

#7

Documento de Trabajo del IPES
Monitor Social del Uruguay

Segregación residencial en Montevideo:
Desafíos para la equidad educativa

Ruben Kaztman / Alejandro Retamoso

IPES


**Universidad
Católica**
DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social N°7

Uruguay asiste a una radical transformación de su matriz social y de sus mecanismos de integración social. El Monitor Social del Uruguay recoge los aportes de los investigadores del IPES a la comprensión de dichas transformaciones y de la realidad actual del Uruguay social. Este Monitor pretende aportar información y análisis que permita el seguimiento de la situación social de los uruguayos. Mediante tales aportes se busca contribuir a modelar agendas sociales así como lograr una mejor comprensión de las dinámicas económicas y sociales que operan en la producción de desigualdad, pobreza y exclusión social del Uruguay.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2006, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL EN MONTEVIDEO: Desafíos para la equidad educativa¹

Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso

¹ Una primera versión de este documento fue presentada en el Seminario "Urban Governance and Intra Urban Population Differentials in Latin American Metropolitan Areas. University of Texas, Austin, 17 al 19 de noviembre de 2005.)

Índice

1. Introducción
2. Cambios en la morfología social de la ciudad en las últimas décadas
 - a. Movimientos de población en Montevideo
 - b. Características de barrios expulsores y receptores de población
 - c. Características de los barrios con asentamientos irregulares.
 - d. El desbalance generacional como ordenador de la distribución de la población en Montevideo.
3. Segregación residencial en Montevideo.
 - a. Indicadores utilizados para analizar la segregación espacial.
 - b. Las medidas de segregación
 - c. La escala geográfica
 - d. Como ha evolucionado la segregación espacial en Montevideo en las últimas dos décadas?
4. Segregación residencial y servicios educativos en Montevideo
 - a. Antecedentes de la situación educacional.
 - b. Desafíos que plantean los procesos de segregación residencial en Montevideo a las políticas educativas a nivel primario.
5. Las respuestas del sistema educativo.
 - a. Las escuelas especiales
 - b. La educación inicial
 - c. Los comedores escolares.
6. Consideraciones finales: ensayo sobre una mirada conjunta de segregación y servicios educativos (en elaboración)

Anexo 1: Notas sobre las fuentes de información utilizadas.

Anexo 2: Población Montevideo por área urbana-rural, según barrios. Censo 2004.

Anexo 3: comparación de Montevideo con la periferia del departamento (Canelones y San

José), en base a la encuesta de hogares.

Anexo 4: Mapas y gráficos con información complementaria-

Referencias bibliográficas

Hasta la década de los sesenta Montevideo pudo concebirse como una unidad territorial integrada, consolidada y compacta, con barrios y zonas definidos por una identidad funcional y común, congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal y la industria². Los rasgos de este perfil se acentuaron durante la hegemonía del modelo de sustitución de importaciones. Cuando ese modelo colapsó, desplazado por la versión uruguaya de las nuevas formas de crecimiento y acumulación ligadas a la globalización, se verificaron cambios profundos tanto en el escenario laboral como en la morfología social de la ciudad. En el primer escenario se produjo un creciente predominio del empleo en los servicios y una ampliación de la proporción de la población activa con vínculos informales y precarios con el trabajo. En el segundo escenario se observaron procesos de segregación residencial, los que condujeron a una mayor homogeneidad en la composición social de los barrios de Montevideo y, en particular, a una mayor concentración de trabajadores de baja calificación en barrios pobres. Estas transformaciones plantearon desafíos inéditos a la gobernabilidad de la ciudad.

A través del análisis de las tendencias recientes en las formas de distribución de estratos socioeducativos en el territorio de Montevideo y de la relación entre la composición social de los vecindarios y la provisión de servicios educativos, el presente trabajo busca caracterizar la naturaleza de las transformaciones mencionadas y examinar las vías a través de las cuales los responsables de las políticas educativas han intentado enfrentar las amenazas que esas transformaciones plantean al logro de una sociedad integrada sobre bases de equidad³.

Antes de entrar a la consideración de los temas recién mencionados es conveniente una breve caracterización del perfil sociodemográfico de la ciudad.

² Kaztman, Filgueira y Errandonea (2005) La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en B. Roberts, A. Portes and A. Grimson (eds) "Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo" Prometeo, Buenos Aires

³ El alcance de esa descripción se ajustó a las líneas directrices definidas en el marco del proyecto sobre "Urban Governance and Intra-urban population differentials in major metropolitan cities of Latin America" coordinado por el Population Research Center y el Urban Issues Program de la Universidad de Texas en Austin.

CAMBIOS EN LA MORFOLOGÍA SOCIAL DE LA CIUDAD EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

2.

Comparado con lo experimentado por otras grandes ciudades de América Latina, el proceso de urbanización de Montevideo se distinguió como un fenómeno de ocurrencia temprana y gradual. Ya en la mitad del siglo pasado el país tenía poco más del 20% de su población en las áreas rurales, mientras que Montevideo concentraba casi la mitad de la población nacional y el 57% de la población urbana.

Esa evidente centralidad de la capital con respecto a las ciudades secundarias se fue debilitando en las últimas décadas. A su vez, la población residente en zonas adyacentes a Montevideo, y que forman parte de los departamentos que lo limitan, creció en los últimos 40 años. Aunque ello no modificó la tendencia declinante de la supremacía urbana de ciudad, la expansión metropolitana atenuó el ritmo de esa tendencia.

Cabe señalar también que una pequeña parte del departamento de Montevideo (4%) se mantiene como área rural⁴, y que una parte no menor de la expansión urbana de la ciudad, particularmente de los asentamientos irregulares, se hizo a expensas de dichas áreas. Como resultado, en el 2004 uno de cada ocho individuos (12.4%) en asentamientos irregulares residían en ellas.

a) Movimientos de población en Montevideo.

Las ligeras variaciones que se registraron en el tamaño de la población de Montevideo entre 1996 y 2004 ocultan dos importantes desplazamientos de población: uno interno al departamento y otro hacia fuera del departamento.

Uruguay se divide en 19 departamentos. El de Montevideo, que comprende la capital, es físicamente el más pequeño, y limita con otros dos, Canelones y San José. Entre 1985 y 1996, mientras Montevideo crecía al 2,3 por mil, esos departamentos exhibieron tasas anuales que alcanzaron al 18,5 y 6,9 por mil, respectivamente. Estas diferencias se acentuaron en el período 1996-2004. En ese lapso Montevideo tuvo un crecimiento negativo de -1.5 por mil mientras que Canelones y San José mostraron tasas del 11.5 y 8.0 por mil, respectivamente.

Gran parte del crecimiento poblacional de estos dos departamentos se debió a la emigración desde Montevideo⁵, que en el período 1991-1996 mostró una tasa de

⁴ La definición del carácter urbano o rural de un territorio forma parte de las atribuciones de los gobiernos departamentales basadas en la Ley de Centros Poblados (Ver Anexo 1). En general se basan en aspectos asociados a la existencia o no de fraccionamiento de tierras, de trazado de calles y de disponibilidad de servicios. En el Anexo 2 figura la proporción de población rural de los barrios de Montevideo.

⁵ El 14% de la población de Canelones en el año 1996 no era residente del departamento cinco años antes de la fecha del censo, y el 73% de éstos provenía de Montevideo (Retamoso, 1999).

migración neta acumulativa de -11.74% ⁶. El bajo crecimiento de Montevideo entre 1985 y 1996, y su crecimiento negativo entre 1996 y el 2004, fue contrarrestado entonces por el fenómeno de la metropolización⁷, que se extendió a parte de los departamentos citados. A lo largo de las cuatro últimas décadas, la periferia de la ciudad residente en esos departamentos pasó de un 10 a un 20% aproximadamente del total del Gran Montevideo. Al menos en uno de los casos, Canelones, la infraestructura balnearia disponible operó como polo de atracción para estratos medios y estratos medios bajos de la población.

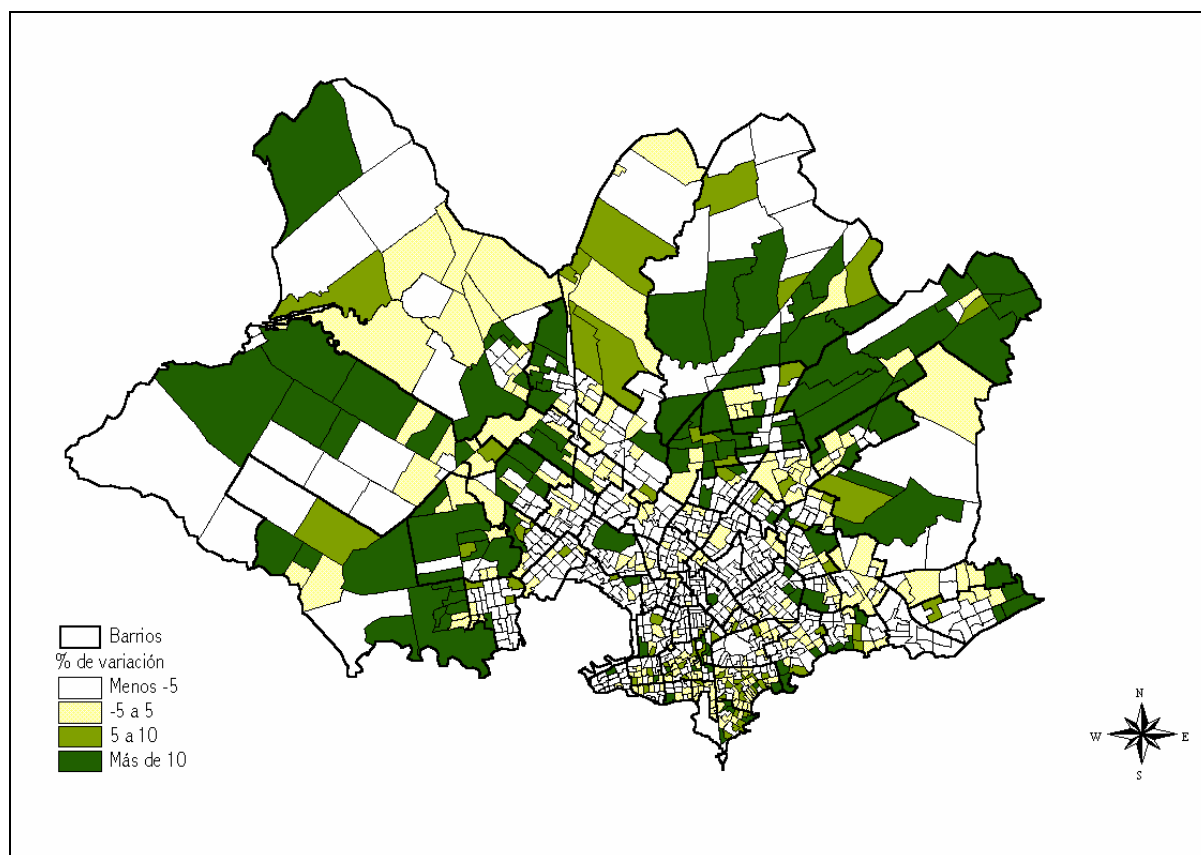
El proceso de conurbación dentro del departamento de Montevideo fue muy distinto, en particular por lo que significó en términos de infraestructura y por el carácter de las ocupaciones de los terrenos. En efecto, gran parte de estos desplazamientos de población se dirigió hacia nuevos fraccionamientos urbanos en áreas rurales o a zonas urbanas de baja densidad poblacional. Sobre esas tierras, ocupadas al margen del marco legal, se produjo una rápida expansión de los llamados “asentamientos irregulares”.

De este modo, cuando se toman en conjunto los dos movimientos señalados, se encuentra que la aparente “quietud” que surge de las tasas de crecimiento intercensal del Gran Montevideo oculta importantes transformaciones en la forma que sus distintas capas sociales utilizaron el espacio urbano. Esas transformaciones implicaron el crecimiento y vaciamiento de diferentes zonas de la ciudad, alteraciones profundas en la composición social de los vecindarios y, como veremos más adelante, una separación física entre las clases más marcada que en el pasado. En el mapa 1 se puede observar que segmentos censales de la ciudad crecieron y cuales decrecieron en población. El cuadro 1, a su vez, provee una síntesis de la magnitud y dirección de los desplazamientos de población, así como de algunos aspectos claves de la composición social de los barrios según sus características de receptores o expulsores de población.

⁶ No hay estimaciones con fechas más cercanas.

⁷ Nos referimos a lo mismo cuando hablamos de área metropolitana, Gran Montevideo o conurbación de Montevideo.

Mapa 1. Porcentaje de variación de población entre 1996 y 2004 según segmentos censales. Montevideo



Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población del INE e Intendencia Municipal de Montevideo.

b) Características de barrios expulsores y receptores de población

Los barrios receptores de población en la última década, los barrios “nuevos”, se caracterizan por su alta proporción de hogares pobres y de asentamientos irregulares, amplia presencia de niños y adolescentes, y por el nivel educacional relativamente bajo de sus residentes en edades activas.

Como se observa en el cuadro 1, los barrios que han crecido más en población en el último período intercensal muestran los rasgos enunciados en el acápite de esta sección. Todo parece indicar un aumento de la concentración de hogares jóvenes, con escasos recursos humanos y con problemas de vivienda y de pobreza.

Cuadro 1: Barrios de Montevideo según variación de población (en %) entre 1996 y 2004 y características de su composición (en %) en el 2004.

Características de la población de Montevideo.	Tipo de barrios según variación intercensal de sus poblaciones.	Total
--	---	-------

	Expulsores	Estables	Receptores	
Variación intercensal 1996-2004 (%) *	-09.8	-01.1	19.1	-0.15
Variación intercensal 0-17 años (%) *	-16.6	-09.9	17.0	-06.1
Población 0-17 años *	22.4	22.8	34.0	25.2
Población 25-59 años con estudios hasta primaria 2004 **	17.8	18.7	40.2	22.4
Población pobre 2004 **	22.1	21.9	52.4	28.1
Población indigente 2004 **	01.9	02.3	08.3	03.4
Pobl. en asentamiento irregular 2004 *	02.2	05.3	31.6	10.1
Población 0-17 años en asentamiento irregular en el total población 0-17. *	04.4	10.1	39.2	17.0

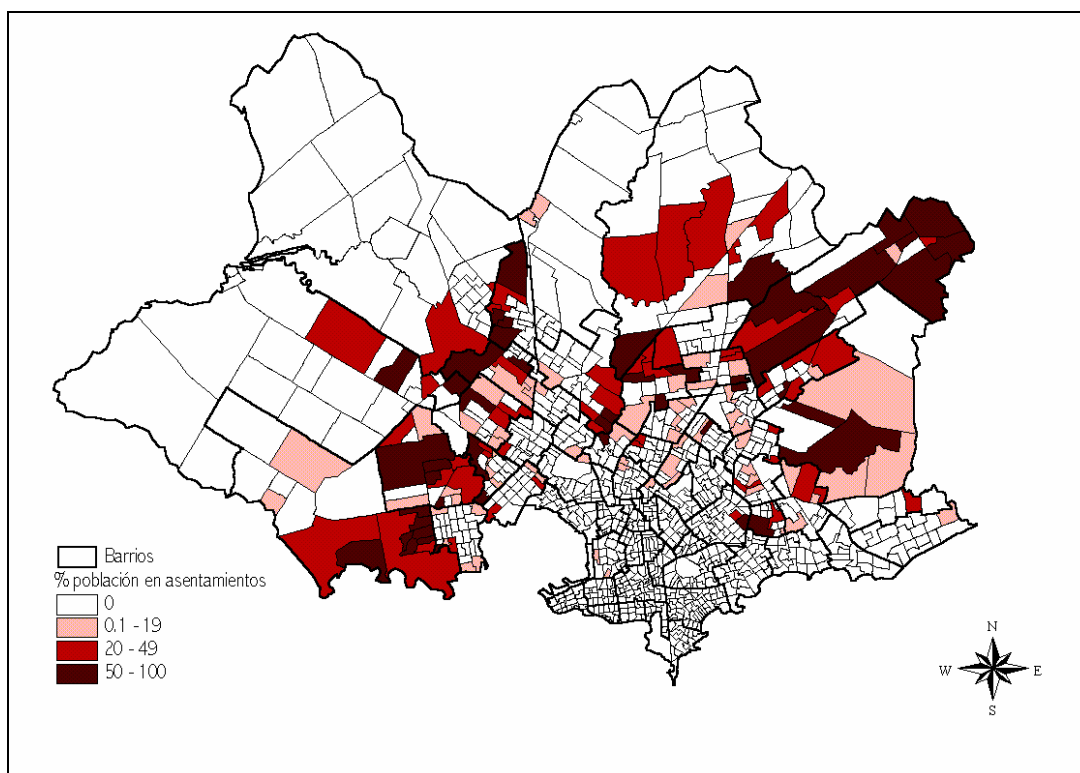
Nota: Clasificación de Barrios según las tasas de variación intercensal 1996-2004: Barrios expulsos, menor a -5%; Barrios estables entre -5% y +5%; Barrios receptores: mayor a +5%.

Fuentes: * Censos de población de 1996 y 2004. ** Encuesta Continua de Hogares. Elaboración propia en base al INE.

Las ciudades pueden sufrir transformaciones significativas en la composición social de sus barrios por muchas razones: por movilidad social, ascendente o descendente, de algunos sectores; por población que emigra de la ciudad o que inmigra a la ciudad; o por crecimiento vegetativo diferencial de sus clases. A diferencia de otras ciudades de América Latina (y de otros períodos de la historia misma de la ciudad), los datos anteriores sugieren que los factores más importantes en los cambios recientes en la segregación espacial de Montevideo no resultan de procesos de movilidad ascendente. Se trata más bien de efectos asociados tanto a desplazamientos masivos de hogares pobres hacia zonas periféricas como al crecimiento vegetativo de esos mismos hogares.

Sin duda, un rasgo central de esos procesos ha sido la ocupación de tierras y la conformación de asentamientos irregulares. Estos fenómenos han estado concentrados en la capital del país, que con el 41% de la población nacional contiene el 77% de la población en asentamientos irregulares. En el año 2004 se censaron 134 mil personas en esa situación en Montevideo, lo que representa el 10% de la población del departamento. A su vez, la población menor de 15 años en asentamientos representa casi el 20 % de ese grupo de edad en el departamento.

