

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA *

SOCIEDADES LOCALES Y TERRITORIO EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION

Danilo Veiga

Con la colaboración de:

**Enrique Mazzei
Verónica Filardo
Ana Laura Rivoir**

**ESTA PUBLICACION TIENE EL APOYO DE LA COMISION SECTORIAL DE INVESTIGACION
CIENTIFICA - CSIC**

***J.Rodó 1860, Montevideo, Uruguay**
Telef. (598-2) 409 1524
Email: postmaster@fcs1.fcs.edu.uy

Internet : www.rau.edu.uy/fcs/soc/

INDICE

	<i>Pág.</i>
PRESENTACION	2
INTRODUCCION: LAS SOCIEDADES LOCALES Y LA GLOBALIZACION	6
CAPITULO 1	
TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS Y DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LOS NOVENTA	8
CAPITULO 2	
COLONIA Y MALDONADO COMO AREAS DINAMICAS	40
CAPITULO 3	
TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS EN COLONIA EN EL ESCENARIO DEL PUENTE BINACIONAL	48
CAPITULO 4	
LA INTEGRACION REGIONAL EN LA PERSPECTIVA DE LAS SOCIEDADES LOCALES	61
CAPITULO 5	
MALDONADO: IMÁGENES FRAGMENTADAS DEL TURISMO	80
CAPITULO 6	
HACIA ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE CRECIMIENTO Y GLOBALIZACION	99
CAPITULO 7	
DESIGUALDADES SOCIALES, TERRITORIO Y POLITICAS PUBLICAS EN LA GLOBALIZACION	111
Referencias Bibliográficas	122

PRESENTACION

En esta Publicación se presentan los principales resultados de la **Investigación “Reestructuración, Integración Regional y Globalización: Estudio de casos”** que con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República CSIC, realizamos durante 1998 y 1999 en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Los objetivos planteados en esta Investigación son: a) Profundizar en la formulación de nuevos conceptos e instrumentos teórico-metodológicos, sobre los problemas sociales vinculados a la globalización y reestructuración en nuestro país. b) Analizar prospectivamente los escenarios de reestructuración y globalización, estudiando los impactos sobre las sociedades locales. c) Estudiar la emergencia de diversas formas de desigualdad y fragmentación socioeconómica y territorial, en el mencionado contexto.

Asumimos como una hipótesis central del Estudio, que existen distintas dimensiones de la globalización, que impactan a diferentes sectores y regiones del país; o sea que la globalización envuelve la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual.

Ello implica que estos procesos asumen manifestaciones "socioespaciales" diferentes y están transformando la configuración urbano-regional, y particularmente la estructura socioeconómica de aquellas áreas con mayor potencial, en función a su inserción y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil. En este escenario, la evolución socioeconómica y territorial de un pequeño país como Uruguay, en el escenario del nuevo siglo, está indisolublemente ligada a las transformaciones e impactos de la Integración Regional al Mercosur y a otros países.

Desde este marco de referencia, se identifican los cambios ocurridos en función al crecimiento, y/o decrecimiento de ciertos sectores y regiones de nuestro país, y se plantean escenarios prospectivos, - para construir imágenes del futuro y anticipar problemas -. En tal sentido **nuestro propósito es profundizar una línea de trabajo que venimos desarrollando desde hace varios años, buscando superar el tradicional enfoque y visión del país en base a la “dicotomía Montevideo - Interior”.** En esos términos, reafirmamos la necesidad de alcanzar una visión integral, privilegiando las especificidades y atributos de los departamentos y las distintas regiones del país.

A tales efectos, se analiza la emergencia de dos fenómenos relevantes en el territorio nacional y regional; como son los impactos de grandes proyectos binacionales en Colonia y la expansión del turismo internacional en Maldonado.

Las principales actividades realizadas incluyeron: a) Análisis de tendencias y prospectivo de los escenarios de reestructuración y globalización en el territorio nacional; b) Análisis de los niveles de vida de la población y particularmente de los procesos de fragmentación socioeconómica y territorial en los Estudios de Caso seleccionados; c) Identificación de las restricciones y el potencial socioeconómico en dichos contextos, de los sectores de mayor "riesgo social", identificando políticas alternativas de desarrollo social; d) Difusión de los resultados de la investigación a nivel nacional, a través de Documentos de Trabajo en Montevideo y las localidades elegidas para la investigación, y a nivel de Seminarios Internacionales, con los colegas que venimos trabajando en la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio y en las Universidades del Grupo Montevideo.

Corresponde destacar que esta Publicación, se inscribe en el marco de las actividades académico profesionales que venimos desarrollando, durante los últimos años, sobre la problemática del desarrollo regional. Y en tal sentido, mencionamos los siguientes antecedentes:

- Investigación y Libro sobre "Desarrollo Regional en el Uruguay" (1990-91).
- Participación en la Red de Investigadores del Cono Sur sobre Estudios Territoriales, Reestructuración e Integración (CLACSO - SIAP 1991); y en la Red Iberoamericana de Globalización (RII) en 1996, a través de Papers presentados en los Seminarios Internacionales de Santiago 1995, Sevilla 1996, Bogotá 1998 y Mexico 1999.
- Ejecución del Proyecto "Desarrollo Local e Integración Regional: Impactos sociales del Puente Colonia Buenos Aires", donde el equipo del Area Urbano Regional de la FCS, contribuyó de manera significativa al conocimiento de esta problemática.(FCS - CSIC 1994-95).
- "Seguimiento Sociológico de los impactos del Proyecto del Puente Binacional." mediante Convenios entre la Facultad de Ciencias Sociales y la Comisión Nacional del Puente Colonia- Bs. Aires. (FCS 1992 - 1998).
- Proyecto Directrices de Ordenamiento Territorial del Uruguay. (DINOT- MVOTMA 1996).

En definitiva, la relevancia de este tipo de Estudios, radica en que aborda **una problemática estratégica tanto en términos académicos, - avance del conocimiento científico -, como prácticos - contribución a la formulación de políticas -; en las sociedades del Cono Sur en el actual escenario, como son "Las Transformaciones y consecuencias sociales de la Reestructuración, la Integración Regional y la globalización "**.

Asimismo, un objetivo básico de este Proyecto es contribuir a las actividades de Descentralización en el Interior del país, que la Universidad de la República y la Facultad de Ciencias Sociales están impulsando, a través de Investigaciones que confluyan mediante la difusión del conocimiento científico y devolución de resultados, a la implementación de programas y políticas públicas, a nivel de los diferente organismos, así como al fortalecimiento de las sociedades locales.

En este contexto, corresponde señalar que durante los últimos años y en el transcurso de esta Investigación, nos hemos beneficiado del intercambio con colegas nacionales y extranjeros, técnicos y autoridades públicas, - en particular los Profesores Enrique Mazzei (Departamento de Sociología FCS) y Carlos de Mattos (IEU-PUC y RII), Ing. José Serrato (Comisión Nacional del Puente Colonia-Bs.As) y Dr. Ricardo Gorosito (IMC, MVOTMA) -, que en diversos Proyectos, Seminarios nacionales e Internacionales, estimularon nuestras actividades académicas y profesionales.

Un agradecimiento especial, merecen los habitantes del Departamento de Colonia y Maldonado, que en varias ocasiones, nos enriquecieron con sus comentarios y opiniones, y en definitiva son los principales destinatarios de Estudios como el aquí presentado; y la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República, CSIC, que contribuyó a financiar este Estudio

La Publicación se presenta en siete capítulos. En la Introducción, se introduce el tema de las sociedades locales y las regiones en escenario de la globalización, como marco de referencia al Estudio. En el primer capítulo, se analizan las transformaciones socioeconómicas de los años noventa y las desigualdades sociales a nivel de las distintas regiones o subespacios nacionales. En el segundo capítulo, se plantea el Estudio de Casos de Colonia y Maldonado, como sociedades dinámicas en el escenario de la globalización. En el tercero, se analizan las transformaciones socioeconómicas y el crecimiento de Colonia en el escenario del Puente Colonia - Buenos Aires. En cuarto término, se introduce el tema de la integración física con Argentina, desde la perspectiva de las sociedades locales, a partir del análisis realizado conjuntamente con el Prof. Enrique Mazzei. En el capítulo quinto, se analizan los impactos del Turismo en Maldonado, a partir de un Estudio cualitativo. En el sexto, se aborda el tema de los escenarios prospectivos de crecimiento y globalización, a nivel de las distintas regiones del país. Finalmente en el capítulo siete, se plantea el tema de desigualdades sociales y territoriales y las políticas públicas en el escenario de la globalización.

La Investigación estuvo dirigida por el Prof. Danilo Veiga, como Investigador Principal y Redactor de la Publicación, y la Lic. Verónica Filardo, quien condujo el análisis de información estadística para Colonia y Maldonado, el análisis cualitativo de entrevistas y la redacción del capítulo 5. La Lic. Ana Laura Rivoir participó en el procesamiento y análisis de datos Censales y de Encuestas de Hogares y la Lic. Mariana Cabrera del Banco de Datos de la FCS, colaboró en el procesamiento y tabulaciones de información estadística.

INTRODUCCION:

LAS SOCIEDADES LOCALES Y LA GLOBALIZACION

La globalización ha sido definida, como la intensificación de relaciones sociales a escala transnacional que vinculan localidades distantes, de tal manera que eventos locales son "modelados" por sucesos ocurridos a muchos kilómetros y viceversa (Giddens 1990). Desde tal perspectiva, en esta Investigación, asumimos como hipótesis de trabajo, que **"distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización", impactan a diferentes sectores de la sociedad y áreas subnacionales, en contextos de creciente "desterritorialización" de las decisiones económicas y políticas.** En segundo lugar, planteamos como otra hipótesis central 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, consideramos que no son válidos los argumentos de "homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales", que se plantean en distintos ámbitos. Aunque pueden existir en muchos casos una "globalización de problemas nacionales" y al mismo tiempo una "especificidad singular de ciudades y regiones "; en la medida que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas (Ianni 1995).

Asimismo, puede plantearse que las redes globales articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. **Consiguientemente, los países y regiones están atravesados por dicha lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad.** En síntesis, el nuevo mundo a fines de milenio, implica transformaciones estructurales en las relaciones sociales y económicas, cuyas manifestaciones más claras en las sociedades locales son; el aumento de la desigualdad y exclusión social y la fragmentación del empleo. (Castells 1998).

En su relación con el territorio, **estos procesos están redefiniendo la configuración regional y por tanto el problema de las desigualdades subnacionales, en la medida que en un contexto de globalización creciente, el concepto de región adquiere un nuevo significado.** Así por ejemplo: la continuidad espacial no es actualmente relevante, debido a que los flujos de información y tecnología construyen espacios articulados, pero discontinuos territorialmente; las regiones son más dependientes de los cambios económicos externos; frente a lo cual parece necesario combinar mecanismos de comparación de los subespacios nacionales, "hacia adentro y hacia fuera de las fronteras nacionales". (Hiernaux y Lindon 1997). A su vez, con respecto a las desigualdades en el territorio nacional, corresponde señalar que Estudios recientes demuestran, la **existencia de una tendencia creciente a la "divergencia interregional", o sea al aumento de las desigualdades internas, cada vez más asociada a la expansión de la economía globalizada.** (de Mattos 1998).

Los elementos mencionados permiten destacar la vigencia de temas clásicos en las Ciencias Sociales; "cohesión social versus desigualdad", en la medida que surgen interrogantes fundamentales tales como ¿Qué significa – y como puede lograrse – la integración social en un contexto globalizado, con aumento de la desigualdad y exclusión?.

En esta línea, es necesario analizar como influyen las transformaciones socioeconómicas en contextos de globalización, sobre las desigualdades territoriales y sociales. Ello supone desafíos teórico-metodológicos, para abordar estos problemas en función a los procesos mencionados, en la medida que no existen paradigmas adecuados para estudiar las manifestaciones actuales de estos complejos procesos.

En definitiva, estos temas no son nuevos en la sociedad, pero expresan como plantea Anthony Giddens, los "rasgos polares de la modernidad", o sea "confianza", "riesgos", "oportunidades" y "peligros", en el contexto de globalización. (Giddens op.cit.). Así por ejemplo, varios de estos elementos surgen claramente de Estudios realizados en el Uruguay, en la medida que sectores de la población local y diferentes actores sociales plantean incertidumbres y reparos frente a los "costos sociales de los procesos de integración regional y globalización" (cf. Mazzei y Veiga 1999).

En este contexto, es necesario considerar que la **"fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos", constituye un rasgo fundamental de la vida moderna.** (Touraine 1997). Ello implica un llamado de atención frente al economicismo predominante en los análisis sobre la reestructuración y globalización; y enfatizando la complejidad cultural 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 una línea de análisis relevante, para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras sociedades.(Featherstone 1996).

Desde esta perspectiva, corresponde destacar que aún en sociedades con niveles de equidad e integración social relativamente altos en el contexto latinoamericano - Uruguay -, **emergen crecientemente durante los años noventa, diversas manifestaciones de " fragmentación socioeconómica y cultural".** Así por ejemplo, surgen **"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, acentúan la desintegración y exclusión social. (Katzman 1996).

Asumiendo este marco de referencia, se intenta en esta Publicación: 1) Profundizar en la formulación de instrumentos teórico-metodológicos, sobre los problemas sociales vinculados a la globalización y reestructuración en nuestro país. 2) Analizar prospectivamente los escenarios de reestructuración y globalización, estudiando los impactos sobre las sociedades locales. 3) Estudiar la emergencia de diversas formas de desigualdad y fragmentación socioeconómica y territorial.

CAPITULO 1

TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS Y DESIGUALDADES TERRITORIALES EN LOS AÑOS NOVENTA

1) ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA Y CARACTERISTICAS REGIONALES

En esta sección, se analizan las principales tendencias socioeconómicas – a nivel del Interior del país -, que permiten identificar y anticipar problemas y reorientar políticas a nivel local y nacional. Asumimos en este contexto, que existen muchas interrogantes con relación a los desafíos que para un pequeño país – como el Uruguay -, implica la profundización de los mecanismos de reestructuración económica y globalización, vinculados a los procesos de Integración Regional.

En primer lugar, es útil recordar que en América Latina emergen cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas y a la mayor apertura externa de sus economías. En dicho marco, destacamos los siguientes procesos que vienen ocurriendo en el Uruguay durante las últimas dos décadas (Veiga 1996):

- **Reconversión productiva y económica.**
- **Fragmentación socioeconómica y espacial, con formas diversas de segregación.**
- **Expansión agroindustrial y concentración de recursos en grandes empresas.**
- **Progresiva urbanización, metropolización y desruralización.**
- **Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional (Brasil y Argentina).**
- **Creciente "transnacionalización" y expansión de pautas culturales y consumo.**

Estos procesos asumen manifestaciones "socioespaciales" diferentes y están transformando la configuración urbano-regional, y particularmente la estructura socioeconómica de aquellas áreas con mayor potencial, en función a su inserción y al dinamismo fluctuante de Argentina y Brasil. En este escenario, la evolución socioeconómica y territorial de un pequeño país como Uruguay, en el escenario del nuevo siglo, está indisolublemente ligada a las trans-

formaciones e impactos de la Integración Regional al Mercosur y a otros países. Bajo este marco de referencia, se analizan a continuación un conjunto de atributos básicos de los **departamentos agrupados en “regiones”, en base a su mayor homogeneidad entre sí.**

Debe puntualizarse que la **Regionalización del Uruguay**, utilizada en esta Publicación, fue elaborada en el marco de una Investigación que desarrollamos en el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay – CIESU -, hace varios años y tuvo como objetivo fundamental contribuir al análisis regional y al estudio de las características básicas de los agrupamientos departamentales homogéneos o “ **regiones**”, a través de la identificación de subespacios nacionales con rasgos similares, en función a la definición, sistematización e integración de un conjunto de **Indicadores Socioeconómicos** representativos de la estructura socioeconómica departamental y nacional. (cf. Veiga 1991). En este sentido, dicha regionalización ha permitido durante estos años:

- a) describir y analizar las características básicas de las “regiones” o agrupamientos departamentales;
- b) evaluar las distancias o disparidades existentes entre diferentes regiones del país, considerando su potencial y restricciones.

Su contribución específica se proyecta en tres niveles:

- Análisis de los cambios y tendencias en características básicas de nuestras sociedades locales, tales como la concentración poblacional, el mercado de empleo, el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida de la población.
- Elaboración de diagnósticos sectoriales, departamentales o regionales.
- Insumos para la formulación de programas y planes de distinto tipo.

Corresponde señalar que esta Regionalización del Uruguay, ha probado su utilidad, siendo aplicada en diversos Estudios y Proyectos realizados por parte de diferentes organismos Públicos y privados, y más recientemente por el Informe del Desarrollo Humano en el Uruguay, preparado por la Oficina del Programa de Naciones Unidas (PNUD 1999).

Desde este marco de referencia, se identifican los cambios ocurridos en función al crecimiento, y/o decrecimiento de ciertos sectores y regiones de nuestro país, profundizando una línea de trabajo que venimos desarrollando desde hace varios años, buscando **superar el tradicional enfoque y visión del país en base a la “dicotomía Montevideo - Interior”.** En esos términos, reafirmamos la necesidad de alcanzar una visión integral, privilegiando las especificidades y atributos de los departamentos y las distintas regiones.¹

Para la construcción de la Regionalización, se siguieron las siguientes fases: En una primera etapa, fueron seleccionados mediante análisis multivariado y de validación teórica, un conjunto de 27 indicadores representativos de aspectos estratégicos en las áreas de Población, Urbanización, Desarrollo Económico, Tecnología, Modernización, Educación, Mercado de Empleo y Calidad de Vida. En una segunda etapa, estos indicadores se integraron (mediante el Análisis Factorial), de manera de permitir la descripción e interpretación de aspectos focalizados sobre diferentes elementos de la estructura socioeconómica departamental y regional. Finalmente en

¹ Como criterio metodológico, explícitamente Montevideo se excluyó del Estudio, por considerar que su inclusión sesgaría totalmente los resultados del agrupamiento departamental y la posterior regionalización, en función al peso y desviación que tiene la Capital en los Indicadores Socioeconómicos y al fenómeno de la Centralización.

una tercera fase , se clasificó y agrupó a los departamentos de mayor homogeneidad relativa entre sí, conformando 5 regiones, mediante la técnica del Análisis de Cluster.

La regionalización adoptada, permite el estudio y análisis sistemático de las características principales de la estructura de los departamentos y de su agrupamiento con otros de perfiles socioeconómicos similares, en lo que hemos denominado regiones Sureste, Suroeste, Centro, Litoral y Noreste del país. En tal sentido, corresponde destacar que dicho nivel de análisis y regionalización es válido solamente para extraer conclusiones y formular hipótesis de trabajo, a nivel departamental y regional; dado que la existencia de información sobre un conjunto suficientemente representativo de la estructura social y los niveles de agregación estadística, solamente permiten comparaciones compatibles a nivel departamental.

Una de las restricciones de este tipo de análisis, es que si deseamos trascender hacia niveles de desagregación de la información estadística menores - es decir a **nivel intradepartamental** -, deben utilizarse datos provenientes de fuentes diversas, que no son comparables entre sí en muchos casos; aunque son ciertamente útiles - y necesarios - para complementar y profundizar determinados aspectos a nivel departamental y regional, (por ejemplo Censos Agropecuarios). En tal sentido, existen otros enfoques metodológicos y de planificación e instrumentación de proyectos, tales como las Cuencas y áreas programáticas, que permiten complementar los diagnósticos departamentales con otros de naturaleza intradepartamental.

Estas precisiones metodológicas, parten de la hipótesis que **existen aspectos cruciales en la configuración y dinámica territorial; tales como la dimensión espacial de las relaciones sociales. De tal forma, en la medida que la conducta humana se sustenta en una fracción espacial del territorio - áreas, departamentos o regiones -, ello implica la existencia de "identidades territoriales" aún en sociedades relativamente homogéneas como la uruguay, que son resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio.** Estos aspectos son ciertamente de difícil medición cuantitativa, pero deben considerarse seriamente a la hora de formular programas y políticas sectoriales y departamentales o locales, en la medida que las políticas definen explícita o implícitamente marcos de referencia para la acción y dinámica socioeconómica que se sustenta en un área o región determinada y por lo tanto condicionan su evolución.

En síntesis, nuestra regionalización permite la identificación y el análisis de agrupamientos departamentales de relativa "homogeneidad socioeconómica"; que a los efectos denominamos "regiones" . En esta perspectiva, se han identificado a las siguientes cinco regiones, con sus respectivas características:

La REGION SURESTE, conformada por los departamentos de Canelones y Maldonado; que ocupa 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. Podemos señalar que "strictu sensu", sería conveniente (según la información disponible a nivel desagregado), distinguir claramente dentro de esta región, a la conurbación de Montevideo (Las Piedras, La Paz, y particularmente a la Ciudad de la Costa) del resto del depto. de Canelones; así como en el caso de Maldonado, diferenciar claramente el área de San Carlos-Maldonado-Punta del Este, del resto del departamento. En tal sentido, debe observarse que durante los últimos años la región Sureste acentúa su papel de área de inmigración, básicamente alrededor de la conurbación de Montevideo y en el área de Maldonado-Punta del Este.

La REGION SUROESTE, conformada por los departamentos de Colonia y San José (que históricamente forman parte de la denominada región Sur y mantuvieron una posición destacada y de mayor desarrollo relativo que otros departamentos); ocupa también un lugar privilegiado en relación al resto del país. Los procesos de diversificación en su base productiva agroindustrial, y otras formas de desarrollo industrial, han configurado en esta área un alto potencial de expansión en el sector agroexportador, con significativa participación del empleo en dicha actividad y en industrias relacionadas; aunque con significativas variaciones internas. De modo análogo, a lo señalado para Canelones, sería necesario diferenciar claramente en el caso de San José, al área limítrofe con Montevideo, que ha tenido un crecimiento muy importante en los últimos años. El nivel de vida en esta región es conjuntamente con el de la región Sureste, el más alto del país. Sin embargo, debe anotarse que existen importantes diferencias intraregionales al respecto, siendo Colonia uno de los departamentos con mejores índices de nivel de vida del país; mientras que San José presenta considerables desigualdades internas entre sus centros urbanos y el resto del departamento.

La REGION CENTRAL integrada con los departamentos de Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja. Es la de menor desarrollo socioeconómico, como consecuencia de su escasa diversificación socioeconómica y carencias en el nivel de vida de la población, que han retroalimentado durante muchas décadas un proceso de “vaciamiento poblacional”. Esta región no ha tenido durante muchos años, transformaciones sustantivas en su estructura socioeconómica, con la excepción del desarrollo de la Cuenca Lechera y algunas instalaciones industriales en Florida.

La REGION LITORAL comprende los departamentos de Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano. Ha tenido una pérdida de posición relativa en el país durante las últimas dos décadas, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida responde 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 cerealera de exportación. Sin perjuicio de lo anterior, corresponde señalar que el Litoral mantiene un potencial agropecuario y exportador muy significativo, de modo que puede constituirse nuevamente a la luz de los procesos de integración regional y obras binacionales entre Argentina y Uruguay, como una región dinámica, siempre que se den las condiciones adecuadas para superar sus restricciones.

La REGION 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 que es también resultado de una estructura de precios favorables en la frontera con Brasil; transformándose en un área de potencial agroexportador muy alto, particularmente en ciertos rubros (arroz, sorgo, cebada, etc.). Sin embargo, como se examina más adelante en esta Publicación, las condiciones de vida y desarrollo socioeconómico de los departamentos del Noreste, son los más desfavorecidos del país.

MAPA REGIONES DEL URUGUAY

En definitiva, cabe enfatizar que en la medida que no hay investigaciones actualizadas que permitan confrontar la vigencia de tal “regionalización”, el análisis presentado en este Estudio, mantiene el agrupamiento departamental propuesto, siendo concientes de las limitaciones que ello supone. **Particularmente en términos de que la heterogeneidad intraregional e intradepartamental, es un factor clave a considerar, pero en tanto no se disponga de estadísticas e información desagregada a un nivel inferior al departamental, no pueden manipularse datos a otros niveles de forma sistemática y comparable.** Desde este contexto, se comentan sintéticamente algunas de las principales características en las dimensiones económica, poblacional y del empleo.

Concentración económica y diferenciación regional

En primer lugar, debe señalarse que de acuerdo a los datos disponibles del Producto Bruto Interno per cápita a nivel departamental, elaborados por la Unidad de Desarrollo Municipal de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (UDM-OPP), a fines de los noventa, se confirman importantes desigualdades en la producción y riqueza departamental, así como en la concentración de la riqueza en Montevideo y en los departamentos del Sur; que habían sido detectadas en nuestro Estudio anterior sobre “Desarrollo Regional en el Uruguay” (Veiga 1991 op.cit y UDM-OPP 1998).

Así por un lado, las cifras para 1997, demuestran que Montevideo supera en casi un 40% al promedio del PBI nacional, mientras que en 1985, lo superaba en un 26%.

Por otra parte, casi el 60% del PBI del país se genera en la capital; mientras que si consideramos a los departamentos del Suroeste y Sureste junto a Montevideo, la concentración del Producto Bruto nacional llega al 78%.

En el otro extremo, los departamentos de la región Noreste y Centro del país, que ocupan casi la mitad del territorio nacional, generan solamente el 12% del PBI.

Complementando estos Indicadores, es importante considerar la evolución de la producción departamental y regional en el período 1985-1995 y su dinamismo económico, en función a las tasas de crecimiento anual para las distintas regiones, de acuerdo al referido Estudio sobre distribución del Valor Agregado Bruto departamental realizado por la UDM –OPP. Los resultados de dicho Estudio son elocuentes al respecto, y demuestran que los departamentos del Sureste, han tenido la mayor tasa de crecimiento (5%), seguidos por los del Suroeste y Litoral (3%); mientras que aquellos del Noreste y particularmente del Centro del país, han crecido a tasas muy inferiores. (Gráfica 1).

Sintéticamente estos Indicadores económicos, permiten caracterizar el dinamismo y posición privilegiada en el contexto nacional, que tienen las regiones mencionadas – y sus departamentos -, frente al estancamiento y situación periférica de otras.

²Gráfica 1

2 REGIONES

Sureste: Canelones y Maldonado

Suroeste: Colonia y S.Jose

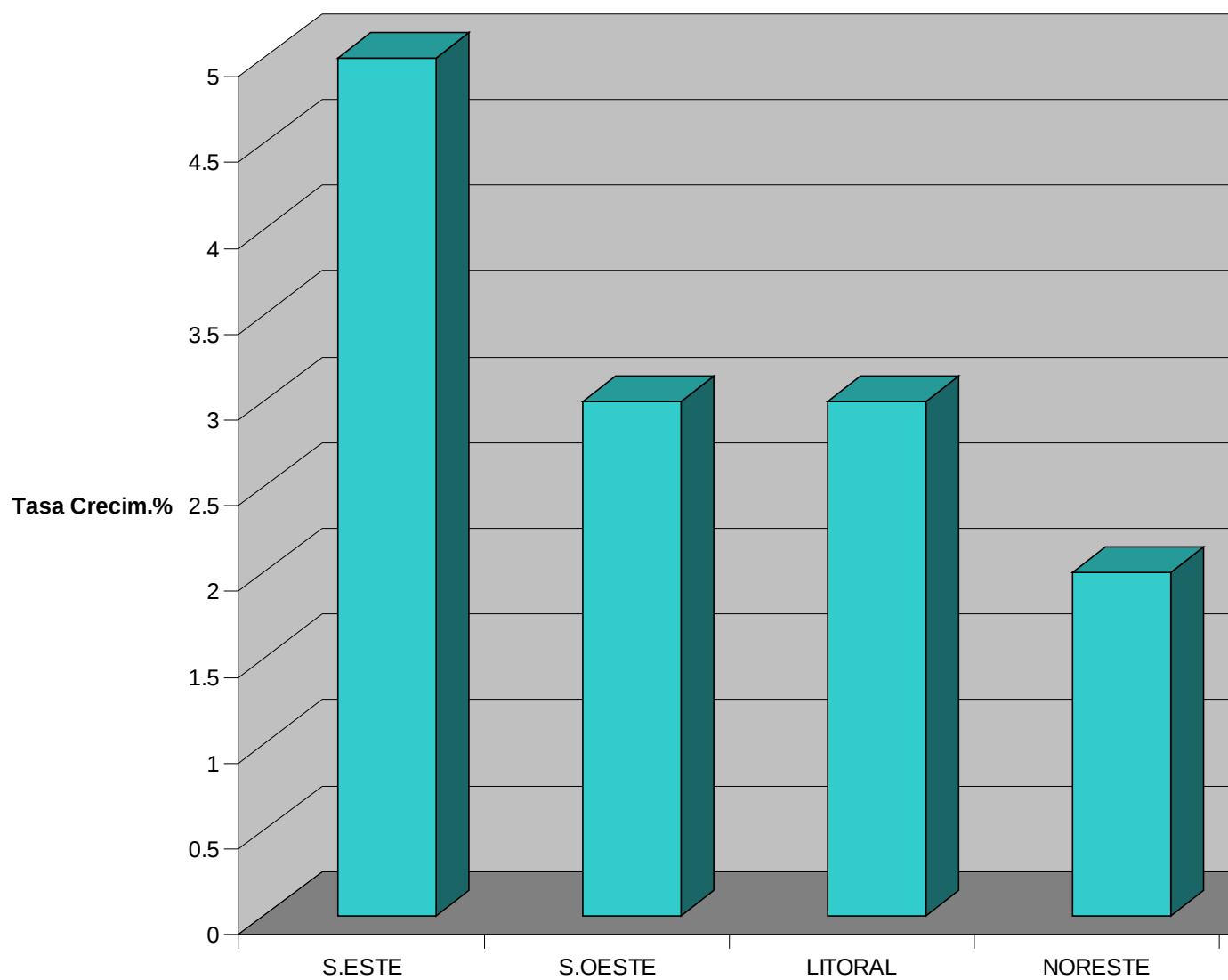
Litoral: Salto, Pays. R.N y Soriano

Noreste: Artigas, Riv. C.Largo, T.Tres y Rocha

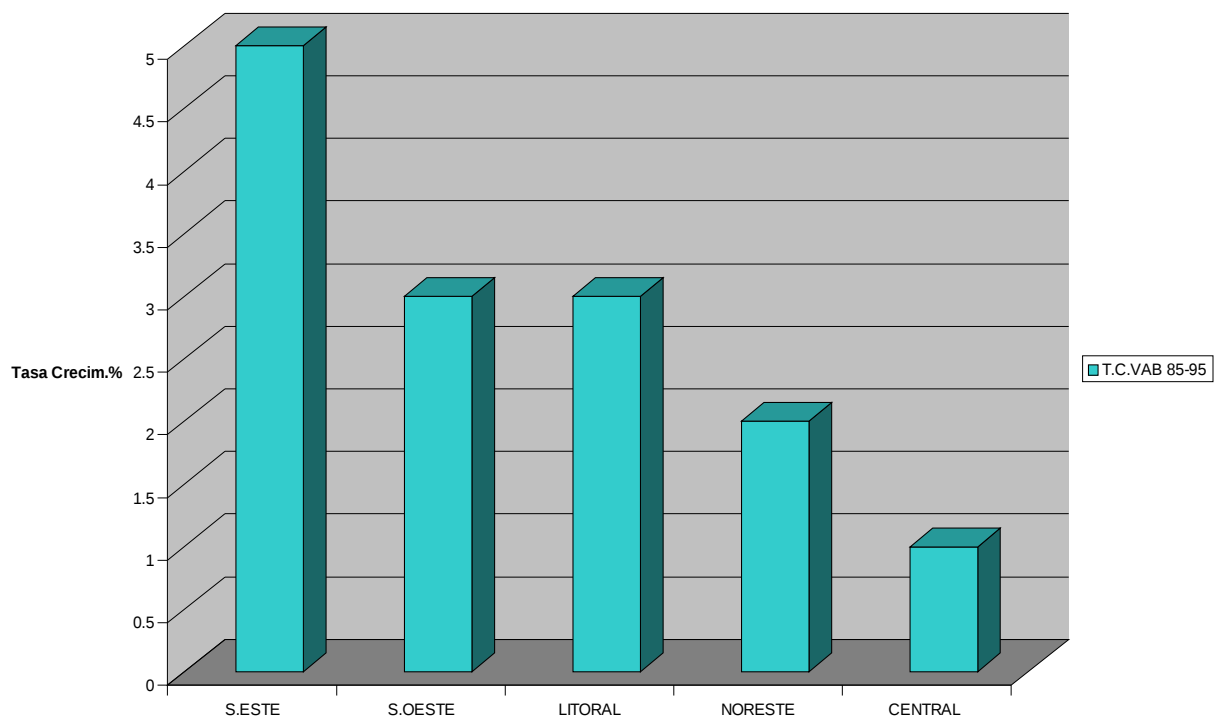
Central: Tac. Dur. Lavall. Florida y Flores

Fuente: Elaboracion propia en base a datos del POM-OPP 1998.

TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO 1985 - 1995 PROMEDIOS REGIONALES VAB



TASAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO 1985 - 1995
PROMEDIOS REGIONALES VAB



Concentración poblacional versus vacío demográfico

En segundo lugar, en un país con sus conocidas características de población envejecida y bajísimo crecimiento demográfico, importa considerar la evolución de la población regional en los últimos períodos intercensales, a los efectos de tener una referencia clara del dinamismo y/o estancamiento en cada subespacio nacional. A tales efectos se presentan en los Cuadros siguientes, las tasas de crecimiento anual de la población, y los Índices de Densidad y migración.

Cuadro 1

EVOLUCION REGIONAL DE LA POBLACION 1975- 1996

(Tasas Anuales de Crecimiento % Intercensal)

REGION - DEPARTAMENTOS	T.CRECIMIENTO POBLAC. TOTAL	T.CRECIMIENTO POBLAC.TOTAL	T.CRECIMIENTO POBLAC.RURAL	T.CRECIMIENTO POBL.URBANA
	1975- 1985	1985- 1996	1985- 1996	1985- 1996
SURESTE – Canelones Maldonado	15.6	29.5	-13.9	28.4
SUROESTE – S.José Colonia	1.6	5.6	-23.9	15.5
LITORAL – Salto, Paysandú R.Negro, Soriano	1.4	5.8	-30.3	12.3
NORESTE – Artigas, Rivera C.Largo, T.Tres Rocha	8.6	6.4	-25.9	12.4
CENTRAL – Tacuarembó,Dur	- 2.0	0	-26.1	7.5

Flores,Florida Lavalleja	
-----------------------------	--

Fuente: Elaboración en base a los Censos de Población 1975-1985 y 1996. INE.

