

INFORME:

# NUEVA POBREZA URBANA

Segunda parte



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL DESARROLLO

**Octubre 2019**

**Este informe fue elaborado por el equipo de investigación del  
Centro de Estudios para el Desarrollo**

**Agustín Iturralde<sup>1</sup>**

**Leonardo Altmann<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Director Académico del Centro de Estudios para el Desarrollo, Licenciado en Economía por la Universidad de la República y Magister en “Political Economy of Late Development” por la London School of Economics. Profesor de Economía y Sociedad uruguaya en la Universidad ORT.

<sup>2</sup> Arquitecto (UDELAR) Candidato a Magister y Doctorando en Estudios Urbanos (Universidad Nacional de General Sarmiento- Argentina). Ayudante de investigación en Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU FADU UDELAR). Investigador asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo.

## 1. Nueva pobreza urbana en la agenda.

### 1.1 Introducción

En 2018 presentamos un informe que implicaba un primer acercamiento a un fenómeno complejo que denominamos “Nueva Pobreza Urbana”<sup>3</sup>. Esta aparecía vinculada a la persistencia y profundización de las desigualdades llamadas estructurales, a pesar de la reducción significativa de la pobreza monetaria, tras un largo ciclo de expansión de la economía (2003- 2018).

De acuerdo a aquel trabajo, la última bonanza económica nos estaba dejando una sociedad monetariamente más rica, igualitaria y con menor cantidad de personas por debajo de la línea de pobreza. Pero al observar otros indicadores de condiciones de vida y convivencia y particularmente su despliegue en el territorio, se habilitaban otras lecturas sobre nuevos ámbitos y formas de la desigualdad y falta de bienestar. En particular propusimos discutir la hipótesis de si la fragmentación socio cultural de la ciudad de Montevideo había aumentando en medio de las mejoras monetarias.

De esa forma, para Montevideo, hicimos un seguimiento por barrios del clima educativo del hogar, el tipo de empleo o la condición de cotizante de la seguridad social del jefe de hogar, para el período 2007- 2016, y observamos que la fragmentación social lejos de aliviarse se estancó o empeoró. Es decir, había una mejora de estos indicadores, a nivel de la ciudad, pero la distribución territorial evidenciaba un ritmo diferencial de acuerdo a diferentes zonas de la ciudad, redundando en una profundización de la segmentación socio- espacial.

A éste fenómeno, agregamos otro, crecientemente vinculado a dimensiones de bienestar: el agravamiento de las condiciones de convivencia y la seguridad pública. Este tema, se ha posicionado como el más preocupante para la población uruguaya de acuerdo a la propia Encuesta Nacional de Victimización del Ministerio del Interior y el INE (INE-MI, 2017). La dimensión de la seguridad pública (evidenciada en los asesinatos y delitos contra la propiedad, en particular las rapiñas) no aparece adjudicable a las personas u hogares sino al propio territorio. El creciente aumento de la violencia y delitos, ha violentado derechos, afectado la calidad de vida de las personas, en sus entornos inmediatos y recorridos habituales<sup>4</sup>.

Esta agudización de los procesos de segregación socio- territorial, y el incremento de nuevas modalidades del crimen organizado, con actores que dominan territorios caracterizados por la precariedad socio- urbana concentrada, han llevado a una actuación del Estado, con ribetes de ambivalencia o *permisividad selectiva*. Dentro de ciertos enclaves urbanos podía cumplirse la doble condición de inyección de políticas sociales focalizadas y dinámicas de acumulación desde las actividades ilícitas. Si bien éstos procesos son emergentes en el Uruguay y particularmente evidentes en el Montevideo metropolitano, en otros lugares de latinoamérica vienen ocurriendo de manera persistente hace varios años. Esto ha afectado y distorsiona en papel del estado en el diseño e implementación de políticas sociales y de seguridad ciudadana.

### 1.2 Indicadores sociales no monetarios identificados en 2018

Partiendo de la base de que en los años analizados hubo una evolución muy favorable de los indicadores sociales tradicionales basados en estimaciones monetarias (como la línea de pobreza, indigencia y el índice de gini), en la primera edición del trabajo hicimos un esfuerzo en identificar

---

<sup>3</sup> Disponible en:

<http://ced.uy/wp-content/uploads/2018/11/Informe-CED-Fragmentacion-Social-en-Montevideo-2018.pdf>

<sup>4</sup> En el caso de las rapiñas, las denuncias aumentaron de 8500 casos a más 16.000 en el período 2007- 2017. Los homicidios en Montevideo pasaron de 74 a 223 entre 2007 y 2018.

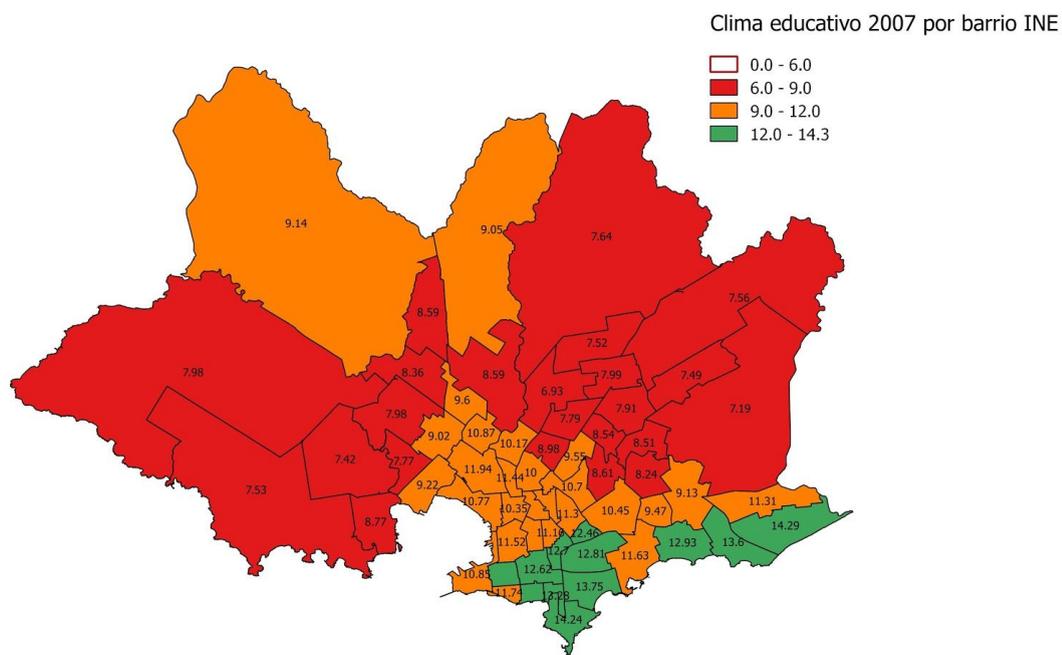
otras variables sociales no monetarias a partir de datos de las encuestas continuas de hogares y de datos de delitos del Ministerio del Interior.