Mapa 2. Porcentaje de población en asentamientos irregulares según segmentos censales. Montevideo 2004



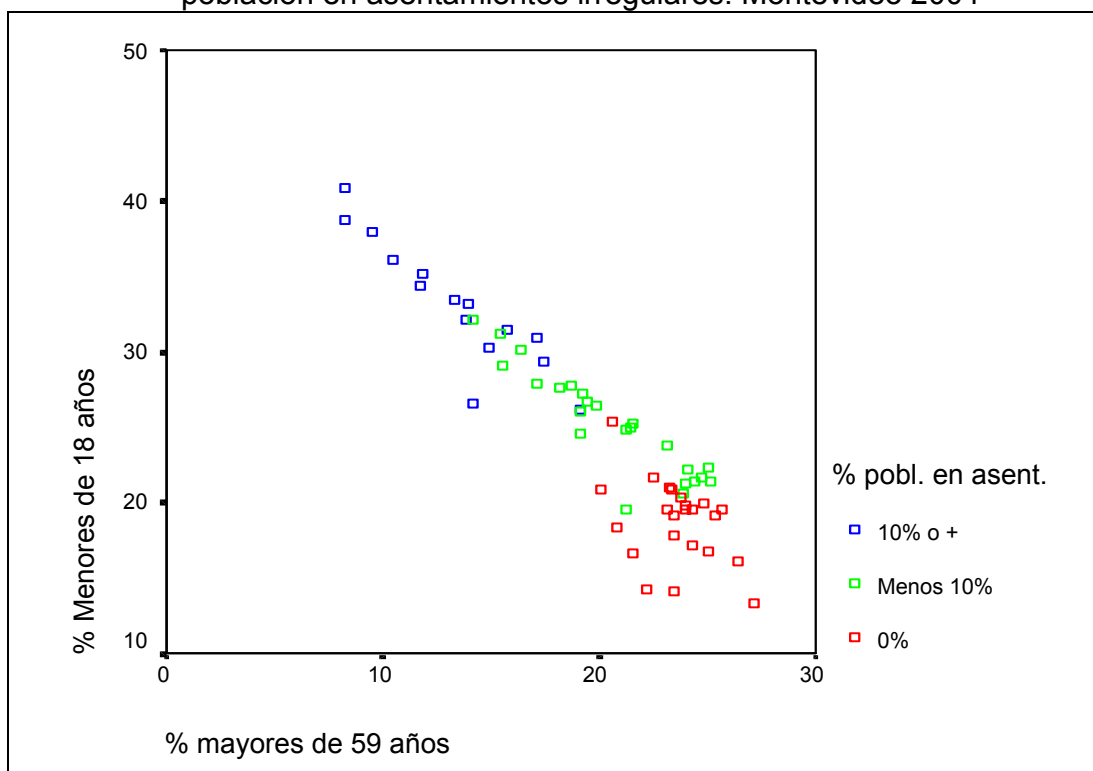
Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población del INE e Intendencia Municipal de Montevideo.

c) Características de los barrios con asentamientos irregulares.

Los barrios de Montevideo que concentran asentamientos irregulares se caracterizan por una fuerte presencia de hogares en las primeras etapas del ciclo de vida de sus familias.

El diagrama 1 muestra con claridad la composición etarea de los barrios donde se han concentrado los asentamientos irregulares, corroborando la idea que éstos se conforman, en una alta proporción, por hogares en las primeras etapas de su ciclo de vida familiar. Es interesante señalar que entre los barrios que registran asentamientos irregulares no figura ninguno con más del 20 % de personas con 60 años. Consecuentemente, cuando se toman los 62 barrios de Montevideo, la correlación r de Pearson entre el porcentaje de población en asentamientos y el porcentaje de niños y adolescentes es positiva y estadísticamente significativa al 1% (.767), mientras que es igualmente significativa, pero negativa, con el porcentaje de personas de 60 años y más (-.792).

Diagrama 1: Barrios según indicadores de su estructura etárea y porcentajes de población en asentamientos irregulares. Montevideo 2004



Fuente: Censo de Población y Vivienda del 2004.

d) El desbalance generacional y la distribución territorial de la población en Montevideo.

En el escenario latinoamericano Uruguay se caracteriza por su estructura de edad envejecida y por el desbalance en cuanto a las condiciones de bienestar de distintas generaciones. Estos rasgos se reflejan en los perfiles de los barrios de Montevideo.

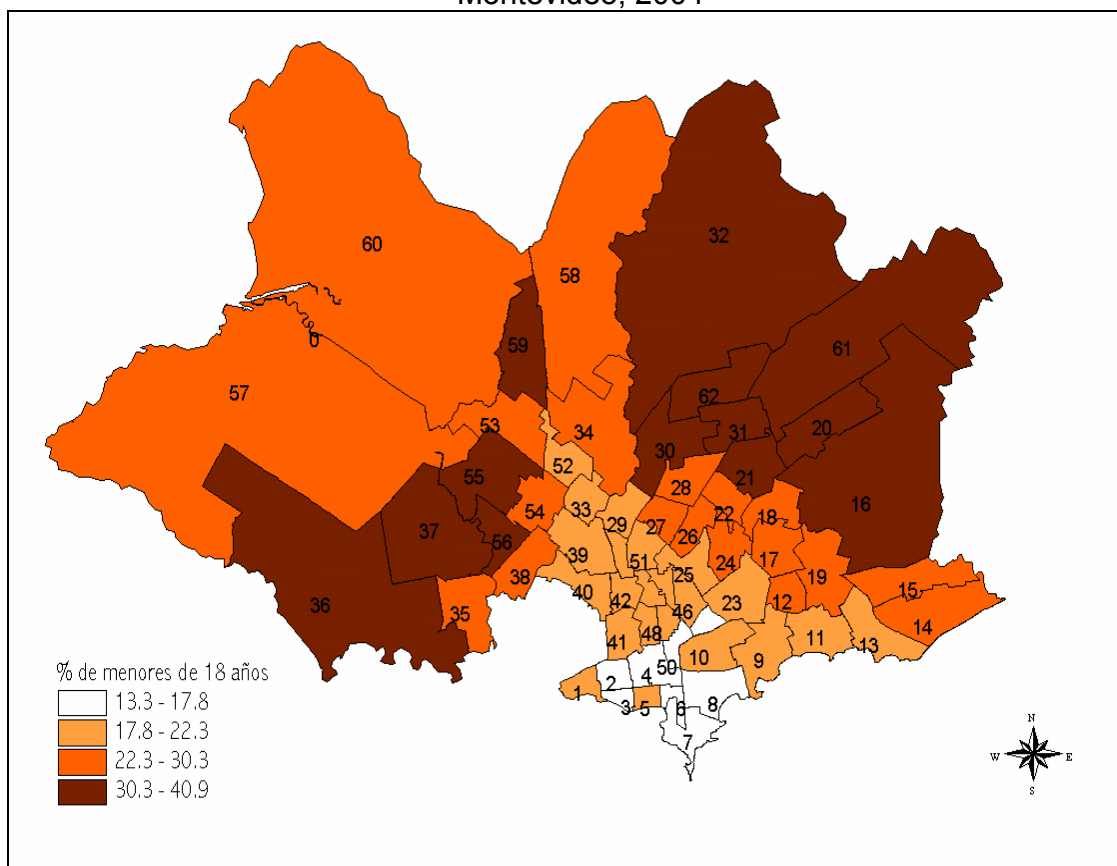
Un indicador del peso relativo de los adultos mayores en la estructura de edad es el porcentaje de las personas de 65 años y más en el total de la población. Alrededor del 2000 dicha cifra alcanzaba alrededor de un 6% para el total de América Latina y el Caribe. Uruguay, con un 13%, más que duplicaba esa cifra. Ese rasgo es más acentuado aún en Montevideo, con alrededor de un 15% de su población en esas edades.

Las tendencias al envejecimiento de la población de la ciudad se manifestaron con claridad en la última década. Así, la población de Montevideo con edades inferiores a los 40 años registró un descenso: la de 0 a 9 un 8%; la de 10 a 19 un

5.5%; y la de 20 a 39 un 1.6%⁸. Estas reducciones se explican por la baja continua de la tasa de fecundidad, el aumento de la emigración internacional que afecta principalmente a la población joven, y por las características de la población del interior del país que se instala en la ciudad. Inversamente, tanto la población de 40 a 64 años como la de 65 años y más, crecieron un 3.1% en ese período.

Ahora bien. Como hemos visto, en esta ciudad que envejece, las familias más pobres y más jóvenes se desplazan a vecindarios periféricos, cuya población crece no solo en virtud de esos desplazamientos, sino también por la simple dinámica vegetativa que caracteriza a lugares en los que se concentran personas que exhiben en promedio, bajos niveles educativos, y que transitan las primeras etapas de sus ciclos de vida familiares. Los mapas 3 y 4 muestran la distribución de los niños y adolescentes en los barrios de la ciudad así como de las personas de 60 años y más.

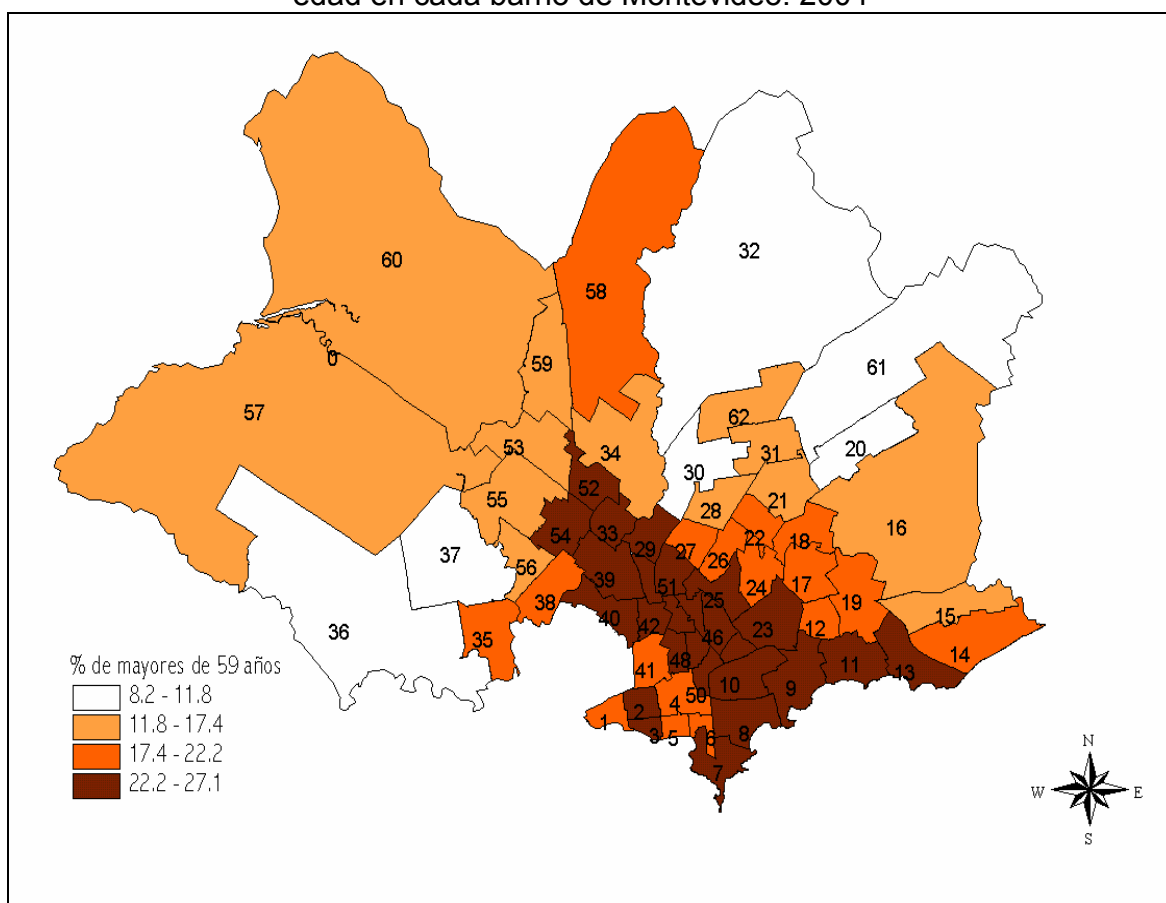
Mapa 3: Población de 0 a 17 años en el total de la población de cada barrio. Montevideo, 2004



Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población del INE e Intendencia Municipal de Montevideo.

⁸ Entre 1996 y el 2004 emigraron del país 122000 personas, cifra similar a la registrada en el periodo de la dictadura (1975-1985). El 57% de esas personas eran varones y el 66% tenían entre 20 y 39 años de edad.

Mapa 4: Población de 60 años y más en el total de la población de ese grupo de edad en cada barrio de Montevideo. 2004



Fuente: elaboración propia en base a Censos de Población del INE e Intendencia Municipal de Montevideo.

Llama la atención la importancia que asume la etapa del ciclo de vida individual, y muy probablemente, el familiar, en la localización de las personas y los hogares en la ciudad. De la comparación de los mapas 3 y 4 con el 1 surge con claridad que los barrios que se expandieron lo hicieron gracias a la incorporación de familias jóvenes. La consideración de los indicadores que se presentan en el cuadro 1, referidos a los niveles educativos de la población adulta, a los índices de pobreza y a la presencia de viviendas irregulares que caracterizan a los barrios receptores de población, apoyan la idea que el desbalance generacional es uno de

los ejes fundamentales alrededor de los cuales se está ordenando la distribución espacial de la población en la ciudad.

A nuestro juicio, la historia uruguaya de los últimos 50 o 60 años es congruente con esta visión, particularmente si se concibe a los hogares más viejos como portadores de la inercia de las sólidas instituciones de bienestar que tuvieron su auge a mediados del siglo pasado y que hoy día se encuentran en franca declinación y con escasa capacidad para atender las nuevas estructuras de riesgo que se centran en las familias jóvenes y con calificaciones relativamente bajas. Los resultados del plebiscito de 1989, por el cual se indexaron las jubilaciones y pensiones, es quizás el indicador más claro del éxito de las generaciones más viejas por retener los beneficios del antiguo régimen. Pero no se deben subestimar, además, los beneficios que parte de los adultos mayores logran retener a través de tramas corporativas que balcanizan el mercado de trabajo colocando fuertes trabas al ingreso de nuevas generaciones a los puestos de trabajos con mayores protecciones y estabilidades.

Algunos estudios ya han destacado esta particularidad nacional, al señalar que en el marco regional Uruguay presenta el mayor desajuste entre el índice de pobreza general y el cociente entre pobreza infantil y pobreza general (Kaztman, Filgueira, 2003). Datos recientes de Montevideo señalan una tendencia a una acentuación del desbalance generacional en la ciudad. En efecto, en el trienio 86-88, el índice de pobreza entre los niños y adolescentes de 0 a 17 años se elevaba al 51.5%, mientras que el general era de 34.5%, con lo que el cociente entre ambos se establecía en 1.49. En el trienio 2002-04, las cifras correspondientes eran de 48.2 y 28.1, y el cociente se elevaba a 1.71. El cuadro 2 presenta estos cambios y agrega un dato adicional: en el período considerado la pobreza general experimentó una reducción de alrededor de 6 puntos porcentuales. Pero mientras en la población infantil fue de sólo 3, en la adulta fue de 13 puntos porcentuales.

Cuadro 2: Porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza por edades seleccionadas según años, Montevideo

	0 a 17 años	60 años y más	Total	Niños pobres/total de pobres	Niños pobres / adultos mayores pobres
1986-1988	51,5	23,1	34,5	1.49	2,2
2002-2004	48,2	10,3	28,1	1.71	4,7

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE.

En el marco de estas profundas transformaciones en el espacio urbano de Montevideo, el siguiente punto analiza cómo ha variado el fenómeno de la segregación residencial en los últimos 20 años.

a) Indicadores utilizados para analizar la segregación espacial.

La propuesta general del proyecto comparativo en el que se encuadra este trabajo plantea examinar los cambios en la segregación residencial en las ciudades estudiadas en base a indicadores de educación. Esta elección tiene una base sustantiva importante. Las nuevas modalidades de acumulación giran en torno al conocimiento. Consecuentemente las brechas educativas se han constituido en los determinantes más importantes de las diferencias de ingreso y de condiciones de vida de los trabajadores. Son innumerables los estudios que avalan la creciente importancia de la educación como predictor de la estabilidad laboral y de la calidad de las ocupaciones a que pueden aspirar las personas, así como de sus niveles de vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social.

Para analizar los cambios en la segregación espacial en Montevideo hemos seleccionado dos indicadores educacionales. Uno de carácter absoluto, el porcentaje de personas de 25 a 59 años que no sobrepasaron los estudios primarios, y una de carácter relativo, el porcentaje en el mismo grupo de edad cuyos logros educativos se encuentran por debajo de la media departamental⁹. El cuadro 3 presenta la evolución de ambos indicadores en las últimas dos décadas.

Cuadro 3. Parámetros de educación. Departamento de Montevideo 1986 – 2004

Indicadores educativos	1986-1988	1995-1997	2002-2004
% 25 a 59 años con estudios hasta primaria	42.3	28.1	22.4
% 25 a 59 años con estudios bajo la media departamental	51.8	49.0	50.9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

Seleccionamos el grupo de 25 a 59 años por considerar que la gran mayoría de las personas en este tramo son económicamente activas y emancipadas de sus familias de origen, siendo alta la probabilidad de que se trate de jefes o cónyuges de sus propios núcleos familiares. De este modo, la información sobre la distribución espacial de los calificados y no calificados en este grupo de edad nos da pistas no sólo sobre el mayor o menor aislamiento físico entre los adultos de estas categorías educativas, sino también sobre condiciones que favorecen dicho

⁹ En Uruguay el ciclo primario abarca 6 grados de enseñanza y comienza a los 6 años de edad.

aislamiento entre niños y adolescentes de las familias de esos adultos. En la construcción del indicador excluimos las personas de 60 y más porque su inclusión podía haber complicado la interpretación de los resultados. En primer lugar, porque estos grupos tienen peso significativamente mayor que otros grupos etareos en la ocupación de las zonas céntricas de la ciudad y, en segundo lugar porque, habida cuenta de la notable expansión experimentada por la educación en las últimas décadas, sus niveles medios de educación resultan significativamente menores a los de los adultos más jóvenes.

b) Las medidas de segregación

La literatura especializada ha producido una multiplicidad de índices para medir la segregación residencial. Cada uno de ellos destaca diferentes aspectos del fenómeno, tales como la uniformidad en la forma en que los grupos se distribuyen en el territorio (índice de disimilaridad, de segregación residencial sobre análisis de varianza, entropía, Gini, etc), el grado de exposición potencial a otros grupos dentro de la misma unidad territorial (índice de interacción o de aislamiento), el nivel de concentración de un grupo en determinadas partes de las ciudades, o el nivel de proximidad entre unidades territoriales donde residen categorías de población con características similares (índice absoluto o relativo de clustering, índice de proximidad espacial, índice LISA o Moran Local).

Sin entrar en los detalles de esas medidas, se puede afirmar que la aptitud de cada una debe evaluarse en función de al menos dos criterios: las características de las categorías sociales cuya segregación en el espacio se quiere captar y su ajuste a los propósitos analíticos que orientan la indagación. Por ejemplo, si deseamos poner a prueba la hipótesis que ciertas minorías étnicas muestran una mayor o menor propensión a la agregación geográfica que otras nos interesará comparar el comportamiento del índice de disimilaridad aplicado a la distribución de cada una de ellas en el espacio urbano. En cambio si, como en nuestro caso, nos interesa explorar si los grupos urbanos con mayores desventajas se están aislando de las personas que normalmente circulan en las esferas sociales y económicas modales de la sociedad, nos interesará aplicar un índice que revele las condiciones de proximidad o alejamiento físico que potencian las posibilidades de interacción entre los dos grupos o categorías.

Atendiendo a lo anterior, entre la multiplicidad de índices de segregación disponibles en la literatura seleccionamos los cuatro que podían ayudarnos a dibujar un cuadro de los procesos de segregación residencial en Montevideo ajustado a esos propósitos: el Índice de Disimilitud de Duncan, el índice de segregación residencial basado en la varianza (cuando se trate de variables de intervalo), el índice de exposición, y los índices de “clustering”, Lisa y Moran. Cabe señalar que, a diferencia de los dos primeros, los últimos son dependientes de la composición social de la población.

c) La escala geográfica

El trabajo se concentrará en el departamento de Montevideo dividido en los 62 barrios que lo componen¹⁰. En algunos casos puntuales se trabajará con el segmento censal¹¹.

Esta solución está lejos de ser la más satisfactoria. En rigor, la significación de diferentes niveles de agregación territorial está estrechamente relacionada con el fenómeno que queremos explicar, de modo que no resulta útil debatir sobre el nivel de agregación mas apropiado para un análisis sin tener claridad sobre el objeto del análisis. Basta con reconocer, por ejemplo, que los límites territoriales que resultan significativos para un niño, no serán los significativos para un adolescente o para un adulto, lo que señala la importancia de considerar las etapas del ciclo de vida como uno de los criterios para definir la adecuación analítica de distintas escalas de agregación geográfica.

