

Procesos de Inclusión y Exclusión Social en la ciudad de Montevideo, Uruguay

Licenciado Fernando Klein

Resumen

El artículo que aquí se presenta refiere a los procesos de inclusión y exclusión social en Montevideo, especialmente en lo que tiene que ver con subsanar problemas de exclusión social en un Complejo habitacional de la ciudad de Montevideo, Uruguay. La búsqueda de soluciones se enmarcó dentro del plan de actividades del Área Socio – Cultural de la ONG: básicamente, buscar un desarrollo sustentable, equitativo y solidario entre los integrantes de la sociedad y su hábitat natural. Se buscaba, por tanto, erradicar conductas de marginación social, de violencia (comunitaria y familiar), actividades delictivas y de enriquecimiento de la calidad de vida de sus integrantes, especialmente mujeres y niños.

Abstract

The article deals with processes of social inclusion and social exclusion in Montevideo; it is specially related to solve problems of social exclusion in a part of a neighborhood in the city of Montevideo, Uruguay. The search for solutions is framed into the plan of activities of the Socio – Cultural area of a non governmental organization, CIECOS: basically, the searching of an equitable and mutual development among the members of the society in their natural habitat. There was an intention to eradicate social marginal behaviors, violence (in the family and into the community), criminal activities, and the empowerment of the quality of life of the neighbors, specially, their women and children.

Presentación

Desde fines de la década del cincuenta y comienzos del sesenta se produce en Uruguay un proceso de migración campo – ciudad que sumado a la desintegración de la economía y del aparato productivo del Estado uruguayo ha generado lo que se conoce como cinturones de pobreza y miseria (“Cantegriles”) de las ciudades uruguayas.

A partir de distintos proyectos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y de la Intendencia Municipal de Montevideo, se ha buscado disminuir el tamaño de estos conglomerados de viviendas tratando de reintegrar a sus habitantes en la sociedad nacional.

A estos efectos, enmarcadas en estos proyectos, surgen iniciativas referidas a la valoración de la solidaridad, de las aptitudes y condiciones para la convivencia y en definitiva de los derechos humanos. La ONG Centro de Investigaciones y Estudios Ecológicos y Sociales (CIECOS), ganadora en concurso de uno de los llamados efectuados por el Ministerio de Vivienda se ha hecho cargo de todas aquellas cuestiones referidas a la integridad del ser humano, y de su enriquecimiento como persona, en un Complejo habitacional (edificado por el Ministerio): el Complejo "Osvaldo Cruz".

Procesos de Inclusión y Exclusión Social

La exclusión social puede ser definida como un "fenómeno social, concreto y específico", en el cual se incluye no solo el padecer una privación económica de forma duradera sino también la no participación en la sociedad (TOWNSEND 1979:61). Desde esta perspectiva, la exclusión sería una falta de participación en lo económico, lo político, lo cultural y lo social. Por tanto, no se debe confundir el término "pobreza" con exclusión, cuyo significado es más amplio.

La Unión Europea, por otra parte, define la exclusión como "la imposibilidad de gozar de los derechos sociales sin ayuda, en la imagen desvalorizada de sí mismo y de la capacidad personal de hacer frente a las obligaciones propias, en el riesgo de verse relegado de forma duradera al estatus de persona asistida y en la estigmatización que todo ello conlleva para las personas y, en las ciudades, para los barrios en que residen" (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS 1992:9).

Las dimensiones de la exclusión social no son independientes entre sí: se habla de una "acumulación" estructurada de las manifestaciones de las exclusiones como producto de procesos. Ser excluido es el resultado de un proceso que varía en el tiempo y se diferencia en el espacio. Se

puede, de hecho, armar un cuadro donde se distinguen la noción de pobreza y de exclusión social (TEZANOS 1999:32):

Rasgos de diferenciación	Pobreza	Exclusión social
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter básico	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (Carencias económicas)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/o tecnológicas avanzadas
Enfoque analítico aplicado	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
Variables fundamentales	Culturales y económicas	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento
Evolución	Residual estática	En expansión. Dinámica
Distancias sociales	Arriba-abajo	Dentro-fuera
Variable ideológico-políticas que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo desregulador

La exclusión ha sido entendida, también, a partir de al menos las siguientes características (PERRY 2000:3):

1. Se produce exclusión a través del no acceso a bienes básicos y servicios, es decir a través de formas que son no económicas.
2. La exclusión sería determinada por el acceso desigual a los mercados de trabajo y protección social.
3. La exclusión se refiere a mecanismos participativos.
4. Refiere al desigual acceso y ejercicio de derechos humanos, políticos, civiles. Es decir la exclusión social corresponde a la exclusión del mercado, instituciones sociales y culturales.