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Observaciones</b>
Mercado de trabajo	<p>Incidencia de los jefes de hogar con ocupaciones no calificadas sobre el total de jefes de hogar ocupados por barrio INE</p> <p>Incidencia de jefes de hogar que no aportan por su principal empleo sobre total de jefes de hogar ocupados por barrio INE</p>	Fuente: ECH 2007, 2016
Educación	Clima educativo del hogar (años promedio de educación para personas entre 15 y 65 años por hogar, por barrio INE).	Fuente: ECH 2007, 2016
Seguridad pública	Incidencia de las rapiñas por barrio sobre el total de las rapiñas de Montevideo.	Fuente: Ministerio del Interior 2007, 2016.

La lectura integral de la apertura territorial de esta información por barrios INE para Montevideo permite apreciar como en el período de análisis, si bien la mayoría de éstos indicadores mejoró, tomando el valor departamental, a la interna, la distribución espacial muestra incrementos diferenciales que consolidan las brechas.

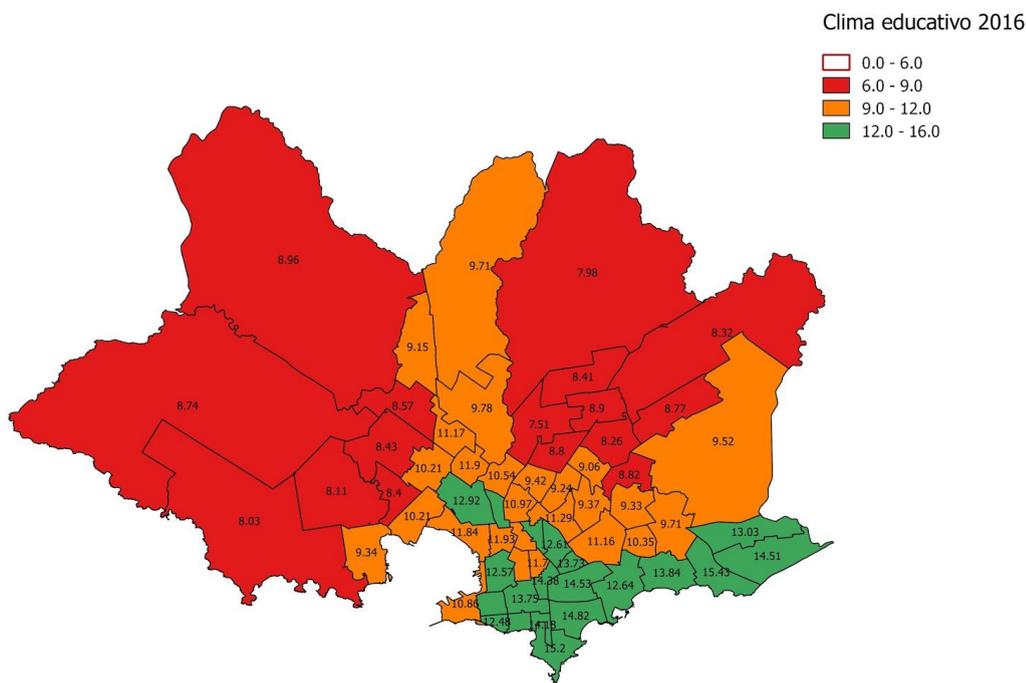
## **Educación**

### **Mapa 1: Clima educativo del hogar, por barrio INE. 2007.**



Fuente: CED, 2018 a partir de datos ECH 2007

Mapa 2: Clima educativo del hogar, por barrio INE. 2016.



Fuente: CED, 2018 a partir de datos ECH 2007

En cuanto al clima educativo, entendido como el promedio de años de educación formal de las personas en edad de trabajar, vemos una evolución general levemente positiva en la ciudad. Sin

embargo las mejoras son más significativas en los barrios que ya estaban mejor posicionados lo cual amplía la brecha del clima educativo entre barrios. Esto se vuelve especialmente preocupante dado que el costo marginal de incrementar el clima educativo es mayor en los hogares con mayor nivel educativo. Es decir, es más “costoso” pasar de 12 a 13 años de educación formal que de 5 a 6.

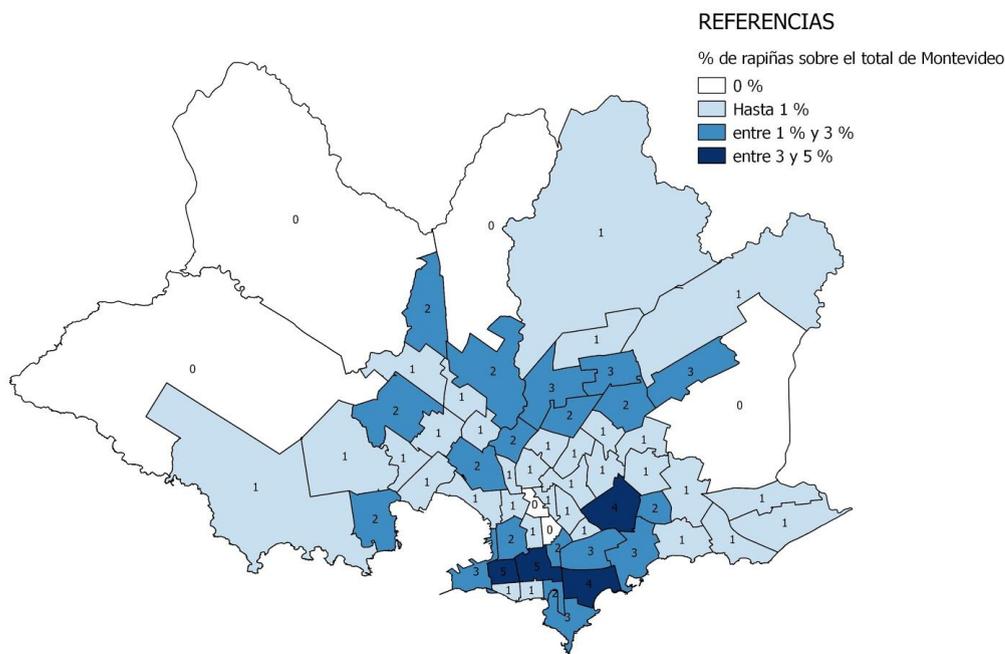
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio menor a 9 años en 2006 incrementaron el mismo en 0,7 años.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 9 años pero menor a 12 en 2006 incrementaron el mismo en 0,9 años.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 12 años en 2006 incrementaron el mismo en 1,1 años.

