

23

Fernando Filgueira/ Fernando Errandonea

Sociedad urbana

nuestro tiempo

Libro
de los
Bicentenarios

Presidente de la República

José Mujica

Vicepresidente de la República

Danilo Astori

Comisión del Bicentenario

Presidente ministro Ricardo Ehrlich (MEC), ministro Fernando Lorenzo (MEF), ministro Eleuterio Fernández Huidobro (MDN), ministro Luis Almagro (MRR.EE.), ministro Enrique Pintado (MTO), ministra Liliam Kechichián (MTD), senador Gustavo Penadés, senador José Amorín Batlle diputado Roque Arregui, diputado Iván Posada, Raúl Oxandabarat (Poder Judicial), Dante Turcatti (UDELAR), Rosario Caticha (ANEP), Marcos Carámbula (Congreso de Intendentes), Ricardo Pallares (Academia Nacional de Letras), Ángel Corrales Elhordoy (Instituto Geográfico Militar), Ariadna Islas (Museo Histórico Nacional), Carlos Liscano (Biblioteca Nacional), Alicia Casas de Barrán (Archivo General de la Nación)

Comité de Honor de *Nuestro Tiempo*

Daniel Vidart, Julio César Jauregui, Carlos Maggi, Heber Raviolo

Comité Editor

Hugo Achugar, Alicia Casas de Barrán, Carlos Contrera, Milton Fornaro, Carlos Liscano, Rosario Peyrou, Gonzalo Reboledo

Editor: Milton Fornaro

Editoras de texto: Rosario Peyrou (Jefe) y Omaira Rodríguez

Editor de fotografía: Carlos Contrera

Diseño gráfico: Rodolfo Fuentes / NAO

Corrección: Martha Casal del Rey

Administración

Secretaría ejecutiva de la Comisión del Bicentenario

Gestión de impresión, logística y comercialización:

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO)

Nuestro Tiempo es una publicación de la Comisión del Bicentenario, Montevideo, Uruguay, 2013/2014.

ISBN (Nuestro Tiempo) 978-9974-712-00-3

ISBN (Sociedad urbana) 978-9974-712-23-2

Las opiniones vertidas en los fascículos son responsabilidad de los autores.

Los editores han realizado todos los esfuerzos por contactar a los titulares de los derechos de las fotografías, ilustraciones y otros materiales publicados en esta serie. Cualquier omisión será corregida en futuras ediciones.

Esta serie de publicaciones utiliza las fuentes tipográficas *Quiroga* y *Libertad* (diseñadas por Fernando Díaz) y *Rambla MVD* (diseñada por Martín Sommaruga). Todas ellas producidas en Uruguay.

Nuestro Tiempo rinde homenaje a los creadores, realizadores, autores y colaboradores de la serie de fascículos *Nuestra Tierra* (1968-1970)

Impreso en Imprimex S.A. D.L. 361.786

Licitación Abreviada N° 3/13

nuestrotiempo@nuestrotiempo.gub.uy

Fernando Filgueira/ Fernando Errandonea

Sociedad urbana





Carlos Contrera

Fernando Filgueira es sociólogo, obtuvo su Ph D por la Northwestern University en Illinois, EEUU. Ha publicado libros, capítulos en libros y artículos en revistas académicas especializadas en temas de desarrollo, estructura social, pobreza y desigualdad así como política social en Uruguay y América Latina. Hasta abril de 2013 fue el Representante Auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en Uruguay y previo a ello fue el Oficial de Asuntos Sociales, en la División de Desarrollo Social de la CEPAL en Chile en la coordinación del Panorama Social de América Latina. Ha sido Director del área de Gestión y Evaluación del Estado, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la Republica del Uruguay, Profesor del INDES, Programa de Formación en Gerencia Social en Washington y en San Pablo, Brasil y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay.