La exclusión, por tanto, incluiría al menos tres dimensiones (GACITÚA Y DAVIS 2000:2): una dimensión económica, en cuanto carencia material y de acceso a mercado y servicios; una exclusión política e institucional (carencia de derechos civiles y políticos que lleven a la participación ciudadana), y las características no valoradas de los sujetos, como género, etnia, identidad sexual, religión, características físicas.

Este concepto también puede ser entendido como un "debilitamiento o quiebre de los lazos (vínculos) que unen al individuo con la sociedad" referidos a pertenecer a una sociedad o a identificarse con ella (el "adentro" – el "afuera"). Pueden ser lazos funcionales (los que permiten integrar los individuos al funcionamiento del sistema), los sociales (incorporan a los individuos en grupos sociales), y los culturales (los individuos pueden integrar pautas de comportamiento de las sociedades). Es decir, la exclusión social puede ser vista como la separación del individuo de la sociedad llevando a su aislamiento y a la no participación en ésta" (BARROS 1996:10).

Según Fernando Robles, la "inclusión y exclusión no sólo se reproducen y sedimentan, sino que además de condicionarse originan formas propias de conectividad", en donde las personas no sólo se ubicarían en uno de estas distinciones sino que también podrían deambular de uno a otro lado (ROBLES 1999:27).

Con respecto al Uruguay, los trabajos mas relevantes desarrollados en torno a la exclusión - inclusión pertenecen mayormente a los profesores Apezechea, Bayce, Veiga y Mazzei (“La nueva crisis urbana: pobreza extrema y pequeñas empresas”), a los docentes Carpio, Vnovacovsky y Kaztman (Marginalidad e integración social en Uruguay”) y a González y Altez (“Fecundidad, planificación familiar y salud materno-infantil en la población marginal de Montevideo: marco estratégico para una acción educativo-asistencial”).

Según Rubén Kaztman, Uruguay se destacaba dentro del contexto latinoamericano por su “...igualitaria distribución del ingreso, la solidez de su democracia y su nivel de integración social”. En los últimos tiempos hubo una fisura que llevó al enrarecimiento de la convivencia ciudadana: se observan comportamientos que no se rigen por los patrones socialmente aceptados (marginales). Esta fisura en lo social sería producto de un desajuste entre las metas culturales, las estructuras de oportunidades para alcanzar las metas y la formación de capacidades individuales para aprovecharlas, y en la “desarticulación familiar y procesos de segmentación como la segregación residencial -cuyo extremo son los asentamientos precarios- y el deterioro de la función integradora del sistema educativo” (KAZTMAN 1997:31).

El presente artículo refiere a los procesos de exclusión social en Montevideo, especialmente los referidos a un Complejo habitacional y a las acciones que se han emprendido para generar soluciones que llevaran a la inclusión social, subsanando el déficit de tipo cultural, económico-laboral, y afectivo mencionados previamente. Como se verá la gestión parte de una ONG y del grupo social específico para desarrollarse a través de una red social más amplia (el vecindario, la ciudad), y lo institucional (el Ministerio de Vivienda del Uruguay, el Ministerio del Interior, la Intendencia Municipal de Montevideo, etc.).

El Ministerio de Vivienda del Uruguay y la Organización CIECOS

La ONG Centro de Investigaciones Sociales (CIECOS) fue seleccionada, en concurso, por la División Social del MVOTMA (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) para

administrar y apoyar por el plazo de al menos cinco años el conjunto habitacional “Osvaldo Cruz” (construido por el MVOTMA para grupos de personas de muy escasos recursos), en el programa de post obra de dicho Complejo.

