

A continuación, y desde una óptica complementaria, se presenta la visión de los actores locales y el estudio de caso cualitativo del AM. Esto contribuye a profundizar las tendencias identificadas a nivel global, y permite especificar las desigualdades socio-territoriales y la heterogeneidad de las sociedades locales al interior del AM. En definitiva, ilustra cómo viven estos procesos los habitantes del AM.

Las Sociedades Locales en el Área Metropolitana: La Perspectiva de los Actores Locales

En esta sección se analizan los problemas y las desigualdades, los cambios culturales, las demandas, iniciativas y perspectivas de futuro a partir de la percepción y opinión de actores locales.

La información presentada se basa en entrevistas realizadas a actores sociales de las distintas zonas del Área Metropolitana, que por su inserción institucional (gobierno y sociedad civil) o su conocimiento de su zona pueden brindar información y opinión sobre las condiciones de vida de la población en el AM. A fin de contemplar una diversidad de perspectivas que permitiera obtener visiones distintas de los problemas y temas planteados, se realizaron 32 entrevistas⁸. Los informantes se seleccionaron de acuerdo a su inserción —gobierno, técnico, organizaciones sociales, etcétera—, y buscando respetar la diversidad de visiones existente en las sub-áreas de estudio. Asimismo, se solicitó a los propios entrevistados que sugirieran nuevos nombres con la condición de que fueran “conocedores de la zona”.

Se comentan en primer lugar las percepciones sobre la situación actual de los problemas y las desigualdades sociales en sus respectivas zonas, que corresponden a las áreas estudiadas⁹.

La sistematización y análisis de las respuestas de los actores, reflejan sus percepciones sobre la situación social de su entorno y el impacto de las políticas sobre la zona (sub-áreas).

Los temas que se abordan responden a la importancia que tienen las opiniones y representaciones de la población para la transformación social. Así, se examina la percepción y opinión sobre los cambios en las desigualdades a nivel local. Interesa, en este mismo sentido, conocer las transformaciones en la vida cotidiana y de convivencia a nivel local, relevadas a partir de los cambios en el estilo de vida y en la cultura a nivel local. Interesa también conocer cómo perciben los actores locales el impacto de las políticas y su relación con los problemas señalados.

Como no se trata de una metodología estadísticamente representativa, no se cuantificaron las repuestas y se evitó mencionar mayorías o minorías en las opiniones. En suma, constituye un relevamiento que sirve como un primer análisis de temas, sobre los que no hay información cuantitativa ni tiene por qué existir consenso por parte de los actores.

Fragmentación Social: “los viejos y los nuevos habitantes”

En términos generales, las percepciones y representaciones de los actores locales sobre los problemas sociales y las desigualdades concuerdan con el análisis estadístico presentado anteriormente, y a la vez incorporan la dimensión del sentido que los actores dan a la situación actual y a los cambios vividos. Se constata una problemática muy compleja, derivada de la grave situación socioeconómica de la población, con amplios sectores pobres y un proceso de crecimiento demográfico acompañado de empobrecimiento de la población.

El Estudio muestra que la población del AM sufre este tipo de

segregación y un proceso de fragmentación que la refuerza. Una de estas características es la dicotomía ente “los nuevos” y “los viejos” habitantes. Los primeros integran las poblaciones que se han asentado recientemente y constituyen el sector más pobre, los viejos son los antiguos residentes — pertenecientes a localidades y pueblos de origen—. Los grados de integración son diversos, pues algunos entrevistados destacan las iniciativas para la integración, por ejemplo en Paso Carrasco, mientras otros destacan la dolarización. Como señala un entrevistado de Las Piedras, *“existe un recelo mutuo, la gente del centro mira con recelo a la gente que vive en estos nuevos barrios más carenciados”*.