Otro problema relacionado con la definición del nivel de escala apropiado es que para muchos propósitos analíticos la relevancia de las características del contexto para la formación de hábitos, expectativas y comportamientos está mediatizada por el nivel de susceptibilidad de los actores a las influencias del medio circundante. Parece razonable sostener que esa susceptibilidad es directamente proporcional a la importancia relativa del entorno como fuente de capital social. Congruente con esta línea de razonamiento, cabría esperar que los contenidos mentales de las personas con inserciones estables en el mercado de trabajo y/o con alta participación institucional en sindicatos, iglesias, partidos políticos, asociaciones deportivas, etc., respondan mucho más a los patrones normativos y valorativos de esas instituciones que a los que predominan en sus vecindarios. Y que suceda lo inverso con aquellos con trayectorias laborales inestables y con escasa o nula participación institucional, los que serían más susceptibles a la influencia de las fuerzas que actúan en el entorno de sus lugares de residencia.

Cuando nuestro interés se centra en el nivel de bienestar de los residentes, nos importarán los límites geográficos que establecen parámetros relevantes de las condiciones de vida que la gente comparte. Una zona inundable, por ejemplo, define límites donde ocurren calamidades que afectan a todos sus residentes. Lo mismo puede decirse de fronteras que circunscriben problemas compartidos de infraestructura barrial, de oportunidades locales de empleo, de niveles de inseguridad, de insuficiencia de transporte o de servicios.

Los bordes territoriales significativos también pueden ser definidos desde fuera de los barrios, por las imágenes que de éstos se forma una masa crítica de personas

¹⁰ Ver en Anexo 1 la lista de barrios que componen el departamento.

¹¹ El Segmento Censal forma parte de la división geo-estadística de relevamiento. El orden jerárquico se compone del Departamento – Sección Censal – Segmento Censal y Zona (en áreas urbanas coincide con la manzana). En promedio, los segmentos en áreas urbanizadas abarcan aproximadamente unas diez manzanas.

que controlan fuentes de recursos importantes para el bienestar de los residentes (por ejemplo, el estigma que aplican algunos empleadores a los que habitan en tal o cual vecindario). En todos los casos, el investigador debe formular una definición operacional de la escala geográfica a utilizar en base a un juicio sobre las ventajas y desventajas de distintos límites que tome en cuenta tanto los propósitos analíticos de su estudio como las características de los datos disponibles¹².

En el caso de Montevideo, lo primero a señalar en relación a la escala es que tanto los barrios como los segmentos censales han mostrado ser contextos relevantes para interpretar comportamientos de sus residentes. Son varios los estudios sobre la ciudad que corroboran la importancia de atributos de esas unidades para predecir situaciones sociales y comportamientos de riesgo asociados al endurecimiento de la pobreza y de los mecanismos de su reproducción intergeneracional (Kaztman, R., 1999; Kaztman, R. y Retamoso, A., 2005; Cervini, M. y Gallo M. 2001; Macadar, D., Calvo, J. J., Pellegrino, A., Vigorito, A. 2002). Esos estudios utilizaron datos de censos y de encuestas de hogares. Mientras los primeros permiten trabajar tanto a nivel de barrios como de segmentos, el barrio es el mínimo nivel de agregación que habilitan las encuestas. Pero aun a ese nivel de agregación, las encuestas son mucho más débiles que los censos en representatividad estadística, si bien son mucho más fuertes en potencial analítico y en la disponibilidad de información oportuna¹³. Como se describe en detalle en el Anexo 1, en este trabajo hemos decidido utilizar ambas fuentes de datos como forma de controlar, allí donde era posible, las conclusiones que se derivaban del análisis de los datos de una u otra fuente.

d) Cómo ha evolucionado la segregación espacial en Montevideo en las últimas dos décadas?

i. Índice de disimilitud de Dundan y análisis de varianza.

En las dos últimas décadas Montevideo sufrió procesos de segregación residencial que resultaron en una mayor homogeneidad en la composición socioeducativa de sus vecindarios. La significación de esas tendencias debe interpretarse en el contexto de una agudización de las segmentaciones en el mercado de trabajo y en el acceso de los trabajadores y sus hijos a servicios esenciales de educación, salud y seguridad social. (Kaztman, 2005, PNUD 2001). Dichas tendencias son consistentes con el aumento de la centralidad de la educación como determinante de la estabilidad y la calidad de la inserción de las personas en el mundo del trabajo.

¹² El reconocimiento de los límites que imponen los datos disponibles plantea interrogantes sobre cual es el nivel al que resulta razonable mantener la discusión teórica y metodológica sobre la escala de agregación geográfica, en relación a los propósitos que se persiguen en cada estudio, a fin de no perder los “enganches mínimos” con los referentes empíricos correspondientes.

¹³ Los límites de los barrios de Montevideo han sido definidos gracias a un notable esfuerzo del Instituto Nacional de Estadística en ocasión de la elaboración del Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas de Uruguay.

Tal como se mencionó anteriormente, se construyeron dos indicadores educativos para caracterizar los barrios. El cuadro 4 muestra los resultados obtenidos con el índice de disimilitud de Duncan, que varía entre 0 y 100, con ambos indicadores. Los valores próximos a 0 indican que la distribución de la población con determinado atributo en las subunidades es similar a la que existe en el aglomerado superior. Los valores próximos a 100 señalan situaciones de máxima segregación, donde en las subunidades no hay mezcla de poblaciones con distintos valores en el atributo que se examina. Lo que se observa es una creciente disimilitud en la población de los barrios de la ciudad cuando éstos se caracterizan tanto en base a un indicador absoluto como a uno relativo de educación. Así, para alcanzar una distribución igualitaria de la población de baja educación entre los barrios se requeriría, para el período 2002-2004, distribuir alrededor del 41% de la población del departamento.

Cuadro 4: Índice de disimilitud de Duncan. 62 barrios de Montevideo 1986-2004

Indicadores en porcentajes de personas.	1986-1988	1995-1997	2002-2004	variación porcentual 2002-04 / 1986-88
25 a 59 años con estudios bajo la media	31,7	37,0	41,5	30.9
25 a 59 años con hasta primaria completa	30,5	34,1	37,3	22.1

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

El cuadro 5 muestra la evolución de la segregación residencial en base a un análisis de varianza. La varianza total de la variable estudiada es descompuesta en dos componentes: la varianza entre los barrios y la varianza dentro de cada barrio. El indicador nos muestra el porcentaje de la varianza total de los años de estudio de la población residente en los 62 barrios de Montevideo que es explicada por las diferencias entre las medias de los barrios. Cuando la varianza entre subunidades tiende a explicar una porción mayor de la varianza total, se está en presencia de una mayor homogeneidad intra unidades y mayor heterogeneidad entre unidades. De la lectura de los datos se desprende que en las últimas dos décadas aumentó la homogeneidad en la composición socioeducativa dentro los barrios y la heterogeneidad entre barrios. La población menos y más calificada ha tenido ha localizarse en barrios distintos.

Cuadro 5. Índice de Segregación Residencial (ISR): porcentaje de la varianza total explicada por la varianza entre barrios. 62 barrios de Montevideo. 1986-2004

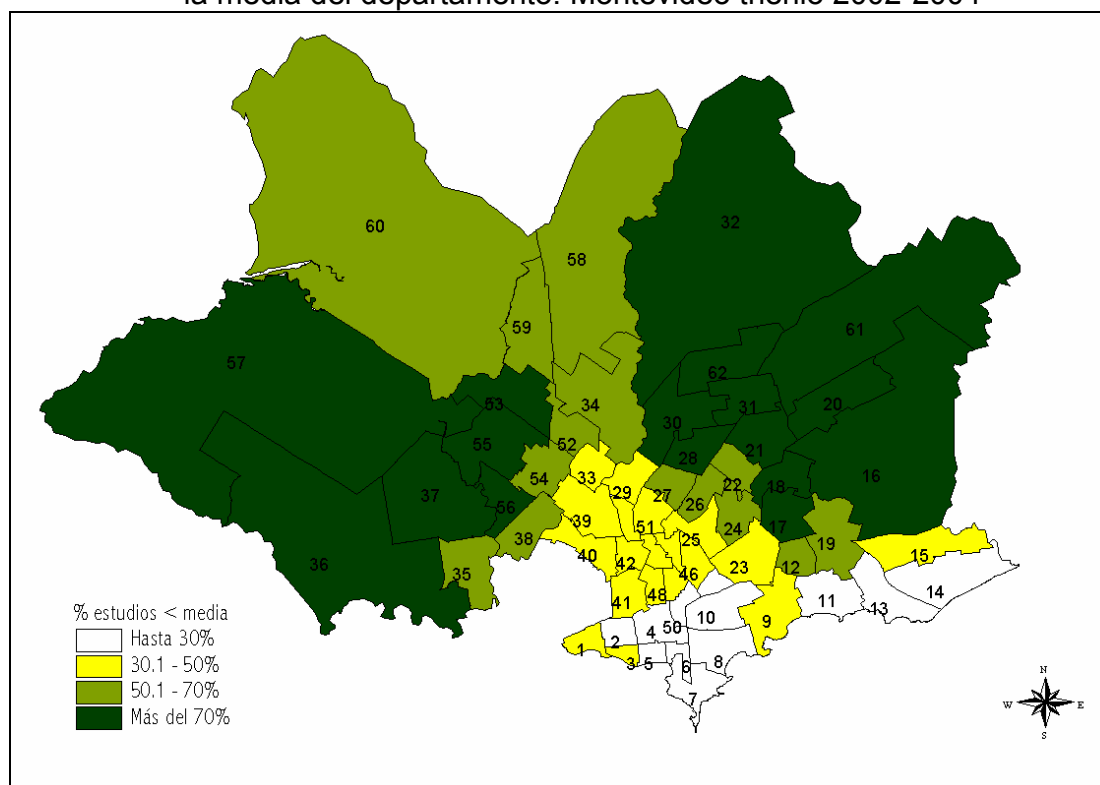
Indicador	1986-1988	1995-1997	2002-2004	variación porcentual 2002-04 / 1986-88
-----------	-----------	-----------	-----------	---

Promedio años de estudio población de 25 a 59 años	17,5	22,6	26,7	52,6
--	------	------	------	------

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

El mapa 5 hace posible ver que en el último de estos tres períodos los 62 barrios del departamento se distribuían en tres áreas bastante diferenciadas: una ubicada en la zona de la costa sur-este de la ciudad con altos niveles educativos. Otra con los menores niveles educativos en las áreas periféricas del departamento, en particular en los barrios ubicados al noreste y al oeste y una tercera con niveles educativos intermedios en la zona central de la ciudad. Esta caracterización coincide a grandes rasgos con la dinámica de la transformación urbana, con un crecimiento de la periferia claramente liderado por los sectores de menores ingresos, y una concentración de los sectores más afluentes en el este del departamento.

Mapa 5: Porcentaje de personas de 25 a 59 años con años de educación menor a la media del departamento. Montevideo trienio 2002-2004



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE e Intendencia Municipal de Montevideo.

ii. Índice de interacción

Para complementar el análisis anterior, en el cuadro 6 se presenta el índice de interacción. Este indicador mide el grado en que los miembros de un grupo X están expuestos al grupo Y en las diferentes subunidades territoriales. En

definitiva mide la probabilidad que un individuo comparta su localización con un individuo diferente. “Su interpretación indica por ejemplo, que si su valor es 0.2, en promedio en una unidad donde reside un miembro del grupo X, dos individuos de cada diez son del grupo Y. En consecuencia en las situaciones más segregativas tomará valores pequeños” Martori y Hoberg (2004). Dado que los cambios en los valores de este índice dependen de los cambios en el tamaño relativo de la categoría social considerada, procuramos minimizar esos efectos trabajando con el indicador que considera el porcentaje de la población de 25 a 59 años con logros educativos bajo la media departamental el cual, como se observó en el cuadro 3, no muestra variaciones significativas entre el primer y el último trienio considerado.

Cuadro 6: Índice de interacción entre personas de 25 a 59 años con educación bajo y sobre la media departamental. Barrios de Montevideo.

Indicador en porcentaje de personas	1986-1988	1995-1997	2002-2004	variación 2002-04/1986-88
25 a 59 años con estudios menores a la media.	0,42	0,42	0,38	-10.5 %

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE.

Aunque el descenso de la interacción entre personas con baja y alta calificación en los barrios de Montevideo es consonante con el aumento en la homogeneidad en la composición social de los barrios antes señalada, las cifras llaman la atención por que la debilidad del descenso del índice no parece reflejar la severidad que muestran los procesos de segregación residencial de acuerdo los indicadores anteriores, ni tampoco al ritmo de crecimiento que mostraron las ocupaciones de terrenos y los asentamientos irregulares en el período considerado.

Una posible interpretación es que las credenciales educativas requeridas para los trabajos estables y protegidos crecieron con más rapidez que lo que lo hizo la media de educación en Montevideo¹⁴, de modo que el umbral educativo que segmenta el mercado de trabajo fue distanciándose de la media de la población. Bajo esas circunstancias, las oportunidades de interacción en los barrios entre personas por debajo y por encima de la media educativa de la población de la ciudad dejan de reflejar, o lo hacen más débilmente que en el pasado, las oportunidades de interacción entre pobres y no pobres. Ello ocurre así especialmente en los barrios receptores de población, constituidos en una alta proporción por personas jóvenes, los que por su media de edad pueden mostrar logros educativos significativamente más altos que los que caracterizan a la generación anterior de su misma condición socioeconómica.

¹⁴ Ello se refleja, entre otras cosas, en los altos niveles de calificación formal (educación media completa o más) exigidos para el desempeño de tareas relativamente simples, como las que demandan algunos empleos en supermercados o en estaciones de servicio (Kaztman, R., 1997).

iii. Índices de contigüidad espacial

En cuanto a los índices de contigüidad espacial de unidades geográficas con valores análogos en alguna variable, su análisis muestra que en el período 1986-2004 se produjo una ampliación de la mancha territorial que ocupan los barrios con composiciones socioeducativas similares. Parece razonable asumir que si verifica la existencia de efectos significativos de la homogeneidad de la composición social de las unidades territoriales sobre la situación y los contenidos mentales de las personas que residen en ellas, dichos efectos serán más acentuados cuanto más amplia sea la mancha territorial con la misma o similar composición social. Para medir la frecuencia relativa con que barrios son o no adyacentes a otros con la misma composición social utilizaremos dos índices: el Moran I y el LISA.

El índice I de Moran indica si la distribución de los datos en el espacio se autocorrelacionan entre sí, es decir, si presentan algún patrón no aleatorio. En definitiva permite saber si los valores de una variable a estudiar en una unidad territorial determinada tienden a estar próximos a valores similares en unidades adyacentes. Una correlación positiva revela la existencia de unidades espacialmente contiguas con valores similares. Una correlación negativa indica que los valores altos (bajos) en una subunidad son vecinos de valores bajos (altos) en otras. Cuando el índice tiende a 0 no existe correlación espacial y por tanto la distribución de los valores de la variable en las unidades es aleatoria. Es importante retener que el índice de Moran caracteriza globalmente a una ciudad y, por ende, permite comparaciones con otras ciudades o con una misma ciudad en diferentes períodos.

Cuadro 7: Índice de Moran I por barrios en base a la Encuesta Continua de Hogares. Montevideo 1986-2004

Porcentaje de población de 25 a 59 años	1986-88	1995-97	2002-04
Con estudios menores a la media departamental	0.76	0.78	0.80
Con hasta primaria completa	0.78	0.79	0.79

Fuente: elaboración propia en base a GEODA con datos de la ECH del INE y mapas de la IMM. "Contiguity Weight = Rook Contiguity". Moran de Orden 1.

Como se observa en el cuadro 7, el incremento en el índice es lo suficientemente ligero como para desautorizar cualquier afirmación sobre la existencia de cambios significativos en el aislamiento de las personas que residen en esas unidades territoriales con respecto a las que residen en barrios con indicadores educativos más elevados. Al recurrir a los datos del censo de 1996 encontramos que los resultados censales para los barrios coinciden con los del período 95-97 en las encuestas (.78 y .79, respectivamente) mientras que los resultados para los segmentos censales muestran una mayor autocorrelación espacial que en el caso de los barrios (.87)¹⁵.

¹⁵ Los altos valores del índice Moran señalan que la educación media en un barrio está fuertemente correlacionada con la educación media de los barrios vecinos. Estos resultados no han dejado de llamar la atención de los autores, planteándoles dudas acerca de la idoneidad de los indicadores educativos adoptados

A diferencia de la caracterización sintética y global que se obtiene con el Moran I, LISA (Local Indicator of Spatial Association) indica la autocorrelación de las subunidades geográficas en el ámbito local, lo que permite detectar patrones locales de este agrupamiento y correlación entre subunidades vecinas. Ambos índices incorporan la noción de “vecindad” mediante las pruebas de autocorrelación¹⁶.

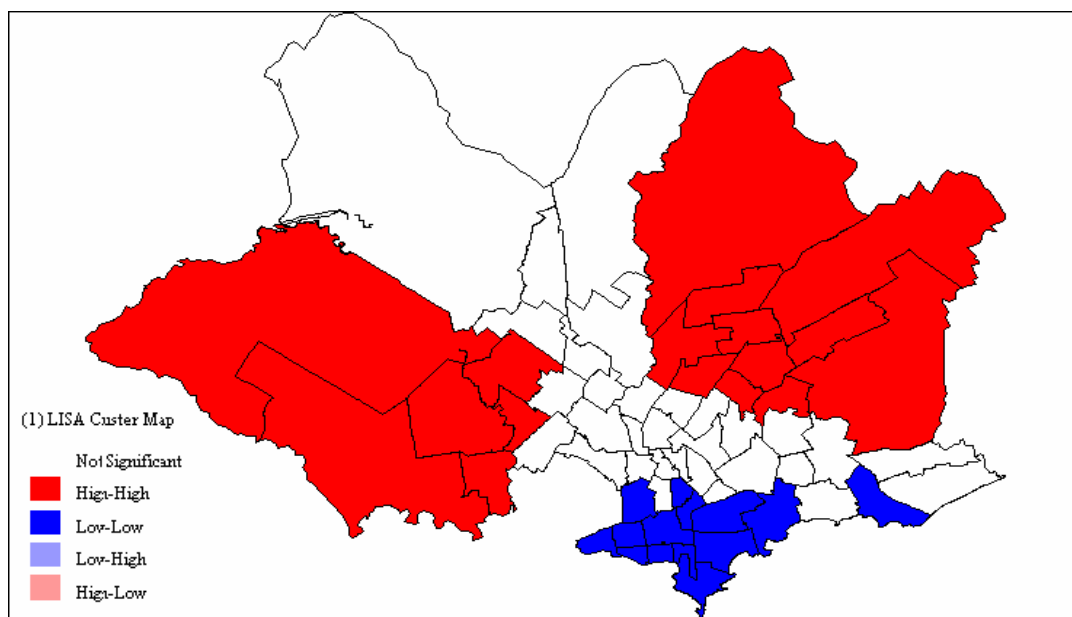
La comparación de los índices Lisa muestra una autocorrelación espacial entre los barrios de bajos niveles educativos que se concentran en la periferia del departamento, así como una concentración geográfica de los altos niveles educativos en la zona central. Entre 1986-88 y 2002-04 las variaciones encontradas en el índice son leves (ver mapas 6 y 7). Es de destacar que, a este nivel de agregación, el índice no refleja autocorrelación en los barrios que se ubican en la zona costera al este del departamento, cuyo relativamente alto nivel educativo se evidencia en el mapa 5. Pero, como se puede observar en el mapa 8, ello se debe a la escala geográfica empleada. En efecto, cuando el mismo indicador se estima en base a segmentos con los datos del Censo de 1996 la autocorrelación espacial aumenta de manera considerable, conformándose una suerte de continuo geográfico entre los segmentos de alto capital educativo ubicados en el sur (centro de la ciudad) y el sureste del departamento. También a este nivel de agregación se aprecia la concentración de la población de menores niveles educativos en la periferia.