En efecto, las tasas de crecimiento y migración poblacional a nivel regional, permiten apreciar varias tendencias, que refuerzan algunas pautas identificadas en nuestro anterior Estudio (Veiga op.cit.). Así por un lado, resulta que durante el período intercensal reciente la región Sureste ha reforzado su concentración demográfica, con una tasa notoriamente mayor que el resto. Por otra parte, el vaciamiento poblacional del medio rural continúa una tendencia mantenida durante las últimas décadas, 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 la urbanización, continúa su avance irreversible en todo el país, y particularmente en el Sur. Por último, observamos que la región Central, continúa un proceso de vaciamiento poblacional iniciado hace muchas décadas, con las mayores tasas de emigración.

Por otra parte, destacamos que los cambios más importantes en la distribución de la población en el territorio nacional, se vienen produciendo durante las últimas dos décadas a nivel intraregional, como consecuencia de la migración hacia algunas microregiones y áreas, tales como el crecimiento acelerado, verificado en la denominada “Ciudad de la Costa”, en el Area Metropolitana de Montevideo, y en la ciudad de Maldonado y su conurbación.

Cuadro 2

URBANIZACION Y DENSIDAD POBLACIONAL

PROMEDIOS REGIONALES

REGION	GRADO DE URBANIZACION	DENSIDAD POBLACIONAL
SUREST E	84,3	62,2
SUROES T	77,4	19,5
LITORAL	84,4	7,7

NOREST E	83,4	6,9
CENTRA L	81,7	5,5

Fuente: Elaboración en base al Censo de Población 1996

Cuadro 3

INDICES DE MIGRACION POBLACIONAL
PROMEDIOS REGIONALES

REGION	TASA DE EMIGRACION %	TASA DE INMIGRACION %
MONTEVIDEO	5.8	9.1
SURESTE	5,4	17.4
SUROESTE	5,4	10.8
LITORAL	7.6	9.1
NORESTE	8.8	10.0
CENTRAL	9.3	9.8

Fuente: Elaboración en base al Censo de Población 1996

Características regionales del empleo

Cuando analizamos la diferenciación socioeconómica en el territorio, es necesario recordar que hacia fines de los años ochenta, se condujeron Estudios comparativos en varios países latinoamericanos, que demostraron **la influencia de aspectos estratégicos en la configuración del espacio urbano y regional, tales como los procesos de "desindustrialización", "desasalarización" y "fragmentación socioeconómica"**. (cf. Portes 1989, Lombardi y Veiga 1989).

En este contexto, diversos especialistas vienen planteando que en las ciudades latinoamericanas, se viene operando una "desmaterialización de la producción", donde los sectores asalariados tradicionales pierden importancia, y en cambio asumen creciente magnitud, las formas precarias de inserción laboral, el desempleo, subempleo e informalidad. (Rodríguez et al 1995).

Así en el Uruguay, a título de ejemplo, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, cerca de una tercera parte de la población urbana, tiene problemas de empleo de distinta magnitud; en la medida que durante los últimos años, promedialmente el 10 % está desocupada,

el 5% subempleada y el 14% con empleo precario. Estos indicadores simples y parciales, señalan las restricciones económicas y sociales a que importantes sectores de la población están condicionados en sus niveles de vida.

En tal sentido, y a pesar de las limitaciones de información, desagregada a nivel del Interior del país, pueden identificarse algunas características fundamentales del mercado de trabajo regional y apreciar su evolución de acuerdo a los datos disponibles. Considerando que en los últimos diez años, se han producido cambios importantes en "la diferenciación territorial del empleo" (Mazzei y Gallichio 1996, Lombardi y Bervejillo 1996); se destacan a continuación, algunas tendencias que se vienen produciendo, a nivel del empleo en el Uruguay.

En primer lugar, es necesario considerar la diferente composición de la Población Económicamente Activa PEA, según las principales ramas de actividad a nivel regional. A tales efectos se presentan los datos correspondientes en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

% DE LA PEA SEGUN RAMAS PRINCIPALES PARA CADA REGION

(Promedios regionales)

REGION -- RAMA	AGR/GA N PESCA	INDUSTRI A	CONS T.	COMERCI O	TRANSP. COMUNIC.	SERVI C. FINAN C.	SERVICIO COMUN. SOCIALES PERSONAL
MONTEV.	1.5	17,3	5,0	20,1	5,9	9,1	28,9
SUREST E	8.1	13,2	10,3	18,7	3,7	4,9	25,3
SUROES T.	18.4	16,6	5,9	15,2	3,6	3,2	21,6
LITORAL	24.0	10.9	5.4	15.5	3.4	3.0	24.1
NOREST E	20.8	8.8	6.1	15.0	3.2	2.5	26.8
CENTRA L	22.3	10.3	5.8	14.4	3.4	2.6	27.0

--	--

Fuente: Elaboración en base al Censo de Población 1996.

En efecto, la distribución de la PEA según rama de actividad a nivel regional, demuestra la diferente estructura socioeconómica y capacidad de absorción de empleo a nivel local. Así por un lado se aprecia que los departamentos del Sureste, (Canelones y Maldonado), son los que tienen más población ocupada en la industria y construcción y en el sector terciario, así como la menor participación del empleo en el sector primario. El Suroeste, dada la estructura económica de Colonia y San José, genera una importante proporción de puestos de trabajo en el sector agropecuario, y el mayor peso relativo de empleos en el sector industrial de todo el Interior. Por otra parte, se confirma que en el resto de las regiones, - Noreste, Central y Litoral – la actividad agropecuaria concentra entre un 21 y 24% de los empleos, mientras que la PEA ocupada en el sector terciario llega casi al 50% del total. En definitiva, estos elementos permiten obtener un panorama global de la distribución del empleo a nivel regional – sin profundizar en las diferencias regionales que son muy importantes en algunos casos- . Complementando estos datos, es interesante apreciar la evolución del mercado laboral, en función a la distribución de empleo asalariado y por cuenta propia en los años noventa, tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5

EVOLUCION DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO (1990 – 1998)**INDICADORES REGIONALES (% POBL.ECON. ACT.)**

REGION - (% PEA)	ASALARIADOS PRIVADOS		ASALARIADOS PUBLICOS		TRAB.C.PROP. SIN LOCAL		TRAB.C.PROP. CON LOCAL	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998	1990	1998
SURESTE	54	63	18	13	8	7	11	12
SUROESTE	50	55	29	14	2	6	2	19
LITORAL	43	53	24	18	8	7	11	15
NORESTE	40	48	28	19	6	9	9	17
CENTRAL	40	49	25	24	6	7	12	15

Fuente: Elaboración en base a Encuestas de Hogares. INE.

La evolución de estos Indicadores permite apreciar la estructura diferencial de los mercados de trabajo regionales, en función a su dinamismo y/o estancamiento y capacidad de absorción de mano de obra, así como su evolución durante la presente década. Así por un lado, resulta evidente a nivel de casi todas las regiones, la pérdida de empleos públicos, como consecuencia de la reducción del gasto público y el proceso de privatizaciones, en este período. Por otra parte, se produjo en algunas regiones, un aumento considerable del empleo por cuenta propia sin local (aquellos de menor calificación y precariedad), así como ha sido notable el aumento de otras formas de empleo informal y por cuenta propia con local, particularmente en los departamentos del Suroeste y del Noreste.

Los procesos de informalización y precarización del mercado de trabajo que se vienen produciendo, tienen diferente impacto y expresión a nivel regional y departamental, en función al dinamismo y capacidad de generación de empleos en el sistema formal en diferentes áreas del territorio. En esta perspectiva, es interesante apreciar como contraparte de estos procesos – y considerando sus implicancias en términos del nivel de vida de la población –, sus consecuencias en relación a la cobertura de seguridad social de la PEA. A esos efectos, son significativos los datos sobre la disminución de trabajadores protegidos por la seguridad social, de acuerdo al reciente Estudio sobre “Desarrollo Humano en el Uruguay”. (PNUD 1999), en base la Encuesta de Hogares. (cuadro 6).

Cuadro 6

COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL - EVOLUCION 1991 - 1997

% TRABAJADORES URBANOS CON SEG. SOCIAL

REGIONES	1991	1997
SUR Y MONTEV.	62.1	58.1
LITORAL	56.7	50.8
NORESTE	49.5	47.5
CENTRAL	59.8	51.1

Fuente: “Desarrollo Humano en Uruguay” PNUD 1999, según Enc. Hogares INE.

Una primer conclusión es que existen significativas diferencias regionales, al interior del país. Por un parte, en los departamentos del Sur, se verifican los mayores niveles de protección en seguridad social para su PEA (58%); mientras que en el resto de las regiones son sensiblemente menores, llegando solo a cubrir el 48% de los trabajadores en los departamentos del Noreste. Un segundo elemento preocupante de atención, confirmatorio de algunos procesos mencionados anteriormente, es el descenso que ha tenido durante los años noventa la cobertura social; dicho proceso ha sido seguramente impactante en los departamentos del Centro y Litoral, en función a la pérdida de empleos en la industria y el sector público. Estos procesos, sin duda tienen consecuencias significativas sobre los niveles de vida de la población en estas regiones.

Complementando estos elementos, es necesario considerar la evolución de las Tasas de Desempleo, como otro Indicador adecuado para apreciar las diferencias regionales en términos del mercado de empleo. Los datos del cuadro 7, - incorporando los recientes datos de la Encuesta de Hogares de 1999 -, demuestran la evolución desfavorable que durante la presente década, ha tenido el desempleo abierto en todas las regiones. Sin embargo, como hemos señalado, **además del desempleo abierto, se manifiestan problemas de inestabilidad laboral, empleo precario y subempleo, que por sus implicancias socioeconómicas constituyen focos de fragmentación y exclusión social, para un importante número de familias.**

Finalmente, al igual que ocurre con otras dimensiones analizadas, corresponde señalar que en relación al desempleo, existen diferencias intraregionales apreciables, en función a las características y problemas específicos de algunos departamentos. Así por ejemplo, en el Litoral, en 1999, se verifican tasas elevadas de desempleo en Soriano (13.9%) y Rio Negro (11.7%), mientras que Salto, figura solamente con 3.5%. Por otra parte, en el centro del país, Flores y Durazno aparecen con las mayores tasas a nivel nacional (18.5 y 16.7% respectivamente).

Cuadro 7

TASAS DE DESEMPLEO**PROMEDIOS REGIONALES**

REGION	1986	1990	1994	1999
SURESTE	9,4	8,2	9,4	11.2
SUROESTE	8,4	3,9	7,9	11.3
LITORAL	7,8	6,6	8,4	9.6
NORESTE	8,0	7,5	11,1	10.3
CENTRAL	8,6	8,2	7,3	12.3



Fuente: Elaboración en base a Encuestas de Hogares INE.

2) DESIGUALDADES REGIONALES Y NIVELES DE VIDA EN URUGUAY

Luego de haber considerado algunas características básicas de las regiones o subespacios nacionales, en esta sección se presentan un conjunto de Indicadores referidos a los niveles de vida. En primer lugar, se ilustran los Indicadores de carencias críticas y en segundo lugar, aquellos relativos a los niveles de ingreso regionales.

Es sabido que las desigualdades territoriales y regionales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. En esta perspectiva, pueden identificarse algunas manifestaciones territoriales de las desigualdades sociales, mediante Índices tales como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Carencias Críticas.

En tal sentido, debe señalarse que aún considerando las limitaciones metodológicas y la fecha de construcción del Índice NBI, dicha medida permite apreciar características diferenciales de la población carenciada y su distribución en el territorio, en su evolución a través del tiempo. Así por ejemplo, los últimos datos desagregados a nivel departamental del Índice NBI (1994), permiten apreciar que los menores valores correspondían en dicho año, a las regiones del Sur y Litoral. En el otro extremo, se ubicaban los departamentos del Centro y el Noreste, con la mayor proporción de hogares en situación crítica (OPP-BID 1995).

Si bien desde 1994 se han reducido los niveles de pobreza y NBI a nivel general del país; la desigual cobertura en las necesidades básicas de la población regional, indica significativas diferencias en el acceso a bienes y servicios, con los consiguientes desniveles de vida entre las subáreas nacionales. La interpretación de dichos fenómenos responde a un conjunto de factores inherentes al proceso de configuración socioeconómica y desarrollo regional, que expresan diversas formas y niveles de organización productiva, económica y social en el territorio.

Corresponde señalar que en el período 1989-1994, se produjo a nivel de las distintas regiones, una homogeneización de los niveles de carencias de la población, comparable a una reducción del 40% en los niveles de pobreza, seguramente como resultado de políticas específicas (salud, agua, vivienda). En definitiva, los datos desagregados del Índice NBI a nivel regional, indican que considerables sectores de la población, tenían en 1994, tenían necesidades básicas insatisfechas, variando entre las mínimas carencias en el Sur y Litoral (16.9% y 15.1% de población con NBI), y las mayores carencias en el Noreste y Centro del país (18.4 y 21%).

Por otra parte, para obtener un panorama integral de las desigualdades sociales emergentes en el territorio, es necesario considerar los niveles de NBI a nivel de las ciudades pequeñas. En tal sentido, **Estudios realizados en base a los datos censales y del Estudio DGEC-CEPAL 1990, han demostrado que la diferenciación socioeconómica en el territorio, 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 que en aquellas con más de 10.000 habitantes. (Veiga 1996).**

En segundo lugar, actualmente se dispone de una mejor medición de estos fenómenos a través de las modificaciones introducidas al Índice NBI, a partir de la construcción de un **Índice de Carencias Críticas**, incorporando las dimensiones de acceso al agua potable y electricidad en la vivienda, y cobertura médica. (IDH – PNUD op.cit.). En tal sentido, **el análisis de este Índice en su evolución durante los años 90, - aun considerando que se eleva la proporción de hogares con carencias críticas al ser más exigente que el Índice NBI-, demuestran una consistente disminución de los niveles de precariedad de las familias, que confirma el mejoramiento en los niveles de vida a nivel general en el país.**

No obstante, cuando se analizan la evolución del Índice en relación a las desigualdades regionales, resultan niveles de vida diferenciales según regiones. (cuadro 8). En efecto, los datos confirman que en 1998, el menor porcentaje de familias carenciadas (16.3%) se encuentra en los departamentos del Sur y en Montevideo; mientras que los mayores niveles de carencias se manifiestan en los departamentos del Noreste y el Litoral, llegando al 25% de los hogares.

Cuadro 8

EVOLUCION DEL INDICE DE CARENCIAS CRITICAS

% HOGARES URBANOS SEGÚN REGION (1991 –1994 – 1998)

REGIONES	1991	1994	1998
SUR Y MONTEV.	20.9	18.5	16.3
LITORAL	35.0	23.1	24.5
NORESTE	36.0	30.0	24.8
CENTRAL	32.6	25.5	17.1

Fuente: "Desarrollo Humano en Uruguay" PNUD 1999, según Encuestas de Hogares INE.

De todas formas, a pesar de la señalada reducción en los niveles de pobreza absoluta, que se vienen verificando en el Uruguay durante los últimos años, surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social, que implican la “formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de diferente origen socioeconómico”. La consecuencia principal de estos procesos es la desintegración social, a través de mecanismos de segregación residencial y educativa, que se manifiestan en el territorio. (cf. Katzman 1996 y CEPAL-PNUD 1999).

Estos elementos sugieren que **las potencialidades y restricciones en los niveles de vida, varían intraregionalmente y al interior de cada departamento y microregión; demostrando que las desigualdades sociales, - se asocian entre otros factores -, al contexto en que la población está inserta, ya sea en zonas dinámicas, agroindustriales, en ciudades pequeñas o áreas fronterizas.**

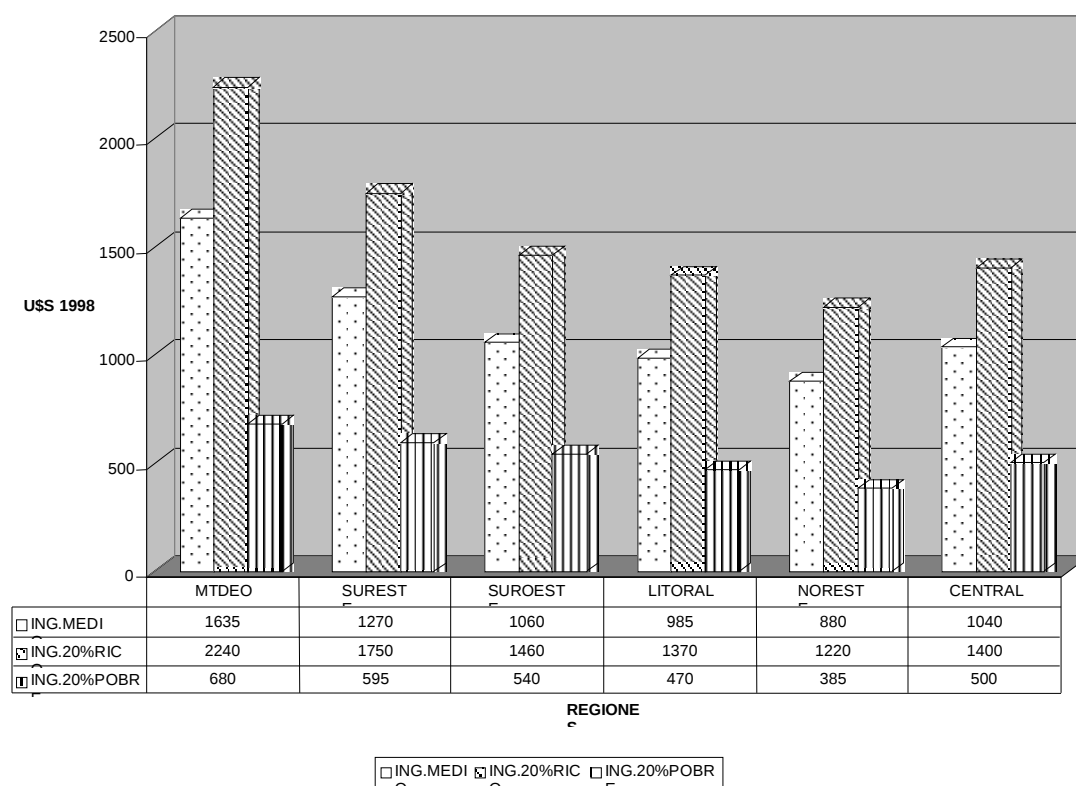
Asimismo, ello implica que la **dicotomía entre regiones o áreas “estancadas y dinámicas”, es mas compleja de lo aparente, en la medida que coexisten en una misma región o departamento, formas productivas de diferente naturaleza económica, tecnológica y social, con diversas oportunidades y niveles de vida para su población.** Esto significa, que los desafíos de la “Integración Regional y la reconversión económica”, no están abiertos para todas las regiones y poblaciones locales de igual forma, ya que se registran limitaciones por la escasez de recursos materiales y humanos calificados en áreas determinadas.

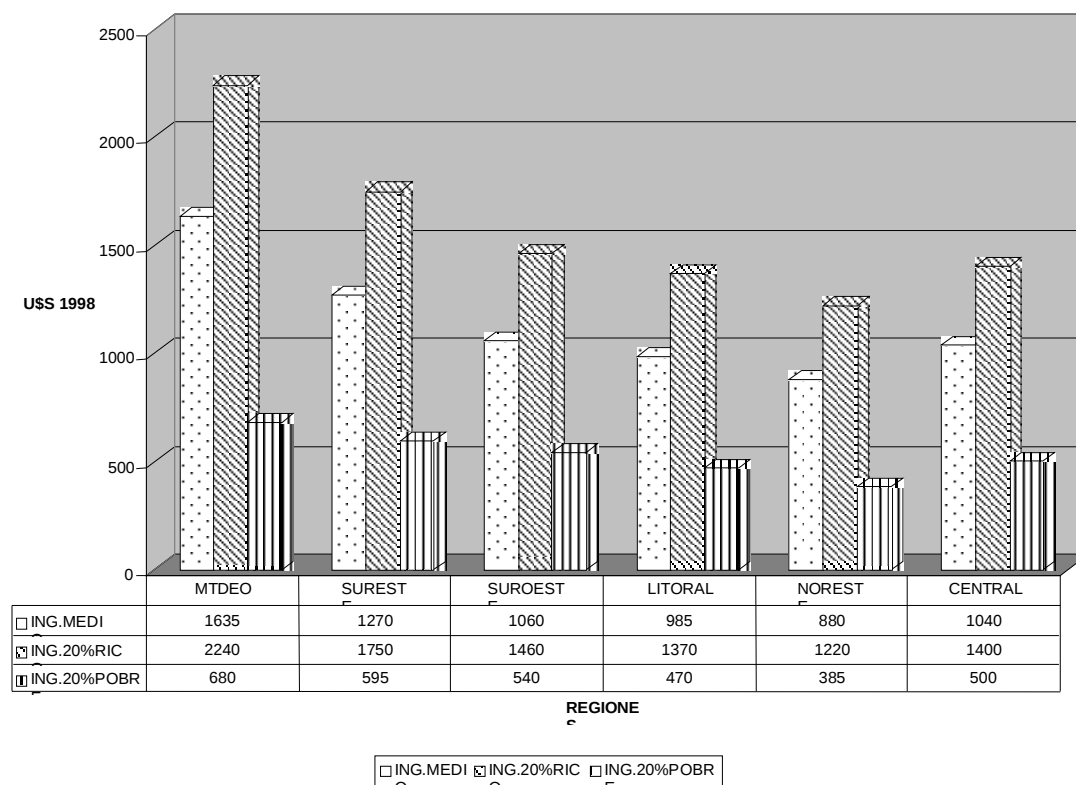
Sin embargo, en el actual escenario de Integración Regional y globalización, quizás sean más importantes las restricciones derivadas del nivel de desarrollo socioeconómico y del tipo de inserción local de la población, en el contexto nacional e internacional; elementos que es indispensable superar con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

En este contexto, se ilustran a continuación las desigualdades socioeconómicas en el espacio nacional, a través de Indicadores de la distribución del ingreso. En tal sentido se han elaborado un conjunto de Indicadores (gráficas siguientes), que permiten apreciar la evolución de los niveles de ingreso y la heterogeneidad interna, de acuerdo a los datos de las Encuestas de Hogares; lo cual ofrece una perspectiva complementaria para evaluar las desigualdades existentes entre la población de diferentes regiones.

De tal forma, se presentan en primer lugar (gráfica 2), los niveles de ingreso de los hogares para 1998 (promedios regionales en U\$S), discriminados según ingreso medio, ingresos de los hogares pobres (quintil inferior) y de los hogares ricos (quintil superior).

Los resultados son muy elocuentes, y demuestran las desigualdades en los niveles de ingreso según región. Además de las diferencias entre los ingresos de los hogares montevideanos con respecto al resto del Interior, surge claramente que los hogares con mayores niveles de ingreso medio, se encuentran en los departamentos del Sureste y Suroeste del país, con ingresos entre un 45 y 25% superiores al de los hogares del Noreste y Centro del país. Asimismo, los niveles de ingreso de las familias ricas y pobres, guardan una estrecha relación con la distribución anterior, manteniendo la misma pauta.





Gráfica 2

NIVELES DE INGRESO P/HOGAR - PROMEDIOS P/REGION U\$S 1998

REGIONES

Sureste: Canelones y Maldonado

Suroeste: Colonia y S.Jose

Litoral: Salto, Pays. R.N y Soriano

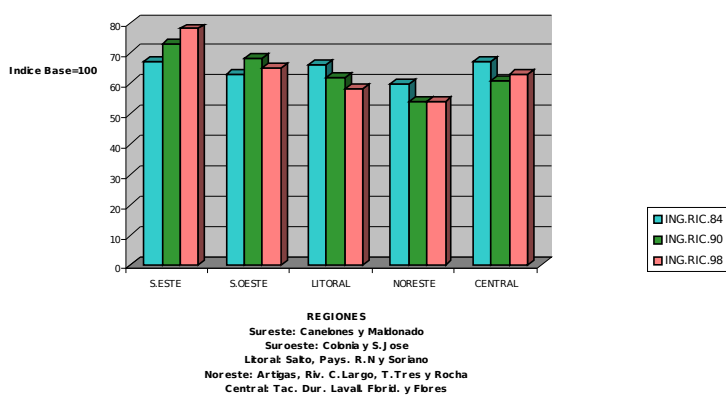
Noreste: Artigas, Riv. C.Largo, T.Tres y Rocha

Central: Tac. Dur. Lavall. Florida y Flores

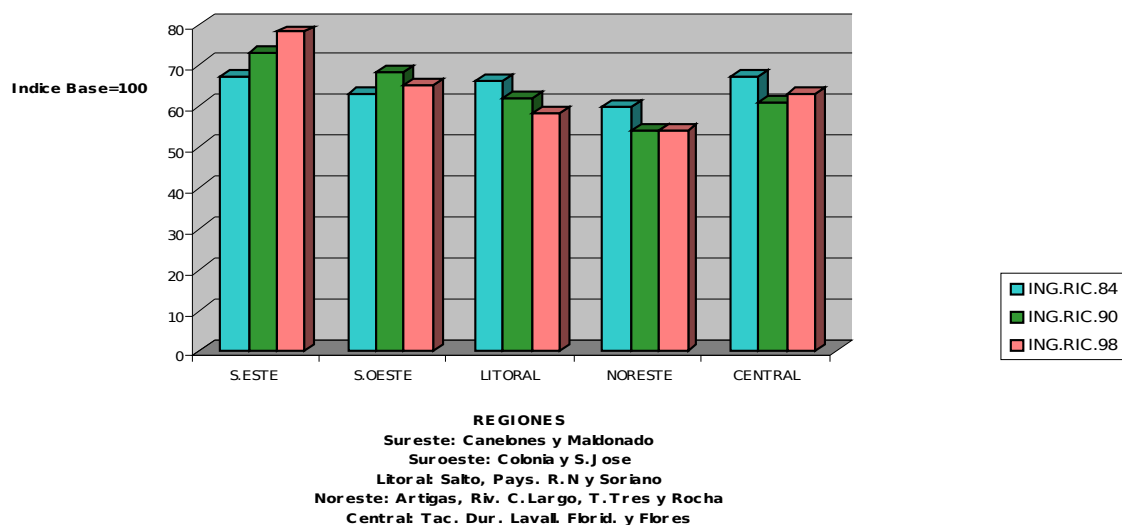
Fuente: Elaboracion propia en base a Encuesta de Hogares 1998, INE.

Si bien los Estudios sobre distribución del ingreso, demuestran que ésta se mantuvo sin mayores cambios durante los últimos años (Vigorito 1998, Buchelli 1999), es interesante profundizar este análisis, considerando la evolución en los ingresos a nivel interregional, a partir de la comparación de los niveles de ingreso de los hogares ricos y pobres. A tal efecto se han construido las gráficas 3 y 4, de acuerdo a los datos de las Encuestas Nacionales de Hogares. Los resultados obtenidos demuestran que las familias ricas han mejorado – en términos relativos - sus niveles de ingreso desde 1984, solamente en las departamentos del Sur, mientras que en el resto de las regiones han descendido o se han estancado, con respecto a los ingresos de las familias montevideanas. (gráfica 3).

EVOLUCION DEL INGRESO DE HOGARES RICOS SEGUN REGIONES 1984 - 1998
(Indice Base Montevideo =100)



EVOLUCION DEL INGRESO DE HOGARES RICOS SEGUN REGIONES 1984 - 1998
(Indice Base Montevideo =100)



Gráfica 3

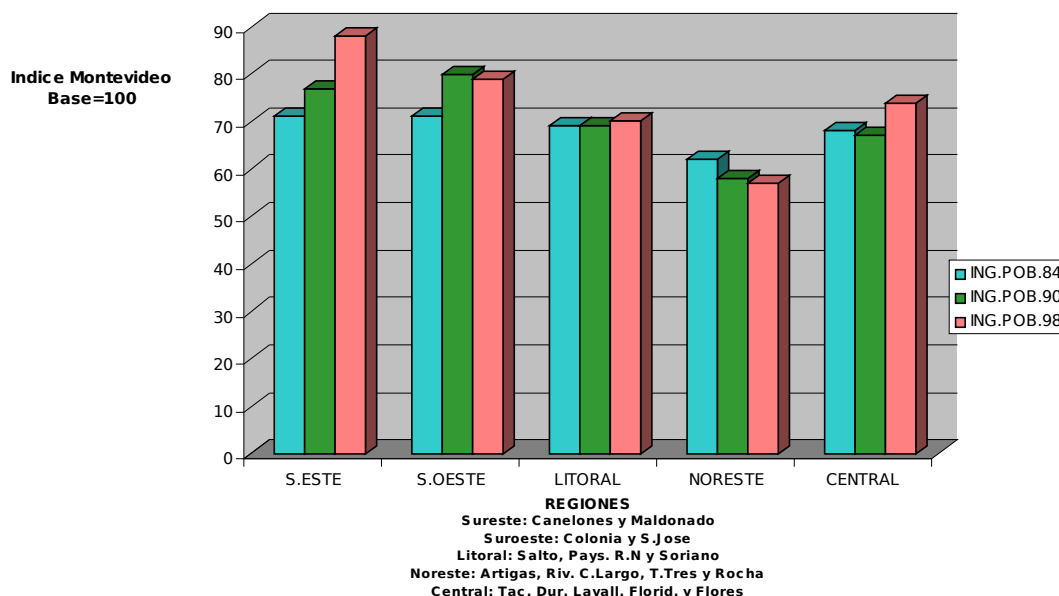
Fuente: Elaboracion propia en base a Encuestas de Hogares INE.

Por otra parte, surge que también existen diferencias entre los niveles de ingresos de los hogares pobres, según región, siendo que los menores ingresos se presentan en el Noreste y luego en el Centro y Litoral. Asimismo, se destaca que los niveles relativos de ingreso de estos hogares, han mejorado durante los años noventa en la mayor parte de las regiones. (gráfica 4).

Complementariamente, a los efectos de tener más elementos empíricos para apreciar la diferenciación socioeconómica a nivel de la distribución del ingreso intraregional, se computaron los valores de la desviación standard (std), para los ingresos de los hogares ricos, según región, para los tres períodos considerados. **Los resultados obtenidos permitieron identificar diferentes grados de desigualdad a nivel intraregional entre los hogares ricos. Así, por ejemplo, los mayores niveles de heterogeneidad surgen en 1998 en el Suroeste y el Litoral.** También se calcularon los valores de la desviación standard, para los ingresos de los hogares pobres, según región. Al igual que ocurre con los hogares ricos, los resultados obtenidos permitieron identificar diferentes grados de desigualdad y variaciones intraregionales entre los hogares de menores recursos.

Gráfica 4

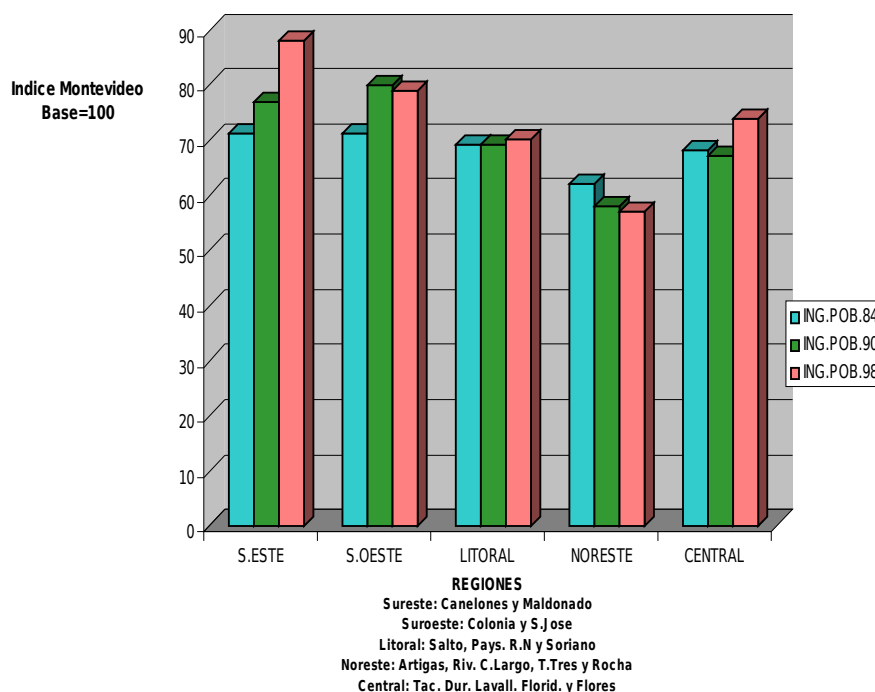
INGRESOS DE HOGARES POBRES SEGÚN REGIONES - EVOLUCION 1984 - 1998
(Índice Base Montevideo=100)



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A ENCUESTAS DE HOGARES

3)

INGRESOS DE HOGARES POBRES SEGÚN REGIONES - EVOLUCIÓN 1984 - 1998
(Índice Base Montevideo=100)



FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A ENCUESTAS DE HOGARES

VULNERABILIDAD SOCIAL Y DESARROLLO HUMANO

EN LA PERSPECTIVA REGIONAL

En esta sección, profundizando el análisis sobre los niveles de vida en el territorio nacional, se introducen un conjunto de Indicadores referidos a la denominada “vulnerabilidad social” y el Desarrollo Humano, a nivel del territorio nacional en la perspectiva regional, a partir de los datos y enfoque conceptual desarrollado por la CEPAL y el PNUD, en sus recientes e importantes Estudios sobre “Activos y estructura de oportunidades” en el Uruguay (CEPAL-PNUD 1999), e Informe sobre “Desarrollo Humano en Uruguay (PNUD 1999).

Corresponde destacar que **los conceptos de activos, vulnerabilidad y exclusión social, desarrollados en los últimos años en las Ciencias Sociales, son importantes para analizar y comprender los mecanismos profundos que inciden en las situaciones de pobreza y fragmentación socioeconómica.** En tal sentido, el “nivel de vulnerabilidad de las familias, depende de la posesión o control de activos, o sea de los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades del medio”. Este enfoque a diferencia de los Índices de Pobreza o NBI, asume que los hogares manejan un conjunto complejo de activos, siendo necesario para

la formulación de políticas considerar lo que las familias pobres tienen, como lo que no tienen; dicho enfoque, contribuye a conocer mejor la dinámica de los mecanismos de desigualdad social y marginalidad. (Moser 1998 y CEPAL op.cit.).