Percepción de Problemas y Desigualdades Sociales

En primer lugar emergen los problemas relacionados con el mundo del trabajo, que no refieren sólo al desempleo y abarcan también dimensiones como la baja remuneración, el trabajo informal, la inseguridad y la discontinuidad de los ingresos, los abusos y la falta de protección. Por otra parte, las deficiencias en el saneamiento que registran todas las localidades merecen especial atención: este servicio es una de las necesidades básicas y su carencia es especialmente grave en estos casos, dado que afecta a gran cantidad de población, con los riesgos para la salud que esto implica.

Si bien se mencionan avances y cambios positivos en las políticas públicas que tienden a mejorar esta situación, el punto de partida es muy complicado y crítico como para que la situación pueda recomponerse en poco tiempo. La delincuencia, las drogas, los niños y jóvenes en situación de abandono, la violencia doméstica y la contaminación son problemas sociales que siguen preocupando a los vecinos. En particular, la situación crítica de los adolescentes que abandonan el liceo y no tienen trabajo ni ámbitos de convivencia. Esto conforma una situación muy vulnerable, a lo que se agrega en muchos casos la estigmatización por parte de la sociedad en su conjunto, que los mira como sospechosos.

Los cambios en las familias, la situación de exposición de niños, los problemas de violencia doméstica, las desigualdades de remuneración y la situación de vulnerabilidad de las mujeres —y con ellas, de los niños— es otro problema que se indica como grave.

Por otra parte, un aspecto singular que se destaca en todas las localidades del AM es el problema de la “falta de identidad”. En el caso de la Ciudad de la Costa se señalan diferencias entre la generación que nació y creció en la zona y los pobladores que migraron. Esta ausencia o limitación del sentido de pertenencia aumenta las dificultades para la integración social. Los aluviones poblacionales y el acelerado crecimiento de los últimos años constituyen uno de los aspectos que explican el problema. Esto redundará en la falta de integración social, en dificultades para construir un proyecto y en escasez de participación social.

Con respecto a las condiciones de vida, se aprecia un proceso social que ha sido ya analizado y estudiado para otras ciudades en América Latina. Los términos materiales — vivienda, salud y educación— de estas condiciones de vida se suman a otros aspectos de carácter subjetivo — desesperanza, resignación, violencia, inseguridad, falta de entusiasmo y

perspectivas—. Estos fenómenos redundan en la fragmentación al interior de la comunidad, lo que se manifiesta como fractura de los lazos sociales existentes. En los barrios pobres esto se traduce en una sospecha generalizada no sólo en relación a los externos sino a los propios vecinos. A nivel individual se refleja en la soledad, la pérdida de sentido y el vacío existencial.

Cabe señalar que en las diferentes zonas del AM, la percepción sobre la evolución de los problemas registra una mejora vinculada a las nuevas políticas sociales implementadas por el gobierno, que son mencionadas y descritas para las distintas áreas. Otro de los elementos señalados es el mejor estado anímico general de la población. Los problemas sociales estructurales, como la falta de trabajo o su mala calidad, son aspectos que se mantienen, y se registra el aumento de la inseguridad y el consumo de drogas.

Cambios Culturales, de Estilos de Vida y en la Identidad Local

En relación a estos aspectos, se interrogó a los entrevistados sobre los cambios en el estilo de vida, la cultura y la identidad local. Con ello se buscó ahondar en los aspectos vinculados a las prácticas de la vida cotidiana que dan cuenta de la convivencia, de cómo se representan su vínculo con el entorno, del sentimiento de pertenencia o exclusión. Se buscó también relevar las características particulares de esta zona en tanto área de frontera donde la relación simbólica y material con Montevideo es muy fuerte.

En general, las respuestas obtenidas refieren a las características culturales y del estilo de vida y no tanto a los cambios culturales de largo aliento. Esto es sintomático y podría interpretarse como existencia de un proceso de identidades en construcción, en sociedades que parten de una fragmentación social derivada de la migración y poseen, por ende, gran heterogeneidad desde el punto de vista identitario. Ello revela quizá, el surgimiento incipiente de un sentido de pertenencia colectivo hacia la nueva localidad y, como ellos mismos señalan, la falta de profundidad y perspectiva histórica —historia colectiva común—, dado que la constitución de estas sociedades locales ha cambiado mucho en poco tiempo y continúa haciéndolo.