Mapa 6: índice Lisa para el porcentaje de personas de 25 a 59 años con estudios menores a la media del departamento. Barrios de Montevideo 1986-88

para medir estos tipos de agrupamientos en ciudades que, como Montevideo, muestran una concentración muy fuerte en los estratos educativos medios. Carolina Flores, tomando como indicador ingresos bajos, encuentra para Santiago, una ciudad que tradicionalmente ha presentado una imagen mucho más segmentada que Montevideo, un Moran muy inferior al de Montevideo, de .34. El carácter contraintuitivo que surge de esta gruesa comparación sugiere la conveniencia de ampliar el análisis utilizando los mismos indicadores en ambas ciudades. Flores, Carolina, 2005. Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education. Second Draft. Mimeo.

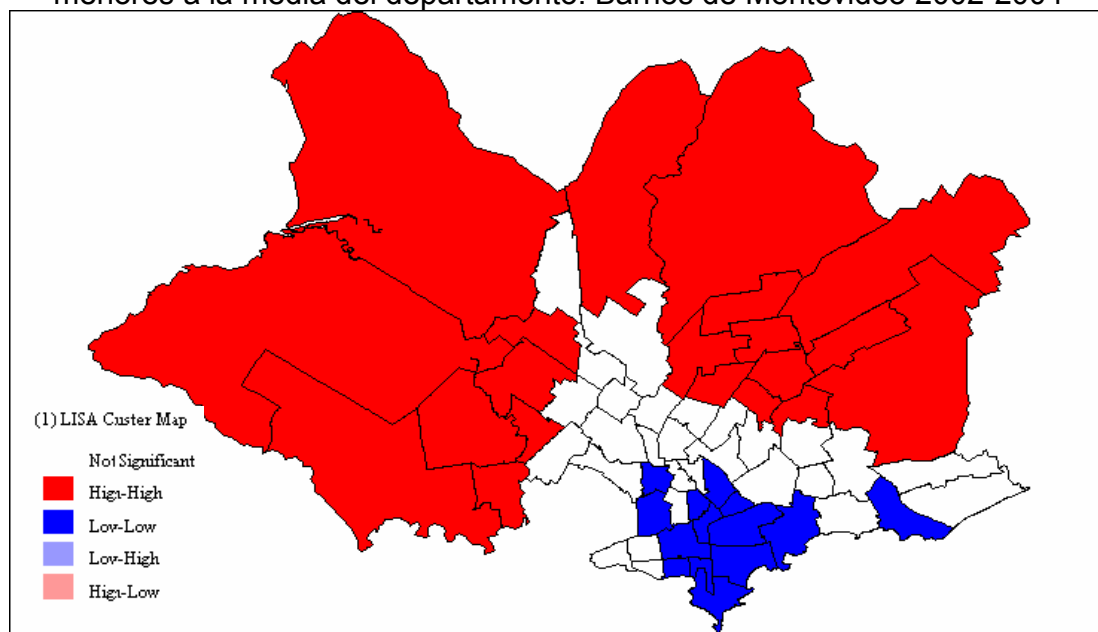
¹⁶ Esta estadística muestra cinco tipos de subunidades geográficas:

- a. Con valores altos para una variable, cercadas por otras subunidades también de valores altos. (Alto - Alto). En Geoda Color Rojo.
- b. Con valores altos que son vecinas de otras con valores bajos. (Alto – Bajo).
- c. Con valores bajos que son vecinas de otras con valores altos. (Bajo – Alto).
- d. Con valores bajos cercadas por otras de similares valores (Bajo – Bajo). En Geoda color Azul.
- e. Que no comparten ninguna de las anteriores agrupaciones y son señaladas como subunidades no significativas en el indicador (En Geoda Color Blanco).



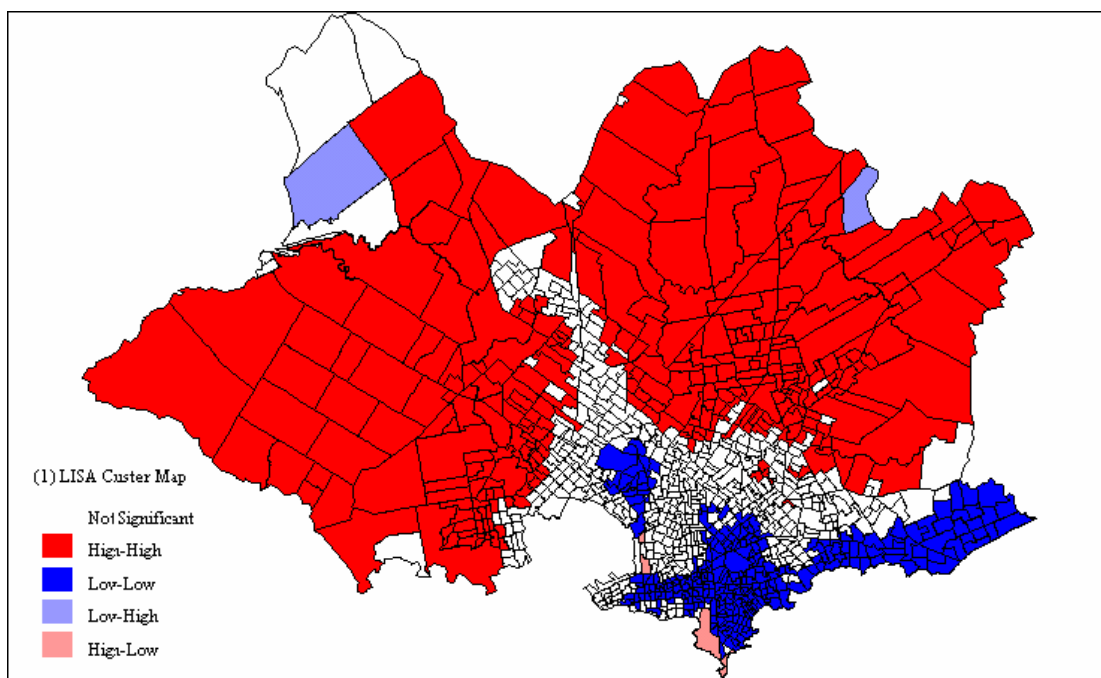
Fuente: elaboración propia en base a GEODA con datos de la ECH del INE y mapas de la IMM.

Mapa 7: índice Lisa para el porcentaje de personas de 25 a 59 años con estudios menores a la media del departamento. Barrios de Montevideo 2002-2004



Fuente: elaboración propia en base a GEODA con datos de la ECH del INE y mapas de la IMM.

Mapa 8: índice Lisa para el porcentaje de personas de 25 a 59 años con estudios menores a la media del departamento. Censo de Población, 1996. Segmentos censales de Montevideo



Fuente: elaboración propia en base a GEODA con datos de la ECH del INE y mapas de la IMM.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL Y SERVICIOS EDUCATIVOS EN MONTEVIDEO

4.

a) Antecedentes de la situación educacional.

La educación pública jugó un papel central en los mecanismos que condujeron a que la sociedad uruguaya se distinguiera en la región por su alto nivel de integración social. A ese carácter integrador contribuyó la calidad de la enseñanza pública, pero también el hecho que ésta congregaba en las mismas aulas a escolares de distintos orígenes sociales. Esto fue particularmente así con las escuelas primarias, donde estudiantes de origen humilde tenían la oportunidad de interactuar cara a cara con sus pares provenientes de hogares con mayores ventajas. A través de la construcción cotidiana de códigos comunes y de vínculos de solidaridad y afecto que se consolidaban en esos encuentros informales, muchos escolares fueron incorporando sus primeras experiencias de formar parte de una sociedad¹⁷.

¹⁷ Aunque es probable que en la imagen anterior haya elementos idealizados del rol que cumplió la educación en el fortalecimiento del tejido social uruguayo, lo cierto es que, al menos cuando se considera al país en el marco latinoamericano, esa imagen es congruente tanto con el carácter temprano de su proceso de alfabetización como con la relativamente baja dispersión de los años de estudios completados por su población.

A nuestro entender, hubo al menos tres fenómenos que fueron mermando el potencial integrador de la escuela primaria y pública: la reducción del gasto público en educación, la segmentación de la enseñanza y la infantilización de la pobreza.

Para entender la reducción del gasto en educación con respecto al resto del gasto público debemos tener en cuenta que el largo estancamiento económico que experimentó el país a partir de la década del sesenta se planteó en una sociedad que ya estaba atribulada por la carga financiera que implicaba el mantenimiento de sus jubilados y pensionados. Éstos, que gozaban de la cobertura más alta de la región, mostraron una mayor capacidad que otras categorías sociales para retener el nivel de sus ingresos pese a los vaivenes de la economía. Bajo tales circunstancias, un presupuesto fiscal ya exíguo fue crecientemente apremiado por las cargas previsionales, así como por el pago de los intereses de la deuda que acumulaba un país que gastaba más de lo que producía.

La consecuente agudización del desbalance generacional del gasto público ocurrió en un momento crítico para el sistema educativo. Habiendo completado la cobertura de la población en edad escolar, las autoridades del sector enfrentaban el desafío de mejorar la calidad de la enseñanza, y de desarrollar en las nuevas generaciones las capacidades básicas para insertarse en un mundo caracterizado por la ampliación de las fronteras de competitividad, al ritmo que imponía la creciente aceleración de los avances de la ciencia y la tecnología.

Esta situación sufrió modificaciones a partir del retorno a la democracia en 1985. En efecto, el examen de la proporción del producto interno bruto dedicado a la educación muestra una tendencia ascendente entre 1985 y 1989. Luego se produce un estancamiento hasta la mitad de la década de los noventa, para incrementarse nuevamente en 1995, cuando el sistema educativo comienza a profundizar sus reformas. De todos modos, aun en el mejor año (2.72% en el 2002), Uruguay siempre se mantuvo significativamente por debajo de los porcentajes dedicados en promedio por los países de la OECD (alrededor del 4.7%), o de países en la región, como México, que ya en 1994 dedicaba el 4.5% de su PBI a la educación¹⁸.

Un segundo factor que afectó la aptitud integradora de la escuela uruguaya fue el avance de la segmentación en la enseñanza, lo que se reflejó tanto en la distinción público-privado como en diferenciaciones dentro del mismo sistema público. La situación antes descripta motivó a padres de estratos medios y altos a buscar en la educación privada un mayor ajuste entre la enseñanza disponible y los conocimientos que exigían los nuevos tiempos.

A partir de mediados del ochenta se registró un aumento sustancial de la cantidad de niños en las escuelas privadas en Montevideo. Entre 1984 y 1994, dicho aumento fue de cerca del 50%. Al inicio del período, uno de cada dos niños en

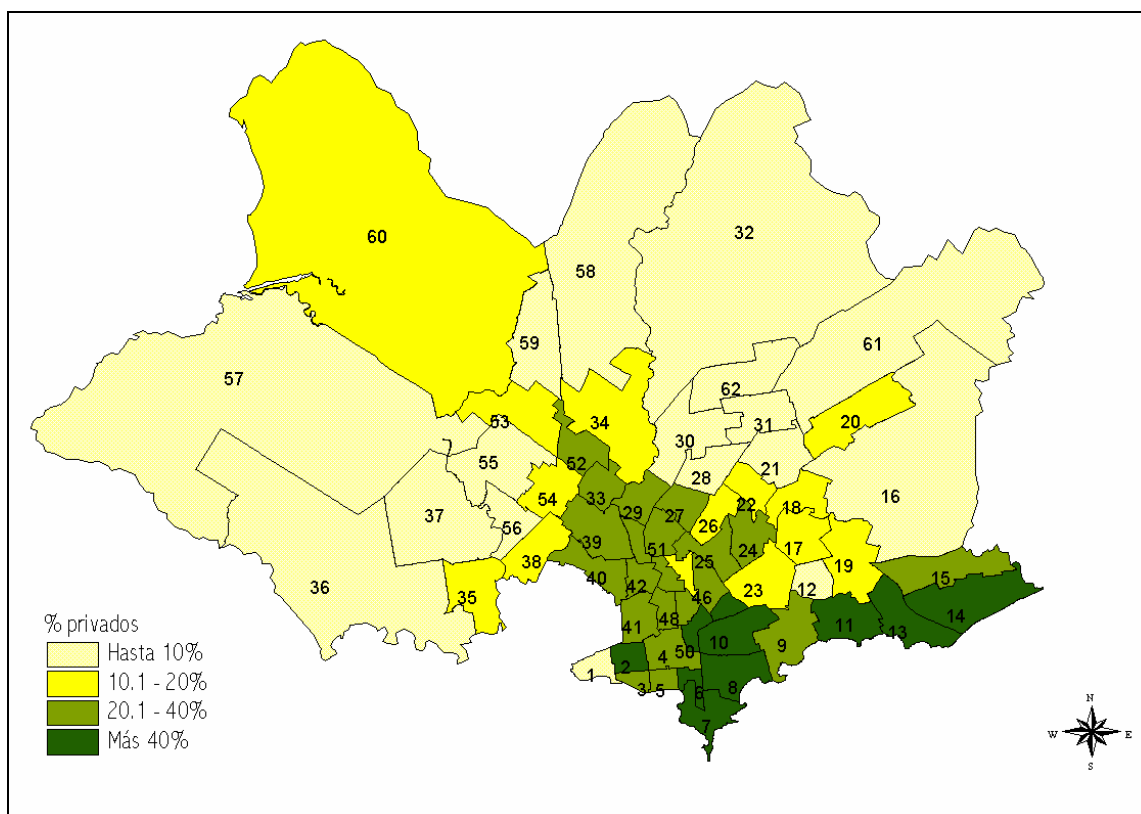
¹⁸ ANEP, 2005, El Gasto Educativo en Cifras, Serie Estadísticas Educativas No.5, Abril 2005, Montevideo, Uruguay.

edad escolar de los estratos altos de ingreso, y uno de cada cinco de los estratos medios, asistían a establecimientos privados. Diez años después, las relaciones eran de 3 de cada cuatro en los estratos altos y de más de 2 de cada 5 en los estratos medios¹⁹. Con posterioridad esa proporción se mantuvo en los estratos altos pero se redujo en los medios, una proporción de cuyos padres, más vulnerables a las crisis económicas que se sucedieron desde el final del siglo pasado, volvieron a las escuelas públicas y gratuitas²⁰. Como resultado se registró un descenso en la proporción de niños de ese estrato en las escuelas privadas del 41.8% al 37.9% entre 1994 y 2004. De todos modos, la mirada a largo plazo revela un aumento de la segmentación educativa, lo que sin duda contribuyó a reducir las probabilidades de interacción, bajo condiciones de igualdad, de niños provenientes de hogares de escasos recursos con sus pares de hogares más afluentes. El mapa 9 muestra como se distribuía el porcentaje de niños que asisten a escuelas privadas en los barrios de Montevideo en el período 2002-2004.

Mapa 9: Porcentaje de población de 6 a 12 años de edad que asiste a establecimientos privados según barrios. Montevideo, año 2002-04.

¹⁹ Los estratos altos de ingreso per cápita de los hogares corresponden a los tres deciles superiores de ingresos. Los estratos medios, a los cuatro deciles que le siguen.

²⁰ Aunque esta es la hipótesis más plausible no hay que descartar que con el impulso del sistema público en educación inicial se haya producido un “efecto arrastre”, es decir, que los niños que comienzan a asistir desde edades tempranas a escuelas públicas, luego continúan en ellas, cuestión que años atrás no ocurría por la escasa oferta pública en inicial (ver capítulo siguiente). Tampoco habría que descartar una apuesta al sector público por parte de sectores medios de la población atraídos por los avances reflejados en los primeros resultados de la Reforma Educativa. Aún así, ninguno de estos dos argumentos va en detrimento de la agudización de la segmentación educativa.



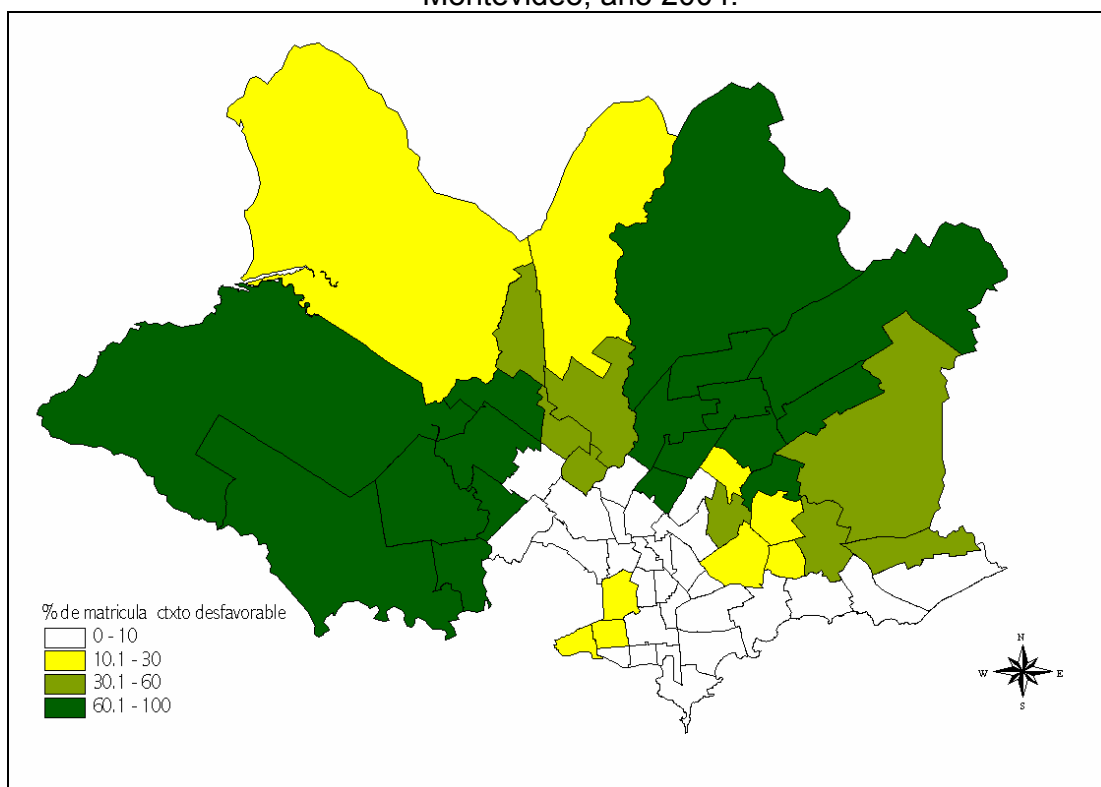
Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE e IMM.

Cabe señalar, sin embargo, que la segmentación educativa no fue sólo un reflejo de la privatización de la enseñanza. A medida que se acentuaba la segregación espacial, se fue desvaneciendo el carácter que tradicionalmente tuvieron las escuelas públicas de Montevideo como ámbito privilegiado para la integración social sobre bases de equidad de niños de distintos orígenes. Ese desvanecimiento se produjo por la estrecha asociación entre la composición social de los barrios y la composición social de las escuelas, lo que resulta congruente con la tendencia que muestran los escolares a asistir a establecimientos cercanos a sus domicilios. El efecto de arrastre de la segregación residencial sobre la segmentación escolar se puede visualizar en el mapa 11, donde se distinguen los barrios según el porcentaje de niños matriculados en escuelas de contexto sociocultural desfavorable^{21, 22}.