En esta perspectiva, seleccionamos un conjunto de indicadores de los denominados activos o recursos de los hogares, para obtener un panorama diferenciado a nivel de las regiones del país. A estos efectos, se presentan los datos correspondientes en primer lugar, para las ciudades capitales departamentales (cuadro 9), y en segundo lugar para ciudades seleccionadas de las regiones con menor nivel de desarrollo (cuadro 10).

Los indicadores referidos tienen las siguientes características: el primero mide el promedio de años de estudio del hogar (promedio sobre personas mayores de 20 años), y expresa una medida resumen de la calificación y potencial de los hogares. El segundo indicador complementa el anterior y mide el porcentaje de hogares con más de 9 de estudio, como una medida que permite distinguir aquellos con mayor nivel educativo. El tercer indicador, representa una medida del potencial de crédito de las familias. En cuarto lugar, se introduce una medida de estratificación social, a través del % de ocupaciones de alto status. El quinto indicador de los activos, es el porcentaje de hogares con auto.

En resumen, los datos del cuadro 9, sugieren que no existen diferencias significativas entre los hogares, a nivel de las capitales departamentales, en los indicadores de activos de los hogares. Sin embargo, no ocurre lo mismo, cuando se analizan los datos para las familias de las ciudades menores (cuadro 10). En efecto, los resultados sugieren que los niveles de vida, están condicionados por el contexto socioeconómico y particularmente el tipo de ciudad y medio urbano, en el cual las familias se desenvuelven, en la medida que aquellas residentes en las ciudades capitales, disponen de mayores recursos. En definitiva, los indicadores referidos demuestran la existencia de mejores condiciones de vida y desarrollo potencial, para los hogares de las ciudades mayores y plantean la necesidad de políticas focalizadas para atender a las familias en las áreas menores, donde las sociedades locales disponen de menores “ activos y oportunidades” .

Cuadro 9

INDICADORES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES

CAPITALES DEPARTAMENTALES Y REGIONES

CIUDADES CAPITALES Según Región	PROMED AÑOS ESTUDIO	% HOG. + 9 AÑOS ESTUDIO	INDICE POTENC. CRÉDITO	%HOG. C/OCUP. ALTO STATUS	% HOG. C/AUTO
CANELONES	7.4	48	1.17	22	30
MALDONADO	7.6	46	1.00	19	35

SAN JOSE	7.6	44	1.14	23	32
COLONIA	7.7	49	1.18	24	40
SALTO	7.5	50	1.19	22	30
PAYSANDU	7.7	51	1.14	23	36
R.NEGRO	7.6	50	1.12	21	27
SORIANO	7.4	49	1.05	23	28
ARTIGAS	7.4	48	1.09	22	30
RIVERA	7.1	43	0.98	22	28
C.LARGO	7.1	44	1.03	22	27
T.TRES	7.3	46	1.08	23	26
ROCHA	7.3	44	1.14	22	29
TACUAREMB	7.2	45	1.04	24	25
DURAZNO	7.3	48	1.06	22	24
FLORES	7.0	43	1.17	22	28
FLORIDA	7.5	49	1.15	25	30
LAVALLEJA	7.2	45	1.07	22	28

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999), sobre datos del Censo de Población 1996.

Cuadro 10

ACTIVOS DE LOS HOGARES Y FRAGMENTACION TERRITORIAL**CIUDADES SELECCIONADAS EN****REGIONES LITORAL, NORESTE Y CENTRAL**

CIUDADES	PROMEDIO D AÑOS ESTUDIO	% HOG. + 9 AÑOS ESTUDIO	INDICE POTENC. CRÉDITO	%HOG. C/OCUP. ALTO STATUS	% HOG C/AUTO
SALTO					
Belen	6.1	31	0.97	11	18
Constitución	5.7	34	0.90	10	16
Salto	7.5	50	1.12	22	30
RIVERA					
Tranqueras	5.4	29	0.86	13	19
M.Corrales	5.5	30	1.02	19	27
Rivera	7.1	43	0.98	22	28
Vichadero	5.8	31	1.02	17	31
DURAZNO					
La Paloma	5	29	0.95	12	15
Carmen	5.7	29	0.92	13	18
Durazno	7.3	48	1.06	22	24
Sarandí del Yí	6.1	35	1.09	20	23

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999), sobre datos del Censo de Población 1996.

Complementando estos elementos y asumiendo la relevancia actual del consumo y los componentes tecnológicos en las sociedades locales, ilustramos algunas manifestaciones del consumo de los hogares a nivel regional, mediante tres Indicadores representativos de estas dimensiones: consumo energético (KWH por hogar), número de teléfonos cada 100 habitantes y la relación de computadores personales cada 100 habit. (cuadro 11).

En tal sentido, los resultados obtenidos confirman tendencias señaladas, con relación al nivel del desarrollo regional en los distintos subespacios nacionales. Así por un lado, el consumo de energía eléctrica residencial, como indicador representativo de la capacidad económica y de comfort de las familias, resulta notoriamente mayor en los departamentos del Sur y también en la región Litoral; mientras que los hogares del Noreste, presentan los más bajos índices. Con relación al número de teléfonos por habitante, en la región Sureste, es donde se encuentra el mayor índice del país. Por último, con respecto a la cantidad de PC por habitantes, también la región Sureste presenta los mayores niveles, siguiéndole en orden de importancia, el Litoral. En definitiva, estos Indicadores permiten tener más elementos acerca de los niveles de vida en las distintas regiones.

Cuadro 11

INDICADORES SELECCIONADOS DE CONSUMO**SEGÚN REGION**

REGION	CONSUMO ENERG. K.W.H. P/HOG.	TELEFONOS C/ 100 HAB.	COMPUTAD. PERS. C/ 100 HAB.
SURESTE	193	47	4.3
SUROEST E	183	33	3.1
LITORAL	181	26	3.9
NORESTE	131	24	2.7
CENTRAL	154	30	3.0

Fuente: Elaborado en base al Censo de Población 1996 y datos de UTE 1997.

Finalmente, a los efectos de profundizar en distintos componentes de las familias a nivel departamental y regional, presentamos algunos Indicadores adecuados para evaluar “el comportamiento de riesgo” de los hogares, que surgen de los Estudios realizados por la CEPAL, en nuestro país. Los mismos se refieren a las siguientes dimensiones: porcentaje de hogares completos y estables como expresión de la estabilidad familiar; porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan, como manifestación de la exclusión socioeconómica y porcentaje de hogares con insuficiencia educativa, como expresión de los límites a que se enfrentan muchas familias.

Al igual que efectuamos con los activos de las familias, para obtener un panorama diferencial a nivel de las distintas regiones del país, se ilustran los datos correspondientes en primer lugar, para las ciudades capitales departamentales (cuadro 12), y en segundo lugar para ciudades seleccionadas de las regiones con menor nivel de desarrollo (cuadro 13).

Confirmando tendencias identificadas mediante otros Indicadores sociales, resulta que la menor proporción de hogares completos, se encuentra entre las capitales del Noreste (en particular Rocha, T.Tres y Rivera), lo cual sugiere situaciones de “riesgo familiar”, en la medida que allí surgen potencialmente contextos de vulnerabilidad social. Por otro lado, en las ciudades capitales del Sur, surge en este caso la mejor situación con los mayores índices de hogares completos y estables, con la excepción de Maldonado, que considerando los miles de familias viviendo en asentamientos precarios en esta ciudad, representa un alerta a solucionar rápidamente.

Con relación a la proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan, no surgen diferencias significativas entre las regiones, en la medida que las situaciones de mayor “riesgo social”, se producen en ciudades de distintas áreas del país, tales como Fray Bentos (25%), Artigas y Canelones (22%). Con respecto a los hogares con insuficiencia educativa, tampoco surgen pautas diferenciales por región, y se destaca al igual que en otros indicadores educativos, una homogeneidad alta entre las distintas ciudades capitales.

Al igual que ocurre con los activos de las familias, **cuando se analizan los resultados a nivel intraregional e intradepartamental, en base a los Indicadores disponibles para las ciudades menores (cuadro 13), surgen diferencias significativas, en la medida que tendencialmente, las situaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo social, se encuentran entre las familias de los pueblos y ciudades más pequeñas, las cuales sin duda deber ser objetivo focalizado de políticas y programas sociales.**

Cuadro 12

INDICADORES DE COMPORTAMIENTO DE RIESGO DE LOS HOGARES**CAPITALES DEPARTAMENTALES Y REGIONES**

CIUDADES CAPITALES Según Región	% HOGARES COMPLETOS- ESTABLES	% JOVENES NO ESTUDIAN NI TRABAJAN	%HOGARES C/ INSUFIC. EDUCATIVA
CANELONES	70	22	29
MALDONADO	59	15	31
SAN JOSE	68	14	33
COLONIA	70	13	28
SALTO	66	17	30
PAYSANDU	65	18	30
R.NEGRO	59	25	27
SORIANO	60	18	30
ARTIGAS	58	22	29
RIVERA	56	17	32
C.LARGO	58	18	31
T.TRES	54	16	28
ROCHA	54	15	28
TACUAREMBÓ	59	17	29
DURAZNO	61	18	30
FLORES	66	15	28
FLORIDA	65	16	32
LAVALLEJA	65	13	28

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999), sobre datos del Censo de Población 1996.

Cuadro 13

COMPORTAMIENTO DE RIESGO Y FRAGMENTACION TERRITORIAL**CIUDADES SELECCIONADAS EN****REGIONES LITORAL, NORESTE Y CENTRAL**

CIUDADES	%JOVEN NO ESTUDIA N N/TRABA J	% HOGAR. COMPL.	%HOG. INSUF. EDUC.
SALTO			
Belen	27	58	30
Constitución	15	58	37
Salto	17	60	30
RIVERA			
Tranqueras	19	51	40
M.Corrales	18	61	41
Rivera	17	56	32
Vichadero	12	53	30
DURAZNO			
La Paloma	29	50	43
Carmen	17	53	37
Durazno	18	61	30
Sarandí del Yí	15	67	30

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999),
sobre datos del Censo de Población 1996.

Complementando los Indicadores relativos a las situaciones de fragmentación socioeconómica a nivel territorial, se presentan a continuación dos medidas que confirman la diferenciación regional en términos de un sector estratégico para el desarrollo nacional, como son los jóvenes.

En primer término, puede apreciarse la dinámica poblacional respecto a la capacidad de las sociedades locales para retener o expulsar a los jóvenes, a través de los datos del cuadro 14, donde se ilustra el porcentaje de variación de jóvenes entre 15 y 24 años en el período intercensal reciente (1985-1996).

Las cifras son muy elocuentes y permiten confirmar tendencias señaladas previamente, sobre la mayor capacidad de retención y atracción poblacional y de los jóvenes, de los departamentos del Sur y por otro lado, la incapacidad y expulsión de aquellos del Noreste y Centro del país.

En segundo lugar, ilustramos otra manifestación de fragmentación socioeconómica y territorial, en este caso a nivel de Montevideo e Interior (lamentablemente no existen datos desagregados a nivel departamental), presentando los datos relativos al porcentaje de jóvenes (16-18 años) que no asisten a establecimientos educativos, según nivel socioeconómico (cuadro 15).

Los resultados son significativos e indican las importantes diferencias existentes entre los jóvenes de diferentes contextos socioeconómicos, y las dificultades de acceso a la educación de aquellos de nivel social bajo. Por otra parte, deben destacarse las desigualdades entre los jóvenes de Montevideo y los departamentos del Interior. En efecto, los datos sugieren que hay restricciones mayores para los jóvenes del Interior, en la medida que allí, el porcentaje de los que no reciben educación, es sustancialmente más alto entre los jóvenes de nivel socioeconómico medio y alto.

Cuadro 14

% VARIACION DE JOVENES EN LA POBLACION TOTAL - 1985 - 1996

REGION	% VARIACION JOVENES 15 y 24 AÑOS (1985- 96)
MONTEV.	1.2
SURESTE	0.7
SUROEST E	1.1
LITORAL	0.6
NORESTE	-1.2
CENTRAL	-0.8

Fuente: Elaboración en base a Censos 1985-96

Cuadro 15

% JOVENES (16 – 18) QUE NO ASISTEN A INSTITUC. EDUCATIVAS**SEGÚN REGION Y NIVEL SOCIOECONOMICO**

SOCIOECONOMICO	NIVEL	MONTEVIDEO	INTERIOR
BAJO		53	58
MEDIO		27	43
ALTO		11	27

Fuente: CEPAL (1996), "Marginalidad e Integración Social". Oficina Montevideo. En base a Encuestas de Hogares.

Por último, profundizando el análisis sobre las desigualdades y la diferenciación socioeconómica en relación al territorio nacional, introducimos los datos relativos al Índice de Desarrollo Humano a nivel regional y departamental, tomando como base el reciente Informe del PNUD para Uruguay. Es sabido de las bondades de tal Índice, como medida resumen de los componentes principales de la calidad de vida, y en tal sentido consideramos adecuado tener más elementos empíricos, sobre los fenómenos socioeconómicos que venimos analizando, a través de este Indicador.

Los resultados a nivel regional, ilustrados en el cuadro 16, permiten confirmar algunas de las tendencias anotadas previamente en esta Publicación y en nuestros Estudios anteriores. **En efecto, surge que los mejores Índices del Desarrollo Humano, se encuentran a nivel de los departamentos del Sur y Montevideo, mientras que las situaciones más desfavorables se presentan en los departamentos del Noreste, quedando el Centro y Litoral del país en una posición intermedia.** Asimismo, es interesante señalar que durante el período 1986-1998, se produjo una mejora consistente a nivel de todas las regiones, con mayor variación para el Litoral.

Cuadro 16

INDICE DE DESARROLLO HUMANO SEGÚN REGION
Año 1998 y Variación 1986- 1998

REGIONES	IND. DESARROLLO HUMANO	VARIACION Del Índice 1986 – 1998
SUR Y MONTEV. *	0.844	7.5
LITORAL	0.825	8.0
NORESTE	0.805	7.7
CENTRAL	0.831	7.4

Fuente: "Desarrollo Humano en Uruguay" PNUD 1999.

* Montevideo y las regiones del Sur, aparecen agregadas en el Informe.

Cuadro 17

EVOLUCION DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO 1986 - 1998**MONTEVIDEO Y DEPTOS. REGIONES SURESTE - SUROESTE**

REGION - DEPTO.	IND. DESARROLLO HUMANO	
	1986	1998
MONTEVIDEO	0.802	0.861
CANELONES	0.763	0.832
MALDONADO	0.781	0.854
COLONIA	0.802	0.847
SAN JOSE	0.777	0.825

Cuadro 18

EVOLUCION DEL INDICE DE DESARROLLO HUMANO 1986 - 1998**DEPARTAMENTOS DE LA REGION NORESTE**

DEPARTAMENTOS	IND. DESARROLLO HUMANO	
	1986	1998
ARTIGAS	0.757	0.793
C. LARGO	0.756	0.808
RIVERA	0.737	0.782
ROCHA	0.735	0.821
T.TRES	0.751	0.821

Fuente: "Desarrollo Humano en Uruguay" PNUD 1999.

Por último, a los efectos de tener mayores elementos para el análisis a nivel departamental, se presentan los Índices desagregados (1986- 1998), para los departamentos de las regiones Sureste y Suroeste (cuadro 17), y para aquellos de la frontera Noreste (cuadro 18).

En tal sentido, los datos permiten apreciar las diferencias intraregionales, así como las mejoras que tuvieron los hogares en su desarrollo humano, de acuerdo a este Índice. Así por ejemplo, en las regiones del Sur, surge que después de Montevideo, Maldonado y Colonia tienen los mejores niveles, y en particular Maldonado ha tenido una mejora significativa en el período analizado.

Asimismo, entre aquellos departamentos con los menores Índices de Desarrollo, en el Noreste del país, observamos que los niveles más bajos corresponden a Rivera y Artigas, mientras que las situaciones mejores en esta región, se encuentran en Rocha y Treinta y Tres., habiendo departamentos como Rocha, que tuvieron mejoras significativas en el período 1986-1998.

En el marco de los elementos analizados previamente, en el siguiente capítulo, se introducen los casos de Colonia y Maldonado, como sociedades dinámicas insertas en el escenario de la globalización.

CAPITULO 2

COLONIA Y MALDONADO COMO AREAS DINAMICAS

Es sabido que los cambios sociales y transformaciones socioeconómicas que se vienen produciendo en el contexto de los procesos de globalización y reestructuración, implican actualmente un desafío importante para las Ciencias Sociales, cuyo paradigma clásico fue formulado para analizar sociedades nacionales. En tal sentido, es necesario formular nuevos conceptos e hipótesis de trabajo, para evaluar las características e impactos de la denominada "globalización" de intereses y perspectivas económicas, la dispersión de fronteras geográficas y centros de decisión nacional, así como la emergencia de problemas sociales, políticos y culturales.

Desde esta perspectiva, resulta necesario avanzar en la comprensión de estos procesos, realizando Estudios que **"contextualicen casos de análisis", o sea comunidades y subespacios nacionales, como base de la reproducción social de la población y considerando que constituyen "espacios vitales", para implementar políticas dirigidas a fortalecer las sociedades locales** (Giddens 1990).

En este contexto, es necesario analizar las tendencias socioeconómicas vigentes y formular escenarios para anticipar problemas y reorientar políticas a nivel local y nacional, buscando nuevas articulaciones entre el sector público y el privado. Así por ejemplo, en el caso uruguayo, existen muchas interrogantes con relación a los desafíos que para un pequeño país, implica la profundización de los mecanismos de globalización y reestructuración económica, asociados a la integración regional.

Bajo tal enfoque, se introducen en este capítulo las principales características socioeconómicas en que se desenvuelven dos áreas estratégicas por su inserción regional y potencial de desarrollo - Colonia y Maldonado -. Se asume como hipótesis de trabajo, que tales características se relacionan con el tipo de inserción local en una sociedad globalizada; donde influyen cada vez más los cambios derivados de las transformaciones tecnológicas, la reconversión productiva, las nuevas pautas culturales y de consumo, etc. (Castells 1989). En definitiva, nuestro objetivo fundamental es contribuir al análisis de los problemas sociales emergentes, que estos procesos pueden inducir a nivel territorial y social.

En tal sentido, reconocemos que **los procesos de globalización e Integración Regional se asocian al desarrollo de grandes Proyectos de infraestructura y transporte entre los países involucrados. Dichos Proyectos - insertos en el marco de la reestructuración socioeconómica y territorial -, configuran nuevas relaciones entre los países y las sociedades involucradas, particularmente con respecto al rol de áreas estratégicas, en el contexto regional.**

En el caso uruguayo, uno de los Proyectos más importantes por su magnitud e impactos previstos - el Puente Colonia - Buenos Aires -, se vincula con la realización de otra gran obra internacional - el Corredor vial San Pablo - Buenos Aires. En dicho contexto, se asume que **la progresiva inserción del Uruguay en el Mercosur - a través de grandes Proyectos como el Puente Colonia-Buenos Aires, Hidrovía, etc. -, profundizará las tendencias de reestructuración socioeconómica, provocando significativos impactos de diferente naturaleza e intensidad en el territorio, y particularmente en sociedades locales como Colonia y Maldonado** (Mazzei y Veiga 1995 Y 1999).

Colonia y Maldonado, constituyen casos de estudio relevantes, por su nivel de desarrollo, inserción regional, vocación y potencial en el escenario de la globalización. Como hemos analizado en el capítulo anterior, Colonia y Maldonado integran las dos Regiones privilegiadas a nivel nacional (Suroeste y Sureste), y por otra parte, constituyen una parte del eje metropolitano del Cono Sur, que se extiende desde Buenos Aires hasta San Pablo, por la costa atlántica. En dicha medida, concentran junto a Montevideo y Canelones, buena parte de los componentes internacionalizados y globalizados, actuales y potenciales del territorio nacional. Colonia por su alto nivel de calidad de vida y crecientemente integrada en la dinámica metropolitana de Buenos Aires y Maldonado - Punta del Este como centro dinámico y privilegiado del turismo internacional . (Veiga 1999).

En esta perspectiva, confirmando pautas señaladas anteriormente, apreciamos las desigualdades existentes entre los hogares de varias ciudades - correspondientes a las principales regiones del país - con respecto a Colonia y Maldonado (gráfica 5). **Más allá de las significativas diferencias interregionales, importa destacar que ambas ciudades presentan los mayores índices de consumo per capita, ingreso del hogar y PBI per capita, a nivel nacional (exceptuando Montevideo).**

Por otra parte, debe señalarse que durante los últimos años los departamentos de Colonia y Maldonado han experimentado una expansión de los servicios - turismo, sector financiero, comercio y transportes, construcción (y agroindustrias en Colonia) - muy significativa, en comparación con otras áreas del país. Este aumento de la actividad económica ha estado acompañado, en muchos casos por inversiones extranjeras (fundamentalmente argentinas) en construcción y servicios, así como procesos de reconversión de distintos sectores en función a nuevas oportunidades, generadas en el contexto de integración regional y creciente apertura de la economía. Asimismo destacamos que el proceso de concentración de inversiones en ambos Departamentos ha sido especialmente significativo en los últimos años.³

³ Así por ejemplo, corresponde referir como dato ilustrativo que según datos de la Cámara de Industrias y Ministerio de Industria, durante el período 1993-96 fueron impulsados 66 Proyectos declarados de interés nacional (38 Proyectos para Montevideo por U\$S 115 millones y 28 para el Interior del país por U\$S 338 millones). De los Proyectos impulsados en el Interior del país, el 60% de la inversión se concentra en Maldonado y Colonia, en el sector Industrial, Turismo y Servicios.

MAPA EJE VIAL

MAPA EJE VIAL



Por último, en el marco de la discusión anteriormente planteada, así como de los elementos empíricos y conceptuales manejados sobre la fragmentación socioeconómica y territorial, es necesario considerar sintéticamente algunas características básicas de Colonia y Maldonado, que remiten a varios puntos señalados y demuestran la incidencia de tales fenómenos en estas sociedades dinámicas.

En primer lugar, elaboramos el cuadro 19, donde se ilustran los “Indicadores de activos de las familias”, según las principales ciudades de ambos departamentos, de acuerdo a los datos aportados por CEPAL. En tal sentido, importa destacar **las tendencias de diferenciación socioeconómica y fragmentación territorial, que se verifican entre los residentes en las ciudades de ambos departamentos. En efecto, tendencialmente los hogares con mayor dotación de recursos o activos, se encuentran en las ciudades de mayor desarrollo socioeconómico e inserción regional, tales como C.Valdense y Colonia, y Maldonado - P.del Este –Piriapolis.**

Asimismo, estos datos se complementan con los Indicadores de equipamiento y comfort del hogar (cuadros 20-21), donde se confirman claramente las desigualdades existentes entre las familias según el tipo de ciudades en que residen.

En segundo lugar, **introducimos los “Indicadores sobre comportamiento de riesgo de los hogares”, para las principales ciudades de Colonia y Maldonado (cuadro 22). Los datos presentados confirman que existen diferencias significativas, en las situaciones de “vulnerabilidad social” de los hogares residentes en diferentes ciudades de ambos departamentos.**

Sintéticamente, los elementos empíricos presentados contribuyen a identificar focos de problemas sociales y pautas de diferenciación socioeconómica en el territorio, que existen en sociedades dinámicas como Colonia y Maldonado. De alguna forma, el conocimiento de estos elementos, puede ser útil para superar estas restricciones en estos departamentos y también en otras áreas del país.

Avanzando en esta perspectiva, en el próximo capítulo, se profundiza el caso de Colonia, como escenario de transformaciones socioeconómicas en el escenario del Proyecto del Puente Binacional Colonia – Buenos Aires.

Cuadro 19

INDICADORES DE ACTIVOS DE LOS HOGARES

(CIUDADES DE MALDONADO Y COLONIA)

DEPARTAM. SEGÚN CIUDADES	PROMEDIO D AÑOS ESTUDIO	% HOG. MAS DE 9 AÑOS ESTUDIO	INDICE POTENC. DE CRÉDITO	%HOG. C/ ALTO STATUS	% HOG. C/AUTO
MALDONADO					
Pan de Azúcar	6.9	43	1.09	18	33
Cerro Pelado	7.2	43	1.16	12	24
G. Aznárez	6.7	45	0.96	18	36
San Carlos	7.1	43	1.11	19	33
Maldonado	7.6	46	1.00	19	35
Aiguá	5.6	28	1.09	17	26
Piriápolis	8.2	52	1.23	26	41
Punta del Este	10.2	67	1.27	39	60
COLONIA					
Rosario	7.3	46	1.18	24	31
J. Lacaze	6.9	43	1.03	16	29
N. Palmira	6.5	41	1.09	21	29
Carmelo	7.2	46	1.23	24	34
Colonia	7.7	49	1.18	24	40
N. Helvecia	7.2	45	1.27	24	37

Tarariras	6.8	42	1.36	25	45
C. Valdense	7.8	51	1.43	29	46

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999).

Cuadro 20

% HOGARES SEGUN EQUIPAMIENTO POR LOCALIDAD.**DEPARTAMENTO DE COLONIA**

Equipa m.	Coloni a	Carmelo	Juan Lacaze	Nueva Helvecia	Rosari o	Nueva Palmir a	Ombues de Lavalle	Tarariras	Colonia Valdense
Tv color	84.7	75.5	77.3	78.0	77.9	71.9	69.4	81.6	80.0
Teléfono	45.1	26.7	31.8	39.6	41.5	30.4	32.5	34.7	51.2
PC	4.5	2.4	2.6	3.7	2.5	2.5	2.5	3.7	6.0

Cuadro 21

DEPARTAMENTO DE MALDONADO

Equipam.	Maldonado	San Carlos	Aigu á	Pan de Azúcar	Piriápoli s	Punta del Este
Tv color	80.9	74.5	50.9	77.2	84.0	89.7
Teléfono	56.4	56.4	29.9	41.8	53.4	85.2
PC	3.7	2.4	1.4	2.6	3.9	11.4

Fuente: Elaboración en base al Censo de Población 1996 INE

Cuadro 22

COMPORTAMIENTO DE RIESGO DE LOS HOGARES**Y FRAGMENTACION TERRITORIAL****(CIUDADES DE MALDONADO Y COLONIA)**

DEPARTAM. SEGÚN CIUDADES	% JOVENES NO ESTUDIAN NI TRABAJ.	% HOGARES COMPLETO S	% HOGARES INSUFIC. EDUCAT.
MALDONADO			
Pan de Azúcar	21	60	34
Cerro Pelado	13	54	35
G. Aznárez	16	77	28
San Carlos	15	60	32
Maldonado	15	59	31
Aiguá	6	52	33
Piriápolis	19	65	25
Punta del Este	11	68	17
COLONIA			
Rosario	17	70	29
J. Lacaze	13	68	33
N. Palmira	14	64	29
Carmelo	14	61	27
Colonia	13	70	28
N. Helvecia	8	69	26
Tarariras	9	76	27
C. Valdense	11	77	20

Fuente: Elaboración en base a CEPAL-PNUD (1999).

CAPITULO 3

TRANSFORMACIONES SOCIOECONOMICAS EN COLONIA EN EL ESCENARIO DEL PUENTE BINACIONAL

Los procesos de Integración Regional se asocian al desarrollo de **grandes obras de infraestructura y transporte entre los países involucrados. Dichos Proyectos** - insertos en el marco de la reestructuración socioeconómica y territorial -, están configurando un nuevo "mapa" de la región, y al interior de las sociedades involucradas, particularmente con respecto al rol de las áreas fronterizas y sus poblaciones, en el contexto nacional e internacional.

En el caso uruguayo, una de las obras proyectadas más importantes por su magnitud e impactos previstos - el Puente Colonia - Buenos Aires -, se vincula con la realización del Corredor vial San Pablo - Buenos Aires. En este contexto, se asume que **la progresiva inserción del Uruguay en el Mercosur - a través de grandes Proyectos como el Puente Colonia-Buenos Aires, Hidrovía, etc. -, provocará impactos de diferente naturaleza e intensidad en el territorio nacional, y particularmente en sociedades locales - como Colonia y Maldonado -, que constituyen áreas estratégicas, por su nivel de desarrollo, tipo de inserción, y potencial en el escenario de integración regional. En dicho escenario, es previsible que ocurran - entre otros - los siguientes fenómenos:** (cf. Macadar y Veiga 1994, Mazzei y Veiga 1995):

- se incrementen las desigualdades regionales y socioeconómicas, a partir de los diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las subáreas nacionales en el Mercosur y sistema internacional;
- se diversifique y especialice la producción sectorial y regional en los departamentos del Sur y Litoral;
- se relocalice y desplace población hacia aquellas áreas dinámicas con capacidad de generación de empleo (por ej: Colonia y Maldonado);
- se configuren nuevas pautas de "cultura urbana", y "desarrollo local", en estas áreas en función a la expansión de la globalización económica y del consumo

Asimismo en dicho contexto, seguramente se reforzarán las tendencias de concentración económica y poblacional, asociadas a distintos Proyectos de expansión agroindustrial y turística en el Sur y Litoral del país, por el sector público y privado. **Así por ejemplo, estimamos que se producirán nuevas "desigualdades interurbanas", a partir de la inserción de ciudades fronterizas dinámicas y del área turística de Maldonado-Punta del Este en el sistema urbano internacional. En definitiva, puede asumirse que habrá costos y beneficios en este proceso, y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial, a menos que se implementen estrategias sectoriales y territoriales adecuadas, (cf."Directrices de Ordenamiento y Desarrollo Territorial" DINOT -MVOTMA 1996).**⁴

En dicha perspectiva, se analizan en este capítulo de manera hipotética, los impactos prospectivos en el escenario del Puente Colonia-Buenos Aires, en el ámbito del mercado de empleo y la estructura productiva. En particular se aborda la situación generada en el empleo y la estructura económica de Colonia, a partir de la construcción del puente Colonia-Buenos Aires, teniendo en cuenta las implicaciones que supone el proceso de Integración. El análisis se sustenta en una serie de estimaciones realizadas por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República, en el marco del convenio UTE - Universidad, posteriormente reelaboradas para un Informe realizado para la Comisión Nacional del Puente Colonia-Buenos Aires. (Porto, Barrenechea y Miguez, Inst. de Economía, FCE 1993).

Debe señalarse que dichas estimaciones, - al igual que ocurre con las demográficas -tienen carácter preliminar, y su objetivo fundamental es que permiten esbozar un escenario tendencial posible a mediano y largo plazo (2005 - 2015). Esto significa que la estimación de los impactos económicos indirectos es de muy difícil cuantificación y constituye un análisis prospectivo, indisolublemente ligado a las modalidades que asuma la Integración Regional y las políticas económicas de nuestros países en los próximos veinte años. Con esta limitación, se analizan prospectivamente los posibles cambios generados por este gran Proyecto, con el objetivo de anticipar problemas y producir imágenes del futuro. Las estimaciones se establecen como efectos directos predominantes, los derivados de la propia obra en su fase de construcción , y los resultantes de la operación del puente, es decir el aumento de tránsito de carga y pasajeros.

A ello deben sumarse los importantes efectos surgidos del aumento de población en el departamento, así como los impactos económicos derivados del rápido acceso a Buenos Aires. En una primera etapa se analizaron los efectos directos mencionados, para luego configurar, en base a una serie de hipótesis, algunos de los posibles efectos emanados del aumento de población residente en el departamento. A continuación se resumen las consideraciones específicas bajo las cuales se desarrolló el modelo utilizado por el Instituto de Economía.

4 *Así por ejemplo, es interesante considerar que en el caso chileno, se han analizado los efectos regionales del NAFTA y MERCOSUR, concluyendo que los impactos de la Integración Regional, serán favorables para ocho regiones del país y desfavorables para otras cuatro (cf.Daher 1996).*

A los efectos de evaluar los impactos del Puente se asumió "un escenario tendencial", es decir el escenario futuro "sin puente" de manera de poder comparar esta situación con la situación estimada "con puente". La cuantificación de estos efectos a nivel de la economía en su conjunto, se realizó a partir de una Matriz Insumo-Producto ajustada por el Instituto de Economía con valores del año 1990. Sobre la base de este escenario tendencial se desarrollaron las estimaciones referentes a la construcción del puente y sus repercusiones posibles en la actividad económica. En ese sentido se presentan los impactos previstos en las fases de construcción y operación del Puente.

IMPACTOS DE LA FASE DE CONSTRUCCION

A nivel nacional

La simulación de los efectos de la obra sobre la economía durante el período de construcción, permite concluir que se genera un fuerte incremento tanto a nivel de la actividad como en el empleo debido al fuerte aumento de la inversión. Debe notarse que los impactos de la obra en sí misma son transitorios, ya que tienden a desaparecer cuando la inversión incremental termina.

El PBI aumentaría en el período de la obra en unos 423 millones de dólares (dólares de 1990), lo que conllevaría un aumento de la tasa de crecimiento anual de la economía en ese período, determinado por un origen específico: la inversión. Específicamente en el tema de empleo, esta fase determina un aumento en el empleo a nivel nacional, en forma permanente durante el período de construcción de la obra. La inversión por el impacto de la obra se incrementa en 322 millones de dólares (dólares de 1990). Esto incluye tanto la inversión que produce el puente como sus efectos directos e indirectos sobre la economía.

A nivel de Colonia

Los resultados de la simulación realizada implican una modificación de la importancia de Colonia en el valor agregado nacional en cada uno de los sectores relevantes desde el punto de vista de la inversión. El producto bruto de Colonia aumentaría en 171 millones de dólares (dólares de 1990), como efecto de la obra, durante su realización. Esto lleva a un aumento de la participación de Colonia en el PBI del 3.9% al 6.5% en dicho período.