Carlos Contrera

Fernando Errandonea. Sociólogo (UDELAR). Profesor de Historia (IPA). Candidato a Doctor en Ciencia Política (UNSAM, Bs. As.) y en Sociología (COLMEX, México DF). Fue docente de Sociología e Historia en la UDE-LAR, universidades privadas (UCU), centros de formación docente (CERP, IPA, Magisterio), y liceos públicos y privados. Publicó artículos académicos en las áreas de acción colectiva, diálogo social y Estado de Bienestar. Fue investigador en instituciones nacionales (Fac. de Humanidades) e internacionales (CIESS). Se desempeñó como asesor ministerial, consultor, editor, periodista y crítico de libros. Fue secretario de redacción en revistas de ciencias sociales. Obtuvo primeros premios de ciencias sociales en el Ministerio de Educación y Cultura (2007 y 2013), la Intendencia de Montevideo (1991) y reconocimiento en géneros literarios (MEC, 2003). Tiene en prensa el libro *Pacto corporativo en América Latina y otros ensayos*. Actualmente trabaja en OPP-Presidencia de la República.

Fernando Filgueira/ Fernando Errandonea

Ciudad y Sociedad: Integración, segregación y fractura ciudadana en Uruguay

Í N D I C E

El Uruguay como sociedad urbana temprana	5
La sociedad urbana	5
La excepcionalidad uruguaya	6
El ciclo público de la ciudad y su impacto ciudadano, 1900-1970	13
Crisis, ciclo privado y destrucción ciudadana en Montevideo, 1970-2004	19
El trasfondo del empleo	21
Los procesos de segregación y segmentación residencial.....	28
Los efectos de la segregación: comportamientos anómicos y acumulación de desventajas.....	40
Señales de fractura: inseguridad ciudadana.....	42
La evolución de los delitos y de los procesamientos.....	42
Desempleo, desigualdad y delitos.....	44
Territorio y delitos.....	47
Colofón: afinando el marco conceptual.....	51
A modo de cierre: mejoras estructurales y persistencia de las fracturas, 2004-2013	55
Bibliografía.....	58

23





El Uruguay como sociedad urbana temprana

La sociedad urbana

Todo lo que es bueno fluye a la ciudad, indicaban los griegos. El sueño de ciudadanía está inextricablemente ligado a la idea misma de ciudad. Es este el espacio que conjuga los logros de la modernidad: progreso, eficiencia, mejora material, construcción de igualdad civil en medio de la desigualdad material. Pero este sueño ha contado crecientemente con su némesis, y esto es más claro en América Latina que en cualquier otra región del mundo: anomia, segregación, villas miseria, violencia, pérdida de cohesión social. La ciudad como utopía integradora de la modernidad capitalista se sienta en el banquillo de los acusados y se la hace responsable de la derrota. En rigor, la ciudad es siempre reflejo de las formas que la economía y las sociedades se dan para organizarse y distribuir riqueza y pobreza, seguridad y riesgo. No es nunca la ciudad *per se* la culpable o la creadora de bienes y males. Pero sí es cierto que la idea de sociedad urbana marca una

utopía que ha forjado los proyectos de desarrollo nacionales de la modernidad del siglo XX.

¿Qué tendría de distintivo lo urbano? Se caracterizaría por una alta concentración espacial de personas y una mayor densidad, variedad y frecuencia en la interacción social; una alta división del trabajo, especialización de tareas, concentración de servicios e interdependencia funcional, y una mayor diferenciación social. Asimismo, los centros urbanos han sido, y son, sede del poder. Y no solo del poder dentro del territorio nacional, sino también de la influencia que sobre una sociedad dada ejercen otros países. Y también son la sede de formación de contrapoderes, de demandas sociopolíticas, de utopías que amplían los horizontes civilizatorios, y de distopías. Además —y para traer a ruedo a Martorelli—¹ la sociedad urbana no solo

1 Horacio Martorelli, *Sociedad urbana, Nuestra Tierra*, N.º 14, Montevideo, 1970.

promueve y traduce vectores de modernidad progresiva, como pudieron entenderlo los filósofos iluministas, sino que es una zona de conflictos donde se tramitan procesos contradictorios: de mercado y Estado, de ley y anomia, de liberación y de opresión, de participación y de marginación, de paz y de violencia, de cielo colectivo y de individualismo posesivo, de autonomía de la voluntad y de colectivismos despersonalizados.