²¹ Esta denominación, utilizada por las autoridades educativas para identificar distintos tipos de escuelas, indica en realidad la composición social de las escuelas, pues descansa en un índice que combina la educación de la madre de los escolares con el nivel de confort de la vivienda donde habitan.

²² Una mejor aproximación, que no pudo realizarse para este estudio, pero que los autores conciben como un avance empírico importante en la clarificación de estas relaciones, consiste en elaborar un índice de la homogeneidad-heterogeneidad media en la composición social de las escuelas públicas de cada barrio. La utilización de esa medida permitiría poner a prueba, por ejemplo, si la creciente homogeneidad en la composición social de los barrios se asocia a una creciente homogeneidad en la composición social de las escuelas. Además, abriría la posibilidad de identificar, y examinar las características específicas, de los casos que, por desviarse del patrón general, podrían constituirse en una fuente interesante de pistas útiles para el diseño de políticas anti-segregación escolar.

Mapa 11: Porcentaje de matrícula en escuelas de contexto sociocultural desfavorable en el total de matrícula de escuelas públicas de cada barrio. Montevideo, año 2004.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Monitor Educativo de Educación Primaria (ANEP/CODICEN – CEP) y mapas de la IMM.

En tercer lugar, a los diagnósticos que presentaban la situación recién reseñada se sumó, como contracara del desbalance generacional, la infantilización de la pobreza (PNUD 1999), que también señalaba un desplazamiento progresivo del peso de la reproducción social y biológica de la población hacia los hogares de menores recursos (Kaztman, R. y Filgueira F, 2001).

El Estado no fue indiferente a los problemas recién planteados. Las reformas educativas que empiezan a ensayarse desde inicios de los noventa procuran enfrentar estas nuevas estructuras de riesgo. Para ello se diseñan distintas estrategias que apuntan a disociar los logros educativos de los niños de sus crecientemente deterioradas condiciones de origen. Pero antes de examinar las respuestas del sistema educativo a las nuevas estructuras de riesgo es conveniente detenernos un poco más en las posibles implicaciones de la segregación residencial sobre la población en edad escolar.

b) Desafíos que plantean los procesos de segregación residencial en Montevideo a las políticas educativas a nivel primario.

Las profundas transformaciones que experimenta la morfología social de Montevideo tienen múltiples consecuencias sobre la gobernabilidad del departamento. En esta sección examinaremos los desafíos que enfrentan las autoridades educativas del nivel primario así como algunas de las respuestas que vienen siendo ensayadas por el sistema a ese nivel.

La descripción realizada en acápites anteriores mostró la dimensión que alcanzaron las mutaciones de los patrones y niveles de segregación residencial entre estratos socioeconómicos en el territorio que cubre el departamento. Aunque la mayor parte de esos cambios fue resultado de movimientos de población, también deben haber contribuido los diferenciales de fecundidad entre estratos, cuyos efectos probablemente se hicieron más evidentes a medida que la población pobre se concentraba en ciertas partes de la ciudad.

La enumeración siguiente resume las características más relevantes de los perfiles de los barrios que recibieron población: una rápida ampliación del número de asentamientos irregulares; un alto peso relativo de familias en etapas tempranas de su ciclo de vida; un nivel relativamente bajo en los años de estudios medios de sus miembros adultos; una baja proporción de personas con trayectorias laborales estructuradas e identidades construidas alrededor del trabajo²³, y, a diferencia de los procesos migratorios del pasado, una mayoría de residentes que provienen de otras partes de la ciudad más que el interior del país, y que forman parte de un fenómeno que tiene más de expulsión que de movimiento voluntario.

Este nuevo componente del escenario urbano planteó importantes desafíos al sistema educativo en su conjunto y en particular a la educación primaria. Entre otras cosas, los datos mostraban con nitidez que muchos niños se habían desplazado de zonas que disponían, a zonas que carecían, de equipamientos y estructuras ajustadas a las necesidades de enseñanza de la población escolar que residía en el entorno. Tal reconocimiento llevó a que buena parte de los esfuerzos se concentraran en problemas de infraestructura.

Sin embargo, también resultaba claro que los retos más importantes no estaban en las necesidades edilicias sino en los problemas que emergían de las nuevas condiciones en que se socializaban los niños. Los cambios en los vecindarios y en las familias iban produciendo modificaciones profundas en el perfil de los escolares, y esos nuevos perfiles planteaban a las autoridades educativas complejos problemas en el diseño de los programas, en la formación de recursos humanos idóneos, y especialmente en la organización de las prácticas de

²³ Sobre la relación entre los procesos de segregación residencial y las características de la inserción en el mercado de trabajo ver un trabajo anterior de los mismos autores (Kaztman, R., Retamoso, A., 2005)

enseñanza, cuyos destinatarios mostraban ahora contornos marcadamente distintos a los de la población que la escuela atendía en el pasado.

Resulta difícil captar el grado de complejidad de los desafíos que plantea la concentración espacial de los nuevos tipos de pobreza a las autoridades de la enseñanza si no se parte reconociendo al menos dos cosas. La primera es que el peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución, sino más bien en una estructura donde se articulan las acciones del sistema educativo con las de las familias y con lo que pasa en los entornos comunitarios inmediatos a los niños. La segunda, que buena parte del éxito de la enseñanza institucionalizada depende del modo más o menos armonioso con que se ensamblan los esfuerzos e influencias de esas tres esferas de comportamientos.

Desde esa perspectiva se hacen más notorios los impedimentos que encuentran las familias que se concentran en las áreas geográficas con mayor densidad de carencias para sumarse al esfuerzo de las escuelas: muchos niños, escasos recursos en capital humano, fragilidad de sus vínculos con el mercado laboral, bajas expectativas de movilidad social y fuertes carencias en infraestructura habitacional. También se tornan más relevantes los efectos del vecindario sobre la situación y el comportamiento de sus residentes, lo que genera interrogantes de cuales son las vías a través de las cuales los estados de desorden que suelen aquejar a esos barrios inciden en la socialización de los escolares. Nos referimos, por ejemplo, a la inestabilidad de los patrones de convivencia comunal, a la baja calidad de las instituciones vecinales, o a la escasez de pares o de adultos que puedan operar como modelos de hábitos, comportamientos y expectativas funcionales a buenos logros educativos. En suma, cuando familias y vecindarios fallan en proveer los soportes adecuados, el sistema educativo se le hace más difícil desplegar una función que le es propia y que resulta clave en los procesos de integración de las sociedades sobre bases de equidad, a saber, su aptitud para disociar los logros educativos de esos niños de sus condiciones de origen.

Veamos ahora como ha enfrentado el sistema educativo uruguayo los desafíos que plantean estos cambios al logro de una sociedad integrada sobre bases de equidad.

LAS RESPUESTAS DEL SISTEMA EDUCATIVO.

5.

A nivel de las escuelas primarias, el sistema educativo uruguayo ha respondido a los muchos diagnósticos que señalaban el agravamiento de la situación social de la población escolar a través de una serie de medidas cuyo diseño y aplicación se fortaleció a partir de 1995. En este apartado nos vamos a referir a tres de esas medidas: las escuelas especiales, la ampliación de la cobertura de la educación inicial y el fortalecimiento de los comedores escolares.

a) Las escuelas especiales ²⁴

Como mencionamos anteriormente, en la década de los noventa se amplía la oferta de educación pública a nivel primario. De un modelo tradicional, que solo distinguía entre escuelas urbanas y rurales, se pasa a un modelo basado en una diversidad de opciones que procura atender, a través de formatos pedagógicos alternativos y de modelos compensatorios, la heterogeneidad cada vez más evidente en las situaciones de la infancia. El diseño de políticas educativas se enfoca hacia los sectores más vulnerables a través de dos ofertas específicas: las escuelas de Contexto Sociocultural Crítico (CSCC) y las escuelas de Tiempo Completo (TC).

Las escuelas de TC comenzaron a funcionar a inicios de la década del 90 con la transformación de escuelas comunes existentes en los contextos geográficos más pobres. En sus primeras etapas, su aporte principal consistió únicamente en la extensión del horario escolar. Es recién en el año 1995 que comienza a instrumentarse en ellas un proyecto pedagógico e institucional específico. Además de los aspectos innovadores de la propuesta pedagógica, la iniciativa aceleró la transformación de escuelas comunes a esta modalidad, implementó la construcción de nuevas aulas y asignó compensaciones salariales a sus maestros. En la decisión sobre su localización se pulieron los criterios básicos tanto para la selección de escuelas con niveles socio-económicos bajos como para la identificación de las áreas geográficas que mostraban un crecimiento alto de su poblacional infantil. ²⁵

En lo que hace a las escuelas llamadas de “contexto sociocultural crítico”, si bien se insertan también en los contextos más pobres, se apoyan en medidas compensatorias básicas que buscan atraer a los docentes más experimentados otorgándoles un plus salarial. A diferencia de las escuelas TC son de turno simple y no presentan una propuesta pedagógica específica.

El cuadro 11 muestra los cambios en el peso relativo de las distintas categorías de escuelas entre 1995 y el 2004. Las cifras señalan un leve crecimiento de las escuelas de contexto sociocultural crítico y un crecimiento mucho más marcado, aunque sobre una base mucho menor, de las de tiempo completo.

Cuadro 11: Porcentaje de matrícula de 1° a 6° grado y variación porcentual según categoría de escuela. 1995 y 2004. Montevideo

Categoría de escuela	1995	2004	% variación
----------------------	------	------	-------------

²⁴ Nos referimos a las Escuelas de CSCC y de TC. Vale esta aclaración en la medida que la educación primaria llama escuelas especiales a aquellas que atienden niños con discapacidades.

²⁵ Una descripción más detallada de los tipos de escuelas puede consultarse en Monitor Educativo de Educación Primaria. Tipos de escuela, contexto sociocultural escolar y resultados educativos. Segunda comunicación de resultados, ANEP- Proyecto MECAEP. Montevideo, Julio de 2004. También se puede consultar Clavijo, Francia y Retamoso. Las escuelas de Tiempo Completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje. Proyecto Hemisférico “Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar. MEC – ANEP, Montevideo, 2005.

Urbana Común 1/	76,5	71,1	-4,4
CSCC	21,4	22,3	7,1
TC	2,1	6,6	217,4
Total	100	100	2,8

1/ Incluye escuelas de Práctica.

Fuente: elaboración propia en base Monitor Educativo de Educación Primaria de ANEP/CODICEN – CEP.

El cuadro 12 muestra que tanto en 1995 como en el 2004, la distribución de las escuelas se ajustó al objetivo de focalización, en la medida que la mayoría de los establecimientos especialmente diseñados para ampliar las oportunidades de aprendizaje de los niños con mayores desventajas se localizaron en los contextos escolares y barriales más desfavorables. Más aún, a lo largo del período la proporción de las escuelas especiales (CSCC más TC) crece en los contextos en los que debería esperarse tal crecimiento de acuerdo a los objetivos de la política. El fuerte aumento que se registró en los barrios de composición social alta posiblemente refleje el hecho que el número de escuelas públicas en esos barrios es significativamente menor al de los otros barrios (por ejemplo, es prácticamente la mitad de los que existen en los barrios bajos).

Además, no debería descartarse la hipótesis de que algunos barrios de composición social alta contengan en su interior áreas pequeñas homogéneamente pobres, y que la escuela, que muchas veces recluta en espacios menores a un barrio, capte solamente niños de esas áreas.

Cuadro 12. Porcentaje de escuelas especiales (CSCC y TC) según composición socioeducativa del barrio y contexto sociocultural de la escuela, en el total de escuelas públicas en cada casillero. Montevideo 1995-2004

Contexto sociocultural de las escuelas *	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-04)							
	BAJO		MEDIO		ALTO		TOTAL	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Desfavorable	53.8	54.6	36.0	54.2	33.4	80.0	48.6	55.6
Medio	07.7	18.8	03.1	09.4	06.3	33.3	4.9	16.7
Favorable	00.0	00.0	00.0	00.0	00.0	02.5	0.0	1.3
TOTAL	46.3	47.7	10.6	18.0	4.4	15.8	22.2	30.0

* La variable "contexto sociocultural de las escuelas" clasifica al total de escuelas del país según un índice que combina el nivel educativo de las madres de los niños que asisten a cada escuela con elementos de confort de sus hogares. El índice clasifica las escuelas en cinco categorías de contextos muy favorables a contextos muy desfavorables. Por detalles ver, Monitor Educativo de Primaria. 2da. Comunicación de resultados: Tipos de escuelas, contexto socio-cultural escolar y resultados educativos. ANEP/CODICEN – CEP, Junio de 2004.

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE y Monitor Educativo de Educación Primaria del ANEP/CODICEN – CEP.

A su vez, el Cuadro 13 muestra la concentración de la matrícula de las escuelas especiales en los establecimientos escolares cuya composición socioeducativa es

la más desfavorable. Como cabría esperar en base a las cifras anteriores, los autores también encontraron que la matrícula en esas escuelas era mayor en los barrios receptores (44.9%) que en los expulsos (15.7%).

Cuadro 13: Porcentaje de matrícula de 1º a 6º grado en escuelas especiales por contexto sociocultural de las escuelas*. Montevideo, año 2004.

Tipo de escuelas	Muy favorable	Favorable	Medio	Desfavorable	Muy Desfavorable	Total
Especiales **	0,0	02,6	10.5	38.6	70.3	28.9

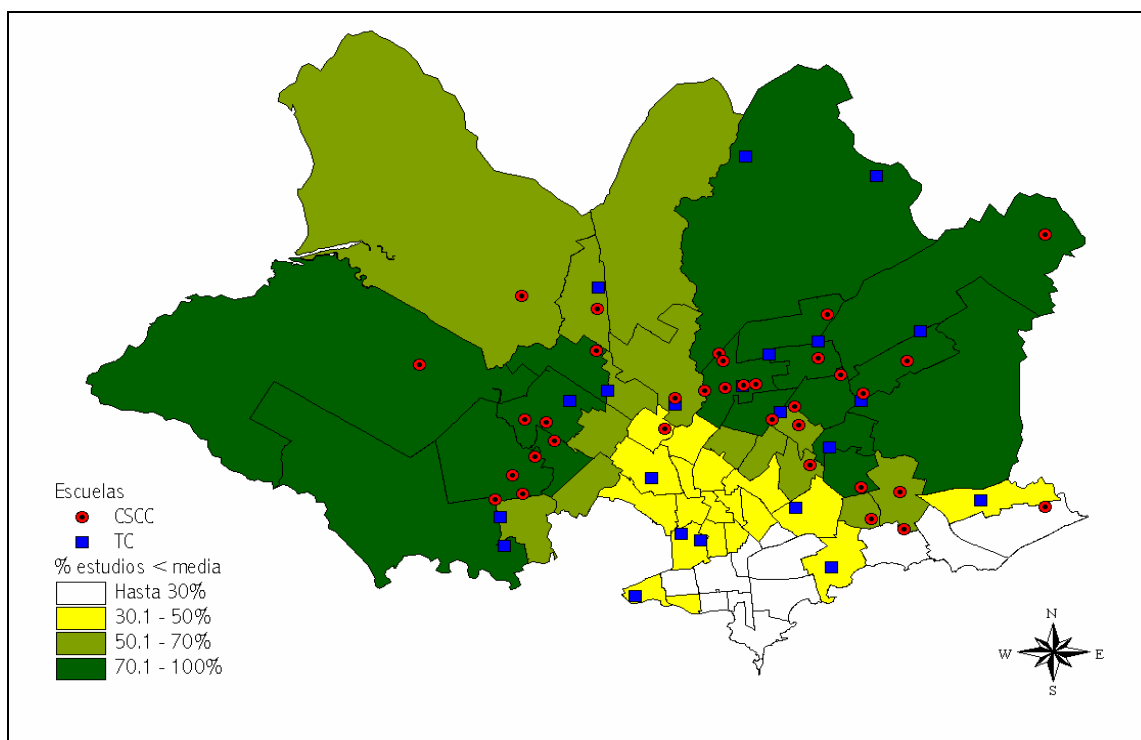
* La variable "contexto sociocultural de las escuelas" clasifica al total de escuelas del país según un índice que combina el nivel educativo de las madres de los niños que asisten a cada escuela con elementos de confort de sus hogares. El índice clasifica las escuelas en cinco categorías: contextos muy favorables a contextos muy desfavorables. Por detalles ver, Monitor Educativo de Primaria.ANEP.

** Incluye escuelas CSCC y TC. .

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE y Monitor Educativo de Educación Primaria del ANEP/CODICEN – CEP.

En consonancia con lo anterior, el mapa 12 muestra la asociación entre la localización de las escuelas especiales y los lugares de residencia de las familias con menor capital educativo. Aún así, en el mapa se advierte que algunas escuelas TC están ubicadas en los bordes de barrios cuya composición social no es de las que se categorizan como "desfavorables", lo que posiblemente señale la presencia de concentraciones de hogares con fuertes carencias en las proximidades de vecindarios relativamente afluentes.

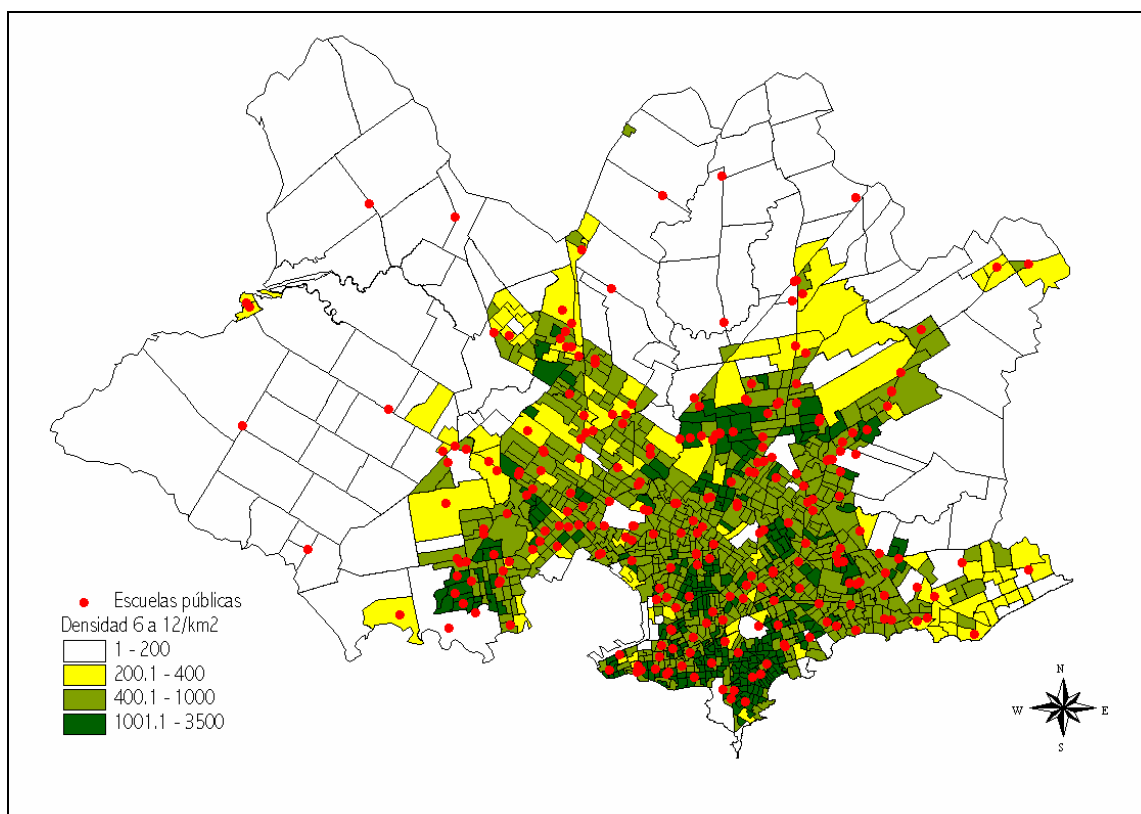
Mapa 12: Ubicación geográfica de las escuelas de CSCC y TC (año 2002) y porcentaje de personas de 25 a 59 años con años de educación menor a la media del departamento (trienio 2002-2004) según barrios. Montevideo.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la ECH del INE y de la IMM (escuelas y mapas).