En este contexto tenemos una ciudad que en medio de la bonanza económica mejoró muy levemente su clima educativo, pero sobre todo incrementó la brecha educativa interna. La brecha cultural existente en la ciudad de Montevideo entre los hogares más y menos educados es mayor hoy que en 2007.

### Criminalidad

**Mapa 3: Rapiñas por barrio sobre el total de la ciudad (2007)**

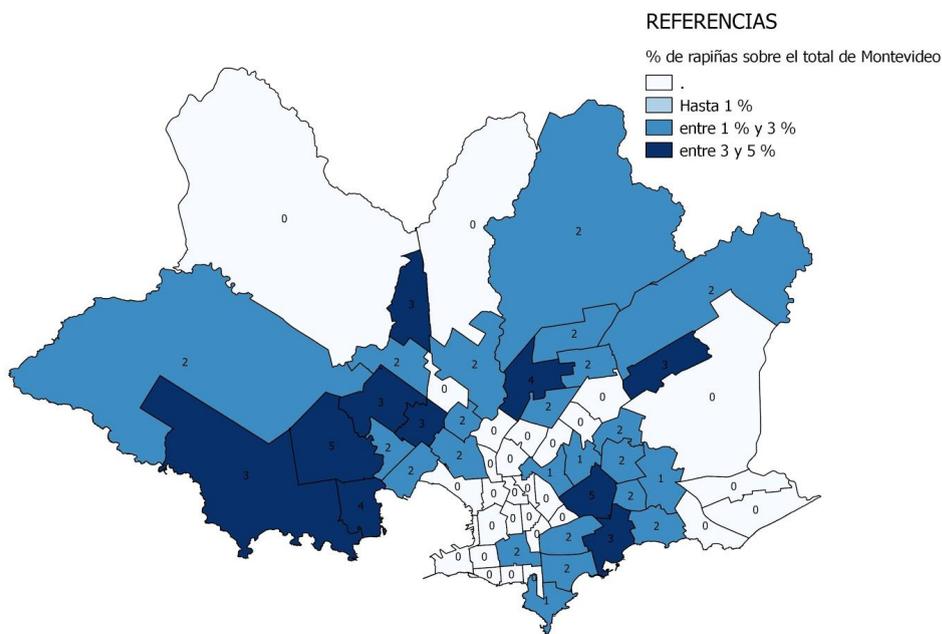
Participación de cada barrio INE en el total de rapiñas de Montevideo. año 2007



Fuente: CED, 2018 a partir de datos Ministerio del Interior (2016).

**Mapa 4: Rapiñas por barrio sobre el total de la ciudad (2016)**

Participación de cada barrio INE en el total de rapiñas de Montevideo. año 2016



Fuente: CED, 2018 a partir de datos Ministerio del Interior (2016).

La evolución de las rapiñas muestra otra faceta no tan difundida de nuestra ciudad. Montevideo aparece como una ciudad más violenta en los últimos años que en 2003. No por repetido deja de ser impresionante, a pesar de ser una ciudad mucho más rica, con menos pobres y menos desigualdad monetaria, que la ciudad aparezca particularmente una explosión particular de las rapiñas. En segundo lugar cabe señalar algo menos difundido, referente a la distribución espacial de los delitos. En 2007 las rapiñas eran un delito que ocurría mayormente en las zonas céntricas y costeras de la ciudad. El municipio B (Centro, Ciudad vieja, Barrio sur, Palermo, Tres cruces, Cordón y Parque Rodó) alojaba casi el 20% de las rapiñas de la ciudad en 2007 mientras que en 2016 eran menos del 3%. En los últimos años este delito ha reconfigurado su espacialidad. En particular, se da un corrimiento hacia zonas periférica en términos relativos y absolutos.. Esto quiere decir que existen zonas de Montevideo donde este delito no era tan significativo en 2007 y aumentó exponencialmente luego de los diez años analizados.

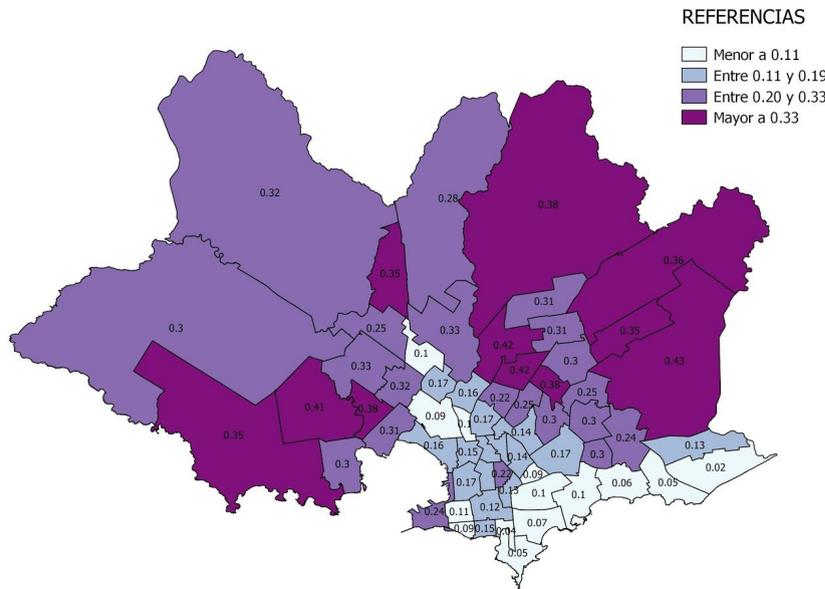
En definitiva, las rapiñas eran un delito que ocurría mayormente en zonas de ingresos medios y medios - altos. Hoy en día se trata de un delito que expandido por toda la ciudad y que aumentó exponencialmente en barrios populares y en particular en las zonas que se han vuelto críticas en los últimos años.

La tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, un indicador utilizado internacionalmente que permite comparabilidad, también tuvo un incremento que modificó sustancialmente la participación de Uruguay en la región. En 2018 Uruguay tuvo 414 homicidios lo cual representa el máximo histórico y configura una tasa de homicidios cada 100.000 habitantes de 11,8. En América del Sur sólo Brasil, Colombia y Venezuela tuvieron tasas de homicidios superiores.

### **Empleo no calificado**

#### **Mapa 5: Empleo no calificado del jefe de hogar (2007)**

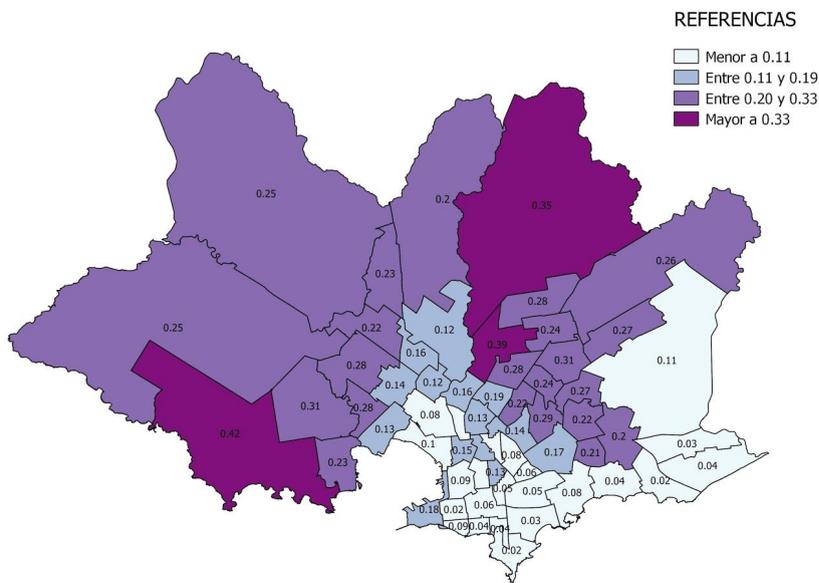
ITasa de incidencia de las ocupaciones precarias por sobre el total de los jefes de hogar ocupados (2007), por barrio INE



Fuente: CED, (2018) a partir de datos ECH 2007

### Mapa 6 Empleo no calificado del jefe de hogar (2016)

ITasa de incidencia de las ocupaciones precarias por sobre el total de los jefes de hogar ocupados (2016), por barrio INE



Fuente: CED, (2018) a partir de datos ECH 2016

En cuanto a la incidencia de los empleos menos calificados (servicios personales, peones, cuenta propia sin local) vemos algo similar a lo ocurrido con el clima educativo. Existe una mejora general, en este caso significativa, del tipo de empleo. Los jefes de hogar montevideanos con empleos menos calificados, en 2016 eran significativamente menos que en 2007. Sin embargo

esta mejora no fue homogénea en toda la ciudad. Los barrios centrales y de la costa montevideana redujeron bastante más la incidencia de este tipo de empleos que los periféricos. De este modo se amplía la brecha de tipo de empleos según el barrio de residencia.

- Los barrios que tenían un clima educativo promedio menor a 9 años en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en sus jefes de hogar en un 24%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 9 años pero menor a 12 en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en sus jefes de hogar en 17%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 12 años en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en sus jefes de hogar un 34%.

Esta tendencia, no llega a considerar el grueso del deterioro en el mercado laboral que vemos desde 2015. En los últimos años se han perdido casi 60.000 empleos que son en su enorme mayoría empleos de baja calificación formales<sup>5</sup>. Existe la posibilidad que esta tendencia haya empeorado la precariedad laboral de algunos sectores. El empleo es una variable muy relacionada con el nivel de actividad económica, por lo tanto cabe preguntarse cuál será la evolución de estos indicadores ante una trayectoria de la actividad más adversa o una recesión económica.

---

<sup>5</sup> Los datos del INE muestran una caída importante en la tasa de empleo desde 2014 que había sido de 60,4% en el promedio de 2014 se sitúa por debajo de 56% en los últimos meses. En julio la estimación puntual fue 55,8% y en junio había sido 55,3%

## 2. Una interpretación posible: los perdedores de la modernización post dictadura

A partir de la crisis global de 2008 se ha mencionado crecientemente el fenómeno de los llamados “perdedores de la globalización”. Son personas que han visto empeorar sus condiciones de vida y bienestar o al menos no mejorarlo, en un contexto de ganancias generales. El fenómeno viene siendo ampliamente analizado y normalmente representado en los trabajadores de baja calificación de las economías más ricas del mundo. Dados algunos de los procesos sociales complejos que se verifican en Uruguay en medio de mejoras económicas monetarias bastante generalizadas, cabe la discusión sobre cómo se ha dado en Uruguay el fenómeno de los “perdedores” de la etapa de modernización económica que vivimos desde el retorno a la democracia, de acuerdo la trayectoria propia del país.

El sistema político uruguayo parece haber alcanzado un consenso sobre algunos temas que se convirtieron en políticas de Estado del Uruguay post dictadura y que caracterizaron en buena medida las transformaciones en la economía uruguaya desde la recuperación democrática. Creemos que Uruguay procesó reformas importantes que expandieron su frontera de posibilidades de producción y le permitieron, entre otras cosas, aprovechar de buena forma algunas coyunturas económicas favorables. Podemos resumir estas reformas y sus resultados en tres puntos:

- i. Estabilidad macroeconómica con control de la inflación.
- ii. Apertura de la economía ampliando acuerdos comerciales y reduciendo aranceles.
- iii. Reformas sectoriales trascendentes: puertos, empresas públicas, sector forestal, marco regulatorio energético, regulación sistema financiero, reforma tributaria.

Un repaso de los distintos indicadores sociales y económicos muestra evoluciones positivas en general; destacando la reducción de la pobreza monetaria, aumento del PBI y control de la inflación.