La pertenencia a esta sociedad urbana en Uruguay y en la región, no solo significó durante décadas el acceso mayoritario a infraestructuras, transportes, servicios modernos, movilidad social y nuevos estatus. También supuso el goce de un estatuto de ciudadanía que, si bien incompleto, constituyó un salto de importancia en términos de derechos subjetivos, comparado con la situación de productores y asalariados del medio rural. Estos, conjuntamente con el servicio doméstico, fueron los últimos en ser incorporados a estándares modernos de ciudadanía social. Igualmente, los trabajadores rurales carecieron hasta el siglo XXI de instancias públicas para negociar remuneraciones conjuntamente con la empresa y el Estado, mientras que los sectores urbanos del capital y el trabajo ya habían accedido a mecanismos de intermediación hacia principios de los años 40, sesenta años antes.

La excepcionalidad uruguaya

Uruguay es un país que muestra varios rasgos excepcionales en su estructura socio-demográfica y económica entre finales del siglo XIX y el siglo XX: un ingreso per cápita particularmente alto en la región²; un bajo

2 “El PBI per cápita en dólares de 1990 (con todos los problemas

peso relativo de la economía informal; una distribución del ingreso marcada por una pauta igualitaria; una importante inmigración forjadora del Uruguay moderno que luego cede lugar, pasada la segunda mitad del siglo, a una pauta expulsora emigrante; una temprana y pronunciada transición demográfica caracterizada por la caída de la mortalidad y de la fecundidad; un también temprano predominio urbano; y un bajo crecimiento poblacional para el siglo XX y el XXI.³

Estos rasgos se harán sentir en las pautas de asentamiento y convivencia de los pobladores uruguayos, siendo tal vez su rasgo característico fundamental la temprana expansión de los sectores urbanos modernos y de su sensibilidad, demandas y poder político en el armado del tejido nacional. Uruguay es, pues, forjador de temprana urbanización y producto de ella. La integración social, el desarrollo económico y la participación política serán, en el Uruguay del siglo XX, procesos marcados por la urbanidad y liderados por la urbanización.

Se estima que ya hacia 1950 la urbanización en Uruguay era la más alta de la región latinoamericana. Actualmente presenta un porcentaje de habitantes en centros urbanos superior al de las restantes regiones y países del mundo. En el 2011 el 94,7% de la población uruguaya residía en las áreas urbanas, mientras que en Australia y Canadá lo hacía el 88%, en América del Sur el 83%, en América del Norte el 82%, en Europa

de comparabilidad que esto acarrea) coloca a Uruguay al nivel de Argentina hacia fines del siglo XIX, después de lo cual Argentina toma la delantera; pero incluso en 1973 el ingreso per cápita en Uruguay era superior a cinco de las siete grandes economías de la región” (Rodríguez Weber y Thorp, 2013). La traducción es nuestra.

3 Rama, 1987; Rodríguez Weber y Thorp, 2013.

occidental el 80%, y en Europa del norte el 79%.⁴ Las restantes regiones tienen guarismos inferiores.

El carácter de “sociedad urbana” hunde sus raíces en el tiempo de la Colonia. En efecto, Uruguay, en medio de un virtual vacío demográfico⁵ y de población rural trashumante, constituyó un precoz “país urbano” en términos de localización de la población. Carente de altas civilizaciones indígenas y sin metales preciosos, la Banda Oriental fue considerada por la autoridad española “tierra sin ningún provecho”. Su colonización fue, por lo tanto, tardía, aunque decididamente urbana por la expresa voluntad de poblar de parte de la Corona: colonización, poblamiento y urbanización se entendieron como sinónimos por parte de España. La fundación de un conjunto de centros urbanos en los siglos XVIII y principios del XIX estuvo basada en una razón de Estado: tuvo asignada la función de contener el avance político y militar del imperio portugués en la zona. Montevideo, Maldonado, Melo, Rocha, Batoví y Belén fueron establecidos para la defensa de la frontera. Muy rápidamente la ampliación de la jurisdicción de Montevideo también dio pie a la creación de Las Piedras, Pando, Santa Lucía, San José, Guadalupe y Florida. Si bien el impulso de la Corona española resultó limitado por una “economía de la abundancia” —que no