A partir de los cambios observados en el crecimiento poblacional y en la composición social de los barrios de Montevideo, y a pesar de los esfuerzos ya realizados por el sistema educativo, los desafíos que seguirá enfrentando parecen claros. En una ciudad que en décadas anteriores se extendía en forma bastante ordenada y planificada, la provisión de servicios acompañaba estos movimientos. Ello se refleja en el mapa 13, que muestra que la extendida red de escuelas públicas del departamento se ubica en las zonas más densamente pobladas y de mayor cantidad relativa de niños de 6 a 12 años. En el pasado, la construcción de esa trama fue facilitada por al menos tres factores: por la existencia de recursos fiscales que permitían destinar un porcentaje del PBI a la provisión de servicios más alto que en el presente; porque los movimientos de población probablemente eran más predecibles en la medida que los nuevos hogares tendían a localizarse en barrios centrales o en zonas cercanas a las oportunidades de empleo; y porque el tipo de servicios a ofrecer era de “corte universalista”, es decir que se proveía con similares características al conjunto de la población. En la actualidad estos tres factores parecen haber perdido vigencia.

Mapa 13: Ubicación geográfica de las Escuelas Públicas* (2002) y densidad de habitantes de 6 a 12 años de edad por KM2 según segmentos censales (2004)

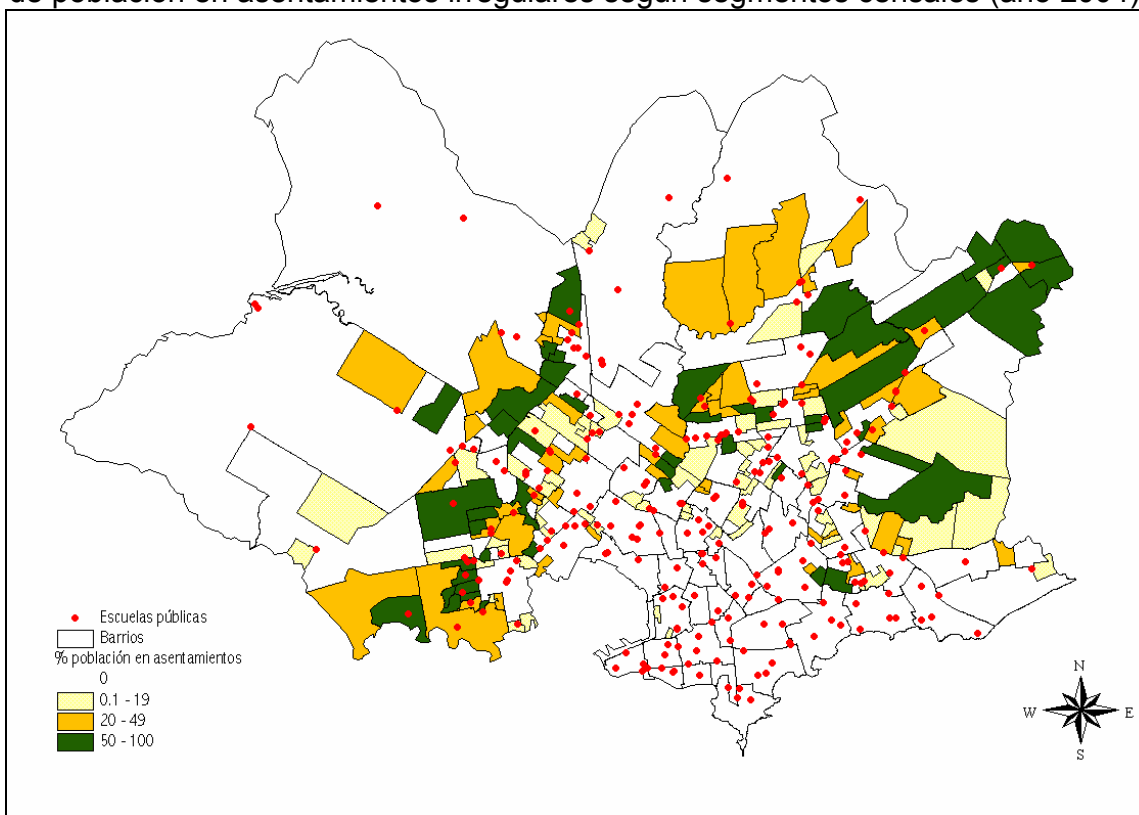


* Incluye Escuelas comunes, jardines y para niños con discapacidad.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo de Población de 2004, INE y mapas de la IMM.

De hecho, como muestra el mapa 14, gran parte de los problemas de los servicios educativos – y este comentario se extiende al resto de los servicios sociales– se relacionan con la atención de la población que se localiza en la periferia de Montevideo. Es en estas zonas donde predominan las situaciones sociales más precarias y donde la red de servicios e infraestructura se encuentra menos extendida.

Mapa 14: Ubicación geográfica de las Escuelas Públicas* (año 2002) y porcentaje de población en asentamientos irregulares según segmentos censales (año 2004).



* Incluye Escuelas comunes, jardines y para niños con discapacidad.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo de Población de 2004, INE y mapas de la IMM.

b) La educación inicial

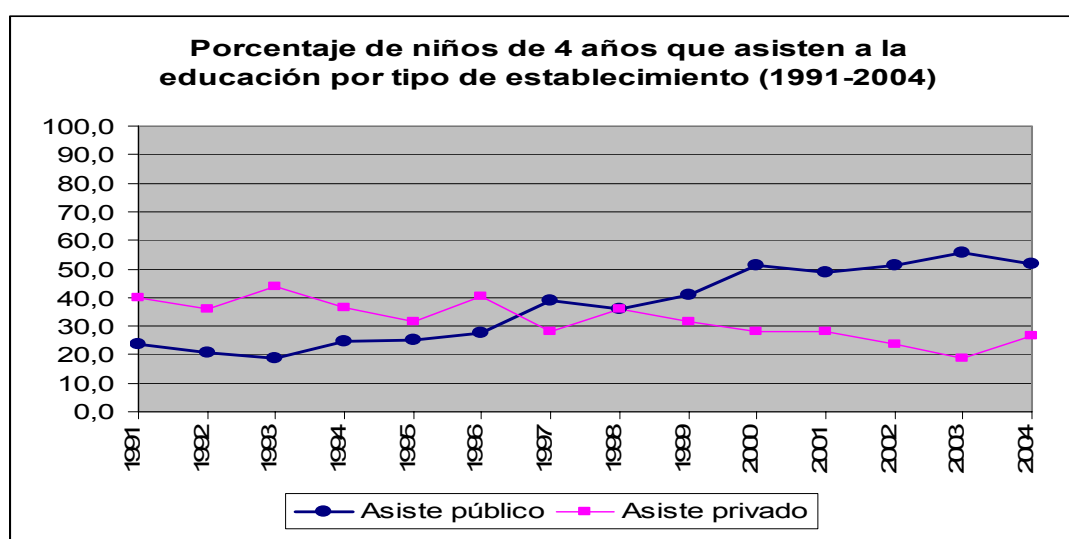
Otra de las iniciativas importantes dirigidas a debilitar los eslabones de los mecanismos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social, y que tomó fuerte impulso a partir de 1995, fue la ampliación de la matrícula en educación inicial²⁶.

La evidencia acumulada en la última década sobre el fenómeno de la educación inicial en Uruguay permite señalar al menos tres regularidades. La primera indica una clara expansión de la cobertura para las edades de 4 y 5 años. La segunda,

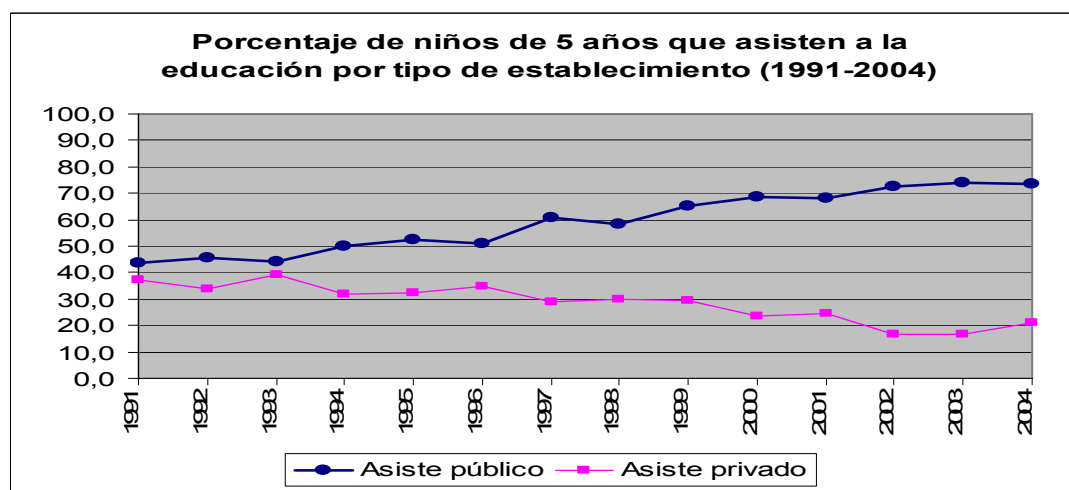
²⁶ En noviembre de 1998 se promulgó la Ley 17.015 que establece la obligatoriedad de la Educación Inicial para todos los niños de 5 años de edad. Dicha ley estipulaba un plazo de 4 años como máximo para que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) generara las condiciones necesarias para hacerla efectiva. La medida pretendía, entre otros aspectos, fomentar las habilidades cognitivas y destrezas propias de la edad del niño, favorecer su maduración sensoriomotora, su crecimiento afectivo, promover los procesos de socialización y coadyuvar a la prevención de los efectos negativos para su normal desarrollo originados en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar o de contextos de riesgo.

muestra los efectos positivos de la asistencia a la educación inicial sobre la reducción de la repetición en los primeros años de primaria. La tercera señala que la expansión de la cobertura benefició principalmente a los niños de los estratos de menores recursos. En su conjunto, las tres tendencias denotan un avance claro de la equidad social como resultado de transformaciones en el sistema educativo.²⁷

Con respecto a la cobertura, y con base en los datos de asistencia que investigan las encuestas de hogares, los gráficos 1 y 2 muestran la evolución de las tasas de asistencia a educación inicial entre los 4 y 5 años, respectivamente, en Montevideo a partir de inicios de los noventa.



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE



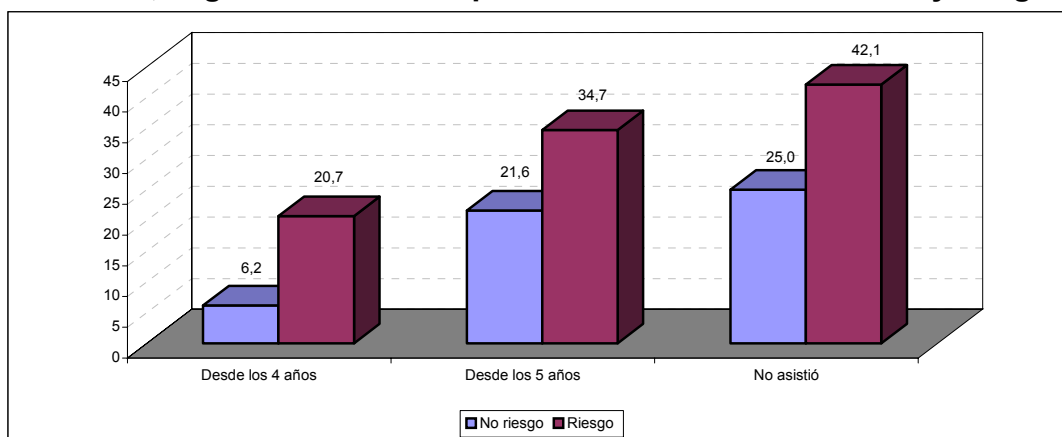
²⁷ Hay suficiente evidencia para estas afirmaciones. Una buena síntesis de los hallazgos acerca de la relación entre asistencia al preescolar y rendimientos en primaria se encuentra en el documento *Educación inicial: logros, desafíos y alternativas estratégicas para la toma de decisiones* (Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa, ANEP-CODICEN, 2002).

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE

La lectura de los gráficos permite apreciar que, como resultado de estos avances, más de 9 de cada 10 niños de 5 años y más de 7 de cada 10 niños de 4 años asistían en el 2004 a preescolares públicos o privados. Cabe agregar a este cuadro dos puntualizaciones. Por un lado, que el punto de inflexión de la tendencia al crecimiento de la cobertura se produce en el año 1995, cuando sólo algo más de la mitad de los niños de 4 años concurría a la educación inicial. Por otro, que el sector público ejerció un claro y fuerte liderazgo en dicha expansión.

Los resultados de estudios realizados por Gerencia de Investigación y Evaluación de ANEP corroboran la importancia de estos avances para el logro de los aprendizajes a lo largo del ciclo escolar²⁸. El gráfico 3 revela la asociación entre los años de asistencia al preescolar y la repetición en primer año de primaria en niños que provienen de hogares con distintos niveles de riesgo (medidos a través de la educación materna). Los resultados muestran que los niveles de repetición de los niños en situación de riesgo que no asistieron al preescolar duplican a los de aquellos que lo hicieron desde los 4 años, al tiempo que se equiparan los niveles de estos últimos con aquellos niños que no presentan riesgo pero que asistieron desde los 5 años.

Gráfico 3. Repetición en primer año para alumnos de segundos años en el 2001, según edad de incorporación a la educación inicial y riesgo.



Fuente: Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa de ANEP.

Finalmente, en cuanto al impacto de estos avances sobre la equidad, el cuadro 14 muestra, por un lado, el fuerte impulso que proporcionó el sector público a la educación inicial en los barrios cuya composición social revelaba mayores desventajas y, por otro, la significativa reducción que ello produjo en las brechas de asistencia al preescolar entre niños pertenecientes a barrios diferentes en su

²⁸ Ver Panorama de la Educación en el Uruguay: Una década de transformaciones 1992-2004. ANEP, Montevideo, 2005.

composición social. Cuando el mismo análisis se realiza identificando el nivel socioeconómico de los hogares de los preescolares se encuentra que los niños provenientes de los hogares más carenciados prácticamente duplicaron sus tasas de asistencia en el período²⁹.

Cuadro 14: Porcentaje de asistencia a la educación pública en niños de 4 y 5 años de edad por nivel educativo de los barrios. Montevideo, 1995 y 2004.

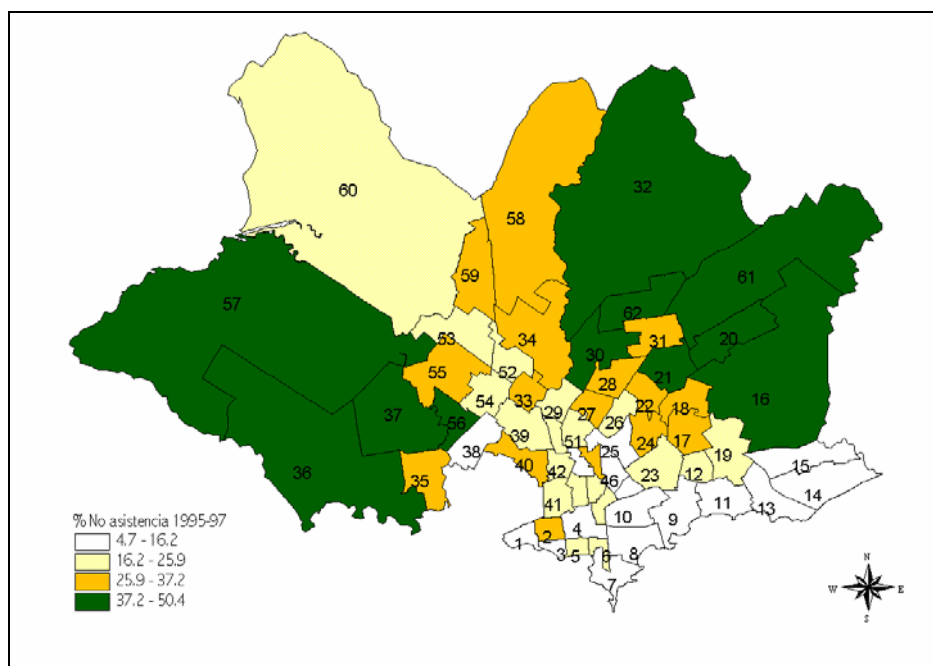
Asistencia a educación inicial pública	Nivel educativo de los barrios (terciles del promedio de años de estudios de la población de 25 a 59 años 2002-04)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
1995	40,9	41,8	32,6	38,4
2004	69,6	66,3	44,0	62,3
% de variación 1995-2004	70,2	58,8	34,9	62,3
<i>pública más privada.</i>				
1995	56.8	74.3	83.0	70.3
2004	80.5	88.4	93.8	90.2

Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE.

Tres factores parecen ser los más relevantes para explicar estos logros. En primer lugar, la expansión notable de la oferta pública de educación preescolar. Segundo, un aumento del conocimiento y de la sensibilidad de los padres con respecto a la importancia de la educación inicial para el desempeño posterior de sus hijos en la escuela primaria. Y tercero, la indudable ampliación de las funciones de protección, cuidado y alimentación asumidas por la educación inicial en respuesta a necesidades hondamente sentidas por las familias urbanas más pobres. El mapa 15 muestra la distribución por barrios de los niños entre 3 y 6 años que en el trienio 1995-7 no asistían a establecimientos educativos en Montevideo.

Mapa 15: Porcentaje de niños de 3 a 6 años que no asisten a un establecimiento educativo según barrios. Montevideo, año 1995-97

²⁹ Ver ANEP/MECAEP/UNIVERSIDAD CATOLICA "Determinantes de la regularidad de la asistencia y de la deserción en la educación inicial uruguaya" Montevideo, 2003



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE e IMM.

En el mapa 16 se puede observar, a través de los cambios registrados entre 1995 y el 2004, en que barrios se concentró la iniciativa pública en educación inicial³⁰. Todo señala un esfuerzo de focalización acorde con el objetivo de reducir la brecha entre niños pobres y no pobres en este nivel de aprestamiento escolar.

Mapa 16: Porcentaje de aumento de la asistencia a establecimientos de educación pública entre 1995-97 y 2002-04 según barrios. Montevideo.

³⁰ El hecho de tomar la población entre 3 y 6 años, en vez de la población de 4 y 5 años, se debe a que, por limitaciones en el tamaño de la muestra de la encuesta de hogares, el número de casos en este último grupo de edad resultaba insuficiente para caracterizar la situación de algunos barrios.

alimentación escolar constituye la red de alimentación gratuita más extendida en el país.

Los cuadros 15 y 16 presentan un estado de situación en el 2004. De ellos se desprende que los comedores se han localizado en las escuelas ubicadas en los barrios con mayores desventajas y con composición social más desfavorable. Y que la proporción de alumnos que concurren a almorzar a esos comedores está en relación directa al nivel de desventajas que acusa la composición social de los barrios y de las escolares.

Cuadro 15. Porcentaje de escuelas primarias con comedores escolares y de niños que almuerzan en ellos, según composición socioeducativa del barrio. Montevideo, año 2004.