Es muy probable que la modernización económica sea parte de la explicación de que hoy tengamos un producto dos veces y media mayor y una pobreza monetaria en menos de un cuarto que en 1985, en líneas generales tenemos un país más abierto, estable, rico y con menos pobreza monetaria. También debemos ver que el país también ha experimentado cambios sociodemográficos trascendentes: nuevos circuitos migratorios, nuevos arreglos familiares y estructura de hogares y un estancamiento poblacional que lleva al menos siete décadas (Calvo, et al; 2013). Por todo ello, la fragmentación social adquiere una relevancia particular, al darse en un contexto de redistribución espacial de una población de lentos crecimientos.

El período considerado, además de la mejora de los indicadores señalados, presenta algunas características contradictorias: problemas estructurales de empleo, aumento de la violencia, crecimiento de los asentamientos y persistencia del fracaso educativo. La hipótesis a discutir es si los procesos de fragmentación social en contextos de mejoras económicas responden a importantes sectores urbanos que no logran ser parte de la modernización económica que nuestro país tuvo. ¿Son estos los perdedores del Uruguay de la apertura democrática y en particular de la era progresista?

## 3. Políticas para afrontar la nueva pobreza urbana: elementos para un debate.

Si el país enfrenta una nueva *pobreza urbana*, y un nuevo ciclo de desigualdades socio-territoriales, ¿Con qué herramientas y capacidades se debe dar respuesta desde las políticas públicas?.

En las propuestas programáticas puestas a consideración para el próximo período de gobierno (2020-2025) por los principales partidos uruguayos<sup>6</sup>, las temáticas de integración social tienen un marcado protagonismo y reconocen el fenómeno de fractura social como de primera línea en la agenda. Esto en buena medida pauta un nuevo ciclo de este tema en la arena pública. Allí pueden rastrearse tanto explícitamente en los capítulos referidos a políticas sociales como las de convivencia y seguridad pública, culturales, educativas, o territoriales.

### **3.1 Aspectos generales y singularidades de los planteos de los partidos.**<sup>7</sup>

En el caso de la propuesta programática del **Frente Amplio**<sup>8</sup> las iniciativas vinculadas a combatir la fractura social, aparecen centralmente en un capítulo denominado **“Desafío de la integración e inclusión”** donde se despliegan las propuestas de: integración socioeconómica, educación, vivienda y hábitat, trabajo, empleo y relaciones laborales, salud, cuidados, seguridad social., cultura, deporte, bienestar animal, política de drogas; así como en otros apartados del programa.

Dentro de las líneas estratégicas sobre este “Desafío de la inclusión” se reconoce la persistencia de *“desigualdad socioeconómica y la exclusión”* asumidas como *“injusticia intolerable para el proyecto político de la izquierda y el mayor problema de nuestra sociedad por lo que reclama absoluta prioridad”*. Para afrontarlo se promueve ampliar las capacidades del Estado *“para atender los problemas estructurales de desigualdad y sus consecuencias, profundizar el proceso de transformación y construcción de una justicia social orientada por la igualdad entre las personas”* (FA, 2019; 111).

A nivel general, se propone jerarquizar al MIDES como coordinador de las políticas sociales *“dejando atrás el enfoque que lo confina a la atención residual de la población vulnerable”*. Y que el “salto de calidad” de las políticas sociales estará dado *“por mayores recursos y un diseño “que no reproduzca la lógica de negociaciones sectoriales”*.

En ésta área, a nivel de objetivos programáticos, se desarrollan en las dimensiones: Trabajo y empleo formal, Vivienda, Salud, Educación, Cuidados, Género, Primera infancia, infancia y adolescencia, Transferencias, Sistema de protección a la infancia y adolescencia.

Respecto a las otras áreas temáticas con acciones vinculadas a hacer frente a la fractura social, destacamos: la referencia a la importancia de los espacios públicos (ambiente en espacios urbanos) donde se menciona las implicancias de ello en la *“reducción de la fragmentación socio-territorial y de la generación de espacio público y suelo urbano con servicios asequibles”*. La mención a la cultura comunitaria como *“herramienta para trabajar en los problemas de fragmentación social y de convivencia que aún persisten en la sociedad uruguaya”*.<sup>9</sup> El señalamiento de la importancia del transporte colectivo público como *“espacio de convivencia entre personas de diferente extracción socioeconómica, ayudando a revertir las lógicas de fractura social y socio territorial”*. En el ordenamiento territorial, al referir a *“promover y profundizar el*

---

<sup>6</sup> Nos referimos a aquellos que tienen representación en el Senado de la República: Frente Amplio, Partido Nacional, Partido Colorado y Partido Independiente.

<sup>7</sup> Este apartado no pretende ser un análisis político comparativo exhaustivo de las propuestas, sino una reseña que incluye elementos orientadores de diagnóstico y propuesta puestos en juego por los partidos, remitiendonos como única fuente a sus programas de gobierno.

<sup>8</sup> Bases programáticas del Frente Amplio 2020-2025.

<sup>9</sup> El resaltado es nuestro.

*derecho a la ciudad, a la vivienda y el hábitat*” e incorporar *“el derecho a la seguridad y la convivencia social”*.

Finalmente, dentro del capítulo “integralidad de derechos” aparece *“seguridad ciudadana y convivencia”*, y de este, un apartado de *“acciones interinstitucionales”* donde se menciona el enfoque territorial y la articulación multidimensional de la seguridad pública. Los énfasis están dados por una política *“que promueva el acceso a los servicios públicos en las zonas de mayor vulnerabilidad social”*, una mayor presencia y coordinación de la presencia del Estado, y la necesidad de políticas de acceso a la vivienda y educativas, para hacer frente a un delito concebido como *“manifestación del conflicto social”*. Se destaca, entre las otras propuestas, *“desarrollar un Programa de Intervención Urbana Integral, para generar un aprovechamiento positivo del espacio público. Se debe apuntar a la creación de espacios de convivencia como plazas, parques y otros espacios de esparcimiento e integración social”*.

En el caso del **Partido Nacional**<sup>10</sup>, uno de los capítulos de su propuesta de gobierno, lleva el título de **“La integración social como tarea de todos”**, aún cuando también pueden rastrearse facetas de combate a la fractura social en otros pasajes del mismo. En ese capítulo, como parte de la situación de partida, se visualiza que *“nuestro país tiene un desajuste entre su realidad económica y su realidad social. El PBI per cápita que hemos alcanzado nos coloca en la “clase media” mundial, pero tenemos niveles de exclusión, tasas de criminalidad, desigualdades educativas y problemas de vivienda propios de un país económicamente débil. Tenemos una economía que crece y, al mismo tiempo, una sociedad cada vez más fracturada”* (PN, 2019; 115).