Visiones Acerca de las Iniciativas y las Políticas a nivel local

Luego de presentar los principales problemas y cambios socio-culturales, se analizaron las acciones emprendidas y realizadas en dichas áreas para resolver esta problemática. A tales efectos, se indagó sobre la existencia de políticas y acciones a nivel local, y se solicitó que planteasen aspectos positivos de estas intervenciones. Surgieron así comentarios críticos sobre las acciones del Estado —políticas públicas—, pero también sobre los distintos proyectos y acciones de organizaciones sociales y sobre iniciativas comunitarias.

El Uruguay, que se caracterizó tradicionalmente por una matriz Estado-céntrica con fuerte intervencionismo estatal, pasó también por una etapa de aplicación radical de las políticas de reducción del Estado y por la reformulación del gasto público en desmedro de las políticas de seguridad social (Midaglia

2000).

En este proceso de ajuste los espacios descentralizados, y en particular los municipios, han cobrado importancia y centralidad como cajas de resonancia de las demandas de la población. Han asumido responsabilidades sobre las políticas sociales que antes correspondían al gobierno central, para lo que no tienen competencia ni recursos suficientes (Red Urb-AI 1999).

En América Latina surgen, en el marco de las políticas de ajuste implementadas a partir de la década del '80, las llamadas "nuevas políticas sociales", que priorizan la lucha contra la pobreza bajo una estrategia de focalización. En ellas el Estado pierde centralidad, se apuesta a la descentralización y se incorporan nuevos actores como las ONGs. No deben concebirse como tendencia uniforme, ya que la forma que asumen, está muy ligada a la matriz histórica de cada lugar de implementación así como a las características y el sentido de la intervención de los actores involucrados.

En cuanto a la información analizada, cabe destacar que se mencionan una cantidad considerable de políticas, programas y acciones diversos, tanto por parte del gobierno central como del gobierno local. Fundamentalmente, se destacan los cambios importantes en la gestión de la Intendencia Municipal de Canelones: la visualización de obras concretas como la mejora de la caminería, la implementación del boleto metropolitano, y la creación de talleres y clases gratuitas son algunos ejemplos. También se menciona otro tipo de acciones, que dan cuenta de un nuevo modo de gestionar y de "hacer política" a nivel central y municipal. Algunos ejemplos señalados son los cambios en la gestión, la atención al público y el relacionamiento con los vecinos en las juntas, el planeamiento estratégico, las asambleas de la cultura, el debate educativo, los médicos de familia y los maestros comunitarios; elementos que contribuyen a un acercamiento entre la población y las políticas.

También se evaluaron los aspectos positivos y negativos de esta actividad. Los primeros refieren a su contribución en la mejora de la calidad de vida de la gente, sobretodo como contención en momentos de crisis y ante la ausencia del Estado. Se señala también que las organizaciones sociales son las "*más cercanas a la gente*", se aprecia el componente democratizador de su existencia y de la participación social en general. Como aspectos negativos se mencionan las rencillas internas, la fragmentación de las iniciativas, la falta de control del Estado cuando las contrata, su falta de continuidad y sostenibilidad. También se menciona la "*dificultad para relacionarse con el Municipio, pues se arrastran vicios y temores de años atrás*" y con ello, el peligro de la partidización y los favoritismos.

En suma, la coordinación institucional y de los actores locales ha avanzado, pero aún hay mucho por hacer en cuanto a la cantidad de iniciativas y políticas que se superponen en el territorio. Las mesas intersectoriales de coordinación de políticas a nivel departamental son un avance importante, pero resultan insuficientes en el caso del AM, dada su problemática y complejidad institucional. La complementariedad de las acciones, la integralidad en el abordaje de los problemas, la interdisciplinariedad, las relaciones interinstitucionales, son elementos a

considerar en esta nueva coordinación y articulación de actores.