Existencia de comedor escolar y % de niños que concurren	Composición socioeducativa del barrio (terciles de educación del trienio 2002-04)			
	Bajos	Medios	Altos	Total
Tiene	88,1	58,9	27,1	65,3
Concurre:				
Hasta el 49% de alumnos	13,9	24,7	2,1	14,9
El 50% a 74% de alumnos	42,6	17,8	10,4	27,5
El 75% y más de alumnos	31,7	16,4	14,6	23,0

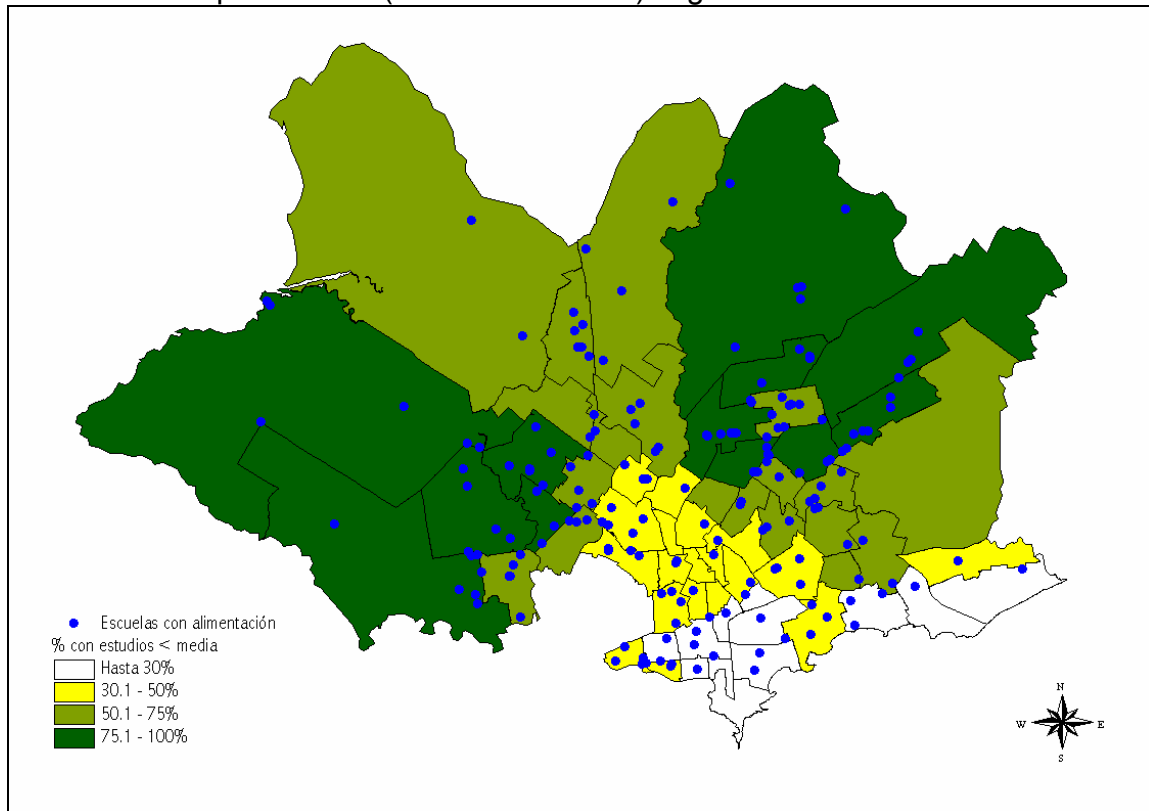
Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE y Monitor Educativo de Educación Primaria del ANEP/CODICEN – CEP.

Cuadro 16. Porcentaje de escuelas primarias con comedores escolares y de niños que almuerzan en ellos según contexto sociocultural de las escuelas. Montevideo, año 2004.

Existencia de comedor escolar y % de niños que concurren	Contexto sociocultural de las escuelas			
	Desfavorables	Medio	Favorables	Total
Tiene	90,9	56,6	25,4	65,3
Concurre:				
Hasta el 49% de alumnos	13,6	17,0	15,3	14,9
El 50% a 74% de alumnos	38,2	26,4	8,5	27,5
El 75% y más de alumnos	39,1	13,2	1,7	23,0

Fuente: elaboración propia en base Monitor Educativo de Educación Primaria del ANEP/CODICEN – CEP.

Mapa 17: Ubicación geográfica de las escuelas con comedores escolares y porcentaje de personas de 25 a 59 años con años de educación menor a la media del departamento (trienio 2002-2004) según barrios. Montevideo.



Fuente: elaboración propia en base a ECH del INE y mapas de la IMM.

En definitiva, la extendida red de comedores escolares operó como otro de los pilares del sistema público de enseñanza, en particular en aquellos barrios que por su composición social presentaban más necesidades alimenticias. De este modo, la escuela aumentó su participación en un ámbito que anteriormente se restringía casi con exclusividad a las familias.

CONSIDERACIONES FINALES: LA ELECCIÓN DE MEDIDAS PARA ENFRENTAR EL IMPACTO DE LA SEGREGACIÓN RESIDENCIAL SOBRE LOS LOGROS DE APRENDIZAJE DE LA NIÑEZ POBRE. 6.

En las dos últimas décadas la ciudad de Montevideo experimentó procesos de segregación residencial que elevaron la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios. A la activación de esos procesos contribuyeron profundas transformaciones en el mercado laboral y un rápido aumento de la centralidad de los logros educativos para el acceso a ocupaciones estables y protegidas. Estos dos fenómenos, estrechamente relacionados entre sí, llevaron a que muchos trabajadores jóvenes con escasa calificación relativa y con pocas oportunidades de empleo se concentraran en barrios de la periferia de la ciudad. Además, el aumento de la homogeneidad en la composición social de esos barrios indujo cambios similares en muchas de las prestaciones que tienen base territorial, como la escuela primaria, los centros de atención de salud, el transporte y los servicios de esparcimiento. De este modo, los residentes de las áreas urbanas con alta concentración de pobreza que emergieron de estos cambios mostraron dos importantes características en común: una marcada debilidad en sus vínculos con el trabajo y un aislamiento cada vez más visible con respecto a los circuitos sociales y económicos principales de la ciudad.

Esas características modificaron el perfil de los hogares y de los vecindarios, dos de los contextos más significativos para la socialización de los niños. Entre los primeros se agudizaron los problemas de sobrevivencia y entre los segundos se hizo más difícil construir y/o mantener patrones estables de sociabilidad y convivencia. Esta situación puso en riesgo la compatibilidad entre las influencias socializadoras que provenían de las familias, del vecindario y de las escuelas. Si en su pasado de ciudad altamente integrada, la existencia de un ensamble armonioso entre estos tres ámbitos -donde las orientaciones que los niños recibían de cada uno de ellos se complementaban y reforzaban mutuamente – facilitaron las funciones del sistema educativo, bajo los nuevos perfiles de la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social esta situación se modificó.

Las familias comenzaron a enfrentar grandes dificultades para sumarse al esfuerzo de las escuelas. Sus altas tasas de fecundidad, sus escasos recursos en capital humano, la fragilidad de sus lazos con el mercado laboral, las bajas expectativas de movilidad social y sus fuertes carencias en infraestructura habitacional, se confabularon para debilitar las expectativas educativas de los padres, para desviar su atención sobre el control cotidiano de la situación de cada uno de sus hijos y para reducir su dedicación al seguimiento de su rendimiento escolar.

Algo similar sucedió con los barrios donde se concentraba la nueva pobreza. Algunas de las características emergentes en esos barrios tendieron a socavar, más que apuntalar, los esfuerzos desde los centros de enseñanza. En efecto, la

inestabilidad de los patrones de convivencia comunal, la baja calidad de las instituciones vecinales, la escasez de pares o de adultos que pudieran operar como modelos de hábitos, comportamientos y expectativas funcionales a buenos logros educativos, contribuyeron a socavar la función socializadora del vecindario, o al menos a desviarla hacia formas de realización personal reñidas con el paradigma convencional que define a la educación como principal vía de movilidad social y de desarrollo individual.

Por su parte, muchos de los maestros y de las autoridades de las escuelas que atendían a los niños de los barrios con altas concentraciones de pobreza se vieron abrumados por la densidad de las carencias de los niños, por el escaso apoyo que recibían de los hogares y por la falta de incentivos a la labor docente que proveían aulas colmadas de alumnos que comenzaban su escolaridad con índices homogéneamente bajos en el desarrollo de sus habilidades cognitivas y de sus destrezas sociales básicas.

En suma, en un contexto donde las familias y los vecindarios fallaban en proveer las complementariedades esperadas, al sistema educativo se le hizo más difícil desplegar una capacidad que le es propia y que resulta clave en los procesos de integración de las sociedades sobre bases de equidad: su potencial para disociar los logros educativos de esos niños de sus condiciones de origen.

Gracias a un extenso estudio realizado por la Oficina de CEPAL en Uruguay, en la primera mitad de los noventa las autoridades educativas del país pudieron disponer de un diagnóstico que incorporaba gran parte de la problemática recién expuesta, y que describía en detalle la situación de la enseñanza y del aprendizaje en el país. Dicho diagnóstico constituyó un antecedente clave en la elaboración de las propuestas de reforma del sistema educativo. ¿Cuáles fueron las intervenciones a través de las cuales las autoridades educativas buscaron disociar, bajo estas circunstancias, los logros educativos de los niños de las condiciones socioeconómicas de sus hogares? En otras palabras, ¿qué estrategias utilizaron para debilitar o neutralizar los mecanismos que favorecían la reproducción intergeneracional de la pobreza y de las desigualdades?

Para contestar estas preguntas debemos reconocer que la lógica que orienta el diseño y la implementación de las políticas en este campo suele basarse en un marco conceptual que pondera la significación de distintos factores como determinantes de las probabilidades de integración social de los niños en situación de riesgo. La naturaleza de ese diagnóstico se revela en los criterios que utilizan las autoridades para localizar algunos servicios educativos y para transformar otros ya existentes, así como para seleccionar los alumnos que podrán hacer uso de esos servicios.

Como se ha visto a través del texto, la reforma del sistema educativo uruguayo puso énfasis en la localización de nuevos centros de educación inicial, de escuelas especiales y de comedores escolares en los barrios con mayor concentración de pobreza. La estrategia consistió entonces en elevar la

contribución del sistema educativo a la equidad de la sociedad concentrando sus esfuerzos en los lugares donde dicha equidad enfrentaba mayores desafíos. En la práctica, ello llevó a ampliar las oportunidades de enseñanza en los barrios con mayores proporciones de niños en situaciones de riesgo, definiendo como tales a los que formaban parte de hogares con carencias evidentes en cuanto a sus capacidades para complementar los esfuerzos de las escuelas³². Sin embargo, del diseño de las intervenciones no surgen señales de que las autoridades educativas hayan otorgado prioridad a situaciones de riesgo **que surgen de la propia composición social de las escuelas y de los vecindarios.** ¿A que tipo de riesgos nos referimos?

La composición social de las escuelas define el perfil del grupo de pares con que el niño tendrá oportunidades de contacto cotidiano. De los estudios de desempeño en el aprendizaje surge evidencia suficiente como para otorgar relevancia a la influencia del grupo de pares en al menos cuatro aspectos fundamentales para la integración del niño. Primero, en cuanto al nivel con que las expectativas de logro educativo son moldeadas por las orientaciones predominantes entre los compañeros de escuela. Segundo, en cuanto a las probabilidades de desarrollo de habilidades cognitivas y destrezas sociales que pueden resultar claves para la ulterior vida laboral. La heterogeneidad social del grupo de pares amplía la base y variedad de las experiencias a las que los niños están expuestos, así como la variedad de perspectivas con que se mira un mismo problema³³. Tercero, en cuanto a las oportunidades de acceso a redes con mayor o menor capital social, esto es, más ricas o más pobres en contactos e informaciones útiles para la eventual incorporación al mercado de trabajo. Cuarto, en cuanto al desarrollo de sentimientos primarios de pertenencia y ciudadanía que se nutren del trato cotidiano y en condiciones de igualdad con niños de otras clases, más allá de las disparidades en las condiciones de vida de sus familias.

A diferencia de las intervenciones territorialmente focalizadas que se llevaron a cabo en Montevideo, un diagnóstico de la situación basado en las hipótesis anteriores hubiera llevado a promover las oportunidades de interacción entre desiguales, por ejemplo, estimulando la heterogeneidad a través de la localización de los establecimientos en las fronteras entre barrios de composición social diferente o invirtiendo en un sistema de transporte que hiciera obligatoria la asistencia a escuelas de composición social heterogénea.

Fuera del hogar y de la escuela, los niños y los adultos del vecindario conforman el grupo humano con los que el niño residente en un barrio probablemente mantenga más contactos o a cuyos comportamientos esté más expuesto. Esas personas pueden ejercer influencia sobre sus actitudes y expectativas a través de diversas vías. Los grupos de pares la ejercerán a través de mecanismos similares

³² Paradójicamente, la concentración territorial de los pobres facilita la implementación de estrategias focalizadoras.

³³ Betts J., Zau, A.; Rice L. (2003), Determinants of student achievement: New evidence from San Diego, Public Policy Institute of California, San Diego, California

a los que se activan en las escuelas, por lo que no vale la pena reiterarlos. La eventual influencia de los adultos, en cambio, puede asumir otras formas. Una de ellas es como modelos de rol, como ejemplos de éxito o de fracaso en la utilización de determinados medios para alcanzar determinados fines. Una segunda forma es como actores cuyos comportamientos definen la naturaleza y la eficiencia de los patrones normativos que orientan las relaciones entre los vecinos y fijan el tono de su sociabilidad. Una tercera es como constructores de la imagen del vecindario en otros sectores de la ciudad, especialmente en las clases medias, imágenes que pueden tener incidencia en la formación de las identidades de los niños y en su autovaloración.

La consideración de estos factores lleva a plantear alternativas de política que desbordan el sistema educativo y que tienen que ver más bien con la planificación urbana y el ordenamiento del territorio. Nos referimos por ejemplo, a iniciativas como las que se implementaron en algunas ciudades europeas, y que buscaron promover una mayor integración social de los nuevos pobres, ya sea incidiendo directamente en la localización de las viviendas públicas, brindando incentivos a sectores de las clases medias para que instalen sus viviendas en zonas previamente homogeneizadas por la pobreza, o asegurando un cierto nivel de mezcla social en la formación de nuevos barrios³⁴.

Por último, cabe señalar que en toda sociedad las formas típicas de interacción entre las clases suelen ser el fruto de lentos procesos de decantación de raíces históricas profundas. A lo largo de esos procesos, y al impulso de transformaciones en distintas esferas, las ideas sobre la equidad, la justicia y las formas de integración social originalmente incorporadas en las matrices socioculturales nacionales se consolidan o se modifican al influjo de nuevas circunstancias. Posiblemente, las transformaciones más importantes a las que responden estos procesos son las que se registran en la economía y en las estructuras productivas, pero también importa el peso político de los movimientos que cuestionan las pretensiones de superioridad social de “los de arriba”, o el grado de determinación y de eficacia con que los gobiernos que asumen la bandera de la integración social con bases de equidad ponen en marcha sus programas.

Pero una vez instaladas, la modificación de las formas existentes de interacción entre las clases es una de las áreas más “duras” de la política social. En el caso de las políticas educativas, las resistencias a intervenciones del tipo de las reseñadas más arriba surgen de todos lados, y son más robustas cuando las clases que transitan por los circuitos sociales y económicos principales de la sociedad se han formado imágenes estereotipadas de las que han quedado apartadas de esos circuitos, percibiendo, tanto en sus comportamientos, como en sus expectativas y en sus estilos de vida, amenazas a su seguridad, barreras al desarrollo del país, o, como en el caso de los intentos de desegregación escolar,

³⁴ Por ejemplos en varios países europeos ver Musterd y Ostendorf, (1998)

potenciales influencias negativas sobre las posibilidades de aprendizaje de sus hijos.

Pese a ello, todo sistema educativo que busque contribuir a la construcción de sociedades integradas sobre bases de equidad no puede eludir las consecuencias a mediano y a largo plazo que se desprenden de las actuales tendencias a la segmentación educativa y a la segregación residencial de la nueva pobreza urbana. En base a ellas, deberá sopesar los costos y los beneficios relacionados con cambios en el tipo de intervenciones que tengan en cuenta los efectos perversos de la concentración territorial de los nuevos pobres urbanos sobre los logros educativos de sus hijos.

Referencias bibliográficas

ANEP – CODICEN (2002). Educación inicial: logros, desafíos y alternativas estratégicas para la toma de decisiones (Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa).

ANEP – CODICEN (2004). Monitor Educativo de Educación Primaria. Tipos de escuela, contexto sociocultural escolar y resultados educativos. Segunda comunicación de resultados. Montevideo.

ANEP – CODICEN (2005). El Gasto Educativo en Cifras, Serie Estadísticas Educativas No.5. Montevideo, Uruguay.

Berdía, A. (2002). Políticas Sociales. (www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos).

Betts J., Zau, A.;Rice L. (2003), Determinants of student achievement: New evidence from San Diego, Public Policy Institute of California, San Diego, California

Cecilio M.; Couriel J.; Spallanzani M. (1999). La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura.

Cervini M, y Gallo M. (2001) Un análisis de la exclusión social: la segregación residencial en los barrios de Montevideo, 1986-1998, Tesis de grado de la FCE, Montevideo, Uruguay

Clavijo, Francia y Retamoso (2005). Las escuelas de Tiempo Completo: una manera de entender la enseñanza y el aprendizaje. Proyecto Hemisférico "Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar". MEC – ANEP, Montevideo.

Coro Irigoyen (2003), Econometría espacial aplicada a la predicción-extrapolación de datos microterritoriales", Madrid

De León, E. y Garibotto, G. (s/f). Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo. IDES, Montevideo.

Flores, C. (2005). Residential segregation and the geography of opportunities: a spatial analysis of heterogeneity and spillovers in education. Second Draft. Mimeo.

INE (1990), Las Necesidades Básicas en Uruguay, Montevideo.

INE, 1997. VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas. 22 de mayo de 1996. Fascículo Total del país. Montevideo, Uruguay

Kaztman, R. (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. Revista de la CEPAL N°62. Santiago de Chile, Agosto.

Kaztman, R. (1999). El Vecindario Importa, Capítulo IV en Kaztman, R. (coord.) Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. CEPAL, Montevideo.

Kaztman, R. (2001) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. Revista de la CEPAL N° 75, Santiago de Chile, Diciembre.

Kaztman, R, Filgueira, F. (2001). Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay. IPES – Universidad Católica del Uruguay - IIN.

Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005) Segregación Residencial, Empleo y Pobreza en Montevideo, Revista de la CEPAL, N° 85, Santiago de Chile, Abril.

Kaztman, R.; Filgueira, F.; y Errandonea, F. (2005) La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo, en B. Roberts, A. Portes and A. Grimson (eds) "Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo" Prometeo, Buenos Aires.

Macadar, D.; Calvo, J.J.; Pellegrino, A.; Vigorito, A. (2002) "Proyecto Segregación Residencial en Montevideo: un fenómeno creciente?" CSIC, Montevideo

Martori, J. C. y Hoberg, K. (2004). Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona. En Geo Crítica, Vol VIII, Num. 169. Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.

Mazzei, E. y Veiga, D. (1985). Heterogeneidad y diferenciación social en áreas de pobreza extrema. En La nueva crisis urbana: Pobreza extrema y pequeñas empresas. CIESU-Banda Oriental.

Nahoum, B. (2002). Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar. (www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos).

PNUD (1999), Desarrollo Humano en Uruguay, 1999, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo, Uruguay

PNUD (2001), Desarrollo Humano en Uruguay, 2001, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo, Uruguay

Rodríguez Vignoli, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?. Serie población y desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.