Por otra parte se señala la necesidad de una rápida actuación, valorando que **“las situaciones de exclusión y fragmentación social tienden a consolidarse cuanto más duran”** y se diagnostica que *“ni las políticas sociales, ni las políticas educativas ni las políticas de seguridad aplicadas en estos años han conseguido modificar la tendencia”*. También se evalúa que en el ciclo del Frente Amplio ha primado *“una concepción asistencialista y tutorial”*.

Desde el posicionamiento se considera que *“el convencimiento de que la exclusión y la pobreza pueden ser derrotadas es la base del desarrollo social”* y que debe recuperarse una mirada global del abordaje.

Para el PN el MIDES, observado desde su creación en 2005, ha “fracasado” y en términos de integración social de su población beneficiaria sus resultados son “insatisfactorios”. Y que ello no ha sido causa de falta de recursos sino de la forma en que sean utilizado.

A partir de ello se proponen “políticas sociales fundadas en nuevos principios”: y se enumeran y desarrollan: centralidad de la persona, dignidad y sentido de la vida, políticas sociales no son un servicio que un proveedor ofrece a un cliente, papel de la familia y dimensión territorial (*“Para la formulación e implementación de las políticas sociales, el territorio, además de soporte físico, es escenario y condicionante. El reconocimiento de diferentes realidades socio-culturales y geográficas del país, definidas por su localización y escala, implica variantes en marco institucional (niveles de gobierno, entes sectoriales) redes de actores involucrados y recursos, con derivaciones en la potencia de la intervención del Estado”*). Redes comunitarias, división de roles, descentralización y subsidiariedad, Modelo de proximidad.

En la propuesta de reorganización del MIDES se plantea que le correspondería *“fijar objetivos, definir estrategias, asignar recursos (...) como base de acciones correctivas y de mejora”* y que *“la ejecución de los programas debe coordinarse con gobiernos departamentales y municipales y con*

---

<sup>10</sup> “Lo que nos une”. Programa de gobierno 2020-2025.

*los actores en el territorio*". Al tiempo que plantea organizar la política social en torno a un conjunto acotado de programas interinstitucionales de alto impacto.

También se concibe un "Nuevo concepto de pobreza" vinculado a "no a la insuficiencia de recursos", sino a "la incapacidad de generar recursos para satisfacer necesidades básicas, en forma autónoma" ya sea a través de empleos dignos o de emprendimientos sustentables.

En otros pasajes del programa del PN las políticas de integración social aparecen asociadas a la educación, la seguridad ciudadana, el deporte o la vivienda (se la menciona explícitamente vinculada "a las demás estrategias del bienestar, en el marco de del desarrollo urbano y la integración social" y con una de sus orientaciones en "favorecer la integración territorial").

En el documento del **Partido Colorado**<sup>11</sup>, uno de los seis capítulos en que se divide la propuesta, refiere a políticas sociales. Allí, el planteo aparece vertebrado por la necesidad de una reforma del sistema educativo y donde aparecen elementos de intervención urbana y cultural. Como parte de la situación de partida, la noción de fractura social aparece explícita. Se considera que Uruguay "sufre una grave fractura social que genera marginalidad, violencia, delito, consumo y tráfico de drogas e inseguridad" y que en el período de expansión económica iniciado en 2004, "muchos hogares lograron superar el umbral de la línea de pobreza. A pesar de esto, en los últimos años el tejido social del Uruguay se ha deteriorado y es una realidad que afecta a toda la sociedad. La fractura social ha cambiado las relaciones de convivencia entre los ciudadanos, alejándonos de nuestro ideal de comunidad integrada" al tiempo que se ve preocupante como "la violencia se concentra en los contextos sociales más desfavorecidos".

Entre los elementos de integración y cohesión que contribuyen a revertir la fractura social, se mencionan los "Polos de arte y cultura en contextos vulnerables y espacios públicos" (tomando el caso de Medellín). También se plantean una serie de "Centros de Atención Integral" ubicados en las periferias urbanas, donde se concentrarían diferentes oficinas y servicios públicos.

Se destaca en la articulación de propuestas la noción de una solución multidimensional: "Siendo que la fragmentación social no tiene una causa única, sino que responde a una serie de elementos de distintas características, las soluciones deben provenir de diferentes áreas y funcionar de manera coordinada y articulada" (PC, 2019; 176).

Luego, en el capítulo de "Convivencia y seguridad ciudadana" se destacan los altos niveles de violencia y criminalidad que reviste Uruguay en la actualidad. Y como respuesta, se asume la Integración institucional como primer punto: "Brindar respuestas multidimensionales en pos de la seguridad ciudadana", y que las políticas de seguridad, "tienen que poder brindar respuestas globales a los problemas de convivencia". En este caso, se destaca que "En los barrios de contexto crítico la tarea policial estará estrechamente ligada con los demás servicios públicos (...) un esfuerzo coordinado en materia de seguridad, educación, salud, vivienda y tratamiento de adicciones".

---

<sup>11</sup> Fue utilizado en éste caso el documento programático "Un pequeño país modelo" del sector Ciudadanos, mayoritario en las elecciones internas y en el que se apoyó la redacción del programa único del partido, no disponible públicamente al momento de culminar la redacción de este informe (agosto de 2019).

Finalmente, para el caso del **Partido Independiente**<sup>12</sup>, la integración social ocupa un lugar destacado en su propuesta programática. Iniciando el primer capítulo, que funciona a modo de contextualización (“logros, obstáculos y desafíos”) el primer apartado es el referente a **“Integración social y equidad”**. Luego le sigue el primer capítulo de propuestas: *“Políticas sociales: fractura entre la mejora de ingresos y la integración”*. También el PI reconoce que la fase de crecimiento económico y reducción de la pobreza monetaria *“contrasta con datos que indican que cada vez estamos más segmentados y que, especialmente a un grupo de uruguayos, contar con más dinero lo saca de la pobreza, pero no le abre oportunidades y vías de integración social. Ni a los adultos, ni a sus hijos”* (PI, 2019; 44). Se identifica como una “anomalía” la mejora en los ingresos y otros indicadores de desarrollo humano, con el crecimiento de la violencia, resumiéndolo en que *“Ganamos más y nos tratamos peor, cuando en el mundo los mejores indicadores sociales y económicos se asocian con reducción de la violencia”*.