Estos cambios tienen distintos planos: al interior del Estado, a través de su reforma; entre las organizaciones de la sociedad civil, donde aún hay mucha fragmentación a pesar del avance en la constitución de redes; en la relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluido el sector privado empresarial —pensar cómo éste se involucra en los problemas sociales es también un desafío—.

En el contexto actual, el pasaje de las políticas de emergencia a políticas de “equidad” está en plena implementación. En todo caso, no deja de ser un mérito importante que el Plan de Emergencia no se haya consolidado como un plan permanente asistencialista, generando dependencia paternalista del Estado hacia las familias y los ciudadanos. De acuerdo a lo manifestado por los actores locales, el temor del asistencialismo y la polémica sobre la pertinencia del salario ciudadano están presentes. Otros manifiestan su contribución en la calidad de vida de la población beneficiaria.

En todo caso, y ante una nueva fase de estas políticas sociales, surgen algunos elementos centrales como la necesidad de creación de “fuentes de trabajo reales”. En anteriores estudios se planteaba la necesaria y urgente articulación entre política económica y política social (Veiga y Rivoir 2001, 2004 *op.cit.*). Si bien las iniciativas recientes parecen dar pasos en ese sentido, aún falta definir políticas de desarrollo que confluyan en torno a estrategias a nivel nacional, regional y local. Las áreas estudiadas son particularmente sensibles en este aspecto, en tanto están constituidas por poblaciones muy vulnerables a los vaivenes de la economía: éstas requerirán asistencia para subsistir y mejorar sus condiciones, pero exigirán también que el contexto socio-económico les brinde oportunidades para ello.

En suma, lo social y lo económico están imbricados, son parte de una realidad compleja. “Lo social” debería ser transversal, estar presente en la política económica, ambiental, de empleo, etcétera. La definición de proyectos de desarrollo, la participación ciudadana, la incorporación de las experiencias y redes existentes y la concentración en aspectos socioproductivos estratégicos, son algunos elementos sugerentes. Sin embargo, la estructura del Estado no funciona de ese modo. Por tanto, se ha creado un nuevo sector, “el social”, y se trata actualmente de evitar un nuevo elemento de superposición, que a su vez está centralizado. En este plano, la descentralización, la consideración de lo específico y las realidades concretas que surgen de este estudio constituyen una demanda que se mantiene por parte de los actores locales.

En definitiva, el desarrollo de las sub-áreas metropolitanas no es necesariamente una resistencia localista, sino que implica una nueva relación entre lo global y lo local y la integración social. Para ello es fundamental reforzar los vínculos identitarios, que constituyen un capital social. La experiencia internacional indica que las comunidades locales y los territorios aislados en sus peculiaridades no tienen mucho futuro. Es cierto que tampoco lo tienen los conglomerados locales, creados artificialmente o para territorios “*sólo preocupados por explotar sus recursos sin generar sentido de pertenencia*” (Subirats, 2002).

En este caso, si bien la “falta de identidad” se vincula a la

presencia material y simbólica de Montevideo, se asocia también al origen y la historia local de estas áreas y su actual situación de desintegración y fragmentación social. Esto configura una dificultad importante para la construcción de un proyecto colectivo local, y debe tenerse en cuenta. Los incipientes procesos de construcción de identidad señalados, así como la existencia de organizaciones sociales con distinto grado de antigüedad, son referentes que sirven de apoyo en dicha construcción.

En resumen, la esperanza está cifrada, desde la percepción pública, en la posibilidad de que las acciones y políticas existentes y el desarrollo económico permitan no sólo frenar el empobrecimiento sino también desarrollar el AM. En paralelo a este desarrollo económico, la temática ambiental aparece como un tema que debe atenderse para no perder calidad de vida. Asimismo, como se menciona anteriormente, la situación de los jóvenes es otro tema que preocupa a los protagonistas locales. Algunos los ven con gran expectativa y creen que con más oportunidades podrán mejorar su situación; otros destacan las dificultades para involucrarlos, derivadas entre otras cosas del deterioro de la educación pública y de la falta de proyección y perspectivas.