Asimismo, la estructura productiva del departamento verá acentuada la participación del sector servicios. Entre ambos extremos del período 1990-2015, se verifica un notorio crecimiento del sector servicios de 28.6 puntos porcentuales, lo que hace un aumento de 176.54 %, a costa de un decrecimiento de los sectores secundario de 16 puntos porcentuales (34.11 %) y primario con 12.6 puntos porcentuales (34.14 %). Esto significa que el sector servicios crece a un 10 % acumulativo anual entre 1995 y 2000, frente a la industria (4.4 %) y el sector primario (5.0 %). Esto se debe al fuerte impacto dado por el mayor valor agregado sobre la actividad de comercios, bares, restaurantes y hoteles (particularmente en salarios).

La industria de la construcción (sobre la obra propiamente dicha) también acusa un fuerte impacto, pasando de un 0.4 % (sin puente) en su participación en el valor agregado a un 7.2% (con puente). El empuje de este sector permite mantener la participación global de la industria en un entorno del 43%. En definitiva, la construcción de la obra generará un conjunto de efectos que

se concentrarán en dos sectores de actividad: la industria de la construcción y los servicios asociados a una mayor capacidad de consumo en la zona.

IMPACTOS DE LA FASE DE OPERACION

(Estimados al año 2015)

A nivel nacional

En esta fase, los impactos de la obra se manifiestan a través de dos efectos inmediatos:

- i) incremento en el tránsito de pasajeros en ambos sentidos.
- ii) incremento del transporte de carga (empresas uruguayas y extranjeras)

Como mencionamos, fue en base a estos efectos que se realizaron las estimaciones a partir de la matriz de insumo-producto para cuantificar el impacto global en la economía. En una primera aproximación, puede afirmarse que el funcionamiento del Puente tendrá importantes consecuencias sobre la estructura y dinámica de la producción, del empleo y de la inversión. Estos efectos son permanentes y marcan el perfil de una economía dinámica, con un peso creciente de los sectores de servicios.

* El PBI global en el año 2015 sería superior en 4059 millones de dólares, con el puente funcionando que para el caso sin puente. (32,5 % superior). Esto significaría una tasa de crecimiento acumulativo anual del 3,3% frente a un 1,9% en la situación "sin puente" en el mismo período.

* El empleo a nivel nacional se vería incrementado en 24000 empleos al 2015. Esto reduciría la tasa de desempleo estimada en 6.8% "sin puente" a 4.7% "con puente".

* Suponiendo la constancia de la relación inversión-producto, la inversión registraría un incremento de 513 millones de dólares en comparación con la hipótesis "sin puente".

A nivel de Colonia

Hemos mencionado que el Estudio del Inst. de Economía prioriza en su análisis de los impactos sobre el Empleo, el aumento de tránsito de carga y pasajeros, como factor fundamental, y su impacto incremental asociado en una cierta proporción a Colonia. En base a ello, se identifican importantes repercusiones sobre el nivel y la estructura de la producción y del empleo en el departamento de Colonia.

En el año 2015, el PBI sería superior en 200 millones de dólares con respecto a la situación "sin puente". Esto significa un aumento del 81.1%. Esto implica un ritmo de crecimiento anual para el período 1995/2015 de 4.8% en comparación a un 1.8% sin puente.

De acuerdo a las estimaciones realizadas la participación de Colonia en el total nacional se eleva de un 3.9 % en la hipótesis "sin puente" al 5.3% "con puente". Con el puente en funcionamiento, a nivel del empleo se generaría un efecto dinámico concentrado en la región, y cuyos efectos a nivel del resto del territorio deben ser tenidos en cuenta.

En definitiva, ajustando las previsiones a partir de las nuevas estimaciones de tránsito recientemente realizadas (cf. Comisión Nacional del Puente y Consultora

Cambridge Systematics Inc. 1998), se preveen 36.000 nuevos puestos de trabajo en Colonia generados por el Puente. Por otra parte, de acuerdo con las hipótesis adoptadas, la realización de la obra producirá una marcada reestructura de la producción en Colonia.

En materia de **servicios**, en Colonia el sector terciario participa de forma similar que a nivel nacional (cerca del 60% del PBI y 70% de los trabajadores activos, período 1983-90). Se destaca la participación del comercio y del gobierno frente a los restantes subsectores. La fuerte expansión del sector servicios, determinará que su participación se eleve a un 44.8% del total, en comparación con un 17.6 en la situación "sin puente". Esto significa un aumento de 176 %, a costa de un decrecimiento en la participación relativa de los sectores secundario de 16 puntos porcentuales (34 %) y en el primario de 12.6 puntos porcentuales (34 %). Este efecto se concentra a nivel del comercio, bares, restaurantes y hoteles, cuya participación pasará de un 6.9% a un 35.4% con el Puente construido.

Los demás sectores no verán disminuido su nivel de actividad, pero su menor ritmo de crecimiento provocará que pierdan participación relativa en el producto. En la situación "con puente" lo hacen en mayor medida, por el mayor aumento del peso relativo del sector servicios. La tasa de crecimiento del sector primario pasaría del 1.7 % al 2.5%, la industria pasaría de un crecimiento del 1.6% a un 2,8% acumulativo anual para el período considerado. Hasta aquí se sintetizaron las características básicas del escenario futuro previsto por el citado Estudio del Inst. de Economía.

ESTIMACIONES DE LOS IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO

En relación al tema específico del empleo, y en base a las cifras manejadas en el Estudio citado, puede comprobarse que los dos grandes efectos inmediatos del puente en el departamento (el aumento del tráfico de personas y de mercaderías) son de una magnitud significativa e inducirían cambios relevantes en la estructura del empleo departamental. La estructura sectorial del empleo en Colonia, tanto la actual como la proyectada en la hipótesis sin puente, puede apreciarse en el Cuadro siguiente.

Cuadro 23

COLONIA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO SIN PUENTE

SECTORES	1995	2005	2015
Primario	24.4	23.6	22.8
Secundario	22.9	22.6	22.0
Terciario	52.7	53.9	55.1
Total	100	100	100

Fuente: Instituto de Economía, op. cit.

Por otra parte, las estimaciones de la distribución de empleo por sector para el Dpto del Colonia en la hipótesis con puente es la siguiente:

Cuadro 24

COLONIA: ESTIMACIONES DE LA COMPOSICION DEL EMPLEO CON PUENTE

SECTORES	1995	2005	2015
Primario	24.4	17.5	15.1
Secundario	22.9	17.1	15.1
Terciario	52.7	65.4	69.8
Total	100	100	100

Fuente: Instituto de Economía, op. cit.

En este caso se aprecia que el sector primario al 2015, pierde 9 puntos porcentuales, o sea que decrece en 37 % en su participación con respecto a la estructura de empleo de 1990. El sector secundario también pierde 8 puntos porcentuales o sea disminuye su participación en un 35 %, mientras que se aprecia un importante incremento en la participación de los servicios 32%, aumentando 17 puntos porcentuales.

Se puede concluir entonces que el impacto del Puente llevaría a un aumento de la especialización terciaria en la composición del empleo, lo cual se basa fundamentalmente en el efecto directo del aumento de la actividad turística. Es importante señalar que el total de empleos en cifras absolutas para el 2015, en la primer hipótesis es de 49255 puestos de trabajo, mientras que en la hipótesis con Puente el total asciende a 78409.

En lo que refiere a la evolución propia de cada sector tomando base 100 a 1990 se confirma lo apreciado anteriormente en referencia a una mayor dinámica tendencial del sector terciario.

Cuadro 25

COLONIA: EVOLUCION PREVISTA SECTORIAL DEL EMPLEO "SIN PUENTE"

SECTORES	1990	2001	2005	2015
PRIMARIO	100	102.5	105.1	113.2
SECUNDARIO	100	99.9	104.4	113.4
TERCIARIO	100	101.9	110.1	125.5

Cuadro 26

COLONIA: EVOLUCION PREVISTA SECTORIAL DEL EMPLEO "CON PUENTE"

SECTORES	1990	2001	2005	2015
PRIMARIO	100	102.5	107.9	119.2
SECUNDARIO	100	99.9	109.2	123.7
TERCIARIO	100	101.9	185.0	253.1

Fuente: Instituto de Economía, op. cit.

En definitiva, en la hipótesis "con puente" el crecimiento del empleo se acentúa, provocando un impacto positivo en los tres sectores pero con notoria influencia en el sector servicios cuyo aumento es de una gran magnitud. Estos resultados muestran que el fuerte desequilibrio sectorial del crecimiento en el empleo, está asociado a la diferente dinámica de los sectores que liderarán la expansión regional. En particular, la naturaleza de la obra y su inserción en la subregión, fuertemente interrelacionada con Buenos Aires, determinarían un crecimiento fuertemente desequilibrado hacia el sector servicios. Dado el elevado componente de mano de obra por unidad de producción que caracteriza a este sector, los efectos sobre el empleo originados en este sector, multiplican los impactos ocupacionales. Al interior de cada sector también resulta interesante realizar una aproximación.

Así por ejemplo, las proyecciones del empleo industrial en la hipótesis de la construcción del Puente significarían un importante crecimiento en las ramas donde el país disfruta de ventajas comparativas. La industria frigorífica, los lácteos y las curtiembres, crecen por encima del promedio industrial, aumentando su participación conjunta de un 39% en 1990 a un 58% en el 2015. En definitiva la nueva estructura revela que las agroindustrias son actividades claves para generar nuevas fuentes de ocupación industrial en el departamento.

Además importa enfatizar que el bajo impacto ocupacional de la industria de la construcción incluida en esta proyección del Inst. de Economía (basada en los efectos directos antes mencionados), se explica porque los impactos se estimaron exclusivamente a partir del obrador del Puente, no habiéndose previsto los efectos que se generarán a partir de nuevos residentes y actividades en el departamento. Esta limitación llevó a realizar un estudio estimativo de dicho efecto, donde se demuestra el impacto prospectivo que la actividad de construcción implicará para el Departamento de Colonia. (cf. Macadar, D. FCS – Depto. Sociología 1995).

Por otra parte, a nivel del sector terciario de acuerdo a las proyecciones realizadas se produciría un gran incremento del empleo en el rubro de comercio, bares, restaurantes y hoteles, que pasaría de ser la tercera parte del sector en 1990 (con 7061 empleos) a más del 50% en el año 2015 (con 29295 empleos). Los rubros de transporte y almacenamiento (1498 - 2246), servicios financieros (1070 - 1534) y otros servicios (1926 - 2802) se incrementan en casi un 50 % cada uno, aunque disminuyen su participación relativa debido a la gran magnitud del crecimiento del primer rubro mencionado. Se destaca también la casi duplicación del empleo en esferas del gobierno. Asimismo el aumento del sector servicios, particularmente bares, restaurantes y almacenes implicaría una mayor dinámica de la industria de la alimentación, incluso nuevas exigencias sobre el sector primario, en lo que refiere a la producción de insumos alimenticios, para el consumo de los nuevos residentes.

En síntesis, la eventual construcción del Puente plantearía una situación nueva: un incremento sostenido y acelerado de la demanda que realizan las personas ya sea residentes, como en tránsito y turistas. A la luz de esta nueva realidad departamental, los efectos indirectos provenientes de la sustancial modificación poblacional prevista permiten suponer complejos cambios, referidos a nuevas actividades que se demanden. Estas actividades serán de un amplio espectro y van desde la necesidad de viviendas e infraestructura del hogar, pasando por importantes servicios como salud, educación, hasta la alimentación, esparcimiento, etc.

La demanda de estos servicios será principalmente de origen argentino, lo que sin dudas condicionará el desarrollo de determinados rubros y bajo ciertas modalidades. Bajo la hipótesis de que los nuevos estratos residentes corresponderán a niveles medio-alto, se puede suponer que ello presionará sobre el nivel y calidad de los servicios demandados.

La instalación de argentinos en la zona, - atraídos por la mayor seguridad y calidad de vida coloniense - estará obviamente condicionada a una oferta de servicios de buena calidad: comunicaciones, financieros, educación, salud, (servicios de emergencia). El incentivo será mayor aún si se agrega alguna diversificación de oferta de bienes de consumo suntuarios, de diversiones y buena calidad de servicios personales.

Asimismo, el Puente Binacional tendría un efecto dinamizador sobre el sector Servicios en Colonia, (y sin dudas en otras áreas turísticas como la zona Balnearia Atlántica y el Litoral Termal), acentuando la especialización productiva y produciendo cambios cualitativos importantes que a su vez generarán impactos en la modalidad y calidad del sector. En este sentido, debe esperarse que los flujos de turismo y tránsito que inciden sobre los servicios (prioritariamente bares y restaurantes, hoteles y talleres), tengan efectos de "arrastre" sobre industrias livianas (de alimentos y bebidas) y giros del sector agropecuario.

Es razonable suponer que los impactos previstos de grandes obras tales como el proyectado Puente binacional Colonia-Buenos Aires, - aceleradoras de la Integración Regional - contribuirán a la reactivación industrial y terciarización de la economía, al menos en algunos sectores y áreas del país; por lo cual ingresaríamos en una segunda fase de la reestructuración.

Por otra parte, ello supondría un restablecimiento de las tendencias concentradoras a nivel poblacional y territorial, con el surgimiento de nuevas áreas dinámicas y consolidación de otras. En este proceso, seguramente se producirán nuevas "desigualdades interurbanas", a partir de la inserción de las ciudades fronterizas más dinámicas (Colonia, Rivera, Chuy etc.) así como la región de Punta del Este en el sistema urbano internacional.

En definitiva, es razonable predecir entre otros, que ocurren los siguientes fenómenos:

- Surgimiento de Colonia, como área dinámica a nivel nacional, centro de turismo y residencia permanente de decenas de miles de argentinos;
- Formación de una nueva área metropolitana en torno a Maldonado-Punta del Este por la expansión acelerada que tendría el turismo internacional;
- Consolidación de Montevideo, como capital del Mercosur

Asimismo debe reconocerse que la obra proyectada, configura la integración de un área fronteriza con todas las complejidades binacionales que ello implica a nivel económico, social, cultural y medioambiental. En tal sentido, reiteramos que en el caso de Colonia la evaluación de los impactos sociales del Puente Binacional, está directamente asociada a la enorme disparidad de las sociedades que dicha obra se propone vincular.

En efecto el Puente Binacional unirá una metrópolis de casi 12 millones de habitantes (Bs. Aires), con una microregión de 120.000 (Depto. de Colonia) y un país de 3 millones de personas. Esas magnitudes diferenciales, configuran muchas interrogantes acerca de qué tipo de sociedad local emergerá de esa integración física que reducirá significativamente la actual relación de distancia - tiempo entre Buenos Aires y Colonia, con el resto del Uruguay y con Brasil.

En definitiva, puede asumirse que las transformaciones mencionadas estarán condicionadas por un proceso de reestructuración donde el avance de la integración económica y regional - que traerá el Puente Binacional -, producirá una intensificación del proceso de difusión de innovaciones a nivel local y regional, con importantes efectos en la "heterogeneidad socioeconómica de los actores locales y extraregionales", y por tanto en las disparidades regionales.

Por otra parte, en relación a la dinámica poblacional prevista, planteamos como una hipótesis central, que los impactos del Puente Binacional, se vincularán básicamente con factores no demográficos, y particularmente con 2 tipos de factores: (Ver Estimaciones Impacto Poblacional en Recuadro y Veiga y Macadar op. Cit):

- a) "movilidad territorial de la población" entre Argentina y Uruguay ; y
- b) cambios que se producirán en el mercado de empleo departamental - de variable intensidad y naturaleza -, según las fases previstas en la construcción y funcionamiento del Puente; así como por las transformaciones socioeconómicas derivadas de la movilidad de capitales y población entre diferentes áreas de nuestro territorio, y de Argentina y Brasil.

ESTIMACIONES SOBRE LOS IMPACTOS POBLACIONALES**DEL PUENTE COLONIA - BUENOS AIRES ***

De acuerdo a las estimaciones preliminares proyectadas para las distintas fases o períodos previstos, surgen las siguientes conclusiones:

a) Durante la fase o etapa de Construcción del Puente, el impacto o flujo poblacional generado por la Obra, se estima en aproximadamente 10.000 personas; las cuales serían básicamente trabajadores directos e indirectos vinculados a la Obra y al desarrollo local. De ellos, suponemos que alrededor de un 30 % permanecerán en la región.

b) Durante los primeros cinco años de funcionamiento y operación del Puente, se estima que el impacto o flujo poblacional generado por el Puente llegaría aproximadamente a las 36.000 personas con residencia permanente en el departamento (básicamente trabajadores uruguayos y sus familiares). A ellos se les podrán sumar en períodos estacionales y weekends, hasta 22.000 turistas que tendrán una segunda residencia en el depto; los cuales serán mayoritariamente argentinos.

c) En definitiva, alcanzado un "escenario de mediano plazo" al año 2015, se estima un "impacto poblacional" (flujos inmigratorios al Departamento de Colonia) de aproximadamente 100.000 personas que habrán establecido su residencia permanente en el Departamento. De los cuales, tres cuartas partes serían uruguayos - trabajadores y sus familias.

d) Hacia el año 2015, se estima que alrededor de 36.000 turistas tendrían una segunda residencia en el Depto. (en sus tres cuartas partes de origen argentino). Por consiguiente, de acuerdo a las estimaciones realizadas , habrán algo más de 50.000 argentinos en el Depto. de Colonia, de los cuales algo más de la mitad tendrán residencia permanente y el resto serán turistas con segunda residencia.

; Fuente: Veiga,D. y Macadar,D. Estudio de Impacto Poblacional FCS- Comisión Nacional del Puente 1995.

En resumen, reiteramos que la estimación de los impactos económicos indirectos de la obra son de muy difícil cuantificación y cabe mencionarlos como grandes líneas de análisis prospectivo, indisolublemente ligados a las modalidades que asuma la Integración Regional y las políticas económicas de nuestros países en los próximos veinte años.^{5*} En tal sentido pueden resumirse algunos de los procesos previstos:

Así por ejemplo a nivel del **agro**, se puede suponer que bajo ciertas condiciones de Integración, el Puente podría ejercer una mayor atracción del mercado bonaerense. Considerando que este mercado es de aproximadamente 12 millones de consumidores, con solo captar el 8% de ese mercado potencial, se duplicaría la producción hortifrutícola uruguaya. Cabe acotar que la región en la cual está Colonia, posee una alta especialización en esos rubros. A nivel de los lácteos se dan condiciones similares y ya existen precedentes de asociaciones comerciales binacionales que podrían incentivarse con el Puente.

De acuerdo a las características de la producción del departamento podría esperarse un esfuerzo productivo importante en el sector agrícola y lechero que permita acceder al consumidor de Buenos Aires. Esto requeriría un aumento de la inversión en dichas actividades apuntando no solo a explotar las ventajas derivadas de la cercanía con el mercado, sino de lograr una alta competitividad y un volumen de producción adecuado a las posibles nuevas demandas. Debe considerarse que dicho mercado ya se encuentra abastecido de tales productos, no existiendo una demanda carente y necesitada, sino que se deberá competir para tratar de entrar a dichos mercados. En definitiva, la construcción del Puente en sí misma no producirá un impacto extraordinario en la colocación de productos en el mercado argentino; pero seguramente implicará un estímulo para que los productores aprovechen la nueva situación para maximizar dicho impacto.

En relación a la **industria** (incluyendo manufactura y construcción), es sabido que Colonia es uno de los principales departamentos industrializados, en lo que refiere a su participación en el total de unidades económicas manufactureras, y en el personal ocupado en la industria manufacturera, llegando a su punto máximo sobre fines de la década del 80. Esta industria es diversificada, orientada hacia las bebidas, automotores, tops e hilados, pasta de papel y lácteos.

Con relación a las nuevas demandas hacia este sector, es probable que se aumente la producción a través del incremento de horas trabajadas. Desde el punto de vista de las nuevas inversiones, el Puente estimulará aquellas industrias en que la cercanía del mercado, favorezca las condiciones de competencia, por el abaratamiento de costos, ya sea por razones de oportunidad o por disminución de fletes. Además es razonable suponer que surjan mayores posibilidades de instalación de nuevos rubros de producción, ya sean de capitales nacionales como inversionistas extranjeros. **De todas formas, destacamos que estos impactos posibles serían consecuencia tanto del Puente como del proceso de integración regional, y son difícilmente separables.**

En el sector **servicios** pueden enfatizarse algunos aspectos centrales. Se puede afirmar que el Puente aumentará la especialización terciaria de la región, como un efecto directo del aumento del flujo turístico. Por otra parte, existirán factores que favorecerán el desarrollo del sector terciario, tales como:

5 *. Cf. Estudio de Impacto. Comisión Nacional del Puente Colonia. 1994.

- El conocimiento del comportamiento de la demanda generará oportunidades de inversión, pasando a ser el sector comercial del Colonia atractivo para el inversionista argentino. En este sentido se puede tomar como referencia la situación producida en el área de turismo internacional de Maldonado - Punta del Este donde buena parte de los servicios son realizados por empresarios argentinos.
- La característica no estacional del flujo de turistas que atraerá el Puente, permitirá a su vez rentabilizar mayor cantidad de inversiones en Colonia, destacándose en ello de Maldonado, donde las empresas de servicios tienen una actividad marcadamente zafra. Además en el caso de Colonia, existen muchas potencialidades turísticas que ofrece la zona, que constituyen importantes atractivos y desafíos para la región .

En síntesis, con relación a los impactos previstos del Puente Binacional sobre la estructura productiva y el empleo, se destaca la potencialidad de Colonia como centro de servicios y actividad económica de gran desarrollo prospectivo, particularmente respecto a la generación de empleos. En tal sentido, y tal como debería ocurrir con otros ámbitos de intervención durante la eventual construcción de la obra binacional, será imprescindible diseñar e implementar medidas y programas por parte de distintos actores (Ministerios, Municipio, Cámaras, Sindicatos,etc.), destinados a anticipar los problemas emergentes y maximizar los beneficios esperables de su funcionamiento.

En esta perspectiva, y considerando los elementos y tendencias previamente señaladas, resulta útil obtener un enfoque complementario –teórica y metodológicamente- de algunos problemas planteados, contrastando las expectativas de la población local, con relación a los impactos de la Integración Regional y los grandes Proyectos de infraestructura, tal como el Puente Colonia- Buenos Aires.

La importancia de tal enfoque, radica en la necesidad de articular elementos que surgen de fuentes estadísticas agregadas y análisis del tipo estructural, con aquellos provenientes de Encuestas de Opinión Pública. Más allá de las limitaciones inherentes a este tipo de análisis, resulta útil intentar una complementación de elementos estructurales con variables de opinión. De acuerdo a ello, se analizan en el próximo capítulo, las expectativas e imágenes prevalecientes en las sociedades locales, con respecto a la Integración regional.

CAPITULO 4

LA INTEGRACION REGIONAL EN LA PERSPECTIVA DE LAS SOCIEDADES LOCALES

ENRIQUE MAZZEI Y DANILO VEIGA

Anteriormente se ha señalado que la progresiva inserción del Uruguay en el Mercosur - a través de grandes Proyectos como el Puente Colonia-Buenos Aires, Hidrovía, etc. -, provocará impactos de diferente naturaleza e intensidad en el territorio nacional, y particularmente en sociedades locales - como Colonia y Maldonado -, que constituyen áreas estratégicas, por su nivel de desarrollo, tipo de inserción, y potencial en el escenario de integración regional.

Asimismo, las transformaciones socioeconómicas y territoriales previstas para el caso uruguayo durante los próximos años, estarán condicionadas por un proceso de reestructuración económica, a partir de la Integración Regional, donde se intensificará la reconversión, la mayor competitividad y la innovación tecnológica en los sectores de mayor desarrollo potencial y ventajas comparativas. Tales cambios y transformaciones socioeconómicas asociados a Proyectos de desarrollo y grandes obras de infraestructura, implican incertidumbres y resistencias en las sociedades locales.

En tal sentido, hemos planteado que los procesos de innovación y crecimiento vinculados a estos Proyectos, asumirán pautas diferentes en el territorio nacional, como resultado de la existencia de diversos niveles de heterogeneidad socioeconómica y cultural. Ello implica, que existan distintas situaciones y posicionamientos de la población, aún al interior de un mismo departamento, como resultado de tales características en áreas diferentes del país (Mazzei y Veiga 1999).

Así por ejemplo, en el caso Uruguayo, surgen diferentes actitudes y opiniones de la población local con respecto al desarrollo departamental, en la medida que existen expectativas y "estilos de vida " diferenciados en el territorio nacional – tal como se analiza en esta Publicación -. En esta perspectiva, los cambios sociales y transformaciones socioeconómicas verificadas en el contexto de reestructuración productiva e Integración regional, implican actualmente un desafío importante para las comunidades locales. **En tal sentido, en esta Investigación, buscamos avanzar en la comprensión de estos procesos, mediante la "contextualización de casos de análisis", es decir comunidades y áreas específicas, como base de la reproducción social de la población, considerando que constituyen "espacios vitales", para implementar políticas dirigidas a fortalecer las sociedades locales (Giddens op.cit).**

Asumimos también como hipótesis de trabajo, que aunque eventualmente exista en ciertos aspectos una “globalización de problemas nacionales”, sin duda puede afirmarse que predominan “especificidades singulares en cada área o región”, del país. En tal medida, pueden interpretarse las diferentes actitudes y posicionamiento de las comunidades locales, en términos de: “confianza y riesgos”, así como “oportunidades y desafíos” -, frente a Proyectos y procesos que afectan su comunidad. Así en el caso uruguayo, no puede dudarse que surgen interrogantes por parte de la población local, con relación a los desafíos que para un pequeño país, implica la profundización de los mecanismos de reestructuración socioeconómica, asociados a la Integración regional.

En esta perspectiva, consideramos que el análisis de las opiniones de la población local en diferentes Ciudades y regiones, acerca de los efectos de la Integración Regional y física con Argentina, así como de grandes proyectos de inversión, contribuye a dilucidar interrogantes centrales, tales como: **¿Estos procesos redefinirán las identidades entre los habitantes locales?, ¿Que nuevos espacios surgen para la comunidades locales, ante el redimensionamiento y crecimiento regional?, ¿Qué efectos tendrán estos fenómenos sobre el empleo, el medio ambiente y el estilo de vida?.** (Mazzei 1999).

El Proyecto de construcción del Puente sobre el Río de la Plata, en un contexto de avance de la transnacionalización de las relaciones económicas y de las comunicaciones, transforma la naturaleza y contenidos de la vecindad entre Colonia y Buenos Aires, liberando en Colonia el sentido local de sus relaciones sociales hacia una universalización espacial y temporal de sus perfiles institucionales. Dicho Proyecto generará un dinamismo de alta velocidad que se deslizará hacia una nueva sociedad, cuya transformación al no provenir de procesos originados por las mismas sociedades locales, sino de Proyectos propuestos desde iniciativas externas, condicionaría el surgimiento de interlocutores locales con distinta capacidad de acciones sociales, adecuadas a la dinámica que impulsará la obra binacional.

No obstante, desde lo espacial-temporal esa situación es considerada de manera diferenciada, según sea el distanciamiento de esa obra de sus distintas áreas territoriales y por tanto, su eventual impacto tiene distancias, peso y tiempos distintos en las expectativas y aspiraciones de las sociedades locales sobre su desarrollo. Sin embargo, esas especificidades se definen en su base por la diferencia de tamaño y de escala social entre Argentina y Uruguay, que ha condicionado y condiciona los componentes económicos, sociales, políticos y culturales de ese relacionamiento, hoy presionado a proyectarse al mundo. Esa diferencia, entre Argentina como país grande y Uruguay como país pequeño, hace a la desigual relevancia con que los sectores de interés le otorgan al desarrollo nacional.

En efecto, la significación que han alcanzado los Grandes Proyectos de Infraestructura, en la sociedad de Colonia y la uruguaya en general, ha sido mucho mayor y expansiva, que lo que desde Uruguay se percibe ha sido en Buenos Aires y Argentina. Quizás a escala del potencial de crecimiento y desarrollo de Argentina, el Puente por ser una obra más entre otras, no genera la magnitud de expectativas, incertidumbres e inquietudes, como las que han emergido en Uruguay. Pero en rigor, a su vez en la sociedad uruguaya, los grupos movilizados y dirigentes políticos, ya no asumen con el beneplácito de antes, los Proyectos de infraestructura justificados oficialmente como de beneficio público para las comunicaciones. Actualmente, las fuerzas que desdibujan la consistencia política del Estado- Nación, refuerzan las incertidumbres de los decisores nacionales, respecto a los costos y beneficios futuros para la autonomía de nuestros países del derrumbe de las fronteras como facilitador de la globalización. (Mazzei 1994).

Consideramos que Buenos Aires y Montevideo, como centros urbanos "posfordistas" de distinta escala y asimismo regionalmente periféricos respecto a la megapolis de San Pablo constituyen, con principal incidencia en el litoral sur uruguayo (Colonia, San José, Maldonado, Punta del Este), un espacio de flujos de información cuyos agentes interactúan centralizando un control sobre esa área económica. Allí se perfilan, concentraciones espaciales con la consiguiente elevación de precios inmobiliarios y el desborde de las respectivas acciones municipales, por la expansión de nuevos asentamientos que demandan la ampliación de servicios básicos.

En ese contexto, el anterior modelo uruguayo de uniformidad jerárquica fordista, con la primacía centralizada y concentrada en Montevideo -como centro urbano capital multifuncional-, disputa espacios con una nueva organización de otros centros de poder, cuyas decisiones competitivas implican beneficiarse de las pre-existentes instalaciones y personal re-capacitado ocupado en anteriores modalidades productivas y de servicios. Así, el Litoral sur uruguayo con Colonia del Sacramento, Montevideo metropolitano y Punta del Este, constituye un espacio competitivo en la región, dada la conjunción de múltiples ventajas comparativas que van desde la composición física, el paisaje, las infraestructuras de servicios, las comunicaciones, el clima social, la seguridad personal y la estabilidad política. (Mazzei y Veiga 1999).

DIFERENCIACION REGIONAL Y OPINION PUBLICA

Es sabido que la relevancia de los Estudios Sociológicos de Opinión Pública en las sociedades modernas, tiene múltiples dimensiones como resultado de diversas funciones que dichos Estudios cumplen. Así por ejemplo, corresponde destacar su contribución al diagnóstico, evaluación y seguimiento de la opinión en Proyectos de desarrollo, como insumo para la toma de decisiones en programas públicos y privados, la identificación de tendencias y relaciones entre los factores socioeconómicos y variables relacionadas con las expectativas, valores e imágenes de la población local. En este contexto, se inscriben las Encuestas Regionales realizadas por la Facultad de Ciencias Sociales,⁶ sobre un conjunto de temas relevantes vinculados a la construcción y efectos del Puente Binacional.

En tal sentido, durante este período, y en función a la experiencia recogida en anteriores Estudios del Departamento de Sociología de la FCS, **se diseñaron Encuestas, cuyos resultados permiten - entre otros aspectos -, comparar los perfiles en la opinión pública de "regiones" y , consideradas estratégicas por su inserción en el escenario de los cambios previstos a partir de la Integración física con Argentina, a través de la mencionada obra.**

La hipótesis de trabajo asumida inicialmente, y confirmada luego por los resultados, es que existen opiniones y expectativas singulares, entre las poblaciones de áreas que serán impactadas diferencialmente por los efectos directos e indirectos del Puente Binacional; básicamente en Colonia y Maldonado, en la medida que concentrarían los mayores impactos en las actividades económicas y dinámica sociopoblacional. (cf. Estudio de Impacto del Puente Colonia 1995, Porto et al 1993, Veiga et al 1995).

6 Las Encuestas Regionales fueron realizadas como parte del "Seguimiento Sociológico del Proyecto del Puente Colonia- Buenos Aires", en el marco de Convenios entre la Facultad de Ciencias Sociales y la Comisión Nacional del Puente.

En definitiva, se ha confirmado que “existe una diferenciación regional en las opiniones y expectativas de la población local”, que implica distintos “posicionamientos” frente estos procesos. Es decir que la gente asume y manifiesta valoraciones diferentes sobre temas complejos - como es el caso de grandes Proyectos de Infraestructura -, en función a su inserción en una comunidad determinada, que le proporciona un “marco de referencia” en términos socioeconómicos, culturales, etc.. Desde el punto de vista teórico, esto implica que las sociedades locales, (ciudades, departamentos o regiones), constituyen “espacios de socialización” de individuos y grupos sociales, en la medida que articulan normas, valores y expectativas compartidas por una comunidad. En esta perspectiva, se analizan a continuación, las diferentes opiniones y valoraciones de la población en las distintas regiones.

1) EL ACUERDO CON EL PROYECTO BINACIONAL Y LAS SOCIEDADES LOCALES

En primer lugar, corresponde señalar que el nivel de acuerdo global con el Proyecto del Puente Binacional, constituye una dimensión de análisis fundamental para evaluar el posicionamiento de la población con respecto a la Integración Regional. En tal sentido, pueden apreciarse a través de la Encuesta Regional, el grado de acuerdo de la población de diferentes ciudades y regiones del país con dicha obra. Los resultados obtenidos en Diciembre de 1998, (incluyendo los datos comparativos de las Encuestas de 1996-97), permiten afirmar - en función a las diferencias estadísticamente significativas -, que se han producido durante este período, cambios importantes con respecto a los niveles de acuerdo con el Puente binacional.

Así por ejemplo entre 1996 y 1998 aumentó la favorabilidad hacia el Puente de las poblaciones de Colonia del Sacramento y más definidamente, del resto urbano del departamento de Colonia y por otro lado, entre los residentes en Montevideo descendió esa favorabilidad en 1998 respecto a 1996. Tales tendencias podrían interpretarse en términos de comportamientos distintos en el tiempo, sobre la opinión en tres áreas de desigual conformación económico-social. **Entre los residentes en Colonia del Sacramento y del resto urbano del departamento de Colonia el ascenso de la favorabilidad podría ser significativo del pasaje de la configuración de representaciones "más duras" y menos reflexivas sobre la obra, a un aumento de opiniones más "sensatas", no precisamente respecto a sus efectos más puntuales, sino a su proyección en las posibilidades de desarrollo económico local, nacional y regional.**

En ese plano, atendiendo a su diferente grado de exposición a los impactos del Puente, resulta muy significativo el aumento de la favorabilidad en ambas Muestras del departamento de Colonia. Respecto al descenso del acuerdo en ese período en Montevideo, podría afirmarse que en Colonia la idea del Puente, tuvo un proceso ascendente de captación de adhesiones, al tiempo que en Montevideo se habrían alcanzado ciertos niveles de saturación, expresados en el aumento de opiniones neutras y en desacuerdo.