predispone al asentamiento ya que el ganado cimarrón proporcionaba las bases materiales para cubrir las necesidades de alimentación, calzado, vivienda, abrigo y transporte de una población sin aspiraciones civilizatorias— y por el relativo vacío demográfico, lo cierto es que la voluntad virreinal de poblar, así como algunas más limitadas iniciativas sociales, alcanzaron para levantar un esquema urbano básico que derivó en permanente.⁶ Durante la colonia la mayoría de la población se concentraba en Montevideo, según estimaciones de Félix de Azara. En 1860 el 40% de sus pobladores residía en centros urbanos; en 1908 lo hacía el 45%; en 1963 el 72%; en 1985 el 87,3%; en 1996 el 90,8%; en 2004 el 91,8%; y en 2011 el 94,7%. Mientras tanto, un buen número de los países latinoamericanos siguieron siendo “países rurales” hasta mediados del siglo XX y algunos (pocos) lo siguen siendo aún hoy. En los años cincuenta el mapa de la región ya mostraba una densidad demográfica en Uruguay que respondía estrictamente a su alta tasa de urbanización, ya que también será una característica del país la baja densidad poblacional de las zonas rurales.

Sin embargo, la tasa de crecimiento urbano a partir de fines de los años sesenta y principios de los setenta se ralentiza en las ciudades latinoamericanas, y se hace especialmente lenta en Montevideo, debido al fin de los flujos de inmigración internacional, la moderación de la migración campo ciudad, el posterior traslado de la población montevideana hacia Canelones y San José, y la emigración al extranjero por razones económicas y políticas, sumada a una demografía de bajo crecimiento.⁷ El censo de 1985, por su

4 UNICEF, 2012.

5 El vacío es relativo durante la Colonia. Algunos antropólogos — Daniel Vidart, Renzo Pi Hugarte— entienden que entre la población nativa —unos varios miles— la mayoría correspondía en primer lugar a los guaraníes. Otros enfatizan el peso del complejo guenoa-minuán (López Mazz). Esto ha entrado en cierta tensión con lo que sustentan algunos grupos organizados en torno al legado charrúa. Sea como sea, lo que queremos destacar aquí es la presencia de grupos aborígenes entre los primeros pobladores de la Banda Oriental, a lo que se sumaron posteriormente contingentes de inmigrantes europeos y población afrodescendiente.

6 Rial y Klaczko, 1971; Vázquez Franco, 1985.

7 Portes, 1989.

Cuadro 1: Urbanización y predominio urbano. Uruguay, 1963–2011

Indicadores	Año del Censo				
	1963	1975	1985	1996	2011
Población total	2.595.510	2.788.429	2.955.241	3.163.763	3.286.314
Grado de urbanización 1/	80,8	83,0	87,3	90,8	94,6
Montevideo sobre total población	46,3	44,4	44,4	42,5	40,1
Montevideo sobre población urbana	57,4	53,5	50,8	46,8	42,4
Índice de Primacía Urbana 2/	7,7	6,3	6,1	5,5	5,2
Gran Mont. sobre total población	50,5	50,6	51,5	51,3	51,3
Gran Mont. sobre población urbana	62,5	61,0	59,0	56,6	54,1
Índice de Primacía Urbana 3/	8,4	7,4	7,1	6,6	6,3

1/ Población urbana sobre población total. (*100)

2/ Razón entre la población de Montevideo y la suma de las tres siguientes de mayor tamaño.

3/ Razón entre la población de Montevideo y Periferia y la suma de las tres siguientes de mayor tamaño. El Gran Montevideo abarca todas las localidades urbanas (amanzanas) en un radio de 30 km de Montevideo.

Fuente: Elaboración propia en base a información de los censos de población de los años respectivos.

parte, arroja un estancamiento de Montevideo paralelo al crecimiento de las ciudades fronterizas con Brasil, mientras que el Censo de 1996 registró un aumento de la población en la costa este del departamento de Canelones, acompañado por primera vez de una caída poblacional en Montevideo.⁸ Por su parte, el proceso de emigración internacional iniciado en los años sesenta se mantiene hasta hoy, aunque los saldos migratorios de los últimos años muestran por primera vez equilibrios y saldos positivos por inmigración y retorno de emigrantes uruguayos.⁹