Sabatini, F. (1999). Tendencias de la segregación residencial urbana en latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile. Serie Azul, N°29, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Sabatini, Cáceres, Cerda y Galleguillos (2000). Segregación social en Santiago de Chile: conceptos, métodos y efectos urbanos. Serie Azul, N°31, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

ANEXO 1: Notas sobre las fuentes de información utilizadas

Como fuentes de información se utilizan los microdatos de las encuestas de hogares en el período 1986 al 2004 y de los censos nacionales de 1996 y 2004.

El uso de las encuestas de hogares presenta ventajas y desventajas con respecto al censo. Una de las ventajas es que las encuestas permiten identificar los barrios y caracterizarlos de manera más precisa y con mayor detalle analítico que lo que se puede hacer con los censos³⁵. En general, el hecho que las encuestas investiguen el monto y las fuentes de ingreso de todos los miembros del hogar –lo que el censo uruguayo no hace- y que indague con mucho detalle las formas de inserción de las personas en el mercado de trabajo y en tipos de ocupaciones, las convierte en instrumentos muy valiosos para el estudio de los cambios en la pobreza, en las desigualdades de ingreso y en la estratificación social. En el caso específico de este estudio, la mayor ventaja relativa de la encuesta vis a vis el censo es que permite analizar los cambios en la composición social de la población de Montevideo en las últimas dos décadas. Es justamente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa cuando ocurren cambios muy

³⁵ Los límites utilizados para la demarcación de los barrios corresponden a los utilizados por el Instituto Nacional de estadística en ocasión del estudio de Necesidades Básicas Insatisfechas. Los criterios usados se resumen en el anexo 1

relevantes y poco estudiados en la estructura social, económica y geográfica del país³⁶.

Las mayores desventajas de las encuestas con respecto al examen de los procesos de segregación residencial se centran en dos aspectos. El primero radica en que, por las características de la muestra, que no incorpora a los barrios como criterio para la selección de sus unidades, los datos no son representativos a nivel de barrios. A los efectos de fortalecer la significación estadística de los hallazgos a nivel de barrios, decidimos trabajar con agrupaciones de tres años, lo que no elimina, pero reduce, los riesgos en la interpretación de los resultados derivados de la falta de representatividad estadística antes señalada. Cada uno de esos trienios se asocia a un período importante de la historia reciente. El primero, 1986-88, corresponde a la Restauración Democrática. El segundo, 1995-97, a la fase de apertura económica que comienza en los noventa y que produjo importantes cambios en la matriz económica, productiva y social del país. El tercer período, 2002-04, recoge los efectos de la peor crisis económica que atravesó Uruguay en las últimas décadas, que se inicia en 1999 y culmina con el “crack” del 2002.

La segunda desventaja relativa de las encuestas también tiene que ver con el marco muestral. Este se actualiza con los datos de los censos. Como éstos se llevan a cabo con una periodicidad aproximada a los 10 años, el cuadro que emerge de los datos de la encuesta va perdiendo actualización a medida que nos alejamos de las fechas de los censos. La importancia de este hecho varía según la sensibilidad de la variable que se estudia a las características específicas de las poblaciones que van quedando fuera de la muestra. En nuestro caso, dicha sensibilidad es grande, por cuanto estamos examinando procesos de segregación residencial que estuvieron fuertemente asociados al establecimiento de asentamientos irregulares en zonas que con anterioridad habían tenido una baja densidad poblacional relativa.

Una última nota importante acerca de la muestra de la encuesta. En Montevideo la encuesta es representativa del total de la población, mientras que en el interior del país lo es de las localidades de 5.000 o más habitantes. El diseño de la muestra se modificó en 1998. A partir de ese año se basó en la definición de 9 estratos socioeconómicos para todo el país, cuatro en Montevideo, uno en la periferia de Montevideo (Canelones y San José)³⁷, y el resto en los demás departamentos.

³⁶ El censo del 2004 podría haber proporcionado información muy valiosa para conocer lo ocurrido, pero en rigor, éste se limitó a un recuento de la cantidad de hogares y viviendas, así como de la cantidad de personas por sexo y edad, lo que lo hace útil sólo para fines muy específicos y acotados.

³⁷ El área metropolitana incluye una periferia con ciudades y localidades en un radio de 30 kilómetros de los límites de Montevideo abarcando áreas de los departamentos de Canelones y San José. En el primer caso se compone de las siguientes localidades: Ciudad de la Costa (la que a su vez comprende 17 localidades diferentes), Las Piedras, Pando, La Paz, Progreso, Juan Antonio Artigas, Paso de Carrasco, Fraccionamiento Camino Maldonado, Villa Crespo, Fraccionamiento Camino del Andaluz, Colonia Nicolich, Joaquín Suárez, Toledo, Villa Aeroparque, Olmos y Aeropuerto Internacional de Carrasco. En el caso del Departamento de San José la

Entre otros objetivos, dicha innovación buscaba que los resultados de la encuesta ganaran representatividad estadística para el Gran Montevideo. Pese a estos avances, dos problemas impidieron extender nuestra investigación al Gran Montevideo. El primero fue que todavía no se disponen de mapas digitales para el área metropolitana como un todo. El segundo, es que siendo la encuesta representativa del área del Gran Montevideo, no es posible realizar aperturas de las partes de la periferia de Montevideo que corresponden a los departamentos de Canelones y San José. Esas zonas son además, internamente heterogéneas, por lo que cabría realizar allí un trabajo similar al realizado por el INE, descrito en el Anexo 1, en ocasión de la conformación de los barrios de Montevideo.

Como forma de amortiguar los posibles sesgos originados en los aspectos de las encuestas antes señalados los autores procuraron establecer distintos tipos de controles. Por un lado, a lo largo del trabajo se mantuvo, allí donde era posible, un examen paralelo del comportamiento de los datos del censo de 1996 y del recuento censal de 2004, tanto a nivel de barrios como de segmentos censales. Por otro lado, se compararon los perfiles de la población establecida en la periferia que forma parte del Gran Montevideo, con los de diferentes estratos de la población de Montevideo utilizando datos de la encuesta de hogares posteriores a 1998 (ver anexo 2). Por último, se controlaron los resultados con los que surgen de estudios ya realizados que cubren el período 1985-1996 con información de los censos respectivos (Macadar y otros, 2002).

A los efectos de analizar las relaciones entre los procesos de segregación espacial de las clases en la ciudad y la provisión de servicios educativos se obtuvieron las bases de datos de los registros administrativos de Educación Primaria a nivel de establecimiento educativo³⁸.

ANEXO 2: Población Montevideo por área urbana-rural, según barrios. Censo 2004.

Nro Barrio y Nombre de Barrio	Urbana	Rural	Total	Urbana % s/ fila	Total % s/ columna
TOTAL	1273934	52034	1325968	96,1	100
1 CIUDAD VIEJA	12911	0	12911	100,0	1,0
2 CENTRO	20841	0	20841	100,0	1,6
3 BARRIO SUR	11980	0	11980	100,0	0,9
4 CORDON	42063	0	42063	100,0	3,2

integran las localidades de Delta del Tigre y Playa Pascual. San José solo representa el 7% de la periferia, en tanto Canelones el 93% restante. No todo Canelones y San José forman parte de la periferia. Lo que no entra en este estrato, se integra en el estrato sur del interior del país (conjuntamente con Colonia y Maldonado).

³⁸ Monitor Educativo de Educación Primaria, ANEP/CODICEN/CEP, 1991-2004. Esta base de datos no identifica establecimientos educativos pero sí los barrios donde están localizados.

5 PALERMO	13528	0	13528	100,0	1,0
6 PARQUE RODO	13356	0	13356	100,0	1,0
7 PUNTA CARRETAS	24679	0	24679	100,0	1,9
8 POCITOS	69636	0	69636	100,0	5,3
9 BUCEO	38033	0	38033	100,0	2,9
10 PQUE BATLLE-V. DOLORES	32292	0	32292	100,0	2,4
11 MALVIN	28634	0	28634	100,0	2,2
12 MALVIN NORTE	20271	0	20271	100,0	1,5
13 PUNTA GORDA	14519	0	14519	100,0	1,1
14 CARRASCO	16386	0	16386	100,0	1,2
15 CARRASCO NORTE	13545	0	13545	100,0	1,0
16 BAÑADOS DE CARRASCO	3107	3950	7057	44,0	0,5
17 MAROÑAS PQUE GUARANI	20113	0	20113	100,0	1,5
18 FLOR DE MAROÑAS	19828	0	19828	100,0	1,5
19 LAS CANTERAS	23154	0	23154	100,0	1,7
20 P.RIELES-BELLA ITALIA	25239	0	25239	100,0	1,9
21 JARDINES DEL HIPODROMO	21840	0	21840	100,0	1,6
22 ITUZAINGO	14233	0	14233	100,0	1,1
23 UNION	41473	0	41473	100,0	3,1
24 VILLA ESPAÑOLA	23849	0	23849	100,0	1,8
25 MDO. MODELO-BOLIVAR	15712	0	15712	100,0	1,2
26 CASTRO-CASTELLANOS	14206	0	14206	100,0	1,1
27 CERRITO	18385	0	18385	100,0	1,4
28 LAS ACACIAS	22574	0	22574	100,0	1,7
29 AIRES PUROS	16511	0	16511	100,0	1,2
30 CASAVALLE	36450	0	36450	100,0	2,7
31 PIEDRAS BLANCAS	22431	0	22431	100,0	1,7
32 MANGA-TOLEDO CHICO	12056	11725	23781	50,7	1,8
33 PASO DE LAS DURANAS	12267	0	12267	100,0	0,9
34 PEÑAROL-LAVALLEJA	32730	1002	33732	97,0	2,5
35 CERRO	29227	0	29227	100,0	2,2
36 CASABO-PAJAS BLANCAS	26349	4363	30712	85,8	2,3
37 LA PALOMA-TOMPKINSON	37714	2482	40196	93,8	3,0
38 LA TEJA	20254	0	20254	100,0	1,5
39 PRADO-NUEVA SAVONA	20672	0	20672	100,0	1,6
40 CAPURRO-BELLA VISTA	16593	0	16593	100,0	1,3
41 AGUADA	17983	0	17983	100,0	1,4
42 REDUCTO	14259	0	14259	100,0	1,1
43 ATAHUALPA	8413	0	8413	100,0	0,6
44 JACINTO VERA	9120	0	9120	100,0	0,7
45 LA FIGURITA	11633	0	11633	100,0	0,9
46 LARRAÑAGA	18132	0	18132	100,0	1,4
47 LA BLANQUEADA	9493	0	9493	100,0	0,7
48 VILLA MUÑOZ-RETIRO	14403	0	14403	100,0	1,1
49 LA COMERCIAL	11766	0	11766	100,0	0,9
50 TRES CRUCES	16001	0	16001	100,0	1,2

51 BRAZO ORIENTAL	17022	0	17022	100,0	1,3
52 SAYAGO	15339	0	15339	100,0	1,2
53 CONCILIACION	18612	0	18612	100,0	1,4
54 BELVEDERE	21765	0	21765	100,0	1,6
55 NUEVO PARIS	27406	0	27406	100,0	2,1
56 TRES OMBUES-VICTORIA	16749	2530	19279	86,9	1,5
57 PASO DE LA ARENA	14249	8763	23012	61,9	1,7
58 COLON SURESTE- ABAYUBA	12584	3278	15862	79,3	1,2
59 COLON CENTRO- NOROESTE	28885	145	29030	99,5	2,2
60 LEZICA-MELILLA	11915	4826	16741	71,2	1,3
61 VILLA GARCIA-MANGA RURAL	19491	8970	28461	68,5	2,1
62 MANGA	19073	0	19073	100,0	1,4

Clasificación de barrios de Montevideo

A partir de los resultados del censo de población de 1985, el Instituto Nacional de Estadística publicó un estudio sobre satisfacción de necesidades básicas en el Uruguay (INE, 1990). Como parte de este estudio, el INE subdividió el departamento de Montevideo en 62 unidades, llamadas barrios o agrupamiento de barrios, aplicando dos criterios básicos. Por un lado, las unidades agregadas debían guardar cierto grado de homogeneidad en términos de características socio-económicas. Por otro, a través de información provista por informantes claves, se tuvieron en cuenta las identidades comunales, vecinales o barriales de las poblaciones residentes en distintas unidades geográficas.

Definición de áreas urbanas y rurales

“Las definiciones utilizadas por el INE se basan en criterios prácticos y de tipo operativo y parcialmente, en las disposiciones de la Ley N° 10.723 de 1946 y modificaciones posteriores de la ley que ha sido denominada “Ley de Centros Poblados”. Allí se declara de competencia exclusiva de los gobiernos departamentales la autorización para subdividir predios rurales con destino a la formación de centros poblados, así como para aprobar el trazado y apertura de calles, caminos o cualquier vía de tránsito que indique o no amanzanamiento o formación de dichos centros. También se establecen las superficies de los predios dentro de las zonas urbanas, suburbanas y rurales, y se fijan los requisitos que la Ley califica como mínimos: la existencia de agua potable, las condiciones del terreno y del área contigua, y otros servicios indispensables.

Sin embargo, las importantes dificultades que se han encontrado, aun no han permitido alcanzar un nivel satisfactorio de adecuación de estas definiciones para los diversos fines con que la información censal es requerida. Los cambios

periódicamente introducidos con el fin de perfeccionar las definiciones de referencia, dificultan las comparaciones directas, constituyendo limitaciones de importancia para el análisis intercensal. Por este motivo y hasta no finalizar el proceso de coordinaciones necesarias con los usuarios preferenciales de esta información, resulta pertinente encarar estudios complementarios con carácter previo a todo análisis especializado en la materia.” (INE, 1997)

ANEXO 3: Comparación de Montevideo con la periferia del departamento (Canelones y San José), en base a la encuesta de hogares

En Montevideo la encuesta es representativa del total de la población, en tanto, en el interior lo es de las localidades de 5.000 o más habitantes. El diseño de la muestra se modificó en 1998. A partir de ese año se basó en la definición de 9 estratos socioeconómicos para todo el país, cuatro en Montevideo, uno en la periferia de Montevideo (Canelones y San José) y el resto en los demás departamentos. Entre otros objetivos, dicha innovación buscaba que los resultados de la encuesta ganaran representatividad estadística para el Gran Montevideo.

A fin de de alcanzar una mejor comprensión de los perfiles de la población radicada en la zona que constituye la periferia de lo que hoy día es el Gran Montevideo, nos interesa compararlos particularmente con las características de los barrios de Montevideo³⁹. Para esa comparación utilizaremos dos criterios. El primero (CUADRO A.1) refiere a la diferenciación de los barrios de Montevideo entre “receptores, estables y expulsos”, tomando en cuenta las variaciones en su población registradas entre 1996 y 2004. Los datos de las variables a analizar corresponden al trienio 2002-2004 de la encuesta de hogares.

Cuadro A2.1: Comparación de características de la población de barrios de Montevideo clasificados por su variación poblacional entre 1996 y 2004, con características de la periferia. Gran Montevideo, 2004.

VARIABLES	Barrios según variación poblacional *			Periferia	Gran Montevideo
	Expulsos	Estables	Receptores		
Estructura de edad					
0-17	22.3	22.4	32.3	30.3	25.3
18-59	54.0	54.2	52.2	51.8	53.4
60 y más	23.7	23.4	15.5	17.9	21.3

³⁹ Aunque cuando el siguiente ejercicio de comparación de los barrios de Montevideo con su periferia considera el área de la periferia como un todo, no hay que descartar una alta varianza en rasgos centrales entre poblaciones como las de Pando, Las Piedras y la zona sur de la Ciudad de la Costa de Oro.

Media años de estudio población 25-29 años	11.1	11.1	08.7	08.6	10.4
Población pobre (%)	22.1	21.9	52.4	24.8(39.7)	27.6
Población indigente (%)	01.9	02.3	08.3	02.0(03.2)	03.1
Ingreso per cápita hogares (\$ urug. corr.)	7301,1	9591,6	5241,4	4903,2	7231,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de Censo de Población 1996-2004 y ECH del INE

Como se desprende del cuadro, el perfil de la población de la periferia de la ciudad es más parecido a los barrios receptores de Montevideo, que a los estables o expulsos. Sin embargo, llama la atención el hecho que con indicadores de ingreso per cápita de los hogares, y de promedios de años de estudio, menores a cualquier agrupamiento de barrios de la ciudad, los indicadores de pobreza e indigencia de la periferia sean mucho más bajos que los de los barrios receptores. En los que se refiere a ingreso y educación, parte de la incongruencia se debe a que entre los barrios receptores de Montevideo se incluye uno de muy alto ingreso relativo, Punta Carretas, cuya población creció entre 1996 y 2004 más del 5%. Cuando se excluye dicho barrio del conjunto de los receptores, el ingreso del grupo restante se reduce a 3734 pesos uruguayos per cápita, y los logros educativos medios de la población de 25 a 59 años descienden a 8.1 años de estudio. Ambas cifras resultan significativamente más bajas que las correspondientes en las áreas periféricas.

Pero aun con estas correcciones, sigue observándose una clara inconsistencia entre los valores de ingreso y educación de la periferia y sus relativamente bajos índices de pobreza e indigencia. La respuesta en este caso radica en la forma de cálculo de dichos índices. Por estar fuera de Montevideo, el INE aplica a la periferia los valores del costo de la canasta básica de alimentos correspondientes al interior del país, los que son significativamente inferiores a los que se aplican para dicho cálculo en Montevideo. Aplicando un factor de corrección aproximado que procura igualar los costos de ambas canastas, el porcentaje de pobres en la periferia se elevaría a 39.7 y el de indigencia a 3,2 (entre paréntesis en los cuadros A.1 y A.2).

El segundo criterio aplicado para interpretar los perfiles de la población de la periferia del Gran Montevideo fue compararlos con los que caracterizan a los tres primeros estratos socioeconómicos de los cuatro que se definieron en 1998 para confeccionar la muestra para Montevideo, esto es, los estratos Bajo; Medio Bajo y Medio Alto. Los estratos se construyeron en base a una caracterización socioeconómica de cada uno de los segmentos censales en que se divide el departamento. Como se observa en el Cuadro A.2, cuando se contrastan los valores de la periferia con los de los estratos de Montevideo, los valores de la

periferia dibujan un perfil socioeconómico que se acerca más a los de los barrios de estratos medios bajos que a los de los estratos bajos de Montevideo.

Cuadro A2.2: Comparación de características de la población de Montevideo, clasificada según el estrato socioeconómico del lugar donde reside, con características de la periferia. Gran Montevideo, 2004.

VARIABLES	Clasificación socioeconómica del lugar de residencia *.			Periferia**	Gran Montevideo
	Bajo	Medio Bajo	Medio Alto		
Estructura de edad					
0-17	33.4	25.9	21,2	30.3	25.3
18-59	51,8	52,8	54,8	51.8	53.4
60 y más	14,8	21,3	24,0	17.9	21.3
Media años de estudio población 25-29 años	07,9	09,6	11,4	08.6	10.4
Población pobre (%)	58,5	36,1	18,2	24.8(39.7)	27.6
Población indigente (%)	09,8	03,7	01,2	02.0(03.2)	03.1
Ingreso per cápita hogares	3734,0	5358,1	7682.2	4903,2	7231,9

* Estratos de Montevideo de la ECH. ** Periferia de Canelones y San José.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo de Población 2004 y ECH del INE.

En suma, estas rápidas comparaciones muestran que la expansión poblacional de la periferia de Montevideo parece haberse alimentado de la incorporación de hogares con perfiles ligeramente diferentes a los de los estratos socioeconómicos bajos de la ciudad, Aunque comparten con éstos una alta proporción de hogares en las primeras etapas de sus ciclos de vida familiar, se observa un menor peso de los menores de edad, mayores niveles educativos de la población de 25 a 59 años, niveles de ingreso per cápita más elevados y, consecuentemente, menores índices de pobreza e indigencia.