Por una parte, debe destacarse el significativo aumento en los niveles de acuerdo con el Puente, que se verifican en todas las áreas de Colonia. En efecto, a fines de 1998, se manifiestan un 47% a favor de la obra entre los residentes de C.Sacramento y 59% en el resto del departamento (versus 15% y 21% en desacuerdo respectivamente). Esto significa, que por primera vez desde 1996, la población departamental favorable al Puente, supera ampliamente a aquellos en contra. (No obstante, debe señalarse que en la Capital departamental, existe un 38% en posición neutral). Por otra parte, durante el período 1997-98 en Montevideo y Maldonado aumenta el porcentaje de indecisos y disminuye la población a favor de la obra.

Una de las conclusiones más significativas del análisis realizado con los datos de la Encuesta Regional para la población del Depto. de Colonia, es que las variables estadísticamente más relevantes para explicar el acuerdo con el Puente, pertenecen a la “posición ideológica- actitudinal” y no a la “posición socioeconómica” de los individuos. Esto implica que el nivel de acuerdo está determinado no tanto por la posición de los individuos en la estructura social, como trabajadores, hombre-mujeres, jefes-jefas de hogar,etc, sino más bien por su postura “ante el mundo”, a través de percepciones que trascienden la problemática del Puente.

Cuadro 27

**NIVELES DE ACUERDO CON EL PUENTE BINACIONAL
EVOLUCION 1996 - 1998**

(% RESPUESTAS SEGÚN AÑO)

REGION	COLONIA SACRAMENTO			COLONIA RESTO URBANO		
NIVELES DE ACUERDO - AÑO	% 96	%97	% 98	% 96	% 97	%98
—						
MUY DE ACUERDO	6	3	8	2	5	12
ACUERDO	29	26	39	34	36	47
NI ACUERDO NI DESACUERDO	17	29	38	16	32	18
DESACUERDO	35	27	13	25	20	13
MUY EN DESACUERDO	12	9	2	18	4	8
N/S N/C	1	6	0	5	3	2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Regional de Opinión Pública. Diciembre 1998. FCS Depto Sociología .

2) EVALUACION DE LOS EFECTOS DEL PUENTE PARA COLONIA

Profundizando en la percepción local, y habiendo considerado los niveles de acuerdo-desacuerdo de la población, surge como otra dimensión importante para conocer el posicionamiento de la opinión pública, las expectativas sobre las consecuencias de la Integración física con Argentina. En tal sentido, se presentan los datos correspondientes a la evaluación existente en las diferentes regiones, sobre las consecuencias generales que tendría el Puente sobre Colonia y a nivel del país.

En primer lugar, se ilustran las opiniones sobre las consecuencias generales del Puente en el Departamento de Colonia. En este sentido, el análisis regional, confirma la presencia de significativas diferencias entre las opiniones, según el área de residencia. **No obstante a nivel global, surge claramente una evaluación mayoritaria de consecuencias favorables sobre Colonia. Esta imagen positiva, alcanza niveles importantes y consistentemente con la tendencia anteriormente verificada (sobre los niveles de acuerdo con la obra), también resulta en este caso, una mejora en la evaluación pública entre la población coloniense en 1998. (cuadro 28).**

A nivel de la configuración regional de opiniones, corresponde destacar que la percepción de impactos positivos del Puente aumenta durante el último año, entre los residentes de Colonia - disminuyen las evaluaciones negativas y aumentan los indecisos-. En Montevideo, resulta una tendencia estable, manteniéndose altos niveles de evaluación positiva de la obra. Estos cambios reflejan un "acercamiento de las opiniones" entre las poblaciones de estas regiones. Esta mejora en la evaluación positiva sobre las consecuencias del Puente Binacional para Colonia, se vincula estrechamente con elementos que se analizan más adelante, sobre las expectativas de la población coloniense, con relación a la generación de empleos y la mayor actividad económica generada a partir de su construcción.

Cuadro 28

**EVALUACION DE CONSECUENCIAS DEL PUENTE PARA COLONIA
EVOLUCION 1996 – 1998**

(% RESPUESTAS SEGUN REGIONES Y AÑO)

REGION	COLONIA SACRAMENTO			COLONIA R. URBANO		
CONSECUENCIAS PARA COLONIA	% 96	% 97	% 98	% 96	% 97	% 98
MUY BUENAS	12	33	27	10	27	47
BUENAS	27	25	37	32	35	26
NI BUENAS NI MALAS	16	15	23	15	12	11
MALAS	31	21	12	14	17	12
MUY MALAS	10	3	1	21	3	3
N/S N/C	4	3	0	8	6	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Regional de Opinión Pública Diciembre 1998. FCS Depto Sociología.

3) LAS SOCIEDADES LOCALES Y SUS IMÁGENES SOBRE LA

INTEGRACION FISICA CON BUENOS AIRES

En la perspectiva de las sociedades locales y su diferenciación regional, emerge un conjunto de temas centrales de análisis, referidos a la opinión sobre los efectos que tendría la integración física con Buenos Aires. En tal sentido, resulta útil conocer la percepción de aspectos fundamentales en la vida comunitaria, tales como empleo e ingresos, empleo e ingresos, el medio ambiente, los servicios urbanos, seguridad y estilo de vida.

Los resultados sobre como se posicionan las sociedades locales frente a los impactos previstos del Puente Binacional, son consistentes con los datos analizados respecto a lo que se espera “que ocurra” y “no ocurra” a partir de la obra, y con los que se analizan a continuación, referidos a la importancia que la población le atribuye a los impactos potenciales en la mejora del empleo y nuevas oportunidades.

EXPECTATIVAS SOBRE LOS IMPACTOS ECONOMICOS Y EL EMPLEO

En la perspectiva del análisis sobre las expectativas locales, las opiniones sobre los impactos previstos del Puente, en las actividades económicas a nivel nacional, son elementos importantes a considerar. Los resultados obtenidos permiten apreciar evaluaciones positivas en todas las regiones analizadas, y las respuestas de la población indican que **desde la perspectiva local, se producirán impactos positivos por la mayor actividad prevista en turismo, construcción y servicios.**

Cuadro 29

IMPACTOS PREVISTOS A NIVEL NACIONAL DE LA INTEGRACION FISICA BINACIONAL

% Respuestas s/Residencia para cada Item

PERCEPCIÓN S/AREA	COLONIA	MALDONADO	MONTEVIDEO
MÁS ACTIVIDAD INDUSTRIAL	38	41	43
MÁS ACTIVIDAD CONSTRUCCIÓN	56	51	57
MÁS ACTIVIDAD SERVICIOS	47	48	54
MÁS TURISMO	60	56	79

Cuadro 30

IMPACTOS PREVISTOS A NIVEL DEL EMPLEO POR LA INTEGRACION FISICA BINACIONAL

% Respuestas s/Residencia para cada Item

PERCEPCIÓN S/AREA	COLONIA	MALDONADO	MONTEVIDEO
MÁS EMPLEOS EN URUGUAY	64	48	52
MÁS EMPLEOS EN COLONIA	71	87	75
MÁS EMPLEOS EN MALDONADO	44	66	48
MÁS EMPLEOS EN MONTEVIDEO	48	46	36

Fuente: Encuesta Regional de Opinión Pública. 1998-99. FCS- Com.Nac. Puente Colonia – Bs. As.

* Excluye Respuestas Neutras y Negativas.

Asimismo se analizó la percepción sobre los impactos de la integración en el empleo, desde la perspectiva de la población local. Los resultados ilustrados en el cuadro 30, demuestran la creencia mayoritaria en que se generarán más empleos, en las distintas regiones involucradas y particularmente en Colonia y Maldonado, por las transformaciones previstas en los sectores económicos mencionados.

En este sentido, es útil recordar que en el imaginario colectivo es común el asociar la construcción de una gran obra - en este caso el Puente -, a las posibilidades de generación de empleo directo e indirecto, cercano y distante de la ubicación de esa obra. En tal sentido, las características y magnitud del Proyecto Binacional, influyen en las expectativas sobre la generación de empleos. En esta perspectiva, se ha señalado anteriormente que de acuerdo a los Estudios de Impacto (ver Documentos y Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comisión Nacional) sobre el Puente Binacional, es posible afirmar que la migración de población uruguaya y argentina hacia Colonia, y consiguientemente la generación de empleos será importante en dos etapas diferenciadas:

- a) fase de construcción del Puente (que produciría aproximadamente 4.500 empleos durante los 4 años previstos)
- b) fase de operación (que generaría entre 30 y 35.000 puestos de trabajo en un período de diez años a partir del funcionamiento del Puente).

Asimismo, es previsible que los impactos previstos sobre la actividad económica, las migraciones poblacionales y el mercado laboral, serán significativos no solamente sobre Colonia, sino además sobre otras regiones y ciudades del Uruguay . En tal sentido, es interesante conocer la percepción acerca de cuales serían los efectos del Puente sobre el empleo a nivel nacional, de Colonia, Montevideo y Maldonado, en la perspectiva de la población local. Los resultados correspondientes a dicha percepción en los diferentes niveles, según el área de residencia son ilustrativos.

En tal sentido, la diferenciación regional de opiniones permite apreciar que a nivel de los residentes en Colonia del Sacramento, existen fuertes expectativas sobre las mayores oportunidades que se producirán a partir de la mayor integración física con Argentina, en su departamento y también en otras áreas del país. En Maldonado la percepción de mayores empleos a nivel de su localidad, es tan significativa como en Colonia.

4) IMÁGENES SOCIALES SOBRE LAS TRANSFORMACIONES DE COLONIA

A los efectos de tener mayores elementos de análisis sobre las imágenes, relativas a las transformaciones que traería el Puente Binacional para Colonia, se analizan las imágenes sociales, a partir de la Encuesta Regional y de un conjunto muy amplio de Entrevistas Individuales en profundidad, así como “Grupos Motivacionales” implementados en distintas áreas y sectores socioeconómicos del Departamento de Colonia.

Se consideró importante para apreciar los “escenarios” previstos por la población, conocer las imágenes sociales sobre Colonia, como consecuencia de los impactos del Puente, en relación a hipotéticas pautas de desarrollo de la ciudad. En este sentido, se evaluaron las percepciones sobre las transformaciones futuras de Colonia, en el escenario del Puente, a partir de los elementos e hipótesis de las Investigaciones referidas. Los resultados para cada una de las diferentes representaciones, se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 31

IMÁGENES SOBRE LAS TRANSFORMACIONES FUTURAS DE COLONIA

(% ACUERDO CON CADA IMAGEN, SI AREA DE RESIDENCIA)

AREA RESIDENC. / IMÁGENES FUTURAS DE COLONIA	COLONIA SAC.	COLONIA	R.URBANO	MALDONADO	MONTEVIDEO
Barrio Coqueto	59	77		48	60
Periferia	20	26		3	23
Polo Desarrollo	27	35		46	53
Ciudad como Montevideo	33	39		37	28
Lugar de paso	58	62		75	73

Fuente: Encuesta Regional de Opinión Pública Diciembre 1998. FCS Depto Sociología.

Los resultados obtenidos permiten apreciar que las imágenes de la población relativas al futuro de Colonia, en el escenario del Puente Binacional, apuntan más en todas las regiones relevadas, a que dicha Ciudad se transforme en un “Barrio Coqueto” de Buenos Aires, y en segundo orden a que sea un “lugar de paso” para los argentinos. Tales imágenes o representaciones sociales de la población, se mantienen cuando relacionamos la información según el nivel socioeconómico de los encuestados.

Estas tendencias expresan evaluaciones implícitas de la población en términos de lo que actualmente es Colonia, y lo que llegaría a ser una vez construido el Puente. En ese plano, la población no visualiza a Colonia ocupando un futuro espacio de dinamismo productivo en la región, así como tampoco ocupando un espacio económico como periferia del dinamismo productivo de Buenos Aires.

Asimismo, no se percibe a Colonia con un crecimiento que la lleve a niveles de una ciudad tal como Montevideo. Pero en cambio, se la considera transformándose en un espacio exclusivo para residencia de argentinos y como un lugar de paso para ellos, todo lo cual implica que no se visualiza a Colonia en el futuro, condicionada por el Puente Binacional, con un desarrollo autónomo y que, desde percepciones que no admitirían una ocupación plena del espacio local por los argentinos, le reservan y admiten para dicha área, un destino de asentamiento o pasaje selectivo de flujos argentinos, lo más similar o incluso superior, al estilo de vida de uruguayos “buena gente”.

En síntesis, puede afirmarse que el amplio espectro de opiniones monitoreadas a través de las Encuestas de Opinión Pública Regional realizadas por la Facultad de Ciencias Sociales, configuran a nivel general del análisis, posicionamientos diferenciados según regiones, de las percepciones de la población relativas al Proyecto del Puente Colonia – Buenos Aires.

Así como se evaluaron los niveles de aceptación de la obra, ha sido de interés conocer, desde un sentido impresionista e inmediato, lo que la población quiere que ocurra y no ocurra a partir de la construcción del Puente Binacional. La mera aplicación de esas interrogantes, provoca un elevado porcentaje de “No sabe”-“No contesta”, indicativo de una inestructurada percepción de los riesgos, - pocas certezas y muchas incertidumbres -, que produciría la obra.

No obstante, entre las personas que responden, las opiniones respecto a lo que se desea que "ocurra con el Puente", se centran en que "Aumenten las fuerzas de trabajo" y "Que mejore la economía y las inversiones"; siendo ello significativo de expectativas individuales hacia los efectos positivos inmediatos en la coyuntura económica local y regional. Por otra parte, las expectativas, más próximas a procesos de desarrollo más complejos y de largo plazo, como las referidas a la educación, calidad de vida e intercambios socio-culturales, no alcanzan un peso relevante en la percepción de la población.

Respecto a lo que se desea que "no ocurra con el Puente", las expresiones son igualmente inmediatistas, no emergiendo centralmente la importancia de áreas de riesgo social como la pobreza, la identidad o el medio ambiente. Así, en el departamento de Colonia principalmente, no se quiere que "aumenten los robos y la delincuencia"; en Montevideo que no haya "invasión de argentinos"; en Maldonado que no se perjudique el medio ambiente y en Rocha que no aumenten los robos y que "no invadan los argentinos".

Tales expresiones, no centradas en los efectos específicos del Puente Binacional en su entorno y su impacto social, permiten apreciar una preocupación aplicable a cualquier Proyecto de esa envergadura, e implican bajos niveles de reflexión de la población acerca de la obra, que se manifiestan por un generalizado posicionamiento ideológico actitudinal, con que las personas se representan su vida e inserción en la sociedad; más que por una percepción racional ante las especificidades de la obra.

Por otra parte, las expectativas de la población, sobre las consecuencias previstas a nivel del empleo, el ingreso, las nuevas oportunidades, el medio ambiente, la seguridad personal, etc. son coincidentes con sus deseos más generales, expresados respecto de lo que ocurra y no ocurra a partir de la construcción del Puente.

En definitiva, los resultados obtenidos permiten concluir, que si bien surgen valoraciones diferenciadas en la población según región, asimismo existen ciertos imaginarios colectivos "más ocultos", que enfrentados a cambios más acelerados y fuertes, como los que puede provocar la construcción del Puente, en sus incertidumbres e inquietudes no se desprenden, - y aún tienden a perpetuarlo-, de un anterior modelo de país, que ya no puede hacerse cargo de tales cambios.

Así por ejemplo, las imágenes y percepciones de los habitantes de Maldonado, sobre las consecuencias de la integración regional con Argentina, están estrechamente asociadas a la consolidación y expansión del turismo en Maldonado - Punta del Este, y al "marco de referencia y socialización cultural", en que se desenvuelve un área expuesta desde hace décadas a los impactos socioeconómicos y culturales del turismo internacional.

Por otra parte, la población local de Colonia, si bien considera positivas las consecuencias de la mayor integración regional, tiene expectativas y temores diversos, frente a sus potenciales impactos. Ello resulta claro, cuando se analizan las imágenes locales acerca de los impactos de la integración física binacional. En efecto, existe entre los colonienses una inquietud, por que la invasión de turistas argentinos significará una pérdida de su identidad cultural (tranquilidad, estilo de vida, etc.); así como por el tipo de gente que llegaría a su comunidad.

Cuadro 32

**EFFECTOS PREVISTOS DE LA INTEGRACION REGIONAL CON ARGENTINA
(Puente Colonia – Buenos Aires)**

EXPECTATIVAS POSITIVAS POR CIUDAD (% s/total respuestas) *

EFFECTOS PREVISTOS SOBRE:	(S.OESTE) COLONIA CAPITAL	(S.OESTE) COLONIA RESTO URB.	(A.METROP.) MONTEVIDEO	(S.ESTE) MALDONADO
EMPLEO	51	72	49	65
INGRESOS	52	64	44	66
M.AMBIENT E	14	13	11	5
SEGURIDAD	19	12	15	4
ESTILO VIDA	27	24	21	16

Fuente: Encuesta Regional de Opinión Pública. 1998-99. FCS- Com.Nac. Puente Colonia – Bs. As.
; Excluye Respuestas Neutras y Negativas.

En definitiva, los datos del cuadro anterior, permiten ilustrar las diferencias de opinión y expectativas de la población local, en función su lugar de residencia. De tal forma, los efectos previstos sobre la generación de empleos a nivel local y regional, recogen los mayores índices de expectativas positivas, particularmente en las áreas urbanas de Colonia y en Maldonado. Una pauta similar, surge con relación al aumento de los ingresos, como impacto de la Integración Física con Argentina. No ocurre lo mismo, con los efectos previstos sobre el medio ambiente y la seguridad personal, en la medida que las expectativas favorables son totalmente minoritarias, en todas las regiones. Con respecto a los efectos sobre el estilo de vida local, las expectativas no son tampoco muy favorables. En definitiva, estos datos expresan algunas interrogantes sustantivas que las sociedades locales, se plantean con relación a los escenarios de incertidumbre que a su juicio, implican los procesos de Integración regional y física.

Por otra parte, a los efectos comparativos y como marco de referencia, se introduce la evaluación sobre los efectos que las obras de infraestructura e inversión (calles, rutas, edificios públicos, shoppings,) en curso, tienen sobre las comunidades locales. Los resultados obtenidos, permiten apreciar en algunos casos, una correspondencia con los presentados previamente. Por una parte, resulta claro que las evaluaciones más positivas en todas las regiones analizadas, surgen con respecto a los efectos sobre el aumento del empleo y la mejora del nivel de vida y los servicios públicos. Debe destacarse que existen diferencias regionales apreciables en la evaluación pública de estas obras, lo cual está condicionado por el tipo de obras realizadas, y su impacto real en la comunidad local.

Cuadro 33

EFFECTOS DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN LA COMUNIDAD LOCAL**EVALUACIONES POSITIVAS POR CIUDAD (% s/total respuestas) ***

EFFECTOS S/CIUDAD (REGION)	MONTEVID.	COLONIA (SUROESTE)	MALDONAD O (SURESTE)	SALTO (LITORAL)	RIVERA (NORESTE)
M.AMBIEN T	31	54	29	12	42
SERV.PUB L.	52	55	46	32	52
EMPLEO	57	38	42	87	41
NIVEL VIDA	52	47	43	67	47

Fuente: Encuesta Regional Mayo 1999 Convenio FCS – DINAMA-MVOTMA
Excluye Respuestas Neutras y Negativas.

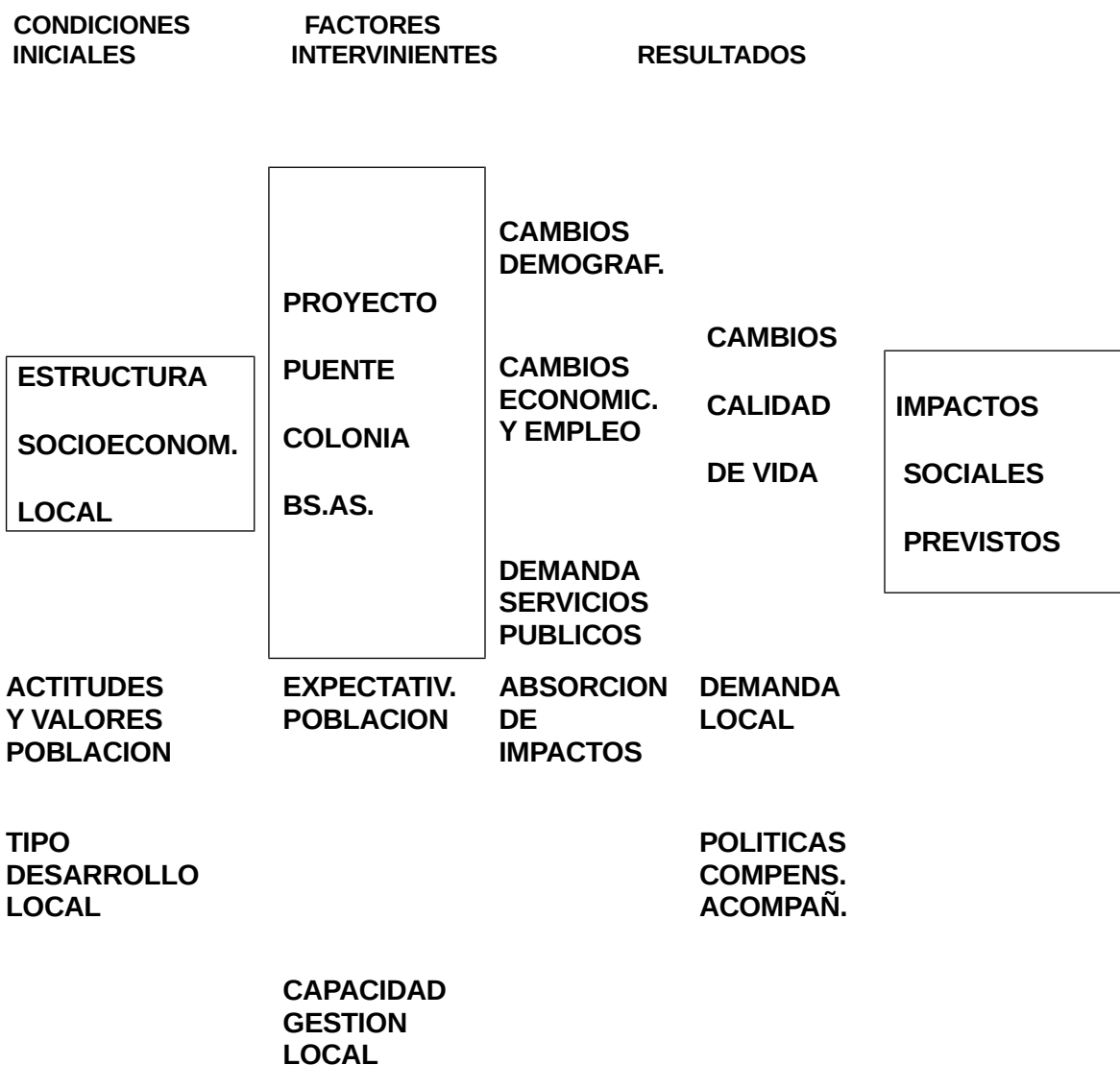
Finalmente, como marco de referencia para la comprensión global de los complejos procesos involucrados, elaboramos un Diagrama - que se presenta a continuación -, donde gráficamente se resumen las principales variables o dimensiones de análisis que deben considerarse para evaluar integralmente los impactos sociales del Puente Binacional. Tal como hemos señalado previamente en esta Publicación, nos hemos concentrado en algunas de estas dimensiones, en función a los objetivos planteados, pero no cabe duda que para lograr una visión más comprensiva es necesario estudiar los otros factores interactuantes.

Bajo esta perspectiva y sintéticamente planteado, apreciamos según este Diagrama, que teóricamente existen un conjunto amplio de variables que operan en la determinación de impactos sociales de un gran Proyecto – como el Puente Colonia- Buenos Aires-, entre los cuales a su vez existe un considerable feedback o retroalimentación.

En primer lugar surgen como factores fundamentales las condiciones iniciales, que funcionan como factores independientes, a saber : Las condiciones socioeconómicas existentes en la región o comunidad ; las actitudes, valores y expectativas prevalecientes en la población, el tipo de Desarrollo Local ; y la capacidad local de gestión y planificación. En nuestro caso incluimos entre estas variables al Proyecto específico - el Puente Binacional -, por constituir el factor estratégico. En segundo lugar, surgen un conjunto de factores intervinientes relevantes, que a su vez se interrelacionan con los cambios previstos y los resultados o impactos.

DIAGRAMA GLOBAL PARA EVALUACION DE IMPACTOS SOCIALES

INTERRELACION DE VARIABLES (Proyecto Puente Colonia - Buenos Aires) *



Fuente: En base a Veiga, D. "Desarrollo Local e Integración Regional".FCS-CSIC 1995.

5) SINTESIS DE IMPACTOS SOCIALES PREVISTOS DEL PUENTE BINACIONAL

En síntesis, el análisis de impactos sociales de la Integración física entre Uruguay y Argentina, a partir de la construcción del Puente Binacional Colonia - Buenos Aires -, se inscribe en el contexto de una problemática global y relevante para la sociedad uruguaya durante los próximos años: las transformaciones y consecuencias sociales de la Integración Regional al Mercosur.

En esta perspectiva, asumimos la hipótesis que el Desarrollo Local (en Colonia y otras áreas del país), se potenciará como resultado de la confluencia de procesos exógenos de expansión y acumulación de recursos -a través de la construcción del Puente Binacional - y del aumento de la capacidad endógena, que contribuya a materializar el bienestar de la población, a través de la organización e innovación local.

Asimismo la progresiva inserción del Uruguay en el proceso de Integración Regional, tendrá como uno de sus principales resultados la profundización de las tendencias de reestructuración productiva, territorial y socioeconomica. Así por ejemplo como resultado de esta profundización en las tendencias anotadas, es previsible que:

- se incrementen las desigualdades regionales y se reordene el territorio en función a la diferente inserción en el espacio regional;
- se diversifique y especialize la producción sectorial y regional;
- se consoliden los sistemas binacionales de ciudades;
- se relocalize población a partir de nuevos flujos migratorios;
- se establezcan nuevas pautas de "cultura urbana", a partir de los efectos de la trasnacionalización y globalización tecnológica.

En definitiva, asumimos que **los cambios socioeconómicos y demográficos previstos a nivel local y regional, inducirán nuevas pautas de consumo y comportamiento, tanto por parte de los nuevos inmigrantes, como por la población preexistente. Lo cual implicará para la sociedad local, diversos desafíos asociados a la transformación de sus organizaciones, principalmente aquellas del ámbito sociocultural.** Seguramente en esas áreas, se jugarán las posibilidades de integración de la comunidad en un proceso de desarrollo dinamizado por la realización de dicha obra binacional. (Mazzei y Veiga op.cit).

En este contexto, **se deberán implementar un conjunto de medidas prioritarias, debiéndose prever una adecuada estructura institucional, a los efectos de la programación, ejecución y coordinación de las acciones de acompañamiento, vinculadas con la obra binacional en materia de desarrollo socioeconómico, infraestructura y ordenamiento territorial.** Así por ejemplo, se ha planteado la creación de una sociedad mixta de desarrollo y ordenamiento territorial de Colonia, que permita integrar los esfuerzos del sector público y privado.

Por otra parte, el análisis de Encuestas de Opinión Pública, demuestran que ante el simple conocimiento de la iniciativa del Puente por la comunidad local, surgen actitudes de generalizada incertidumbre ante los eventuales impactos negativos del rápido crecimiento del flujo poblacional argentino sobre la identidad local y el estilo de vida coloniense. Esa inquietud, -manifestada tanto por opiniones favorables como contrarias a la realización de la obra-, representa una polémica inscripta dentro de la esperada reacción de toda comunidad ante un proceso de cambio o innovación, y refleja la subjetividad que manifiestan diversos actores sociales y organizaciones de Colonia ante esa eventual alteración de su estilo de vida.

En dicho sentido, corresponde destacar a título de ejemplo, que a nivel del ámbito social, **se han identificado un conjunto de medidas de acompañamiento y compensatorias destinadas a minimizar los aspectos negativos, y maximizar los componentes positivos de la obra binacional.** (ver cuadro adjunto).

Por último, enfatizamos que **los elementos considerados, se inscriben bajo un enfoque prospectivo, en el sentido de contribuir a perfilar "imágenes de futuro" para nuestra sociedad, y en tal medida buscan representar una imagen socioeconómica de una comunidad o región en escenarios a corto y mediano plazo.** Ello nos permite en el caso del área fronteriza de Colonia, formular hipótesis de trabajo, anticipar tendencias futuras, y por lo tanto contribuir a definir mecanismos de discusión, participación y concertación entre los diferentes actores sociales que intervendrán en Proyectos tan complejos como el Puente Binacional. En dicho contexto, **la identificación de problemas y situaciones nuevas - a pesar de la incertidumbre de las estimaciones prospectivas -, ofrece elementos indispensables para la acción político-institucional, tanto a nivel del Estado como del ámbito privado.**

Profundizando en los Estudios de Caso de sociedades locales dinámicas, en el próximo capítulo, se analizan los impactos sociales del Turismo, a partir del análisis entrevistas e Informantes calificados de Maldonado-Punta del Este.

SINTESIS DE IMPACTOS SOCIALES PREVISTOS**Y PRINCIPALES MEDIDAS PROPUESTAS *****PROYECTO DEL PUENTE COLONIA - BUENOS AIRES**

AREAS	IMPACTOS POTENCIALES	MEDIDAS	ACCIONES NECESARIAS	FASE APLIC
Empleo	Generación Empleos Directos e Indirectos	Capacitación y Reconversión Laboral	Cursos de Capacitación	Const y Oper.
Educación	Aumento de Demanda Educación: Primaria Secundaria Técnica	Creación de Infraestruct. Adecuada, Nuevos Cursos y Curricula.	Ampliación y construcción Escuelas y Liceos. Capacitación Docentes	Const y Oper.
Salud	Aumento Demanda Sanitaria	Programas de Prevención y Educación	Adecuación de Infraestruct. Sanitaria Vigilancia Epidemiológ.	Cons y Oper.
Identidad Cultural	Pérdida de Valores Culturales y Riesgo Desarticulación Social	Promoción y control de valores, Patrimonio e Identidad cultural.	Seguimiento Sociológico del Proyecto. Difusión y promoción cultura local	Cons y Oper.
Seguridad Personal y Pública	Aumento de Inseguridad Personal y Pública	Prevención y Control de Problemas de Inseguridad	Refuerzo de Medidas de Seguridad y Coordinación Autoridades Públicas	Cons y Oper.

*Fuente: Mazzei, E. y Veiga, D. (1994). Estudio de Impacto Social. Convenio Depto. de Sociología. Fac. de Ciencias Sociales – Comisión Nacional del Puente Colonia- Buenos Aires.

CAPITULO 5

CALEIDOSCOPIO SIN ESPEJOS:

IMÁGENES FRAGMENTADAS DEL TURISMO EN MALDONADO*⁷

*Verónica Filardo

Introducción:

Los impactos del turismo en el departamento de Maldonado.

En primer lugar, se presentan algunos datos importantes para apreciar la magnitud del fenómeno turístico en Maldonado, que sirven como marco de referencia al análisis cualitativo realizado en base a una serie de Entrevistas a informantes calificados (técnicos y jerarcas de la IMM, asistentes sociales, profesores y empresarios), sobre las imágenes sociales y los impactos del turismo internacional en dicha área. **En tal sentido, la hipótesis de trabajo asumida, es que el turismo internacional en Maldonado, constituye una dimensión central de la globalización económicas y del consumo, con profundas manifestaciones e impactos en la sociedad local.**

Es sabido que el turismo constituye el motor de las transformaciones y el crecimiento del departamento de Maldonado. Sin embargo, no es homogéneo al interior de su territorio, y el impulso que Punta del Este le imprime, no es comparable a otras zonas del departamento. La estructura del PBI del departamento de Maldonado, muestra la impronta del turismo, concentrando en los sectores Comercio/Servicios y la construcción el 65 % de su PBI (con mayor importancia relativa al resto de los departamentos del interior).

Cuadro 34

ESTRUCTURA ECONÓMICA DEPARTAMENTAL MALDONADO 1993

Sector	% Valor Agregado Bruto		
	Maldonado	Interior	Total País
Prod. Primaria	4.4	18.1	7.6
Ind. Manufacturera	6.3	15.9	22.2
Comercio y Servicios	50.7	46.3	54.7
Construcción	28.2	8.4	5.3
Gobierno	10.4	11.4	10.2
Total	100%	100%	100%

Fuente: Maldonado. Serie la Economía Uruguaya de los 90. GII-E-FCE 1996.

⁷ Versión Corregida del Documento de Trabajo del Proyecto FCS-CSIC, donde la Prof. V.Filardo efectúa el análisis cualitativo de entrevistas realizadas a informantes calificados de Maldonado.

Asimismo, la distribución de la PEA del departamento (12 años y más) se corresponde con la estructura económica sectorial, en la que predomina los Servicios y el Comercio (claramente articulados con las actividades turísticas) y que concentran más del 50 % del total.

Cuadro 35

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD (1996)

Actividad	Maldonado (%)
Agricultura y Ganadería	5.4
Industria	7.6
Construcción	13.4
Comercio, restaurantes y hoteles	20.5
Servicios comunales, sociales y personales	31.6
⁸ Otras	21.5

Fuente: Maldonado. Serie la Economía Uruguay de los 90. GIIE-FCE 1996.

Por otra parte, el crecimiento del turismo es sostenido en Punta del Este. A modo de ejemplo, según datos extraídos de la Revista Propiedades, el ingreso turístico en Punta del Este (cifras oficiales del Ministerio de Turismo) tuvo un incremento del 51.1 % entre 1991 y 1996.