En cuanto a la formación de la trama urbana, sus viviendas, infraestructuras y servicios, hubo etapas en

que predominó el impulso del Estado y otras en que predominó el privado. Mientras que el impulso urbanizador inicial lo dio, como en el resto de la región, la Corona española a través del trazado de la “ciudad indiana”, y mientras que la estructuración administrativa posterior a la Independencia también reposó en el Estado, el ciclo urbanizador de fines de siglo XIX, en cambio, no fue producto de la iniciativa del Estado sino de intereses privados. La especulación inmobiliaria, la inmigración y el ferrocarril constituyeron los inductores de la urbanización en el Uruguay de la modernización (1875–1904). Sin embargo, a diferencia de la expansión hacia el oeste en Estados Unidos, fue el Estado, tempranamente, el que a poco de densificarse la trama urbana tuvo que proveer las obras de infraestructura y los servicios de agua, pavimentado y saneamiento.

8 Cabella, 2012.

9 Cabella, 2012; Pellegrino y Koolhaas, 2012.

El siglo XX se estrena con un muy amplio protagonismo estatal, sobre todo en la década del 20, y se cierra con un “ciclo privado” —cuyo emblema es la oferta comercial cerrada— a partir de los años setenta y que con variantes e intentos correctivos se continúa hasta hoy.

La contribución fundamental a la urbanización del Uruguay moderno no la aportó, como en Europa, la industrialización, sino el desarrollo de servicios, tanto comerciales como político-administrativos.¹⁰ La industria, si bien promovida por las leyes de 1875 y 1888, recién empieza a cobrar cuerpo en el país gracias al primer batllismo y a las dos guerras mundiales. Estas experiencias sí lograron sentar las bases de una industrialización que incrementó el desarrollo urbano, sobre todo el de Montevideo. De todas maneras, el sector terciario siguió impulsando la urbanización en mayor medida que la industria durante el siglo XX. El destacado crecimiento de la administración pública es uno de los factores que más pesan en el crecimiento de ese sector terciario. A esto coadyuvó, entre otros, la consolidación acelerada de un Estado Empresario —Usinas Eléctricas del Estado, Banco de la República (BROU), Banco Hipotecario (BHU), Banco de Seguros del Estado (BSE), Frigorífico Nacional, servicios del puerto, telégrafos, UTE, etc.— y de un Estado de Bienestar que echaron raíces en las tres primeras décadas del siglo —la educación pública recibió un impulso decisivo¹¹

10 Rial y Klaczko, 1971.

11 Durante los primeros quince años del siglo XX se crearon los liceos departamentales, el liceo nocturno, las escuelas agrarias e industriales, la Sección Femenina de Enseñanza Secundaria, las facultades de Comercio, Veterinaria, Agronomía, Ingeniería y Arquitectura, la Escuela Experimental de Arte Dramático, la Comisión Nacional de Educación Física, el Instituto de Pesca, el Instituto de Geología y Perforaciones, el Instituto de Química Industrial, etc.

igual que la salud pública, y la seguridad social se generalizó para categorías enteras de funcionarios públicos y trabajadores privados— pero que se prolongó posteriormente aunque a otro ritmo.

La “primacía urbana” —o sea, la condición según la cual la población de la ciudad más grande es mayor que la suma de las poblaciones de las siguientes tres ciudades— correspondió a Montevideo, que fue simultáneamente la capital político-administrativa, el lugar de residencia de sus clases altas, el centro de la cultura, y el sitio de localización tanto de la industria como de los servicios de comercialización y de los centros educativos de mejor nivel. Sin embargo, esta situación de primacía urbana se prolonga en el interior dado que las capitales departamentales concentraron en casi todos los casos a la mayoría de la población del departamento. Es también bastante claro que el ritmo de crecimiento de los centros urbanos del Interior, en el pasado reciente, ha sido bastante superior en términos relativos al de Montevideo. Entre 1963 y 2004 Montevideo aumenta su población en términos absolutos en casi 230.000 habitantes, aproximadamente 0,4% anualizado. Maldonado crece en casi 55.000 habitantes en este mismo período y Salto y Paysandú lo hacen en números en torno a los 30.000 a 40.000 habitantes, equivalentes o por encima de un crecimiento anualizado del 1%.