A la hora de abordar conceptualmente la fragmentación social, el PI referencia la segregación residencial y el surgimiento de nuevos asentamientos (18), más allá del trabajo de las políticas de regularización y relocalización (menciona 91). Y otros “síntomas” de la marginación son visualizadas en torno al consumo problemático de drogas o nuevas modalidades del delito (enfaticando en que tomando datos del Ministerio del interior, *“el delito no se distribuye uniformemente por todo el territorio nacional según la modalidad considerada”*

Respecto a la gestión del Ministerio de Desarrollo Social: se hace una valoración que resalta *“graves problemas de diseño, institucionalidad y gobernanza”*, enfatizando en que *“Las carencias de las políticas sociales no son homogéneas, sino que están concentradas en aquellas funciones (asumidas y no asumidas) vinculadas al Ministerio de Desarrollo Social”*.

Al MIDES, considerado como *“buena iniciativa del primer gobierno frenteamplista”* se le critica la dispersión de sus programas, y sus articulaciones con organizaciones de base territorial. Al tiempo que se observa que tiene competencias superpuestas con otros ámbitos del Estado y que *“en lugar de articularse y fortalecer su accionar, aumentó la compartimentación preexistente al agregar otro prestador malamente coordinado con los demás”*.

Ante esta situación, la propuesta es de una *“mejora radical de la eficacia e institucionalidad de las políticas sociales”* y *“La orientación general es priorizar la infancia, la adolescencia y los sectores críticos, y atender a sectores medios”*.

#### **4. Nueva agenda para nuevas desigualdades Tres puntos para un consenso emergente.**

En el informe de 2018 sobre Fractura Social y Nueva Pobreza urbana mencionamos que cada etapa del desarrollo económico del país *“tuvo un modelo económico que se correspondió con algún tipo de arreglo social”* y que *“Cuando el modelo del Uruguay amortiguador entraron en crisis aparecieron los primeros indicios de problemas de la cohesión social de la ciudad de Montevideo. Los mismos se han ido agravando con los años de acuerdo con razonable correspondencia con los períodos de crecimiento y crisis que el país ha experimentado.”* Pero que desde 2004 *“esta correspondencia parece haberse roto. Las mejoras en indicadores sociales monetarios no parecen haber sido acompañadas por mejoras en otros indicadores más profundos. En particular la violencia y criminalidad de Montevideo es inédita hoy en día en medio de indicadores sociales monetarios muy buenos. Esto sugiere la existencia de problemas de cohesión social muy*

---

<sup>12</sup> “El cambio hacia adelante”. Programa de gobierno del Partido Independiente (2020-2025).

*profundos que la bonanza económica estuvo muy lejos de poder solucionar y que los indicadores tradicionales no logran captar*". En tanto, manejamos la hipótesis de que *"mientras que se redujo la pobreza y la desigualdad monetaria, la brecha socio-cultural de la ciudad de Montevideo continuó ampliándose"*. (CED, 2018).

**La forma en que los partidos políticos en sus actuales propuestas de gobierno han abordado el tema de la integración social refuerza la noción de la problematización de una nueva etapa de desigualdades urbanas que supera la focalización en la precariedad socio-habitacional.** Los territorios insulares (Soldano, 2008) en lo espacial y de sus relaciones sociales, surgidos de la persistencia de la fragmentación social evidenciada en desde la década de 1990 principalmente en el Montevideo metropolitano y espoleada por la crisis de 2002, requieren un viraje del encuadre conceptual y operativo de las políticas de bienestar. Las desigualdades asumen nuevos territorios y la violencia se dinamiza puertas afuera y adentro, destacándose el incremento de la violencia intrafamiliar, más allá de los delitos contra la propiedad.

En las propuestas de los partidos subyacen tres aspectos centrales que dan cuenta de esta nueva agenda para responder a una nueva generación de desigualdades:

1. **La idea de una "nueva pobreza urbana" o de una fractura socio cultural profunda está presente de distintas maneras en todos los programas analizados.** Los cuatro partidos dedican esfuerzos a interpretar y proponer soluciones a problemas de integración social que claramente trascienden los problemas monetarios. Esto que puede sonar evidente no lo es, y hace cinco años no existía este tipo de consenso en que nuestro país enfrentaba un importante problema de fragmentación social a pesar de las mejoras sociales monetarias.
2. **Fin de un ciclo del MIDES.** También aparecen ciertos consensos en torno a la existencia de limitaciones en el modelo de actuación del Ministerio de Desarrollo Social. Ninguno de los cuatro textos analizados discute su existencia y en todos se valora la pertinencia de su creación en 2005, pero subyace la noción de un **fin de un ciclo**, en tanto a competencias y responsabilidades. El FA propone jerarquizarlo, posicionándolo como rector y articulador de las políticas sociales, en tanto los partidos de la oposición plantean su rediseño institucional con diferentes grados o perfiles. Predomina dentro de la oposición cierta idea de descentralizar la ejecución de las políticas sociales.
3. **La necesidad de un enfoque territorial** para abordar esta "nueva pobreza urbana" también aparece como un común denominador de las propuestas de los cuatro partidos. Sobre las **estrategias territoriales**, aparecen tanto los elementos de **diferenciación espacial** como los del **entramado de actores** emergen como relevantes para el diseño e implementación de programas en los diferentes casos. En la amplitud de la gama de actores públicos o privados mencionados y en las formas de interacción, es donde se evidencian las diferencias en los enfoques. En el caso del Frente Amplio, con la mención de Programas de Intervención Urbana Integral, y del Partido Colorado, con los centros de atención integral y la referencia a las políticas de integración urbana de Medellín con énfasis en la cultura, vivienda y educación; aparece una noción de dispositivos territoriales que refuerzan la presencia del Estado con actuaciones coordinadas de las políticas sectoriales en contexto de vulnerabilidad. El concepto de acciones de "alto impacto" manejado por el Partido Nacional, parece sintetizar a nivel general, la importancia de intervenciones que efectivamente logren transformaciones efectivas en entornos específicos. En ese sentido, es de resaltar el marco general planteado por el PN respecto a

las temporalidades, y la persistencia acumulativa de los procesos de fragmentación y exclusión.

## **5. ADENDA: implementación y flujo de decisiones.**

Si bien en latinoamérica se ha avanzado en la noción de integralidad e intersectorialidad de las políticas sociales, **permanece la tensión entre especialización y fragmentación de la acción estatal.** Y nuevos retos de la desigualdad que implican nuevas estrategias.