Cuadro 36

INGRESO TURÍSTICO EN Punta del Este	
1991	U\$S 191.753.000
1996	U\$S 289.664.000

El principal origen de los turistas de Punta del Este es la Argentina:

“El Gran Buenos Aires sigue siendo el gran centro emisor de turistas hacia Uruguay. De allí provienen el 84.3% de quienes utilizan su propia vivienda para alojarse y el 56.6% de quienes arriendan, según datos de 1991. (...) Casi el 94% de los dueños extranjeros de viviendas en nuestro país, provienen de la República Argentina”. (Revista Propiedades, 1997)

⁸ Incluye transporte, almacenamiento y Comunicaciones con un 3.2%

2) Las nuevas tendencias del turismo

En primer lugar, debe señalarse que durante los últimos años, el flujo turístico señala tendencias diferenciales a nivel internacional, que afectan sin duda el modelo tradicional de “funcionamiento” de Punta del Este. Una de las diferencias más notorias es la disminución del tiempo de vacaciones promedio de los turistas. Lo que tradicionalmente consistía en 2 o tres meses corridos, consistente en la “temporada en Punta del este”, se ha convertido en 15 días, o menos. Esto modifica sin lugar a dudas los mecanismos que predominaron en relación al alquiler de viviendas para el verano, que pasan a tener contratos “semanales” o Quincenales”. Por otra parte el desarrollo de la comercialización de “tiempos compartidos” y la reconversión de la hotelería tradicional a este tipo de sistemas, acompaña, también el proceso de reducción del tiempo de instalación en Punta del este y la oferta de otro tipo de servicios asociados,

Indudablemente, este funcionamiento del mercado de turistas, lesiona fuertemente a un sector social, fundamentalmente de la clase media-alta, que siendo propietarios de un apartamento o casa en Punta del Este, recibían ingresos anuales a partir del alquiler de su propiedad en el verano. La concentración del capital que parece asociada (básicamente a partir de cadenas hoteleras) en torno a este nuevo modelo turístico, afecta a esa masa de pequeños inversores individuales que caracterizaron la oferta inmobiliaria de Punta del Este en los últimos años. En la medida en que esta tendencia se acrecienta, es probable que las condiciones de “rentabilidad” de las inversiones inmobiliarias en Punta del Este sean sistemáticamente menores, pudiendo incluso generar una baja sustantiva del valor de las propiedades en el Balneario.

*“Hay procesos que en principio parecen irreversibles porque aparte son tendencias mundiales, en cuanto a periodos mucho mas cortos de vacaciones y distribuidos a lo largo del año, Es una realidad que aparece como de difícil reversión. **Eso hace pensar que el crecimiento estaría dado por el lado de hotelería de tiempos compartidos, mas que por el lado de lo que era tradicional, de los residentes, o los alquileres tradicionales.** Eso ha cambiado, ha cambiado la comercialización, incluso a través de las propias inmobiliarias, ya se ... lo común es el alquiler de 15 días el alquiler incluso semanal, se terminó aquello de 2 meses, 3 meses. Entonces pensamos que el crecimiento está por ese lado.” (Liga de Turismo)*

En este contexto, los desafíos que enfrenta la ciudad de Maldonado, están dados por la impronta del tipo de desarrollo que la distingue, básicamente asociado al turismo de Punta del Este. Las condiciones actuales de este desarrollo, no obstante, señalan variantes respecto a una década atrás, lo cual muestra el alto dinamismo del proceso. Dado la anterior, este objeto de estudio debe abordarse desde un marco analítico complejo, que permita captar el movimiento (y sus consecuencias móviles en distintas dimensiones). La fijación del objeto, de sus características así como de las relaciones entre las distintas dimensiones, sería una aproximación errónea. Esta dificultad es la que sin duda se enfrenta en el diseño de políticas sociales, que se orientan sobre un objeto que está en constitución, y alta velocidad de movimiento.

3) El modelo de desarrollo basado en el turismo

La sociedad fernandina, como producto de un modelo de desarrollo basado en el turismo, y en la dinámica de su mercado de empleo, recibe contingentes (que se incrementa sostenidamente) que pasan a engrosar su población durante tiempo variable. Tanto sea en calidad de “turistas”, como en calidad de “migrantes temporales”, durante la zafra de verano, o como nuevos residentes del departamento, los impactos que produce este fenómeno se proyectan sobre diferentes dimensiones.

“ Otra de la características que está cambiando en el departamento es que sin duda lentamente, pero abriendo a un turismo mas internacional, implica un cambio en las costumbres, etc. El tema de la cantidad de residentes argentinos (y también de otras nacionalidades) y la rotación permanente de gente que viene a instalarse, argentinos, gente de Montevideo, brasileños , españoles, es importante. Todos los años, y eso hace que sea un tipo de sociedad muy especial.”

Así por ejemplo, preservar la identidad, el desarraigo, problemas de integración social, anomia, xenofobia, son algunos de los temas que preocupan a diferentes actores locales. Son temas centrales en la agenda pública de Maldonado y son objeto de debate en diferentes instancias y desde diferentes ópticas.

*“ Y eso tiene sus pro y sus contras. Son sociedades ricas pero también tiene un desarraigo, hay toda una serie de connotaciones... .Son (sociedades) mucho más abiertas,... Esta cambiando en los últimos años, porque de alguna manera, Maldonado y Punta del Este antes estaban mas separados. Maldonado de alguna manera mantenía sus características. Hoy por hoy **Maldonado se está abriendo, se está integrando, está haciendo un todo con Punta del Este**, que todavía es lenta esa integración (es una sociedad completamente distinta a la de San Carlos, que es una sociedad absolutamente cerrada en su forma de ser...) que un poco, creo y pasa un poco también en Colonia, nosotros sostenemos que uno de los puntos que hay que atacar, en la medida en que es un mundo que está cada vez mas globalizado, pero que en el tema del turismo, sin duda que es en los que mas se nota y aparecen destinos todos los días. **Una de las cosas que hay que hacer es fortalecer sus identidades. Pero buscar las identidades no es encerrarse. Punta del Este tiene que saber porque es un lugar ...pero para abrirse no para cerrarse, lo mismo San Carlos, y Maldonado. distinguido en las diferencias y fortalecer esas ventajas comparativas, (...)** Trabajar para preservar la identidad, no tiene que ser de ninguna manera cerrarse. “ (Liga de turismo)*

Otra característica relevante que se manifiesta con claridad, es en torno al flujo de residentes permanentes en el balneario. No sólo se constata una tendencia al crecimiento relativo de ello, sino que constituye uno de los ejes en que se basa la propuesta de la Liga de Turismo para la promoción de Punta del Este. No obstante se reconocen límites y riesgos en la instalación de incentivos para este objetivo, si se llegara a “convertir en una gran ciudad”, lo cual podría traer externalidades negativas para el desarrollo de Punta del Este como centro turístico internacional.

“Punta del Este es un lugar que es buscado para vivir. Por las características que tiene Punta del Este, por la calidad de vida que significa vivir todo el año, en Punta del Este, hace que sea buscado como un lugar para vivir. Lo cual da terreno, con una proyección importante, que pensamos que incluso habrá que buscarle políticas de incentivo para eso. En cuanto a las políticas de repente, fundamentalmente a través de algo que tímidamente es superficial, a través de incentivos por ejemplo a través de sociedades europeas, o de Estados Unidos, a nivel de tercera edad o gente que va dejando sus.... buscan en su retiro calidad de vida, gente de muy buen poder adquisitivo, y (los alemanes que van a España) ese es un camino que pensamos que se puede dar. Pensamos que da para mucho mas el crecimiento de residentes habituales pero tampoco, podemos transformarlo en una gran ciudad, porque entonces iría contra la mismas esencia, pero creo que todavía estamos lejos de eso.” (Liga de Turismo)

La estacionalidad

La estacionalidad puede verse como uno de los temas relevantes de análisis. En tal sentido, un mismo tema es visto desde ángulos sumamente diversos, y en función de la posición que ocupe el entrevistado, reviste significaciones distintas. No es una figura que se componga de la misma imagen reflejada a través de espejos, sino una compleja síntesis de imágenes distintas y fragmentadas.

La lucha contra la estacionalidad **para los empresarios** significa romper con la dependencia del verano, y apuntar a la captación de otros mercados, a la diversificación de la oferta, al rendimiento de las instalaciones de la ciudad, de la infraestructura, etc.

“Fundamentalmente creemos que el desafío o el crecimiento hay que buscarlo en romper con la dependencia o la estacionalidad del mes de enero, apunta todas las baterías a romper con eso. (...) Está cambiando lentamente. Hay cosas contra las que no se puede luchar sin duda que si vamos a apuntar exclusivamente a sol y playa, vamos a trabajar del 15 de diciembre a febrero con suerte, pero hay una oferta fuera de sol y playa que permite trabajar fuera de esos meses y en eso hay que seguir (no se requieren grandes inversiones) Hoy te diría que muchos de los hoteles ya tienen sus piscinas, atractivos para fuera de temporada, Eso ha ido cambiando, la actividad a través del CONRAD ha sido realmente importante, ha habido, hay una actividad de espectáculos que se ha mantenido a lo largo del todo el año....” (Liga de Turismo)

Para los docentes, el verano también constituye un foco de lucha, pero en un nivel muy distinto. El verano constituye un “espacio” en que los jóvenes, (adolescentes y niños) reciben una serie de modelos de comportamientos, pautas de conductas, lenguaje, etc, que “importan” modificando las suyas. En el verano se vive “una vida que no es la propia”, se emulan condiciones sociales ajenas, se modifica el “estilo de vida”. La lucha de los docentes, y de los centros de enseñanza se orienta a “volver a la normalidad” a los jóvenes que se “alienaron” durante el verano. Lucha eterna, luego de 8 meses de trabajo, cuando parece que el enemigo empieza a vencerse, reaparece nuevamente, sin posibilidad de enfrentarlo de nuevo, hasta que se haya ido.

“El ingreso acá es desparejo pero alto y (el consumo) con el espejo de la población flotante. La tapa de la revista GENTE no es la realidad nuestra. Es muy distinta, pero los muchachos quedan muy consustanciados con eso. Acá viene gente con mucho dinero, y viene gente que ahorra un año para deparramarlo todo en una semana. Modelos a imitar que son nocivos, que son cosas que nosotros tenemos que combatir el resto del año, en marzo habla de una manera y en noviembre de otra. En enero vuelven a estropear el trabajo que hemos hecho. (la forma de vivir, de vestir, de hablar)”. (entrevista en liceo)

Los Técnicos del área social de la IMM visualizan en la estacionalidad el cambio de conductas, de espacios, de hábitos, de valores. Describen una suerte de “esquizofrenia social” en el verano.

Punta del Este: la ventana al mundo

Las visiones de Punta del Este admiten imágenes diversas entre los entrevistados. En este caso, quizá, mucho mas pronunciadamente que en otros, la posición en el espacio social determine las miradas y condicione las diferentes “representaciones” que ofrecen los sujetos entrevistados sobre el mismo objeto.

Una de las representaciones que surgen de las entrevistas, alude a la necesidad de colocar “estratégicamente” a Punta del Este, en el concierto internacional. La estrategia según este discurso refiere a Punta del Este como destino turístico para diferentes mercados internacionales. No obstante, el discurso plantea la articulación de estrategias en la que el turismo potenciaría el sector productivo de bienes transables. La lógica argumentativa, se base en la combinación del posicionamiento turístico de Punta del Este, con la posibilidad de “mostrar” al Uruguay, en relación a la producción en diferentes rubros. Se sugiere realizar eventos dirigidos a la promoción de productos nacionales en el centro turístico por excelencia del Uruguay. Lo cual está implícito en la argumentación de la realización de la EXPO URUGUAY en Punta del Este, en la medida que el turismo regional convoca a la “clase empresarial del Mercosur”, y a través de esta captación, la “muestra” de la producción uruguaya, cuando los empresarios veranean, traería beneficios adicionales para el desarrollo comercial del Uruguay.

El discurso de un posicionamiento “estratégico” de Punta del Este articula la necesidad de que el balneario pase a ser un vehículo de promoción del Uruguay, y un motivo de “orgullo de los uruguayos”, como producto de exportación.

*“Punta del Este debería intentar difundir lo que representa el turismo para el resto del país en cuanto a consumo, a la producción uruguaya, que se consume en las temporadas turísticas, con lo que tendría que ser **Punta del Este como vidriera, , como plataforma de lanzamiento y de conocimiento de la producción uruguaya**, que no se usa, nos usa Argentina como vidriera, y nosotros no lo usamos. Nosotros hemos tenido reuniones con el LATU, para hacer la Expo Uruguay, que se haga en Punta del Este, **si acá está la clase empresarial del Mercosur, fundamentalmente en enero, está toda acá**. Porque no aprovecharla para mostrar la producción, los vinos, todo....Punta del Este es parte del Uruguay, que no quiere decir que todos tengan acceso.... ojalá, Ojalá todos los que vinieran fueran extranjeros y tuvieran divisas, ojalá. No es así, eso hay que entenderlo, **pero es un producto de exportación. (...)** También lo decimos, **queremos que Punta del Este sea motivo de orgullo para los uruguayos**. Nos pasa cuando por ejemplo vas a Brasil y ves un producto de CONAPROLE en una góndola, y que orgullo estás, aunque no tengas nada que ver con la actividad. y es o mismo para Punta del Este. Debe ser un motivo de orgullo para todos los uruguayos.” (Liga de Fomento de Turismo Punta del Este) .*

Desde otra perspectiva complementemente diferente, la imagen del departamento de Maldonado revela una representación prácticamente irreversible de diferenciación regional de Maldonado con respecto a otras regiones del país.

“El departamento de Maldonado se transforma en una capital económica del país, el dinero va a pasar por acá, y va a pasar a ser un centro de poder cada vez mayor. Hay tanto capital invertido acá, que nadie se va a jugar que esto se caiga, esto no puede caer, tiene que seguir subiendo. Es impresionante el capital que hay acá, hay muchos intereses...”

4) El impacto social

En este sentido, se reconoce una serie de impactos que afectan el desarrollo social de Maldonado, especialmente, a partir del direccionamiento de un mercado de trabajo estructurado en torno a la zafra turística que imprime Punta del Este al Departamento.

Una de las consecuencias inmediatas que se derivan de este proceso de crecimiento es la afluencia de población: migrantes que buscan colocarse en el mercado laboral, que se reconoce como más dinámico que el existente en otras regiones del país. La migración trae asociado una serie de “problemas sociales”, muchos de ellos de “difícil solución”, que hace necesario la intervención del Estado, o de los gobiernos locales.

Los Asentamientos Precarios

Una de las consecuencias reiteradamente mencionadas en relación a las transformaciones sociales y territoriales refiere a las soluciones habitacionales de estos sectores, que desde hace varios años, migran al departamento, orientando su desplazamiento territorial básicamente en la búsqueda de trabajo. Existen asentamientos irregulares en el departamento de Maldonado, que crecen en número y en cantidad de habitantes, con una tendencia sostenida y creciente. Los problemas sociales que se derivan de este fenómeno son muchos, así como los conflictos que surgen a partir de su existencia en el contexto de “vidriera al mundo”, la multiplicidad de actores con intereses y perspectivas diferentes, que se delatan ineludiblemente en las entrevistas realizadas. La intervención municipal en el asunto, tiene también un lugar primordial en los discursos relevados que se analiza a continuación.

En gran medida todos los discursos, convergen en que el problema de vivienda es uno de los que constituyen desde el punto de vista social, los temas más urgentes del departamento de Maldonado. La inmigración, producto de un mercado de empleo más dinámico que en otras regiones del país, ha generado grandes aluviones de población a la región, que ésta no ha podido absorber adecuadamente. A consecuencia de ello, la creación de asentamientos irregulares, como solución habitacional de los migrantes, en principio transitoria, adquiere magnitudes cada vez mayores en por lo menos tres sentidos: la migración sigue en aumento, la tendencia a los asentamientos no se ha revertido (y aumenta), no se avisan políticas públicas ni suficientes ni adecuadas para poder invertir esta situación. Las condiciones aún se agravan en la medida en que el mercado de trabajo ha modificado su comportamiento en relación a años anteriores, (la construcción ha enlentecido su ritmo, y por tanto se ha contraído su capacidad de “empleabilidad”) por lo que las posibilidades de que el libre funcionamiento del “mercado” suponga que las soluciones de estos sectores en cuanto a su capacidad de regularizar autónomamente sus situaciones de vivienda parecen alejarse del horizonte de lo probable.

“hay un tema que está en el gran debe, y es todo lo que tiene que ver con la inmigración que ha recibido Maldonado en los últimos años, y no estaba o no se dieron las condicionantes para solucionar todos los problemas de vivienda. Al revertirse la situación, fundamentalmente en la industria de la construcción, que ha tenido un enlentecimiento, muy visible, eso ha generado problemas, en lo que tiene que ver con asentamientos, problemas de seguridad problemas de subempleo, que hasta ahora nos se han podido solucionar. Es un proceso lento. Hay un proyecto para erradicar un asentamiento pero esta complicado ese tema.”

En ese sentido inmediatamente entra en escena la actuación de las políticas públicas en torno a la situación de vivienda. Los discursos y perspectivas en relación a ello, son claramente diferenciales entre los entrevistados.

Desde el ámbito empresarial la problemática se percibe vinculada básicamente a cuatro aspectos:

- 1) la “permisibilidad del Estado” en relación a los asentamientos irregulares tienen efectos inmediatos sobre el derecho de propiedad. Los asentamientos no sólo ocurren en propiedades fiscales. La localización en propiedad privada, afecta la “seguridad jurídica” en torno a las inversiones privadas, base del desarrollo de la región.
- 2) Las “promesas” del Estado de solucionar habitacionalmente a las familias en estas situaciones irregulares, potencia el crecimiento de esta alternativa y genera tratamiento diferencial en relación al esfuerzo que realiza otro sector de la población que opera bajo las “reglas del mercado”
- 3) La existencia de asentamientos irregulares, asociados a la marginalidad, tiene consecuencias sobre la actividad estratégica en la que se basa el desarrollo del Punta del Este y la región. Se colocan los ejemplos de Acapulco y Río que han enfrentado un descenso de su actividad turística, la calidad de vida, y capacidad de generación de empleos, a consecuencia de una falta de “control” del crecimiento de esta manifestación de la “cuestión social” .
- 4) Los “costos” sociales y económicos, de mantenerse esta situación (y más aún en el caso de crecer) serán a largo plazo mucho mayores.

*“ Y... el tema aparte es que pensamos que son situaciones muy complejas, que **hay gran responsabilidad de los actores de no irlas, solucionando en su momento.** Ha sido **la política del avestruz** continuamente y llega un momento en que la solución es muy difícil, e incluso el mensaje que se va dando es ... hoy tenemos situaciones que todos estamos de acuerdo que tenemos que solucionar, el problema de los asentamiento, pero por otro lado el mensaje es bueno... asíéntense **que el Estado de alguna manera les va solucionar.** Es el mensaje que les estamos dando a los que de repente están construyendo su casa con mucho esfuerzo, están ahorrando con el Banco Hipotecario, están... **Entonces no es bueno como sociedad admitir eso... esos mensajes.** Por otro lado la realidad social de los asentamientos está rompiendo los ojos, entonces en ese sentido, ..”.(Liga de Fomento)*

“ Hay otra realidad que este es un departamento que al estar basado en el turismo. En el turismo, la inversión privada cumple un rol fundamental. Entonces la **seguridad jurídica, de la propiedad privada** si bien creo que es fundamental para todo el país acá es más. Entonces ese tema es grave también, porque no hay hoy por hoy no hay una protección a esa propiedad. Es un tema que nosotros nos hemos reunido con la intergremial, y lo tienen muy claro, la cosa pasa por el trabajo, las fuentes de trabajo, eso pasa por la inversión privada.... **es un círculo vicioso, y esa inseguridad atenta contra la inversión privada y está atentando contra la fuentes de trabajo**. Entonces es un tema muy complejo. Creo que es una de las más, quizá la mas negativa que se vienen verificando en los últimos años, no? Y que no es de fácil solución, y estamos convencidos que **las soluciones que se vayan tomado deben ser definitivas**. No como ha ido pasando que se soluciona algo puntualmente y a la semana se vuelve a repetir la situación, porque hay nuevos asentamientos... etc. Ahí la solución es, el que se asienta hay que **no dejarlo crecer**. Es un tema.. realmente, es my delicado, porque tiene implicancias sociales, políticas. Claro, lo que nosotros damos la voz de alerta, es lo que ha pasado en otros destinos que fueron líderes en Latinoamérica en su momento y a raíz de situaciones similares desaparecieron prácticamente del concierto como Acapulco y Río, y que **les ha costado fortunas realmente revertir esa situación**; con dos temas fundamentales todo lo que tiene que ver con marginalidad y asentamientos y otro, en el caso de Acapulco, el tema de saneamiento, que también es el tema que tenemos hay acá, los costos de solucionarlo, después de creados ya los problemas han sido tremendos, entonces en ese sentido, **lo que tiene que ver con asentamientos, marginalidad y saneamiento Punta del Este tiene un déficit grande y peligro latente.**” (Liga de Fomento)

Desde otra perspectiva, técnicos de la Intendencia de Maldonado, vinculan los asentamientos irregulares a otros aspectos. La Intendencia tiene especial injerencia en tema, y según entrevistas, el organismo produce un discurso en torno a esta realidad que no se corresponde con la práctica. Las acciones son efectivamente lentas, burocráticas, juzgadas poco eficientes, y eficaces.

“... y después estoy vinculado al tema de asentamientos, estoy en la Comisión de Asentamientos, Granja Cuñetti, San Antonio. En contacto con vivienda, (arquitectos) y tratamos de llevar un poco los aspectos sociales, las posibles alternativas o propuestas, en la modalidad de toma de decisiones....”

“El problema no es de ellos, sino que el problema es de nosotros,. que no somos rápidos como para ... porque cuando ellos vienen y se asientan..... Lo que pasa es que **las soluciones habitacionales acá son tan lentas y tan burocráticas**, que se pasan años sin entregar una vivienda, y que ganamos?. La gente sigue viniendo porque ... pero dónde se va a poner la gente? En algún lado tiene que pararse.... Y si no está preparado un lugar para que les digan parencese ahí, ahí tienen un espacio, y amontonense ahí, que algún día los vamos a estabilizar, si quieren hasta ... yo creo que hay muchos en Maldonado que no superan la queja.

Los asentamientos irregulares son un emergente “polarizado” en el discurso de un problema que parecería estar más generalizado en la sociedad fernandina. En diversas entrevistas se alude al tema de la xenofobia.

Los niveles de exclusión social

El proceso de “exclusión” y discriminación tiene diferentes niveles y significados en las entrevistas. Una primer lectura permitiría distinguir que existe un primer nivel que corresponde a los técnicos encargados de diseñar políticas sociales, y se interpretan como xenófobos, los criterios de selección de priorización de la población destinataria (“vamos a solucionar primero a los que son de Maldonado de nacimiento, y después a los otros”).

Un segundo nivel correspondería a los agentes políticos (los militantes) que lideran opinión, y utilizan canales institucionalizados de voz. Un tercer nivel es que se referencia como el “sentir popular” y que se distingue porque los migrantes son visualizados como una “amenaza para la población local” (“*lo sienten como una invasión*”), en términos generales.

*(...)A mi me cuesta por formación quizá, asegurar algo negativo, como negativo en su totalidad, porque capaz que yo digo que algo es negativo pero en realidad forma parte de un proceso de cambio ineludible, que debe darse, , una porque no podemos quedarnos mundialmente y nada es estático, y todo necesita una evolución y para evolucionar también se necesita muchas veces, impactos que aparentemente parecen como negativos pero son procesos de cambio. Entonces, “acá que cosas hay negativas, **acá hay una xenofobia** que yo la veo, yo la viví en el exterior también, (...), fundamentalmente a nivel de técnicos(...) y yo siento que acá, hay también una xenofobia, tan férrea y tan brutal y tan primitiva, diría...Lo veo acá entre los técnicos sentados en la mesa, lo veo. Cuando la conversación es entrecasa, “de adentro”, es terrible. Es una cosa que sale a flor de piel. Se dice: “está lleno Maldonado hay que irse a otro lado, entonces vamos a darle vivienda a los que son de acá, y a los que no son de acá vamos a preguntarles si son de nacimiento o no son de nacimiento”. Eso lo veo acá, **a nivel de técnicos públicos, y mucho mas cuando se habla con militantes políticos de barrio**, así... raso, también lo tienen a flor de piel, sumamente férreo y me impacta porque supuestamente quiere tener incidencia política, no? **Me impacta porque se da a nivel popular.**”*

De alguna manera las entrevistas revelan un proceso de conflictualidad latente entre “nosotros” (la población local), y “ellos” (los migrantes, los que vienen de fuera, los “otros”). Probablemente los asentamientos irregulares, corporicen de alguna manera este conflicto, y agudicen la “diferenciación” entre nosotros y ellos.

“Los quieren sacar, porque se creen que les vienen a sacar trabajo, a ensuciar las calles, que les vienen a ocupar viviendas, que les vienen a ... todo. Y nadie piensa que esa gente no viene a bailar ni a pasar bien, ni a la gran felicidad de acá, vienen a llenarse la barriga, una necesidad tan básica y tan elemental ... contra eso no podemos estar. Si el país se inclina a que hay mas alternativas o parece que hay mas alternativas en determinados departamentos, bueno yo a veces digo, que eso hace que hace que la población se vuelque hacia el lado en que la pendiente es favorable, es una cosa de lo mas natural, creo que el problema y yo acá lo peleo mucho en la Comisión de Asentamientos, que puedo y no puedo decir mucha cosa, pero lo que puedo decir, lo que pasa es **que nosotros⁹ deberíamos tener una política pensada de acuerdo a la política nacional Maldonado. no? Mas o menos que si la política nacional conlleva a que el país es cada vez mas de servicios y se quiere nutrir mas de la parte de servicios, bueno nosotros, **Maldonado, tiene que articularse con eso con ofertas factibles, o con desarrollos factibles que pueda integrar a esa población, pero no estar en la “cerradera”, en pasarse 7 años, sin ninguna solución habitacional,...Maldonado, no estamos preparados para absorber el desarrollo pasado, realmente si uno lo mira así, no está preparado.** Si una comunidad mayor, ... con un 42 % del crecimiento de Maldonado, con sólo eso, si ya no podemos más, con el 42% si no cambiamos la mentalidad, entonces... **No está preparada la gente, y no está preparado la mayor parte de los políticos, que es un poco mas lamentable. Hay algo que debe instrumentar la políticas o por lo menos pensar que se deben hacer políticas macro para por lo menos pensar que hay que articularlo con gente y con desarrollos de otros lados. No podemos seguir pensando a demanda y nada más, pero... “****

*“Yo creo que es importante como fase, para observar el problema, la queja, pero, en la instrumentación aparece la piel de la xenofobia, impresionante, parece que fuéramos de otro país. (...). No es el problema de la marginalidad. Es otra cosa, ‘¿Porqué tenemos que compartir la playa con gente de otro lado o la plaza con gente de otro lado?’. Es una cosa...., **lo sienten como una invasión.** (Asistente social. IMMaldonado)*

5) Las políticas públicas

Los problemas de implementación de las políticas sociales, especialmente referidas a la regularización de asentamientos irregulares, a las políticas de vivienda, son múltiples. Es en este caso, donde se visualizan con claridad los conflictos entre actores, representantes de distintos intereses, y la problemática que enfrentan los “tomadores de decisiones”, sobre todo los técnicos que deben enfrentar el desafío de diseñar propuestas de solución para estas situaciones.

⁹ Claramente está referido el “nosotros” a “Maldonado” en esta entrevista. Aun reconociendo (y juzgando como negativo) la xenofobia, la entrevistada forma parte de una representación en la que se diferencia un “nosotros” y un “ellos”. Los otros, con claridad delata los “no de Maldonado”. En otro fragmento al decir “el problema no es de ellos sino de nosotros”, nuevamente se hace explícita la diferenciación. Por otra parte, también se refiere a la población de los asentamientos como “ellos”. La separación entre el “ellos” y “nosotros” sugiere que está en el imaginario, una suerte de “diferencia”, que delata que no son “integrados” al “nosotros” de Maldonado.

A pesar de un discurso centrado en la “situación de necesidad de los migrantes”, a partir de la búsqueda de inserción ocupacional, que genera desplazamiento territorial hacia regiones de mayor dinamismo laboral, los técnicos comparten la premisa de “cortar” el fenómeno de los asentamientos, al momento de la implementación de políticas, quebrando el discurso orientado en el “diagnóstico de situación” y “la percepción de xenofobia”, instalando de esta forma, los límites de las posibilidades de solución universalista (para todos), lo cual constituye una contradicción inmediata, entre el discurso y la práctica.

*“Yo vi un censo que se hizo en Granja Cuñeti, lo hicimos como una estrategia de intervención, el año pasado, con el objetivo de acotar, para ver cuantos eran y para establecer un plan, alternativo de regularización, para un determinado número de personas y que fueran esas que estaban en ese momento adentro, con la idea de cortarlo ahí. Entonces se hizo con datos de identificación, estructura familiar, tipo de vivienda, trabajo, datos generales. Llegamos a censar ... fue interesante porque se trabajó con la Comisión directiva y se depuró,(...) Doscientos sesenta y cinco familias quedaron registradas, toda la Granja, la solución habitacional sería para las 265, mas allá que ahora nos dijeron que son 30 familias más. **Hemos sido duros, y les dijimos que si entran estas nuevas, entonces habría que dar de baja a otros, porque hay que ser duros, el equipo de trabajo...., es mas es uno de los objetivos, ser duros, hay que hacerles sentir que no pueden seguirse ampliando porque solución no puede haber para todos. Que se vuelvan guardianes un poco de su propio número de integrantes de los asentamientos, porque de eso les va la solución para ellos mismos.** “ (As. Soc. IMMaldonado)*

La población de los asentamientos se compone básicamente de migrantes. En Maldonado los asentamientos tienen una historia relativamente reciente, no supera ninguno los 15 años de localización. En los relatos de los técnicos de la intendencia de Maldonado, hay dos elementos de interés para ser señalados: El primero refiere al proceso de “apropiación” del espacio que los asentados realizan. Lo cual significa de alguna manera, reproducir en funcionamiento de la “propiedad privada” en el asentamiento irregular. El “cercamiento”, constituye una forma de separación de los otros, constituir su “espacio privado”. En situación de apropiación de una propiedad privada ajena, se restituye, de todas formas la el funcionamiento de la “propiedad privada”, graficado en el lenguaje de la entrevista como “no se puede pasar”.

*“De los números salía que el 80% son migrantes de otros lado. Y había de todo. Un 20% que son marginales, marginales. Pienso que en algunos lados hay un 20% de marginales. Esos nunca van a poder insertarse en nada. No se puede detener el proceso por esa población. La mayoría se insertan en Punta del este o Maldonado. Chagas. Ninguno en puestos fijos, sino en donde les salga. En el verano fundamentalmente. Todos Y bueno... viven en condiciones muy malas habitacionalmente. **Ellos van como apropiándose con el tiempo.** Yo me doy cuenta que de un año acá cuando yo fui, nadie tenía cerco. Cuando fui a los 7 meses ya cercaron su predio. **Cada uno se posicionó, visualmente, territorialmente, ya cercó su terrenito, ya no se puede pasar.** Nosotros decimos que les vamos a dar una solución, pero ellos van tratando de mejorarla. Le ponen bloques, le ponen un poquito de piso. A mi me parece brillante. Nosotros nos pasamos un año y medio hablando, pero ellos en un año y medio ...hicieron mucha cosa. Como ellos dicen... nosotros sino en un año y medio tenemos que seguir viviendo poco menos que sin techo.”*

El segundo elemento que puede destacarse en función de los relatos referentes a los asentamientos refiere a la consideración de la dimensión temporal en cuanto al tratamiento del fenómeno. La postergación de los asentamientos resulta en la socialización de nuevas generaciones en dichos espacios, que claramente no son evaluados positivos. Los “riesgos” asociados a la permanencia o al tiempo del asentamiento es uno de los elementos sobresalientes de las entrevistas .

*“Pero lo que si veo, que existe gente que en gral tiene un promedio de tres años a cuatro, en el asentamiento (hay gente que tiene de 7 a 8 años otra que tiene 2) ¿que pasa con la gente que nace en ese hacinamiento, en esa promiscuidad, en esas carencias? **Es una generación que nace en el asentamiento. Ahí si hay que tener cuidado, Ahí se pierden los valores que se pueden haber traído.** En general uno ve, que ponen dos bloques y un mantelito, pero... claro, no sé que va a pasar con el paso del tiempo hasta donde pueden preservar eso. Por ejemplo, una cosa grafica una señora de un asentamiento (...) una familia que viene de MVD que llegó a tener vivienda por la IMM cerca del Barrio Borro, por el asecho del barrio porque tenían niñas chicas, prefirieron venirse de MVD al interior buscando un barrio mas tranquilo. La señora, es ese tipo ama de casa de esas de antes, que borda, que junta los pedacitos de medias rotas y hace una media nueva, tiene un vestido roto lo zurce y le pone una cosita y está en el asentamiento, pero uno ve que traía valores....**Esta mujer capaz que lo sigue con el recuerdo, pero la niña que tiene 16 años, no se si lo va a implementar igual. Ahí se vuelve riesgoso. Un asentamiento de 10 o 15 años, ya le tengo miedo, hasta para entrar.** Porque ya hay una generación que se hizo allí, donde a su vez, todos los marginados se mete a su vez ahí. Por ejemplo hay una casona, que son como unas cuevas, unas piecitas subterráneas que son como unas cuevas, ahí si, son otro tipo de gente,...hay cada cara que..., cuando los fuimos a entrevistar, son de terror. Hay un sótano, que....”(As.Soc.).*

Fragmentación o Integración Social?

Si bien del análisis de las entrevistas, se desprende una suerte de fragmentación socio-territorial en Maldonado, también hay indicios de integración social que es destacado particularmente por los entrevistados. Así, la escuela pública y también el liceo público son espacios de integración privilegiados, que de alguna forma amortiguan (todavía) los procesos latentes de fragmentación social.

“En el asentamiento Kennedy hay montones que mandan a las nenas a la escuela de Punta del Este. Y vemos que en la escuela de Punta del Este, van las hijas de los prestatarios de servicios, dueño de la inmobiliaria y van a la misma escuela publica que van las nenas del asentamiento Kennedy, Yo las veo salir, ... y se de gente que trae una nena del asentamiento Kennedy a pasar el fin de semana con ellos en el apartamento de Punta del Este. Se da la permeabilidad. La verdad que no sé como hacen las maestras o los centros de enseñanza para tener gente que no tienen ni una mesa ni un referente mínimo, con gente que tiene un contexto tan distinto.” (As.Soc. IMMaldonado)

6) El desarraigo y la difícil construcción de la identidad en sociedades con alta inmigración.