De ahí que algunos prefieran hablar de “primacías” y no solo de “primacía” en la red urbana.¹² Pero Montevideo, y hoy su área metropolitana, fue y sigue siendo el centro de mayor concentración urbana. Desde Montevideo partía una red urbana con forma radial, sin articulaciones transversales, afirmada ya en la

12 Rial y Klaczko, 1971.

Cuadro 2: Crecimiento comparado de centros urbanos seleccionados según censos, en porcentajes

Rango	Ciudades	Población					Tasa anual de crecimiento (por 100 habitantes)				
		1963	1975	1985	1996	2004	1963- 1975	1985- 1996	1996- 2004	1996- 2004	1963- 2004
1.000.000 y más/ Montevideo		1.309.922	1.401.779	1.510.925	1.591.105	1.535.242	0,6	0,7	0,5	-0,4	0,4
Subtotal		1.309.922	1.401.779	1.510.925	1.591.405	1.535.242	0,6	0,7	0,5	-0,4	0,4
30.000 99.999	Salto	58.941	74.473	81.350	93.702	99.938	3,0	0,8	1,3	0,8	1,3
	Paysandú	57.448	60.544	77.313	86.191	87.361	1,6	1,0	1,0	0,2	1,0
	Maldonado	20.179	31.079	46.486	67.871	73.934	3,2	3,9	3,6	1,0	3,2
	Rivera	41.018	48.780	57.316	62.873	61.126	1,6	1,3	0,9	0,3	1,1
	Tacuarembó	29.131	38.967	40.853	46.378	31.936	2,3	0,9	1,2	1,4	1,4
	Melo	35.337	39.334	42.267	46.889	30.578	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9

Fuente: CELADE, 2009, *Urbanización en Perspectiva*; Observatorio Demográfico.

época de la modernización (a partir de 1875) al calor de la transformación del país en “dominio honorario” de Gran Bretaña. “De tal manera, la organización del territorio nacional fue del tipo denominado ‘dendrítico’, es decir: a) Montevideo, como la ciudad puerto centro de funciones político-administrativas y económicas,

así como mayor mercado consumidor; b) algunas ciudades estratégicas sobre el río Uruguay y la región metropolitana de Montevideo, que funcionaron como ‘lugares centrales’ para el interior; y c) mercados focales dispersos generalmente dependientes de las ciudades estratégicas para su subsistencia”.¹³

13 Veiga y Rivoir, 2007.





El ciclo público de la ciudad y su impacto ciudadano, 1900–1970

El país urbano tradujo a lo largo de su historia implantaciones precarias del poder económico rural, una estructura de estratificación poco rígida y porosa a la movilidad social hasta mediados del siglo XX, una clase dirigente montevideana independiente de una clase rural económicamente dominante y una baja penetración ideológica de la clase ganadera.

Pero sobre todo, la sociedad urbana fue desde principios hasta bien entrado el siglo XX condensación material y simbólica de una deliberada integración y movilidad social proyectadas e incentivadas desde el Estado, representada por una temprana formalización del mercado de empleo, el acceso creciente a cargos públicos bien remunerados, y la creación-expansión de un conjunto calificado de servicios (agua, energía eléctrica, seguros, teléfonos, salud, educación, etc.) y espacios públicos (parques, centros, plazas, rambla, calles ensanchadas, avenidas, etc.).

En efecto, a partir de los años veinte se destacan en Montevideo la realización por tramos de la Rambla Sur, que uniera en 1939 Ciudad Vieja y Carrasco; el trazado y ensanche de calles y avenidas; el trazado de la diagonal Agraciada; el emplazamiento de parques (Parque Rivera, Parque Batlle); la consolidación del centro principal (por la Avda. 18 de Julio) y de centros secundarios (por las Avenidas 8 de Octubre, Agraciada y Gral. Flores); la diversificación del transporte colectivo de pasajeros (sumando ómnibus urbanos a los tranvías); la construcción de edificios administrativos (el Palacio Legislativo entre ellos), y de plazas deportivas para la formación física de la ciudadanía (las de Ciudad Vieja, Goes y Parque Rodó son anteriores a 1920).¹⁴

Debe destacarse también, durante los treinta primeros años del siglo pasado, la formidable extensión

¹⁴ Musso, 2004.

de la oferta y matrícula de la educación pública, gratuita y laica a los tres niveles; la considerable inversión en obra pública y servicios de saneamiento y agua potable en las ciudades; y la conformación de barrios social y culturalmente heterogéneos, junto a algunos barrios obreros con servicios públicos a su alcance en Montevideo. Ello se ve acompañado de niveles de bienestar social y salario y empleo desconocidos en buena parte de las urbes latinoamericanas.