Los adjudicatarios de las viviendas del MVOTMA se comprometieron a pagar una cuotas mínimas como forma de ahorro precio por un periodo de cinco años; el MVOTMA había determinado se reinvirtiera íntegramente ese dinero en el mismo barrio en un Fondo que haga posible la realización de programas comunitarios.

Era necesaria una entidad que apoye a la Comunidad en el logro de los objetivos y administre dicho Fondo, el MVOTMA ha estimado que las ONG son las entidades mas apropiadas para participar en tales programas de post obra; en ese sentido, CIECOS fue seleccionada comprometiéndose a realizar una diligente gestión de cobro de dicho Fondo y a brindar apoyo integral a la Comunidad mediante la implementación de programas sociales, orientados, principalmente, a la solución de los problemas comunitarios.

A tales efectos, la ONG ha confeccionado un cuadro de técnicos y profesionales encargados de la realización de las tareas que surgen de la administración, apoyo y asesoramiento a los miembros del Complejo: un sociólogo, un antropólogo, dos trabajadores sociales, dos psicólogos, un maestro, un contador, y un constructor, entre otros. La organización se divide en distintas áreas (producción, social y cultural, etc.), y la planificación se efectúa por medio de mesas “chicas”, es decir, el Presidente de la ONG reunido con los responsables de cada área. En la ejecución de lo planificado se establece una red de cooperación horizontal entre las áreas que integran la institución por medio de reuniones semanales de coordinación. Funciona, asimismo, una Asamblea General, órgano soberano de la Institución que sesiona en forma regular para tomar decisiones de interés social, o por convocatoria del Presidente de la ONG, o de la Comisión Fiscal.

Un Proyecto de Inclusión Social

El proyecto que aquí se plantea buscaba incorporarse en los procesos de desarrollo social y cultural requeridos por el Estado en pro de incorporar (proceso inclusivo) a grupos de ciudadanos que han quedado excluidos de la sociedad uruguaya.

Por este motivo se tomaron diversas medidas como la realización de talleres de trabajo, reuniones y charlas con los miembros del Complejo, y la construcción de una sala multiuso de actividades y de reunión de los habitantes. Se buscaba reducir la posibilidad del surgimiento de conductas delictivas, disminuir el número de hurtos y rapiñas, reducir la marginalidad que algunos miembros puedan traer al Complejo al mudarse a vivir en él, favorecer programas de re-capacitación, de solidaridad y de convivencia comunitaria; en definitiva:

- Desarrollo y reinserción laboral, baja en tasa de criminalidad y violencia, disminución de índices de drogadicción.
- Incorporación real de los miembros del Complejo “Osvaldo Cruz” al vecindario “Piedras Blancas”, desarrollo de lazos y socialización con los vecinos del barrio.
- Desarrollar la solidaridad y de la convivencia pacífica entre los vecinos del Complejo.
- Promover una conciencia comunitaria
- Potenciar aptitudes de los integrantes del Complejo.
- Mejorar actitudes y condiciones de vida de los mismos.
- Desarrollar el nivel cultural y educacional de sus habitantes.
- Promover actividades deportivas, culturales, artísticas, artesanales, etc.

A nivel Global, sus finalidades fueron, pues, de naturaleza variable y cubrieron cuestiones de diversa índole:

- Económica: la reinserción laboral, el desarrollo de fuentes de empleo formal, y de conductas de trabajo.

- Social: desarrollo de la solidaridad y enriquecimiento del ser humano. Desarrollo de la familia como base fundamental de la sociedad, y campañas de protección a la mujer y al niño en situación crítica y/o de calle.
- Cultural: contribuir a las campañas de alfabetización nacional y elevar y enriquecer la cultura de los conciudadanos.
- Sanitaria: mejorar las condiciones de higiene y prevenir la irrupción de enfermedades y brotes de epidemias.