En este sentido se observa como marco general la necesidad de **mantener la noción de integración social como parte de un mismo proyecto compartido de sociedad.**

Por otra parte, la necesidad de una mirada compleja de la problemática de las desigualdades urbanas, parece haber llegado a un consenso; una necesaria articulación entre vivienda, infraestructura, espacio público, educación, asistencia social, políticas de empleo, y convivencia y seguridad pública. Algunas intervenciones como el plan Siete zonas (realizado bajo el gobierno 2010-15) y las mesas de convivencia del Ministerio interior muestran un camino con perspectiva territorial y de reconstrucción del tejido social de los que deben extraerse aprendizajes.

**En el caso de que exista un consenso implícito en el abordaje de la fractura social ¿dónde está el obstáculo?** Sin duda la definición de ésta política en términos de instrumento de política (entendiendo que reconoce lineamientos, responsables, administración de recursos, gestión), de **implementación y flujo de decisiones interpela a los mecanismos para llevar adelante lineamientos que parecen lograr amplias adhesiones.** Allí, la definición de objetivos y competencias de los diferentes actores y especialmente el manejo de la coordinación y el “quien lleva la agenda” (y el no menor de la naturaleza de los fondos) son puntos centrales. Las competencias de los diferentes niveles de gobierno y de los organismos sectoriales deben mirarse críticamente, así como sus relaciones con los actores, en el territorio, de acuerdo a las competencias especificadas por la normativa y recursos y capacidades institucionales.

## **REFLEXIONES FINALES**

En estas páginas intentamos avanzar un escalón más en la comprensión y discusión de soluciones a un proceso complejo que se viene verificando en nuestro país. Al igual en el informe presentado en 2018 el eje vertebrador de estas reflexiones es el reconocimiento de una nueva etapa del desarrollo del país donde es necesario abordar los procesos sociales desde una nueva perspectiva, entender cuales pueden estar siendo nuevas formas de pobreza urbana, nuevos ganadores y perdedores de los procesos socioeconómicos recientes y, sobre todo, que nuevas políticas son necesarias para abordarlo.

1. La hipótesis presentada en 2018 de que mientras que se redujo la pobreza y la desigualdad monetaria, la brecha socio-cultural continuó ampliándose cobró más fuerza. Además de los indicios encontrados en cuanto al aumento de la violencia, los tipos de empleos y en el clima educativo por barrios parece empezar a consolidarse un consenso en torno al tema.
2. La idea de un proceso de fragmentación social profundo que no se corresponde las mejoras en indicadores sociales monetarios parece haberse instalado en nuestro país.

Todos los partidos políticos hacen referencia de una u otra forma a esta idea que desde nuestro lugar hemos denominado “nueva pobreza urbana”.

3. Uruguay vivió desde su recuperación democrática un período importante de modernización económica que, con la excepción del quinquenio 2000-2005 se ha correspondido con mejoras en indicadores económicos y sociales monetarios. Cabe preguntarse si algunos de estos sectores urbanos que denominamos como una nueva pobreza urbana no pueden ser considerados como perdedores de esta modernización.
4. Desde 2004 esta correspondencia parece haberse roto. Las mejoras en indicadores sociales monetarios no parecen haber sido acompañadas por mejoras en otros indicadores más profundos. En particular la violencia y criminalidad de Montevideo es inédita hoy en día en medio de indicadores sociales monetarios muy buenos. Esto sugiere la existencia de problemas de cohesión social muy profundos que la bonanza económica estuvo muy lejos de poder solucionar y que los indicadores tradicionales no logran captar.
5. En este sentido tenemos ciudadanos de los distintos barrios de la ciudad que cada vez comparten menos cosas entre ellos. Por más que hubo una reducción de la desigualdad monetaria de la ciudad hay otras desigualdades, la educativa la más clara, que se continuó ampliando.
6. Los cambios en las estructuras económicas y en los modelos generan ganadores y perdedores necesariamente. Lo sucedido en las últimas décadas en nuestro país parece ser una consecuencia de la inadecuada gestión de estos perdedores. En la última década, no han habido políticas eficaces enfocadas en subsanar esa brecha que creemos sigue aumentando.
7. En el marco de la valoración de las políticas sociales y urbanas y sus temporalidades, es clave apreciar los impactos a mediano y largo plazo de políticas asociadas al corto plazo y focalizadas dadas en esta etapa del país, en torno a las situaciones de vulnerabilidad y precariedad socio- habitacional: políticas sociales de transferencias condicionadas, y política de vivienda que aproveche la capacidad instalada en zonas centrales o intermedias e infraestructura urbana (ej. PMB rehabilitación barrial).
8. El camino al desarrollo que creemos posible para nuestro país podrá volver a requerir reformas y cambios que seguirán dejando ganadores y perdedores. Es muy necesario que se compense adecuadamente a esos perdedores y que existan políticas públicas eficaces que apunten a subsanar gradualmente la fractura social existente en nuestro país, pero especialmente en la ciudad de Montevideo.

## **FUENTES**

- Calvo, J.J. et al (2013) Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011”, Brecha-Programa de Población -Udelar, Montevideo.
- CED (2018) “Fractura social y nueva pobreza urbana en Montevideo” (2007-2016). Informe a cargo de Agustín Iturralde y Leonardo Altmann.
- Frente Amplio (2019) Bases programáticas 2020-2025.
- INE-MI (2017) “Encuesta Nacional de Victimización”
- Partido Colorado (sector “Ciudadanos”) (2019) Un pequeño país modelo” (Programa de gobierno 2020-2025)
- Partido Independiente (2019) “El cambio hacia adelante”.
- Partido Nacional (2019) Lo que nos une. Programa de gobierno 2020-2025.
- Soldano, Daniela (2008) “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires” CLACSO-CROP, Buenos Aires.



El **Centro de Estudios para el Desarrollo** es un centro de estudios e investigación privado e independiente de todo grupo político, religioso y empresarial que dedicado a la promoción del desarrollo humano desde un enfoque que privilegia los principios de una sociedad libre.

Su misión es estudiar la realidad política, económica y social del Uruguay para incidir eficientemente en la toma de decisiones de políticas públicas en forma científica y cuantificable a través de investigaciones de excelencia académica, instancias de formación y programas de interacción social que sustenten los valores de la Libertad.