¿Estamos en presencia de un proceso de construcción social a partir de la inmigración en Maldonado?. La migración no sólo impacta en los indicadores demográficos, opera a nivel micro social. Los contingentes poblacionales, colapsan los servicios urbanos, emergen problemas de soluciones habitacionales, de provisión de servicios públicos, impacta en las pautas de relacionamiento social, aparecen reacciones de xenofobia, como se señalara antes, y provocan “conflictos latentes” entre diferentes sectores sociales.

La significación relativa de la población inmigrante en el departamento de Maldonado (especialmente en su capital) señala los movimientos y transformaciones, que necesariamente deben darse en relación a los procesos de referenciación territorial y a la construcción de un proyecto colectivo local.

El “desarraigo” es un término reiteradamente aludido en las entrevistas realizadas en esta Investigación. 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 de ello, que emergen en los discursos de los entrevistados, se presentan en diferentes planos. El desarraigo se asocia a altos niveles de suicidio, a nivel individual, pero por otra parte se relaciona también a que muchos de quienes ocupan los cargos en el diseño de políticas sociales, de autoridades de organismos públicos, y de dirección de instituciones (escuelas, liceos, etc), son a su vez migrantes. El conocimiento de la sociedad local, y sus problemáticas, no constituyen por consiguiente un elemento que asegure la legitimidad local para los que ocupan estos cargos, y genera incertidumbre y cuestionamientos.

Los agentes de desarrollo local ¿no son migrantes a su vez?. ¿tienen un conocimiento cabal de las características, necesidades, etc., de la población a la cual dirigen sus acciones?. Según entrevistas directores de liceos, policías, técnicos de los organismos municipales, diseñadores de políticas públicas, son a su vez migrantes. Esto conduce a que existan dificultades de articulación, complejidad en las negociaciones, en los puntos de acuerdo, en los diagnósticos que se tracen para orientar las acciones. Pero por otra parte, son a su vez, sujetos que están “de paso”, o en el mejor de los casos, que deben comenzar a constituir su capital relacional local, como consecuencia de haber “roto” con los vínculos locales de origen.

La situación socioeconómica que se presenta actualmente 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 identificarán diferencias a su vez en otras dimensiones. (identidad, xenofobia, políticas sociales, etc.)

En las entrevistas realizadas se encuentra esta diferenciación entre distintas localidades o ciudades del departamento: San Carlos y Maldonado, se polarizan en este sentido:

La capacidad de absorber por parte de la sociedad a un conjunto cada vez mas importante de la población proveniente de otros lugares (más aún extranjeros), revela en las entrevistas focos de conflicto social, (latentes y manifiestos), y de 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. Probablemente los extranjeros que decidan residir en Punta del Este supongan sectores sociales de alto poder adquisitivo (de una composición etaria diferentes, y con requerimientos de servicios urbanos, que no son los que demandan los sectores de migrantes de otros departamentos, que cambian su lugar de residencia orientados, básicamente por la búsqueda de trabajo o mejores ocupaciones, que las que tenían en los lugares de origen. La composición etaria y las demandas de servicios de estos sectores, serán sin duda diferenciales. Es probable que este sector de la población presione por servicios educativos para los hijos menores, en función de su ciclo de vida, mientras que los extranjeros (de mayor edad y poder adquisitivo) tengan principalmente demandas de servicios de salud, (incluso especializados recreativos y culturales).

7) Los impactos en el territorio.

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 que hay otras ciudades en que se “lucha por 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 impactada permanentemente por la inmigración de población que pasa a residir en Maldonado, atraídos por la ilusión de un mercado de empleo más dinámico, en términos relativos al de los migrantes.

Esto trae consecuencias inmediatas en los cambios demográficos, ya que Maldonado, tiene una composición distinta en términos de estructura etaria de la población, 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 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 cuestionado en varias de las entrevistas realizadas.

Cuadro 37

CRECIMIENTO POBLACIONAL MALDONADO 1985- 1996**SEGÚN CIUDADES**

Ciudad	Población 1985	Población 1996	Diferencia Población 1996-1985	Crecimien t. Relativo 1985-95
MALDONADO	30313	44623	14310	47.2
SAN CARLOS	18181	21923	3742	20.9
PAN DE AZUCAR	5040	5942	902	17.9
PIRIAPOLIS	5439	6719	1280	23.5
PUNTA DEL ESTE	6242	7296	1054	16.9
Total dpto	86111	113692	27581	32.0

Fuente: Censo de Población 1996.

Maldonado aumenta su población en 1996 en más del 47% relativo a 1985 . Las otras ciudades del departamento que registran mayor orden son Piriápolis, San Carlos, Pan de Azúcar y Punta del Este, no obstante se ubican en niveles cercanos a la mitad del impacto de crecimiento poblacional de Maldonado. En todo el departamento el crecimiento se ubica en el orden el 32 % de incremento relativo a 1985.

Mientras que la ciudad de Maldonado es la que capta mayor cantidad de inmigrantes de otros departamentos en términos relativos, Punta del este tiene un orden de crecimiento a partir de los inmigrantes extranjeros, que se hace que se despegue de manera significativa del resto de las ciudades del departamento. Lo cual, se asocia a otros efectos, en la medida en que es una población de “diferentes características” a las de la migración interdepartamental.

Debe destacarse el crecimiento de población no residente en el país hace 5 años, que revela Punta del este, que crece del 1.8 en 1985 al 6.5 % en 1996. De seguir manteniéndose esa tendencia, la población de Punta del Este probablemente tendrá cada vez mayores diferencias con el resto del departamento. Por otra parte, debe notarse que hay demandas específicas de parte de algunos sectores sociales, de incrementar esta tendencia y que ésta se revela como uno de los objetivos a conseguir.

Las diferencias que se visualizan entre las ciudades del departamento, en relación a su composición demográfica y la migración que reciben, se revela como un indicador sustancial a ser integrado en el análisis de la diferenciación social y territorial del departamento, que es relevante en torno a la conceptualización de las dimensiones de la fragmentación territorial.

La capacidad de “atracción” de población de otros lugares (de otros departamentos del país, y de otros países) constituye un factor de diferenciación notorio al interior de Maldonado. Las tendencias registran un incremento de las diferencias entre las ciudades, a partir de lo cual podría preverse que las diferencias entre las ciudades del departamento de Maldonado, aumentarán a ritmo sostenido. Del total de personas que vivían en Maldonado en 1985, un 11 % no residían en el departamento 5 años antes. En 1996, esa cifra alcanza al 14 % del total.

Maldonado demuestra ser uno de los departamentos del país que recibe mayor inmigración (nacional y extranjera). Esta inmigración crece en el tiempo y se distribuye de manera diferencial a nivel territorial a su interior. Las ciudades que en el 85 reciben mayor porcentaje de inmigración de otros departamentos, son Punta del Este (18,3 %), y Piriápolis (12.4%), que superan la media departamental, (9.4%). Maldonado tiene un ingreso poblacional de otros departamentos (del 9%), y las otras ciudades reciben porcentajes relativamente menores.

“San Carlos (es una ciudad) distinta de Maldonado. Con otra problemática. Maldonado es una ciudad en que fundamentalmente todo está pensado en torno a los servicios. San Carlos está empezando a pensarse a la imagen de los servicios, pero es relativamente nuevo, así que....sigue teniendo muchos rasgos culturales, de medio de vida, etc. de gente de medio rural. Si bien hubo una lucha de preservarse de la influencia de Maldonado, la invasión de personas de otros lugares, de otras costumbres de otros niveles de vida, ha luchado mucho a cerrarse, cada vez es mas difícil, y ahora con la doble vía se ha facilitado el acceso a San Carlos, los límites entre Maldonado y San Carlos, cada vez son menores. Todo el mundo que quiere trabajar medianamente aceptable , medianamente bien ya piensa en Maldonado y Punta del Este, ya no piensa en San Carlos. Los sectores más jóvenes, ya... trabajan y se vienen, se van viniendo. Yo me vengo también. Se vienen, consiguen alquilar o compran, la meta es ... si uno quiere ascender o estar mas cómodo piensa en venirse a Maldonado. Y yo lo veo, en casi todos los que fueron de mi generación pocos son los que quedan viviendo en San Carlos. Todo aquel que pudo incursionar en el mercado laboral medianamente bien, no vive mas en San Carlos. La inmigración de jóvenes, es total. Empieza a quedar en San Carlos población muchísimo más vieja, y creo que el último censo, parecía claramente que Maldonado tenía un 10% de adultos mayores, y San Carlos estaba bien en la media nacional creo o un poco más, tenía prácticamente el doble de población de tercera edad. Y eso, bueno....tiene que ver con eso, el crecimiento demográfico también es distinto. Creo que salió que el crecimiento era del 42% lo cual es una bestialidad. Yo cuando leía, es imponente, San Carlos es un 22 %”
(Asist.Soc.).

En síntesis, las diferencias territoriales al interior del departamento también se hacen sentir en relación a cómo se constituye el tejido social. La sensación de “invasión” y la “xenofobia” no aparecen tan marcados en San Carlos, asociado a que efectivamente los problemas correlativos a la migración no son tan fuertes. Los problemas que enfrenta San Carlos son inversos: depresión del mercado ocupacional, emigración de jóvenes y de sectores con mayores expectativas de movilidad social, que se insertan en los flujos de migratorios hacia Maldonado.

En definitiva, a partir de las entrevistas realizadas, resulta que la evaluación del impacto social que produce la migración atraída por el turismo internacional hacia Maldonado, genera gran parte de las tensiones y problemas sociales, que actualmente vive la sociedad fernandina. En tal medida, surge la interrogante si no estamos presenciando la constitución de una nueva sociedad local, a partir de la migración que se está produciendo sostenidamente.

Profundizando en la perspectiva desarrollada en los capítulos anteriores, se plantean a continuación un conjunto de elementos para perfilar los escenarios prospectivos de crecimiento regional, en el escenario de la globalización.

CAPITULO 6

HACIA ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE CRECIMIENTO Y GLOBALIZACION

1) LOS CASOS DE COLONIA Y MALDONADO

Tal como señalamos previamente, así como es necesario analizar las tendencias socioeconómicas vigentes, también se requiere formular escenarios prospectivos para anticipar problemas y eventualmente reorientar políticas a nivel local y nacional. En tal perspectiva, se plantean a continuación las principales tendencias - actuales y prospectivas - de crecimiento para los Departamentos de Colonia y Maldonado, de acuerdo al comprensivo Estudio del GIIE, Inst. de Economía, F.C.E. (1996), sobre las economías departamentales. Corresponde señalar que las hipótesis básicas manejadas para la construcción del Escenario proyectado al año 2010, suponen un comportamiento tendencial de los agentes económicos y profundización de las estrategias empresariales y mantenimiento de las políticas vigentes.

Sintéticamente puede afirmarse que las estimaciones suponen para el escenario previsto al año 2010, tasas de crecimiento muy altas para Colonia (6.5%) y superiores a la media nacional para Maldonado (2.6%). De tal forma, resulta que ambos Departamentos obtendrían una proporción mayor del PBI nacional en dicho año, y particularmente Colonia más que duplicaría su participación en el Producto del país, a través de la mayor tasa de crecimiento a nivel nacional.

Cuadro 38

**P.B.I. - TASAS DE CRECIMIENTO Y EVOLUCION DE LA PRODUCCION
COLONIA, MALDONADO Y TOTAL PAIS**

(1985-1995 Y ESCENARIO AL 2010)

INDICADORES	COLONIA	MALDONADO	TOTAL PAIS
%PBI-PAIS 1993	3.3	3.8	100
%PBI-PAIS 2010	7.2	4.5	100
TASA CRECIM. VAB 1985-1995	2.8	4.4	3.5

TASA CRECIM. 1993- 2010	6.5	2.6	1.6
------------------------------------	-----	-----	-----

Fuente: Elaborado en base a datos del P.O.M./O.P.P. y G.I.E.E.-F.C.E. 1996 op.cit.

Cuadro 39

**PERFIL DE ESPECIALIZACION Y DINAMISMO DEPARTAMENTAL
POR SECTORES DE ACTIVIDAD (1993-2010)***

DEPARTAMENTO	PERFIL ESPECIALIZACION 1993	SECTORES DINAMICOS 1993-2010
COLONIA	GANADERIA LECHERIA AGRICULT. INTENS. FRIGORIFICOS TURISMO INDUST. TEXTIL INDUST. PAPEL	TURISMO INDUST. TEXTIL INDUST. PAPEL GANADERIA FRIGORIFICOS PROD. LACTEOS
MALDONADO	GANADERIA CONSTRUCCION INMUEBLES TURISMO COMERCIO SERVIC.FINANC.	GANADERIA CONSTRUCCION INMUEBLES TURISMO COMERCIO SERVIC. FINANC.

Fuente: Elaborado en base a G.I.E.E.-F.C.E. (1996)

Por otra parte, se ilustran en el Cuadro 39 los sectores dinámicos, responsables del alto crecimiento previsto para ambos Departamentos. De tal forma, de acuerdo al escenario proyectado al año 2010, resulta que los sectores dinámicos serían básicamente los mismos que en la presente década. Sin embargo se pronostica el importante crecimiento de Colonia y Maldonado, por los factores mencionados previamente (estructura socioeconómica vigente, grandes Proyectos de Infraestructura, inserción y ventajas comparativas en el contexto regional, etc.).

En este contexto, corresponde observar que los ritmos y factores de crecimiento han sido diferentes en Colonia y Maldonado. Por un lado, Colonia ha mantenido y acrecentado durante los últimos años, un nivel de desarrollo socioeconómico y calidad de vida privilegiado en el país desde hace muchas décadas (Veiga et al 1995). Maldonado - Punta del Este por su parte, ha experimentado un acelerado crecimiento, basado en la expansión del turismo argentino desde fines de los años setenta y en particular durante los noventa.

En tal sentido, confirmando elementos anteriormente planteados, puede resumirse la expansión, características e incidencia del turismo internacional en la estructura socioeconómica del Uruguay, - y particularmente en Maldonado - durante estos últimos años, a través de algunos indicadores elocuentes, extraídos de la Revista Propiedades:

- *El turismo representaba en 1986, el 50% de las exportaciones tradicionales; mientras que en 1996, alcanza el 84%.*
- *Maldonado (y la Costa de Canelones), concentran el 55% del crecimiento demográfico del Interior del país.*
- *El área compuesta por las ciudades de Maldonado, San Carlos y Punta del Este, constituye poblacionalmente la tercer área metropolitana del país.*
- *En los últimos diez años, el número de turistas argentinos se duplicó, alcanzando en la temporada 1997-98 a un millón y medio de personas provenientes de Argentina (más del 40% de la población uruguaya).*
- *El 56% de las viviendas de Punta del Este, pertenecen a turistas argentinos.*

PRINCIPALES TRANSFORMACIONES PREVISTAS

EN EL ESCENARIO PROSPECTIVO

En resumen, de acuerdo a las tendencias recientes y prospectivas señaladas anteriormente, en el contexto de la creciente Integración regional y globalización, de los Estudios del "Seguimiento Sociológico del Proyecto del Puente Colonia - Buenos Aires", así como las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (MVOTMA-DINOT op.cit.), son previsibles los siguientes procesos y transformaciones para la próxima década:

I) PRINCIPALES TRANSFORMACIONES PREVISTAS PARA COLONIA:

- Mayor diversificación y reestructuración socioeconómica.

Importante crecimiento en turismo y servicios, asociado a nuevos flujos de transporte y expansión metropolitana. Asimismo, se prevee una mayor reestructuración de las cadenas productivas existentes, especialmente a nivel de la agroindustria.

- Crecimiento y transformación de los actores regionales.

Es previsible por un lado el ingreso de grandes y medianos inversores, empresas extraregionales y transnacionales, junto a importantes contingentes de inmigrantes. Por otra parte, se prevee una significativa reconversión de productores y empresarios locales, como respuesta al nuevo contexto.

- Inversión extranjera como eje de la reestructuración territorial.

Fundamentalmente, en grandes complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, agroindustrias, sector inmobiliarios, "urbanizaciones cerradas" - "Countries", Marinas, etc..

- Creciente integración funcional en el "espacio metropolitano de Buenos Aires".

A través de la integración del "corredor metropolitano" Buenos Aires - Montevideo - Punta del Este y su conexión con el Eje Vial San Pablo - Bs. Aires.

- Explosión y reestructuración demográfica.

Luego de mantener su población sin crecer durante los últimos treinta años, Colonia ingresará en una fase de acelerado crecimiento, cuando comience a operar el Puente Binacional.

- Fragmentación socioeconómica y cambios en la estratificación social, derivados de nuevos inmigrantes, con estilos de vida y pautas de consumo diferentes.

--

II) PRINCIPALES TRANSFORMACIONES PREVISTAS PARA MALDONADO

- Diversificación de “modelos turísticos” y nuevas funciones urbanas.

Asociadas a la eventual transformación de Maldonado - Punta del Este, en un área de economía diversificada, con actividades permanentes y utilización del espacio (público y privado), que actualmente permanece abandonado la mayor parte del año.

-Problemas asociados a la reconversión y diversificación de la oferta por parte de empresarios.

-Fragilidad del modelo turístico de “Verano” y dependencia del mercado argentino en el sector inmobiliario y financiero.

-Riesgo de eventual desvalorización territorial y medioambiental.

-Integración - junto a Montevideo y Colonia - de la "región metropolitana" más dinámica a nivel nacional.

-Impactos socioculturales derivados de la globalización del consumo y de la inmigración nacional e internacional .

HACIA ESCENARIOS PROSPECTIVOS:

¿“REGIONES GANADORAS Y PERDEDORAS” EN LA GLOBALIZACION ?

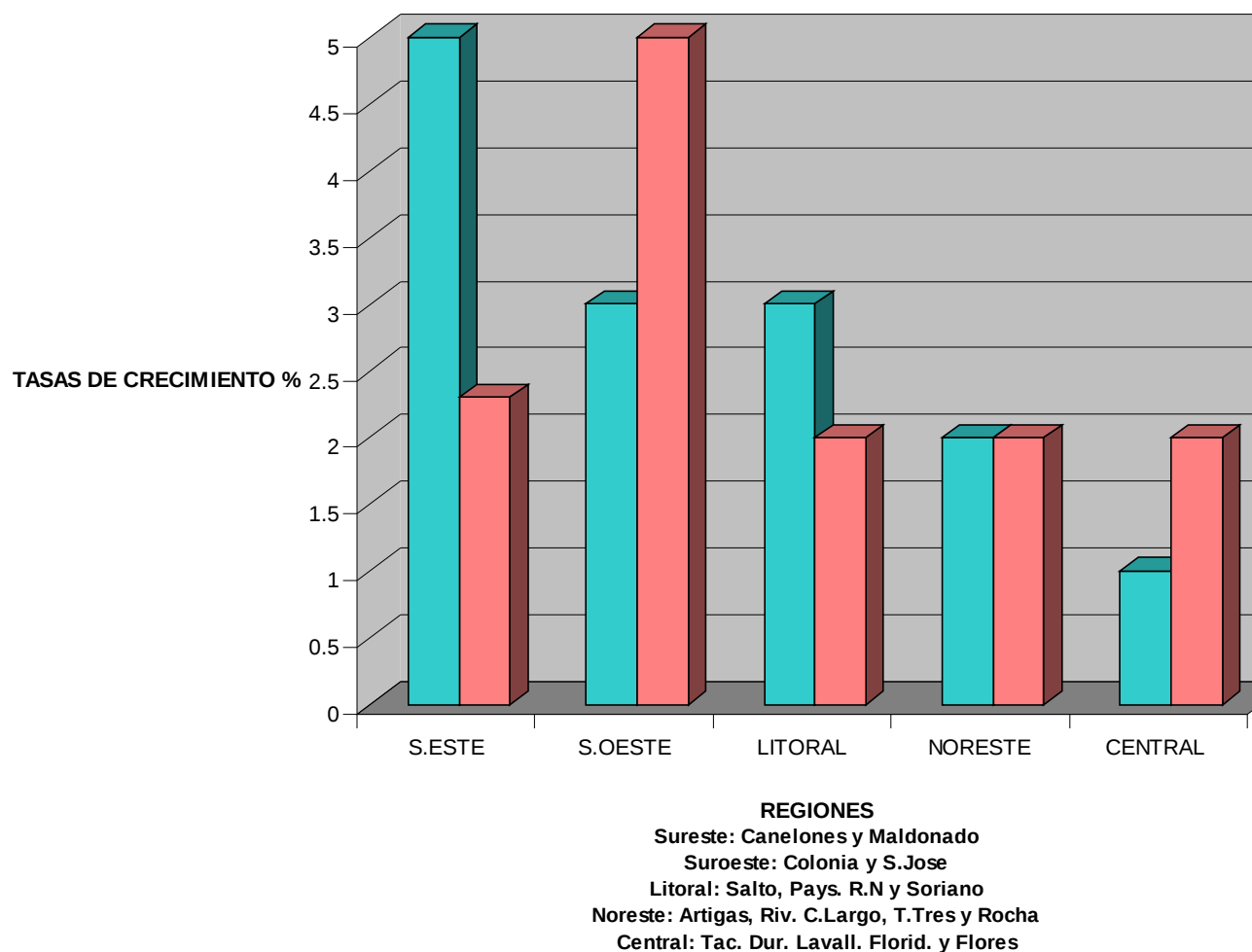
A continuación, buscando avanzar hacia la configuración de tendencias futuras en el desarrollo socioeconómico y regional, se introducen algunos elementos prospectivos, asumiendo que se requiere formular escenarios, como método de anticipación de problemas y orientación de políticas a nivel regional y nacional. Bajo dicho enfoque, se plantean las principales tendencias prospectivas surgidas del Estudio del GIIE, FCE (op.cit.1996), así como de los escenarios de desarrollo previstos para las distintas regiones, por el Informe “Directrices de Ordenamiento Territorial” (DINOT-MVOTMA op.cit).

En el caso de las proyecciones económicas, corresponde enfatizar que las hipótesis básicas manejadas para la construcción del escenario proyectado al año 2010, asumen un comportamiento tendencial de los agentes económicos y profundización de las estrategias empresariales y mantenimiento de las políticas vigentes.

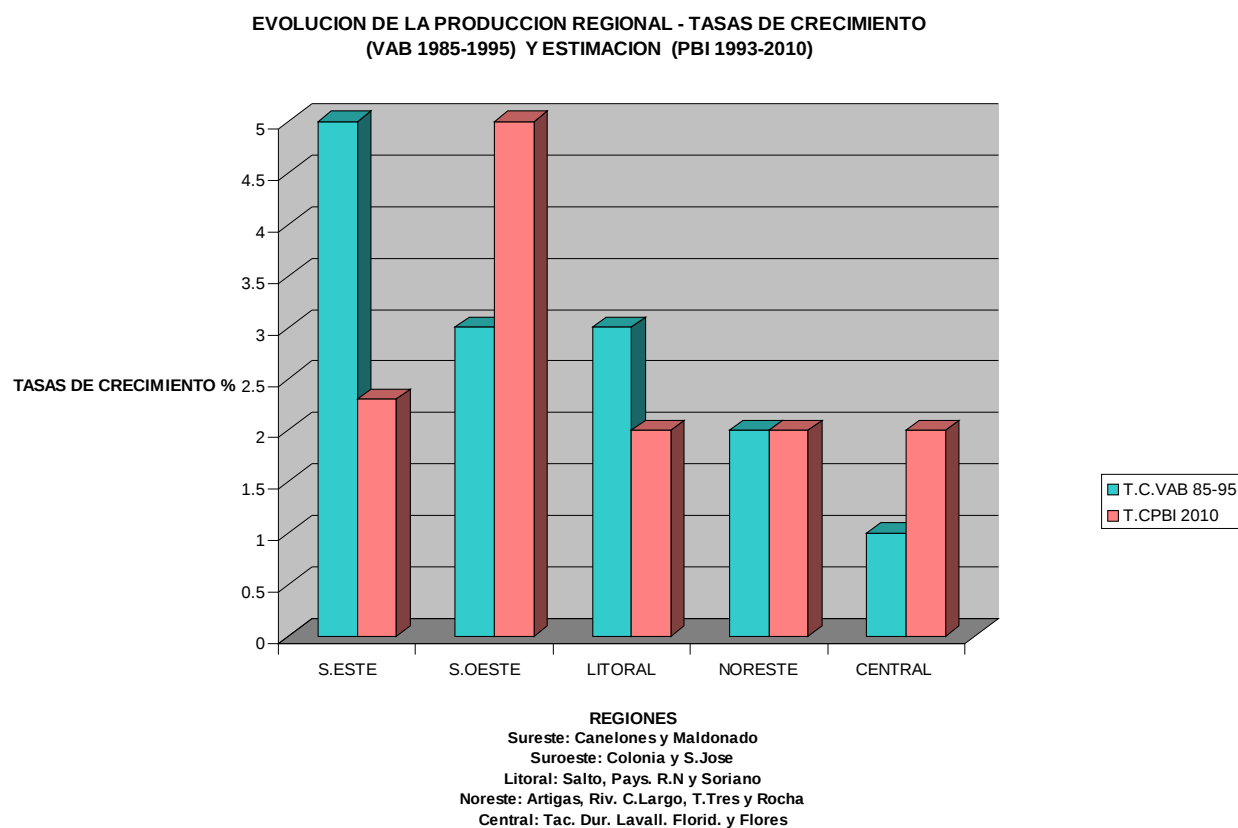
En esta perspectiva, en primer lugar, se presenta en la gráfica adjunta, la evolución estimada de las tasas de crecimiento del PBI regional, para el período 1993 –2010. (Aún cuando no son estrictamente comparables, se incluyen las tasas de crecimiento VAB para el período reciente 1985-1995).

La principal conclusión del escenario económico proyectado para los próximos diez años, es que se produciría un crecimiento muy significativo de la región Suroeste, a la vez que habría un enlentecimiento del dinamismo verificado durante las últimas décadas en el Sureste del país. Por otra parte, el Litoral también disminuiría su nivel de crecimiento; el Noreste mantendría la misma tasa anterior; mientras que el Centro del país, alcanzaría a estas dos últimas regiones.

**EVOLUCION DE LA PRODUCCION REGIONAL - TASAS DE CRECIMIENTO
(VAB 1985-1995) Y ESTIMACION (PBI 1993-2010)**



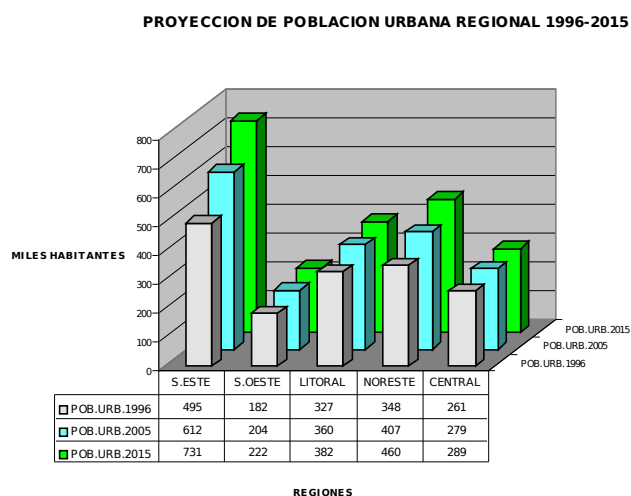
FUENTE: ELABORACION EN BASE A DATOS DEL POM-OPP Y GIEE-FCE



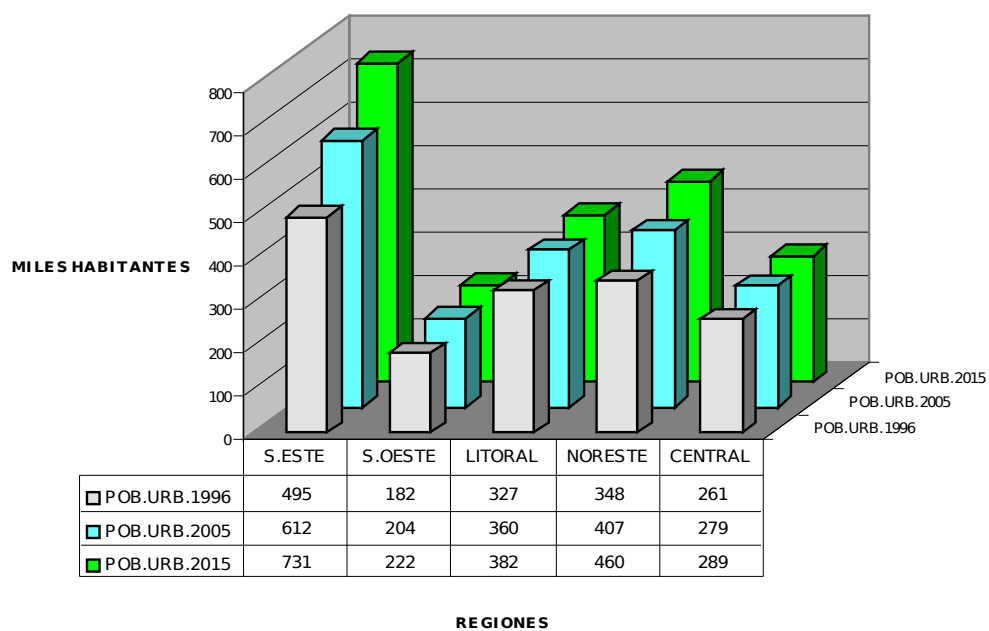
FUENTE: ELABORACION EN BASE A DATOS DEL POM-OPP Y GIEE-FCE

Grafica 6

En segundo lugar, como complemento de lo anterior, se presentan las proyecciones de población urbana al año 2015, para las distintas regiones, de acuerdo a las estimaciones de M. Lombardi (1992). **Los datos de la gráfica siguiente son muy ilustrativos, y permiten apreciar el dinamismo regional del Sureste, que sería el único caso de crecimiento demográfico en el país, a través de un proceso de concentración poblacional. El resto de las regiones tendría niveles de estancamiento y pérdida de población.**



Fuente: Elaboración propia en base a Estimaciones de M. Lombardi Informe MVOTMA 1992 y Censo Población 1996.

PROYECCION DE POBLACION URBANA REGIONAL 1996-2015

Fuente: Elaboración propia en base a Estimaciones de M. Lombardi Informe MVOTMA 1992 y Censo Población 1996.

Grafica 7

Corresponde reiterar que las tendencias postuladas, se plantean a nivel de los grupos departamentales - denominados regiones -; lo cual implica como ocurre para la mayor parte del análisis aquí presentado, que no se analizan los fenómenos intraregionales o a nivel de microregiones. Esto constituye una limitación importante, en función a que muchos de los procesos aquí referidos se localizan en áreas del territorio específicas - ciudades o microregiones -; sin embargo dadas las limitaciones de información estadística desagregada a nivel intradepartamental, por el momento no es posible conducir el análisis a dicho nivel.

En definitiva, como hemos señalado previamente, las transformaciones socioeconómicas y territoriales previstas para los próximos años, estarán signadas por un proceso de reestructuración económica, a partir de la Integración Regional, a través de la reconversión, mayor competitividad y la innovación tecnológica en los sectores de mayor potencial y ventajas comparativas (agroindustrial, turístico, servicios, etc.) .

Asimismo, de acuerdo a los escenarios regionales previstos, seguramente se reforzarán las tendencias de concentración económica y poblacional, asociadas a distintos Proyectos de expansión agroindustrial y turística en el Sur y Litoral del país, por el sector público y privado. En dicho contexto, es previsible se produzcan nuevas "desigualdades interurbanas", a partir de la inserción de ciudades fronterizas dinámicas y del área turística de Maldonado-Punta del Este en el sistema urbano internacional. De acuerdo a estas tendencias, habría regiones "ganadoras" y "perdedoras" en este proceso, y en el corto plazo es difícil predecir una reversión en la polarización socioeconómica y territorial, a menos que se implementen estrategias sectoriales y territoriales adecuadas. (cf. DINOT-MVOTMA op. cit) .¹⁰

Desde esta perspectiva y a modo de resumen, considerando sus implicancias sociales, destacamos los temas emergentes de los escenarios previstos, de acuerdo a la Tabla adjunta.

Asimismo, en función a los escenarios prospectivos y las tendencias regionales, se resumen las principales "oportunidades y desafíos" a nivel de cada una de las regiones analizadas.

En síntesis, se asume que varios de los temas previamente planteados no son nuevos, pero expresan como plantea Anthony Giddens, los "rasgos polares de la modernidad", o sea "confianza", "riesgos", "oportunidades" y "peligros", en el contexto de globalización.(Giddens op.cit.). Como hemos visto anteriormente, estos elementos surgen de los Estudios realizados en el Departamento de Sociología; en la medida que sectores de la población local y diferentes actores sociales plantean incertidumbres y reparos frente a los "costos sociales de los procesos de integración regional y globalización" (cf. Mazzei y Veiga 1999 op.cit.).

Finalmente en el próximo capítulo, se aborda el tema de las desigualdades sociales y territoriales y las políticas públicas en el escenario de la globalización.

10 En un reciente trabajo, S.Boisier advierte sobre la "moda actual", en simplificar estos temas, en la medida que en cualquier período, hay regiones "ganadoras" y "perdedoras"; y lo importante es descubrir por qué razones algunas ganan y otras pierden. (Boisier 1998).

TEMAS EMERGENTES DE LOS ESCENARIOS PROSPECTIVOS**Y TENDENCIAS REGIONALES:**

- **Incremento de las desigualdades regionales y socioeconómicas**, a partir de los diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las subáreas nacionales en el Mercosur y sistema internacional;
- **Diversificación y especialización de la producción sectorial y regional en los departamentos del Sur y Litoral**
- **Migraciones poblacionales hacia aquellas áreas dinámicas con capacidad de generación de empleo (por ej: Colonia y Maldonado);**
- **Inversión extranjera como factor central de la reestructuración** económica local, a través de complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, sector inmobiliario, "urbanizaciones cerradas", agroindustrias, etc..
- **Reestructuración demográfica**, mediante "nuevos flujos poblacionales" - permanentes y coyunturales -, entre áreas metropolitanas y otros espacios subnacionales, así como de países vecinos.
- **Creciente integración en el "espacio metropolitano de Buenos Aires"**, a través del "corredor" Buenos Aires - Colonia - Montevideo – Maldonado, Punta del Este.
- **Fragmentación socioeconómica y cambios en la estratificación social**, derivados de la afluencia de migrantes, con estilos de vida y pautas de consumo diferentes.
- **Expectativas y conflictos emergentes por parte de sectores de la población local**, frente al crecimiento acelerado y a los potenciales impactos de obras de infraestructura y grandes Proyectos de inversión.
- **Ausencia de estrategias alternativas y consenso sobre pautas y tipos de desarrollo** por parte de la comunidad local.
- **Debilidad de sectores empresariales y falta de capacitación laboral en las regiones menos dinámicas.**
- **Configuración de nuevas pautas de "cultura urbana", y "desarrollo local", en función a la expansión de la globalización económica y del consumo.**
- **Impactos socioculturales de la globalización y "emergencia de problemas sociales"** asociados al turismo internacional, (inseguridad, marginalidad, delincuencia, etc.).