El Complejo está ubicado el barrio “Piedras Blancas” de la ciudad de Montevideo. La zona está moderadamente poblada en los alrededores vecinos; aunque tiene, dentro de un radio de 1000 metros, predios con superficie importante que están baldías, existiendo varios espacios que parecen ser establecimientos fabriles o depósitos en desuso. Se ha visto que los predios baldíos son usados como basurales. El Complejo Habitacional tiene forma de herradura con un espacio interior de uso público destinado a senda peatonal y una pequeña plazoleta interior

Los destinatarios son habitantes del mencionado Complejo, personas pertenecientes a clase baja y de extracción sumamente humilde sino marginal. El barrio Piedras Blancas está poblado (según el último censo de 1996) por unas 75.000 personas, un 60 por ciento de sexo masculino, 40 por ciento de sexo femenino. Un treinta y cinco por ciento de la población son menores de 14 años de edad. Cabe consignar que el barrio está emplazado prácticamente en la periferia de la ciudad. El crecimiento de la población fue muy lento en los primeros años de la década del ochenta (manteniendo un ritmo hasta ese entonces constante) pero la migración campo-ciudad, y la caída de la clase media (con los consecuentes traslados y mudanzas a barrios mas humildes) han hecho que el vecindario experimentara un crecimiento prácticamente explosivo en los últimos quince años.

La población de ese barrio, en su inmensa mayoría pertenece a sectores primarios de la producción. El empleo es mayormente de índole informal (comercio ambulante) y cuenta propista, con oficios como los siguientes: electricistas, mecánicos, sanitarios, colchoneros, ceramistas, carpinteros, albañiles, herreros, etc. El ingreso promedio per capita no supera los doscientos dólares

americanos, y en el núcleo familiar se supera, cuando mucho, dos veces el costo de la canasta familiar uruguaya. La tasa de desempleo es elevada y se aproxima al 19 por ciento. No existen cifras que distingan (por barrios de Montevideo) la tasa de desempleo por sectores de población o producción).

Las normas y valores dominantes estaban muy vinculadas a la informalidad, evasión fiscal, etc. y se refieren, en la mayoría de los casos, al desmembramiento de la familia, núcleos familiares extendidos, violencia, etc. No se puede hablar de minorías pues no hay realmente factores de distinción étnico, lingüístico, etc. Por otra parte, los vecinos que provienen del campo o del medio rural interior no son excluidos o diferenciados en la vida cotidiana del barrio.

A partir de la creación de una sala multiuso, finalidad inicial de este proyecto, se buscaba crear un espacio de encuentro comunitario en el cual se procesara y se generara una identidad de pertenencia, y una cultura local que se integre naturalmente a los valores identitarios y culturales nacionales. Se trataba de evitar el hacinamiento y marginalización suscitados en los Complejos de viviendas construidos en la década del setenta y comienzos del ochenta, mejorando la calidad de vida del contiguo cinturón de pobreza de la ciudad de Montevideo.

Conclusión: Resultados Alcanzados

Luego de casi siete años de trabajo se han logrado diversos resultados que nos permiten un cierto optimismo:

- Social: una baja en los índices de violencia y entradas en las comisarías de policía zonales.
- Económico-laboral: una baja en los índices de ocupación laboral adolescente, aumento de la tasa de ocupación general del Complejo.
- Cultural: una mejora en los índices de lectura; mayor interés en participar en actividades de índole cultural o de socialización como las deportivas.

Para efectuar la evaluación de resultados alcanzados se consideraron los siguientes indicadores:

- Número de personas que acudían a la biblioteca para leer o solicitar libros. Se clasificó la información por edad y sexo.
- Número de personas inscriptas en los cuadernos referidos a actividades deportivas.
- Número de personas inscriptas en clases de capacitación y re-capacitación laboral.
- Número de denuncias a la seccional de Comisaría cercana. Asimismo, número de entradas a la Comisaría por delitos de hurto, rapiña, violencia en el hogar, etc.
- Relevamiento de datos de empleo de las trabajadoras sociales del Complejo para estudiar las fluctuaciones de la tasa de desempleo local.
- Formación de equipos de trabajo por parte de los vecinos para atender problemas propios de índole social, cultural y comunitaria del Complejo.
- Formación de comisiones por parte de los propios vecinos del Complejo que diseñen sus propios planes y resuelvan problemas de índole municipal, sanitario, etc.
- Disminución en las tasas de violencia familiar, drogadicción, alcoholismo, embarazo precoz.

Frente a una situación de desintegración y exclusión social inicial donde se había detectado el no desarrollo de un vínculo fuerte con el barrio donde el Complejo se encuentra emplazado; los planes de acción del área socio-cultural de la ONG lograron, precisamente, fortalecer los lazos de los nuevos habitantes con el barrio en el que viven.