Conclusiones e implicancias par alas Pólticas Públicas

De acuerdo al análisis realizado, pueden destacarse algunos elementos centrales para la definición de políticas y acciones que se demandan a nivel local:

- **Considerar las redes e iniciativas existentes.** Existen muchas organizaciones sociales y estatales que tienen tradición y experiencia de trabajo a nivel social. Éstas constituyen pilares de apoyo para las nuevas políticas aún cuando deban ser adaptadas o transformadas.
- **Descentralización nacional y dentro del departamento.** Acceso a servicios a nivel local y de participación social. Considerar la participación social como un mecanismo de integración y construcción de identidad resulta atractivo. Para ello es necesario acompasar las lógicas y los tiempos diversos — político, social y técnico—.
- **Políticas y espacios públicos para la integración social.** Además de servicios sociales y políticas de asistencia, son necesarias políticas que ataquen las desigualdades y la fragmentación social. Para ello es necesario generar ámbitos de encuentro entre diferentes y espacios de interacción social.
- **Planificación.** En general, las áreas analizadas padecen las consecuencias de un crecimiento espontáneo y desorganizado. El reclamo es revertir esta tendencia.
- **Coordinación y articulación de las políticas, programas y proyectos a nivel territorial.** Evitar la superposición de las acciones de los organismos y

- programas públicos nacionales y departamentales y de las organizaciones sociales.
- **Políticas y cuidados del medio ambiente.** Preocupación existente en los lugares de reciente instalación de industrias y miedos en los lugares que quieren preservar características naturales.
 - **Formación y capacitación** para los actores de las políticas estatales y de la sociedad. Falta de técnicos o personas capacitadas y con formación adecuada para liderar procesos de cambio a nivel local.
 - **Estado menos burocrático y más cercano a la población.** Para los desafíos de desarrollo planteados y las urgencias a resolver, es necesario mejorar la gestión y acelerar los ritmos en la implementación de soluciones.
 - **Políticas de Desarrollo.** Construir estrategias de desarrollo local articuladas con las nacionales, no limitarse a políticas sociales y económicas.

En síntesis, por sus características socioeconómicas, y dadas las transformaciones actuales en las políticas públicas, puede afirmarse que el Area Metropolitana de Montevideo vive un proceso de cambio. Es probable que puedan consolidarse algunos procesos de conformación de identidad local, especialmente a partir de las imprescindibles mejoras en la infraestructura urbana, la creación de fuentes de trabajo locales, así como de actividades y decisiones orientadas a configurar identidades y sentido de pertenencia para el desarrollo local. En tal sentido, la participación social, la construcción de ciudadanía y las políticas para la integración social son herramientas claves para poder avanzar en este proceso.

Notas

1 - Profesor Titular de Sociología Urbana, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo Uruguay. daniilo@fcs.edu.uy www.fcs.edu.uy

2 – “Sociedades locales y estructura social en el Area Metropolitana de Montevideo”. Depto. Sociología FCS UDELAR 2006-2007 Equipo de Investigación Danilo Veiga (Coord.) y Ana Laura Rivoir, Asistentes Lucía Bidegain y Pablo Marianovich.

3 - En tal sentido debe plantearse una limitación: la información proviene del último Censo de Población realizado en 1996, ya que no se registran, a nivel desagregado, eventos posteriores. Para una evaluación actualizada deben tenerse en cuenta los principales cambios ocurridos desde entonces en la estructura socioeconómica local y microrregional.

4 - Las tipologías o clasificaciones de desarrollo social excluyen a Montevideo por constituir un caso muy desviado del resto.

5 - La experiencia internacional sugiere que las ciudades de tamaño intermedio y pequeño (como las del AM) representan un singular foco de atención de las políticas, ya que por su menor tamaño y complejidad socioeconómica constituyen áreas estratégicas para implementar programas de crecimiento económico y social con equidad.