En la capital se da la densificación del área central hasta los años cuarenta, cuando comienza un lento movimiento centrífugo. Las élites y los sectores medios empiezan a abandonar el centro y a dirigirse al sureste, a lo largo de las playas Pocitos, Buceo, Malvín, Punta Gorda y Carrasco. Pero este movimiento es en rigor un movimiento expansivo hacia la costa que, en un contexto de crecimiento urbano, inversión pública y privada y crecimiento poblacional, es parte “saludable” de la extensión y diversificación social de la mancha urbana de Montevideo.

Hay tres procesos típicamente urbanos que sientan las bases para la integración y el afianzamiento de los vínculos de ciudadanía durante las primeras cinco décadas del siglo XX. En primer lugar, el Estado formaliza el mercado de trabajo en las ciudades, vinculando al trabajador a instituciones de protección social y transformando al empleo en eje de pertenencia a la comunidad y en clave para la formación de identidades. En segundo lugar, el Estado extiende a individuos socialmente favorecidos y desfavorecidos los mismos bienes públicos de calidad: transporte colectivo, espacios públicos, educación, salud, servicios de esparcimiento. De esta manera, las disparidades de ingreso surgidas del mercado no se convierten en

barreras productoras de segmentación social. El hecho de que miembros de diversos sectores de la sociedad puedan compartir los mismos servicios y espacios públicos, hace posible la creación y fortalecimiento de vínculos ciudadanos. En particular, la enseñanza pública primaria brinda a niños de distintos orígenes sociales la oportunidad de experimentar sentidos de pertenencia a una comunidad de iguales, con los mismos derechos, garantías y obligaciones. En tercer lugar, la conformación de vecindarios socialmente heterogéneos también fortalece los vínculos ciudadanos, al exponer a miembros de diversas clases a lidiar con los mismos problemas vecinales. Al mismo tiempo, se generalizó en ciertas áreas la asociación entre residencia y trabajo en un mismo territorio —el Cerro con la industria frigorífica, La Teja con la Planta de ANCAP— fenómeno que diera lugar a la participación en otras organizaciones, como comisiones vecinales y sindicatos.¹⁵ El resultado final fue la emergencia de mínimos comunes denominadores normativos, valorativos y culturales.

Ya desde los años cincuenta, igual que en el resto de las grandes ciudades latinoamericanas, se forman bolsones de pobreza en la periferia de la ciudad (“cantegriles”),¹⁶ resultado del éxodo campo-ciudad

15 C. Filgueira, 1992.

16 Los “cantegriles” en Uruguay, de manera similar a las “callampas” chilenas o las “villas miseria” en Argentina, fueron resultado de la ocupación ilegal de tierra generalmente fiscal, por iniciativa popular, en la periferia. Sin embargo, aquellos no se constituyeron en una amplia frontera en aumento, como la que se generó en otras ciudades latinoamericanas, sino que más bien derivaron en bolsones acotados de miseria hasta mediados de los años setenta del siglo pasado. Se caracterizaron por la pobreza extrema de sus habitantes, la fragilidad de sus casas, la inexistencia de servicios básicos y la orientación a considerar los asentamientos precarios como transitorios.