**RESUMEN DE
ESCENARIOS PROSPECTIVOS Y TENDENCIAS REGIONALES**

**REGIONES - OPORTUNIDADES Y DESAFIOS
DEPARTAMENTOS**

AREA METROPOLIT.	EXPANSION Y CRECIMIENTO DINAMICO CENTRO REGIONAL DE SERVICIOS RECUPERACION DE AREAS CENTRALES FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA Y TERRITORIAL
COLONIA (SUROESTE)	CABECERA DE PUENTE BINACIONAL CRECIMIENTO DINAMICO Y METROPOLIZACION DESARROLLO TURISTICO Y AGROINDUSTRIAL FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA Y TERRITORIAL
MALDONADO (SURESTE)	DIVERSIFICACION TURISTICA Y URBANA RECONVERSION PRODUCTIVA ESTANCAMIENTO O CRISIS CON PERDIDA DE MERCADOS Y DETERIORO AMBIENTAL FRAGMENTACION SOCIOECONOMICA

	Y TERRITORIAL
--	----------------------

RESUMEN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS Y TENDENCIAS REGIONALES

REGIONES OPORTUNIDADES Y DESAFIOS

LITORAL	POTENCIALIDAD DEL RIO COMO HIDROVIA DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO ASOCIADO A EXPANSION FORESTAL Y TURISTICA POTENCIAL DE CIUDADES EN RED TRANSFRONTERIZA
NORESTE	DESARROLLO MICROREGIONAL Y EXPANSION DE CADENAS PRODUCTIVAS DINAMICAS OPORTUNIDADES DE INVERSION ASOCIADAS AL EJE VIAL SAN PABLO-BS.AS. DESEQUILIBRIOS EN FAVOR DE LA FRONTERA BRASILERA
CENTRAL	POSIBLE AUMENTO DE INVERSIONES ASOCIADAS AL TRANSPORTE Y EJE VIAL FORESTACION DINAMIZADORA DE ECONOMIAS LOCALES PROGRESIVO VACIAMIENTO POBLACIONAL FRAGILIDAD ECONOMICA DEBILIDAD DE ACTORES LOCALES

Fuente: Elaboración en base a DINOT-MVOTMA (1996), GIIE-FCE(1996) y Veiga (1999).

CAPITULO 7

DESIGUALDADES SOCIALES, TERRITORIO Y POLITICAS PUBLICAS EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION

Hemos planteado inicialmente como hipótesis de trabajo, que **"distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización"**, impactan a diferentes sectores de la sociedad y áreas subnacionales, en contextos de creciente **"desterritorialización"** de las decisiones económicas y políticas. Asimismo, otra hipótesis central asumida es que **"la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica"**, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural, a nivel de diferentes actores locales.

Por otra parte, asumimos que no son válidos los argumentos de **"homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales"**, que se plantean en distintos ámbitos. Aunque pueden existir en muchos casos una **"globalización de problemas nacionales"** y al mismo tiempo una **"especificidad singular de ciudades y regiones "**; en la medida que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmenta el espacio, el tiempo y las ideas.

En dicho contexto, existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. **Consiguientemente, los países y regiones están atravesados por dicha lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas, al interior de cada país, región o ciudad.** En síntesis, el nuevo mundo a fines de milenio, implica cambios a nivel de transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras en la sociedad son; el aumento de la desigualdad y exclusión social y la fragmentación del empleo. (Castells 1998).

También señalamos que dichos procesos están redefiniendo la configuración urbana y regional, y por tanto el problema de las desigualdades subnacionales, en la medida que en un contexto de globalización creciente, el concepto de ciudad y región adquiere un nuevo significado. Por otra parte, en relación a las desigualdades intranacionales, recientemente se ha demostrado la **existencia de una tendencia creciente a la "divergencia interregional"**, o sea al aumento de las desigualdades internas, cada vez más asociada a la expansión de la economía globalizada. (de Mattos 1998 op.cit.).

En definitiva, los elementos mencionados permiten destacar la vigencia de viejos temas de las Ciencias Sociales y la Sociología, tales como; "cohesión social versus desigualdad", en la medida que surgen interrogantes fundamentales tales como ¿Qué significa – y como puede lograrse - la integración social en un contexto globalizado, con aumento de la desigualdad, fragmentación social y exclusión?.

Bajo este contexto, se ha enfatizado que la **"fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos"**, constituye un rasgo fundamental de la vida moderna. Ello implica un llamado de atención frente al economicismo predominante en los análisis sobre la reestructuración y globalización; y enfatizando la complejidad cultural vigente al interior de sociedades - aún relativamente homogéneas como la uruguayaya y argentina -.

En tal sentido, las **relaciones entre la "cultura globalizada" versus la "cultura local"**, surgen como una línea de análisis relevante, para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras sociedades.(Featherstone 1996). En esta perspectiva, un reconocido especialista en temas urbanos, ha criticado fuertemente el "paradigma de la economía política", predominante en los análisis sobre la problemática urbana, durante las últimas dos décadas, y reclamando un cambio de orientación con mayor atención a las dimensiones socioculturales y el análisis de los procesos de integración y desintegración social en las ciudades. (cfr. Walton 1993).

En este complejo escenario, destacados científicos sociales han planteado que **las perspectivas de las sociedades locales para el próximo milenio, se desenvuelven en un contrapunto entre "globalización de los procesos socioeconómicos y culturales y manifestaciones de anomia colectiva"**. (Candido Mendes 1997); y asimismo permiten preveer que en el siglo XXI, predominará la una sociedad con "perplejidad informada", en referencia a los impactos de información y tecnología que vastos sectores de población tendrán, sin suficiente capacidad de análisis y respuestas (Castells 1998 op.cit.). En tal sentido, existen algunos temas fundamentales para profundizar, frente a las tendencias predominantes. Entre los cuales se destacan:

- el retraimiento del Estado Nacional a través de crecientes privatizaciones, tercerizaciones y pérdida del espacio público;
- la presión sobre el "modelo democrático", por la fractura de los mecanismos de representación sociopolítica;
- la pérdida de "marcos de referencia y socialización tradicionales", por los cambios en la familia y desintegración social;
- la velocidad de los cambios tecnológicos;
- la "Macdonaldización de las pautas sociales" mediante la globalización del consumo.

DESIGUALDADES SOCIOESPACIALES Y POLITICAS PUBLICAS

Es sabido que la urbanización asume características singulares, constituyendo un factor dinámico y relevante, estrechamente vinculado a diversas problemáticas emergentes en nuestras ciudades y territorios. En tal sentido, **los problemas emergentes en las sociedades urbanas asumen múltiples manifestaciones y por tanto deben ser abordados interdisciplinariamente, y enmarcados en procesos de largo plazo que requieren la implementación de políticas flexibles** durante muchos años. Ello implica una continua adaptación de las políticas públicas sobre una base estratégica, - y no basada en proyectos aislados-, acorde a la irrupción de poderosas fuerzas económicas y sociales que trascienden el control de los gobiernos.

Desde esta perspectiva, **las políticas públicas deben enfocarse integralmente - tanto sectorialmente, como en relación a la interacción rural-urbana -, y en términos de la integración de los diferentes sectores socioeconómicos**. Tales políticas, para ser eficientes deben tener en cuenta los niveles de heterogeneidad social al interior de las ciudades, en función a sus características singulares y a las demandas de los diferentes grupos poblacionales. En tal sentido, se necesita mayor cooperación entre Municipios, instituciones públicas e Instituciones de Investigación, para lograr una mayor eficiencia en la formulación y evaluación de las políticas sociales. (cf.Stren et al1992, Rodriguez y Winchester 1997).

En dicho contexto, es necesario recordar que a partir de los años 80, prominentes científicos sociales demostraron que **en la estructura social urbana, operan factores anteriormente considerados "exógenos" al proceso de urbanización - a través de la interacción, conflictos y negociaciones entre actores sociales- , que cada vez más se vuelven relevantes en la conformación de las ciudades.**(por ej: la construcción de viviendas por grupos populares, la expansión del sector informal, la apropiación del espacio por diferentes actores públicos y privados, el surgimiento de nuevas pautas de consumo y valoración del espacio urbano, etc.).

Como resultado de ello, generalmente las políticas públicas y en particular aquellas específicamente dirigidas a problemáticas urbanas, ejercen una influencia muy mediatizada por estos factores, sobre las trasformaciones socioeconómicas y el desarrollo de las ciudades en el tercer mundo. (Castells 1983). Esto significa que **la interrelación entre los agentes económicos y grupos sociales, con factores socioeconómicos internos y externos de diverso tipo,- que anteriormente se consideraban "exogenos" a la burocracia y a las instituciones públicas -; desempeñan actualmente un significativo papel en la configuración de nuestras ciudades** y por lo tanto en muchos problemas que afectan a la población urbana.

Asimismo, diversas investigaciones han demostrado la influencia de diversos factores exógenos y endógenos a los países de América Latina, sobre las principales trasformaciones ocurridas en los procesos de "reestructuración urbana" y en las diferentes formas de apropiación del espacio en las ciudades. En tal sentido, **la configuración de las ciudades, constituye un "producto social", creado y mantenido por la compleja interrelación de factores económicos, sociales, políticos y culturales, en la medida que representa el ámbito de localización de los sistemas de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios.**

Desde esta perspectiva, es necesario ubicar el tema de las políticas sociales, en el contexto de las transformaciones socioeconómicas, que emergen a partir de los años ochenta en diversos países de América Latina. Es sabido que en este período nuestros países se enfrentaron a cambios estructurales, que provienen tanto de las transformaciones en su organización productiva, cambios tecnológicos, etc., como de los procesos de privatización y "retramiento de las políticas de bienestar social".

En este contexto, es necesario formular políticas sociales integrales, que atiendan a diversos grupos objetivos, en función a sus características, necesidades y demandas específicas. Particularmente en el Cono Sur, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los "pobres", sino a otros estratos de población, dada la magnitud de las clases medias y sus procesos de fragmentación socioeconómica. Dichos procesos son en definitiva resultado de situaciones de inequidad social, del impacto diferencial de las políticas de ajuste, procesos de concentración del ingreso y la diversidad de contextos socioeconómicos y condiciones de acceso a bienes y servicios de la población.

Las consideraciones anteriores, implican que las políticas públicas enfrentan escenarios cambiantes en su objeto (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y a nivel de sus sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etc). En tal sentido, el análisis de escenarios prospectivos implica considerar un conjunto de coordenadas que influyen en tales cambios: la reestructuración económico productiva y la integración regional, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la Descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, etc.

Cuando se analizan prospectivamente los cambios sociales y temas emergentes en las ciudades, se asume que dichas transformaciones se vinculan crecientemente a los procesos de reestructuración económica, globalización e "informacionalización" en que se desenvuelven nuestras sociedades. Entre tales cambios merecen destacarse los siguientes elementos y factores, que componen el escenario urbano de fines de siglo, y por tanto enmarcan la discusión sobre la Agenda de Temas, relacionados a la formulación de políticas públicas:

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

La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización y crecimiento al interior de las ciudades, inducen una profunda diferenciación y segregación socioeconómica entre la población y los distintos tipos de asentamientos urbanos. Ello implica que el "desarrollo sustentable del medio ambiente urbano", tiene restricciones o "límites sociales" importantes, en función a los diversos grados de vulnerabilidad social que presentan importantes sectores de la población en las áreas carenciadas .

En tal sentido, para la definición de políticas públicas, es imprescindible evaluar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación social, en la medida que durante los años noventa, surgen "nuevas formas de pobreza" entre diferentes sectores urbanos. Así por ejemplo, es significativo apreciar la diferente composición socioeconómica y perfil de la población residente en los "asentamientos precarios" y marginales, así como las crecientes formas de "exclusión social" emergentes en las ciudades .

Tal como se ha destacado previamente, los **procesos de fragmentación socioeconómica, acentúan diversas formas de segregación, induciendo profundos cambios en los valores, pautas culturales y estrategias familiares, y por consiguiente en la emergencia de situaciones de "vulnerabilidad y riesgo social"**, que particularmente afectan a jóvenes, mujeres y grupos carenciados, lo cual se traduce en diverso tipo de demandas para los gobiernos locales. (CEPAL-PNUD 1999 op.cit.).

En este contexto, enfatizamos que **la fragmentación social es un proceso complejo y multidimensional, que requiere considerar, ciertos aspectos fundamentales tales como: las pautas de estratificación social, las relaciones de poder, la heterogeneidad del mercado de trabajo y los cambios en los agentes de socialización y en la familia.** (cr. Mingione 1994).

En definitiva, las implicancias de estos temas de investigación y análisis son múltiples y complejas,- tanto para el desarrollo de las Ciencias Sociales, como de manera más importante aún, para contribuir a la definición de políticas para los sectores vulnerables de la sociedad -. En dicha perspectiva, corresponde enfatizar la necesidad de impulsar actividades interdisciplinarias, entre Ministerios, Municipios e Institutos de Investigación. Por otra parte, la experiencia internacional sugiere la necesidad de avanzar en este proceso, a través de Estudios de Caso focalizados, que permitan orientar modelos de análisis y políticas. (cf. Stren 1996 y Peattie 1996).

Asimismo, las consideraciones anteriores implican controlar los "costos sociales", que los procesos de reestructuración económica y tecnológica inducen a nivel territorial y social, particularmente en determinados sectores y grupos socioeconómicos, si se desea alcanzar un crecimiento y desarrollo equitativo para nuestras sociedades locales.^{11*}

11 * Una investigación comprensiva de la evolución de la economía uruguaya en los noventa, analiza tres escenarios prospectivos. Es significativo apreciar que en los escenarios previstos, las tasas de crecimiento serían insuficientes para mejorar la calidad de vida de la población. Solamente la implementación de nuevas políticas públicas y privadas, así como una combinación de políticas horizontales, verticales y de base regional, podría aumentar la potencialidad de áreas estancadas y elevar el nivel de vida de la población. (cf. Grupo Interdisciplinario de Economía de la Energía, UTE-Universidad de la República 1997).

Así por ejemplo, hemos planteado - en el caso uruguayo -, la necesidad de considerar la "ordenación territorial de los nuevos procesos sociales y productivos", derivados de los fenómenos de reestructuración económica y globalización, evaluando un conjunto de fenómenos emergentes en el escenario nacional y regional, tales como los siguientes (Veiga 1996b)¹²:

- Impactos territoriales de la expansión agroindustrial
- Expansión y diversificación del turismo
- Impactos de los grandes proyectos de infraestructura y transporte regional
- Nuevos procesos de metropolitización y periurbanización
- Problemática específica y nuevo rol de las áreas fronterizas

EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL Y LAS ESTRATEGIAS TERRITORIALES

Es sabido que durante los años de implantación del modelo desarrollista en América Latina, en las etapas de crecimiento hacia adentro, industrialización sustitutiva de importaciones y regulación de la economía; la dinámica territorial estuvo basada en el crecimiento de los centros urbanos industriales, con una dinámica de concentración económica y territorial desigual.

En dicho contexto, hasta los años setenta en la mayoría de los países de la región, se implementaron políticas de estímulo a los polos de desarrollo y asignación selectiva de recursos en el territorio en función a sus ventajas comparativas; tales políticas han sido de carácter básicamente sectorial a nivel económico y global a nivel nacional. Como resultado de ello, las consecuencias espaciales y socioeconómicas de dichos procesos fueron la intensificación de las migraciones internas y la concentración y primacía urbana. En dicho sentido, durante esta fase de transición de las sociedades latinoamericanas, puede afirmarse que atravesamos un período caracterizado por la **"marginalidad implícita de las políticas territoriales"**. (De Mattos 1993).

12 En esta perspectiva, coincidimos con un trabajo reciente de M.Lombardi (1998), planteando que no es posible analizar -en un contexto de globalización creciente-, las sociedades locales y los fenómenos territoriales dentro de las fronteras nacionales. Ello supone esfuerzos importantes tanto en términos de obtener información empírica comparable entre regiones y ciudades de los países del Mercosur, como de nuevos conceptos teóricos, que permitan interpretar los fenómenos locales en el contexto internacional.

Posteriormente, a partir de los años setenta, en varios países de América Latina luego de la crisis del modelo keyesiano de las décadas del cincuenta y sesenta, se implementaron políticas económicas de ajuste, reforma del Estado, liberalización económica y valorización del capital privado. En dicho contexto emergen conglomerados empresariales de tipo plurisectorial y pluriregional, que conllevan hacia una progresiva dessectorialización y desterritorialización del capital privado, por la cual se van perdiendo las raíces sectoriales y territoriales.

De tal forma, esta etapa se caracteriza por la denominada **"marginalidad explícita de las políticas territoriales"**, en que los principales incentivos y políticas que se formulan, son básicamente de incentivos al desarrollo tecnológico y de infraestructura. Como consecuencia de ello, durante los últimos años en la mayoría de los países latinoamericanos, asistimos a una continuidad en las pautas de crecimiento territorial desigual, quizás bajo nuevas formas de polarización socioeconómica y fragmentación espacial. (cf. De Mattos op.cit.).

Esta tendencia ha llevado a lo que destacados expertos, consideran como el **actual predominio "contraregionalizador" en América Latina, enfoque que cree innecesario establecer y estimular la regionalización, siendo que por el contrario se favorecen los procesos de heterogeneidad y fragmentación local**. Como alternativa a dicha tendencia "contraregionalizadora", se postula **la necesidad de consolidar "regiones pivotaes"**, - de alguna manera similares a las "core regions" de Friedmann -. Tales áreas territoriales suponen la construcción de regiones en el sentido social y político, a partir de la combinación de los aspectos endógenos y exógenos al desarrollo regional. (Boisier 1996).

Por otra parte, reconocidos especialistas regionales como Walter Stohr y John Friedmann enfatizan la formulación de enfoques e instrumentos alternativos, con relación a las políticas territoriales y regionales. En dicho sentido, plantean el **desarrollo local endógeno, o perspectiva desde "abajo hacia arriba", para estimular el desarrollo territorial y regional, a través de la implementación de mecanismos tales como la descentralización, la especialización flexible, PYMES, los distritos industriales y los parques científico tecnológicos**.

En esta línea de análisis se asume, - como ocurre en varios países europeos con importante tradición en la planificación urbana y regional -, el surgimiento de nuevas tendencias en las estrategias territoriales. **En dicha medida, se plantea como criterio central, la necesidad que las políticas públicas, incorporen las especificidades regionales y locales a las estrategias de desarrollo nacional; reforzando la cooperación y solidaridad regional e interregional, y estimulando el potencial de crecimiento de un área determinada, a través de la negociación entre los principales actores involucrados**.

La definición de políticas en estos términos, implica **el diseño de instrumentos específicos de ordenamiento por los gobiernos municipales y organismos del gobierno central**. Debe enfatizarse que 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. (DINOT-MVOTMA op.cit.).

En esta perspectiva, uno de los componentes fundamentales de **las estrategias Regionales y territoriales a implementar, es la definición de políticas positivas hacia adelante o "explícitas"**, es decir que minimizen el carácter predominantemente compensatorio o reparador de las políticas sectoriales y el enfoque cortoplazista tradicionalmente adoptado. Sin duda que, un requisito fundamental en la perspectiva del diseño de políticas territoriales y regionales, es la construcción de imágenes territoriales, económicas, sociales, etc.

Por consiguiente, enfatizamos la necesidad de **identificar "vocaciones y aptitudes territoriales y locales"**, tratando de aprovechar al máximo las posibilidades y potencialidades en cada caso. La identificación de opciones y alternativas,- a nivel departamental y microregional -, así como la selectividad de acciones y políticas, resultan en definitiva, componentes fundamentales del desarrollo local.

En el escenario de la globalización, la experiencia internacional sugiere que el potencial de desarrollo regional y local, se encuentra estrechamente vinculado a factores – poco considerados tradicionalmente – tales como (cf. Vazquez Barquero 1996 y Fernandez Tabales 1998):

- la capacidad de generación de consensos político-sociales
- la integración entre los diferentes usos del suelo en un territorio
- la cultura empresarial generada localmente y su relación con el contexto
- la calificación de los recursos humanos
- la identidad regional y la capacidad de difundir el "producto local"
- la valoración ambiental

En resumen, **para lograr un eficiente y consensuado desarrollo local y territorial, el fortalecimiento de los actores y gobiernos locales, constituye una prioridad fundamental.** En tal sentido, es preciso reconocer que existen tanto a nivel departamental y nacional, una multiplicidad de actores sociales, económicos y políticos que juegan diferentes roles en la problemática territorial y local, tales como los dirigentes y representantes políticos, técnicos, empresarios, grupos de presión económicos, organizaciones sociales, etc..

Por otra parte, considerando que Uruguay es un país pequeño de relativa homogeneidad - y que no tiene tradición de planificación territorial o regional -, debe reconocerse que la mayoría de los actores locales, - públicos y privados - desconoce y no percibe al ordenamiento territorial como un fin en sí mismo. A lo sumo existen intereses y enfoques sectoriales, y prioridades socioeconómicas, que se expresan en demandas diversas. Por consiguiente, **para superar estas restricciones, deben definirse e implementarse medidas de información, sensibilización y negociación, sobre los principales problemas locales y territoriales, por parte de los gobiernos municipales, el MVOTMA – DINOT y la OPP, dirigidos a la capacitación de los actores locales y microregionales.**

En definitiva, para implementar con éxito un programa o política territorial, debe comprometerse la participación y el apoyo de los diferentes organismos públicos e instituciones involucradas. Para lo cual es necesario estimular la difusión, conocimiento y participación de una pluralidad de actores comprometidos con el desarrollo local. Y naturalmente que para ello, deben generarse imágenes y sensibilidad frente a los problemas locales. De tal modo, que la discusión de objetivos, estrategias e instrumentos territoriales, y la participación en la elaboración de políticas, por representantes y actores calificados de la comunidad surge entonces como un componente ineludible para su adecuada implementación, y ello es relevante para asegurar la buena gestión de las políticas públicas.

Estos aspectos suponen desconcentrar actividades e implementar mecanismos de coordinación a nivel del Gobierno Central, para lograr mayor eficiencia y concertar con diferentes actores públicos y privados - a nivel local y nacional -; las estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial, sean de tipo explícito o de políticas sectoriales con implicancias para el desarrollo local.

Los elementos precedentes, en definitiva implican la necesidad de generar una "cultura territorial" en los distintos ámbitos de la sociedad. En dicho contexto, sin duda que un foco prioritario de atención son los Municipios y Ministerios involucrados, en la medida que constituyen los ejecutores de las estrategias e instrumentos de ordenamiento territorial. Esta pluralidad de temas mencionados, funcionan en una compleja interacción, y suponen una cantidad de factores " aparentemente exógenos al territorio", que operan en la comunidad, - a nivel local, nacional y supranacional -, y que sin embargo tienen consecuencias directas e indirectas sobre la localización y transformaciones territoriales.

**"ALGUNAS PROPUESTAS A INCLUIR EN LAS POLITICAS PUBLICAS
PARA EL DESARROLLO DEPARTAMENTAL"**

- Crear mecanismos de desconcentración y descentralización Local en las oficinas a cargo de programas con contenido territorial, y asegurar la coherencia con las políticas nacionales.
- Implementar políticas sociales tendientes a la Integración Nacional, en los ámbitos educativo - cultural, comunicaciones y desarrollo social, particularmente en las áreas fronterizas.
- Impulsar programas de localización de población en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, mediante estímulos a la organización económica y productiva.
- Promover programas de desarrollo y fortalecimiento social –en particular de la familia-, para los sectores carenciados.
- Difundir e impulsar la cooperación e interacción entre diferentes sectores socioeconómicos, con relación a las propuestas con contenido territorial.
- Estímular formas de asociación y participación local en las iniciativas y programas de desarrollo, a través de campañas de sensibilización y difusión de la problemática territorial, entre organizaciones no gubernamentales.
- Implementar Seminarios y Talleres Locales, sobre los temas departamentales y regionales, involucrando a los principales agentes económicos, (Sectores empresariales, Cámaras, Organizaciones de Productores y Sindicatos).
- Implementar Programas de capacitación - formales e informales - a Empresarios y Actores Sociales calificados, sobre su problemática local.
- Introducir en los programas de educación primaria y secundaria elementos básicos sobre la problemática territorial y local de cada región y localidad.
- Apoyar y utilizar los medios de comunicación local, como canales de transmisión y sensibilización de la opinión pública, frente a los problemas departamentales.
- Promover el uso de instrumentos tecnológicos electrónicos como Fax, EMail, Redes Internet, Programas de Computación Georeferenciado,etc., para la identificación y capacitación sobre problemas del desarrollo local.
- Jerarquizar el Planeamiento Estratégico e impulsar en Oficinas Municipales, vinculadas a la problemática territorial (por ej: Promoción Social y Desarrollo), la información y capacitación de sus recursos humanos.

- **Capacitar a otros funcionarios de Municipios y de organismos públicos competentes (Ministerios, Entes Autónomos), en la problemática territorial y del desarrollo local.**

Finalmente, debe señalarse que así como las políticas sectoriales contribuyen a maximizar la competitividad y la eficiencia regional, **las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, pueden constituir instrumentos de "compensación social y regional" - a nivel de las distintas áreas y microregiones del país -; en la medida que armonizen las condiciones del territorio y por tanto el soporte de asentamiento de actividades económicas y población en el espacio nacional.**

En función de lo expuesto, existen un conjunto muy variado de políticas públicas - a nivel del Gobierno Central y Municipal - que pueden orientarse hacia los problemas derivados del crecimiento de las áreas dinámicas, como aquellos derivados del estancamiento productivo o territorial. Probablemente, en el escenario de corto plazo, debe tenderse hacia una "territorialización de las políticas sociales"; complementando la "contextualización social" de las políticas territoriales y sectoriales. (cf. Veiga 1996 op.cit). (En esta perspectiva, se adjunta un listado - no exhaustivo - de "Propuestas con objetivos sociales y de desarrollo local", a introducir en las políticas públicas).

En síntesis, las políticas públicas pueden contribuir a disminuir las desigualdades sociales y regionales; incorporando las especificidades y capacidades locales en las estrategias de desarrollo nacional y departamental; estimulando la cooperación y solidaridad entre diferentes sectores de actividad y áreas geográficas, y potenciando el crecimiento local, a través de la negociación entre los principales actores sociales. Sin embargo, la experiencia internacional indica que no se pueden reforzar los mecanismos de integración social, sin reforzar el Estado; en la medida que los desafíos emergentes en contextos de globalización y fragmentación socioeconómica, necesariamente requieren el aumento de la protección social, implementando políticas sociales a nivel del Gobierno Central y los Municipios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BOISIER, S. (1996) "Modernidad y Territorio". Cuadernos ILPES-CEPAL No.42 Naciones Unidas, Santiago de Chile.

BOISIER, S. (1998) "El desafío territorial de la globalización". Economía, Sociedad y Territorio, No.4 El Colegio Mexiquense. Mexico.

BUCHELLI, M. y FURTADO, M. (1999) "La distribución del ingreso en el Uruguay: aspectos metodológicos". CEPAL, Montevideo (en prensa).

CANDIDO MENDES (1997) Conferencia en el Seminario Internacional de CLACSO Y FLACSO. Noviembre Buenos Aires.

CASTELLS, M. (1983) "The city and the grassroots". Ed. Univ. of California Press, Berkeley.

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

“ “ (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.

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

DE MATTOS, C. (1997) "La crisis de la enseñanza urbano-reigional, y la evolución del las teorías del crecimiento regional". Versión preliminar. IEU.PUC. Santiago de Chile.

“ “ (1998) "Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia". Paper IEU-PUC, Santiago, presentado al IV Seminario de la RII, Bogotá.

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

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

FEATHERSTONE, M. (1996) "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, Colombia.

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

G.I.E.E. (1996): "Serie: Las economías departamentales". Ed.FCE,Universidad de la República. Montevideo.

" (1997): "La economía uruguaya en los noventa: análisis y perspectiva de largo plazo". Ed. UTE-Universidad de la República. Montevideo.

HIERNAUX, D. y LINDON, A. (1997) ¿En que sentido las desigualdades regionales?, en Rev. Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE, vol XXII, No. 68. Santiago de Chile.

KATZMAN, R.(1996): *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Ed. CEPAL, Montevideo.

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

LOMBARDI, M. (1998) "Los cambios en la estabilidad". Doc. Trabajo y Revista Tres No.130. Montevideo.

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

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

MACADAR, D. y VEIGA, D. (1994). "Impactos poblacionales del Puente Colonia-Buenos Aires". Doc. Trabajo, Fac. Ciencias Sociales.

MAZZEI, E. (1994)"Las incertidumbres de las sociedades locales: Integración y movimientos poblacionales". Revista de Ciencias Sociales No. 10. Facultad de Ciencias Sociales.

" " (1999) " Rivera (Uruguay) – Sant'ANA (Brasil): Identidad e integración fronteriza". Fac. Ciencias Sociales. (en prensa).

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

" " (1999)"Que piensan los uruguayos del Puente Colonia – Buenos Aires". Edic. Fac. Ciencias Sociales, Depto. Sociología.

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

MINUJIN, A. y Kessler (1995) "La nueva pobreza en la Argentina". Ed.Planeta Buenos Aires.

MOSER, C. (1998) "The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies". World Development, vol 26.

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

PEATIE, L. (1996) "Urban Research in the 1990s". en M.Cohen et al (ed). *Preparing for the urban future*. Wilson Center Press, Washington.

PNUD (1999) "Desarrollo Humano en Uruguay". Informe. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Uruguay.

RODRIGUEZ, A. Y WINCHESTER, L. (1997) "Ciudad y gobernabilidad en América Latina. Ed. SUR, Santiago.

STREN, R. (1996) "The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging Agendas", en M. Cohen et al (ed). Op, cit.

STREN, R. ET AL (1992) *An Urban Problematique: The challenge of Urbanization for Development Assistance*. CIDA, Univ.of Toronto.

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

" " (1997): *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes*. Ed. FCE. Buenos Aires.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1996) "Desarrollos recientes de la política regional: la experiencia europea". En EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Vol. XXII, Santiago de Chile.

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

" " (1996) "Desigualdades sociales en el escenario de la integración regional". III Seminario Internacional de la Red Iberoamericana, RII, Sevilla. Doc.Trab. No.27 Fac.C.Sociales.

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

" " (1999) "Las sociedades locales en el contexto de la globalización: estudio de casos", en Rev. Ciencias Sociales, Fac Ciencias Sociales y Rev. Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE, Vol. XXV, No 74. Santiago de Chile.

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

VIGORITO, A. (1998) "Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997". Presentado a Jornadas de Economía del Banco Central del Uruguay. Montevideo.

WALTON, J. (1993) "Urban Sociology: the contributions and limits of political economy". En *Annual Rev. of Sociology*, No. 19.

CONTRATAPA

DANILO VEIGA es Sociólogo, graduado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) y postgraduado (Master of Science) en el University College of Swansea, (Gran Bretaña). Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, especializado en Sociología Urbana y Regional, ha dirigido diversos Proyectos en la Universidad de la República y en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay), como Investigador Senior y Consultor. Ha recibido Becas y subsidios de Investigación de organismos nacionales e internacionales, como FNI-CONICYT, CSIC, CLACSO, PNUD, IDRC-CIID, SAREC, Programa Fulbright, IAF, F.Ford, Social Science Research Council y British Council. Ha sido Profesor Visitante en la Universidades de California-Berkeley, York, y UQ-Montreal. Ha participado en múltiples Congresos internacionales, y en Proyectos nacionales y latinoamericanos, a través de la presentación de Libros y Artículos. Es miembro de Instituciones y Redes Científicas nacionales e internacionales, tales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO y la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio RII. De sus numerosas publicaciones se destacan: “Desigualdades Regionales en Uruguay”(1979), “Pobreza Urbana en Montevideo”(Coed.1985), “Ciudades en conflicto: Perspectiva latinoamericana (Coed.1989), “Indicadores Socioeconómicos del Uruguay” (Coed.1989), “Desarrollo Regional en el Uruguay” (1991), “Desarrollo Local e Integración Regional” (1995), “Que piensan los uruguayos del Puente Colonia – Bs. Aires” (Coed.1999).

Una hipótesis central asumida en esta Publicación, es que existen distintas dimensiones de la globalización, que impactan a diferentes sectores y regiones del país; por ello la globalización envuelve la diversidad socioeconómica, en la medida que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual.

En esta perspectiva, los objetivos de la Investigación realizada en la Facultad de Ciencias Sociales, recogidos en esta Publicación son: a) Profundizar sobre los problemas sociales y territoriales vinculados a la globalización y reestructuración; b) Analizar los escenarios de reestructuración y globalización, estudiando sus impactos sociales sobre las sociedades locales; c) Estudiar la emergencia de diversas formas de fragmentación socioeconómica.

A tales efectos, se examinan a través de la metodología del Estudio de Casos, la emergencia de dos fenómenos relevantes en el territorio nacional y regional, como son los grandes proyectos binacionales en Colonia y la expansión del turismo internacional en Maldonado.

La relevancia del Estudio realizado, radica en que aborda una problemática estratégica tanto en términos académicos, - avance del conocimiento científico -, como prácticos - contribución a la formulación de políticas -, como son "Las Transformaciones y consecuencias sociales de la Reestructuración, la Integración Regional y la globalización".

Asimismo, un objetivo básico planteado es contribuir a las actividades de Descentralización que la Universidad de la República y la Facultad de Ciencias Sociales vienen emprendiendo en esta nueva etapa, impulsando Investigaciones que confluyan mediante la difusión del conocimiento científico, a la implementación de programas y políticas públicas, a nivel de diferentes organismos y al fortalecimiento de las sociedades locales, en el Interior del país.