Se pudo dejar en manos de los propios vecinos la gestión del Complejo en el que habitan, demostrando con ello una madurez cada vez mayor, la apertura de ellos a los otros (a la alteridad, el barrio) y del reconocimiento del otro como merecedor de un espacio que se debía respetar.

Bibliografía

Exclusión e Inclusión Social

ADLER, LARISSA (1989), *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI, México.

APEZECHEA, HECTOR J; BAYCE, RAFAEL; MAZZEI, ENRIQUE; VEIGA, DANILO (1985), *La nueva crisis urbana: pobreza extrema y pequeñas empresas*, CIESU, Montevideo.

BARROS, P; DE LOS RÍOS (1996), *Lecturas sobre la exclusión social*, Oficina internacional del trabajo. Equipo técnico multidisciplinario para Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay.

CARPIO, JORGE, COMP; NOVACOVSKY, IRENE, COMP (1999), *Marginalidad e integración social en Uruguay*, FCE, Sao Paulo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Hacia una Europa de la solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y la promoción de la integración*, Brúcelas.

GACITÚA, E. DAVIS, S. (2000), "Introducción pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe en América Latina", en "Exclusión social y reducción de la pobreza en A. L y el Caribe", Flacso- Banco Mundial.

GONZÁLEZ, G; ALTEZ, N; MOREL, R (1984), *Fecundidad, planificación familiar y salud materno-infantil en la población marginal de Montevideo: marco estratégico para una acción educativo-asistencial*, AUPFIRH, Montevideo.

KAZTMAN, Ruben (1997), *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Revista de la CEPAL N° 62, Agosto, Montevideo.

KAZTMAN, RUBEN, COMP; REYNA, JOSE LUIS, COMP (1979), *La organización de los "marginales"*, EL Colegio de México, México.

MAZZEI, Enrique, VEIGA, Danilo (1985), *Pobreza urbana en Montevideo*, CIESU-Banda Oriental, Montevideo.

NAHOUM, Benjamín (2002), *Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar. Primeras jornadas uruguayas de asentamientos informales*, (<http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos>) .

PERRY, Guillermo. (2000), "Prologo de las actas del Taller sobre Pobreza y exclusión social en América Latina", en "Exclusión social y reducción de la pobreza en A. L y el Caribe", Flacso-Banco Mundial.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2001) *Informe de Desarrollo Humano de Uruguay*, Montevideo

RATIER, HUGO E (1971), *Villeros y villas miseria*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

ROBLES, Fernando (1999), "Inclusión, exclusión y construcción de identidad", en "El sujeto y la cotidianidad", Edic. Sociedad Hoy.

TEZANOS, J. F. (1999), *Tendencias de dualización y exclusión social en las sociedades avanzadas. Un marco para el análisis*, Sistema, Madrid.

TOWNSEND P. (1979), *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*, University of California Press, Los Angeles.

Diseño de Proyectos

BONET, Lluís (2001); *Planificar y evaluar: dos fases indisociables de la gestión cultural*, Periférica N°2, Diciembre, Universitat de Barcelona, Barcelona.

GUEMES, Ricardo y OLMOS, Héctor (2001), "*Capacitar en Cultura*"; Subsecretaría de Cultura de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires..

MARTINELL, Alfons (2001), *Diseño y Elaboración de Proyectos de Cooperación Cultural*, OEI, Madrid.

ROSELLO i CEREZUELA (2000), *El diseño de proyectos como herramienta de trabajo del Gestor Cultural*, PH Boletín 32, Barcelona.

El Licenciado Fernando Klein es docente en el Politécnico del Uruguay (Universidad del Trabajo), encargado de la cátedra de Antropología Social y Cultural. Es, asimismo, encargado del área social y cultural de la ONG Centro de Investigaciones Sociales (CIECOS). Es autor de diversas obras de investigación y divulgación científica como "De Jesús a Cristo. El

Hombre que fue convertido en Dios” (Ediciones de la Plaza, Montevideo, 2005), “Los Libros Apócrifos”, “Jesús Apócrifo” (Ediciones Corona Borealis, de próxima aparición), “La Biblia Desnuda” (Editorial Arcopress, de próxima aparición), etc.