6 - En los años 90 se comprobó la "segregación intrametropolitana" y la concentración de hogares "vulnerables socialmente", con altos niveles de carencias críticas, entre la población residente en las rutas 1 y 6; mientras que los niveles menos críticos se verificaban entre los hogares residentes del área interbalnearia (Veiga 1994 *op.cit*).

7 - Corresponde observar que el recuento censal de 2004 no incluyó datos sobre las características socioeconómicas de los hogares, por lo que no es posible tener datos desagregados a nivel de zonas o localidades sobre otras variables relevantes como educación, empleo y condiciones de vida. Sin embargo, ello será posible con la encuesta de hogares ampliada que lleva adelante el INE.

8 - Entre diciembre de 2006 y marzo de 2007 se realizaron 14 entrevistas a técnicos/profesionales (docentes, trabajadores sociales, psicólogos, educadores, etcétera); 12 entrevistas a la sociedad civil (vecinos, organizaciones sociales, activistas, comisiones vecinales); 7 entrevistas a nivel de gobierno (Secretarios de juntas locales, ediles). Adicionalmente se entrevistó en profundidad a tres expertos en el área de políticas sociales, educación y políticas territoriales.

9 - La muestra fue realizada en las seis aglomeraciones de población (corredores) características del AM y sus alrededores: Ciudad del Plata (5), Las Piedras (5), Barros Blancos (5), Toledo (6), Paso Carrasco (6) y Ciudad de la Costa (5).

Referencias Bibliograficas

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.

CICOLELLA, P. (2005) "Ciudades del capitalismo global: terra incognitae? Nuevas relaciones económico territoriales, nuevas metrópolis, partiendo de casos iberoamericanos". En Globalizacáo e Territorio: Ajustes Periféricos. Orgs. A.C.Torres Ribeiro et al. Ed. Arquímedes, Rio de Janeiro.

DE MATTOS, C. (2004) "Redes, Nodos e Cidades: transformacáo da metropole latinoamericana". En Metropoles: entre a coesáo e a fragmentacáo, a cooperacáo e o conflito. L.C. Queiroz Ribeiro (coord.) Ed. F.P.Abramo Rio de Janeiro.

DINOT-MVOTMA (2005) Foro Gran Montevideo Uruguay 2005. Montevideo

- KATZMAN, R. y RETAMOSO, A.** (2005) "Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo". Rev. CEPAL, No. 85. Santiago.
- LOMBARDI, M. y BERVEJILLO, F.** (1999) "Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo. UCUDAL. Paper presentado al V Seminario Internacional de la RII, Toluca, Mexico, Setiembre.
- LONGHI, A. y FERNANDEZ, T.** (2003) Dinámica de la pobreza, determinantes macroestructurales y modelo de predicción. En Mazzei, E. (comp.) *El Uruguay desde la Sociología. Depto. De Sociología, Fac. Ciencias Sociales. UDELAR.*
- MIDAGLIA, C.** (2000) Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay". Clacso.
- MINUJIN, A. y ANGUITA, E.** (2004) La Clase media seducida y abandonada. Ed. Edhasa, Buenos Aires.
- PORTES, A.** et al (2005) Ciudades latinoamericanas: Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Ed. Prometeo Buenos Aires.
- 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.
- VEIGA, D.** "(1990) "Heterogeneidad socioeconómica y cultural en Canelones". Doc. Trabajo CIESU
-
- " " (1994) "Condiciones socioeconómicas en el Área Metropolitana de Montevideo." Documento presentado al MVOTMA.
- " "y **RIVOIR, A. L.** (2004) "Desigualdades sociales en el Uruguay". Ed. FCS Fac. Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- " "y **RIVOIR, A. L.** (2005) "Sociedad y Territorio: Montevideo y el Área Metropolitana." Ed. FCS, UDELAR.
- WACQUANT, LOÏC** (2001) Os condenados da cidade Observatorio IPPUR, Ed. Revan, Río de Janeiro.