Cuadro 3: Indicadores sociales seleccionados en países de América Latina

	Expectativa de vida al nacer (a)		Analfabetismo (%) (b)		Aritmética (ABCC) (c)			Diarios p/c (d)	Promedio de años en la enseñanza (e)		
	1910	1930	1910	1930	1880 (a)	1910	1930	1910-14	1870	1910	1930
Grupo 1											
Bolivia	28	33	0,80	0,75	55	72	86	6	-	-	-
Colombia	31	34	0,61	0,48	-	81	89	3	-	2,40	3,24
Ecuador	-	-	0,62	0,54	52	76	92	15	-	-	-
El Salvador	-	29	0,73	0,72	67	74	81	13	0,78	1,44	1,53
Guatemala	24	25	0,87	0,81	72	68	71	-	0,35	0,92	1,03
Honduras	-	34	0,70	0,66	87	86	89	5	0,87	1,68	1,80
México	28	34	0,70	0,64	63	77	90	12	1,17	1,76	1,99
Nicaragua	-	28	-	0,61	63	75	91	28	0,61	1,13	1,37
Paraguay	29	38	0,62	0,48	-	-	-	20	0,62	1,37	2,56
Perú	-	-	0,71	0,63	82	67	-	20	1,08	1,43	1,87
Subtotal	28	32	0,71	0,63	68	75	86	14	0,78	1,52	1,92
Colombia y México	30	34	0,66	0,56	-	79	90	8	-	2,08	2,61
Grupo 2											
Brasil	31	34	0,65	0,60	82	90	95	9	1,26	1,57	1,84
Costa Rica	33	42	0,53	0,33	74	87	79	31	0,90	2,01	2,38
Cuba	36	42	0,43	0,29	-	-	-	9	0,45	1,31	2,45
Panamá	-	36	0,73	0,54	82	91	94	53	1,29	2,29	2,87
República Dominicana	-	26	-	0,74	65	77	83	9	0,40	1,02	1,33
Venezuela	29	32	0,71	0,64	71	84	92	16	1,18	1,51	1,68
Subtotal	32	35	0,61	0,52	75	86	89	21	0,91	1,62	2,09
Brasil, Cuba y Venezuela	32	36	0,60	0,51	77	87	94	11	0,96	1,46	1,99
Grupo 3											
Argentina	44	53	0,40	0,25	100	100	100	87	1,35	2,26	3,68
Chile	30	35	0,47	0,25	84	89	94	44	0,93	1,79	3,63
Uruguay	52	50	0,40	0,25	-	99	99	80	2,02	2,59	3,27
Subtotal	42	46	0,40	0,30	92	96	98	70	1,44	2,21	3,53
Total	33	36	0,60	0,50	73	82	89	26	0,95	1,68	2,27

Fuentes: Bértola, 2009 en base a: (a) y (b): Astorga y Fitzgerald (1998). (c) Información para Honduras, Argentina y Chile en 1890 de Manzel y Baten (2009). (d) Bulmer-Thomas (1994: Tabla IV.1). (e) Morriison y Murtin (2008).

y de la anticipación del “estatus urbano” al “estatus ocupacional”.¹⁷ Este fenómeno debiera haber sido un alerta sobre los límites que un bajo dinamismo económico empezaba a imprimirle al fenómeno urbano en Uruguay. Durante los años sesenta y setenta se inician otros procesos aún menos saludables. Son ahora los grupos de activos bajos los que también abandonan las áreas centrales pero en dirección noroeste,¹⁸ al tiempo que se empiezan a vislumbrar procesos claros de tugurización en el casco urbano. 

© Carlos Contrera



Los “conventillos”, si bien también contenían sectores urbanos muy pobres, se ubicaban en las áreas centrales de la ciudad y contaban muchas veces con servicios públicos.

17 En términos de Gino Germani, los “cantegriles” serían resultado de una *movilización (aspiración de individuos a asumir nuevos estatus, actitudes y valores tanto como a incorporarse a nuevas instituciones) sin integración efectiva a la sociedad moderna (Germani, 1967). Esta desintegración en la periferia montevideana en torno de “cantegriles” fue sin embargo minoritaria: hasta el impacto del Nuevo Modelo Económico en los años 90, no se percibe en Montevideo la “periferización” masiva de los sectores pobres y excluidos.*

18 Portes, 1989.





📷 Pablo La Rosa



Crisis, ciclo privado y destrucción ciudadana en Montevideo (1970–2004)¹⁹

La ciudad uruguaya de fines de siglo XX,¹⁹ y especialmente Montevideo, por agotamiento de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y por impacto de un Nuevo Modelo Económico (NME), sufre una triple transformación que la convierte en una “ciudad fragmentada”.²⁰ Esos tres procesos son: en primer lugar, la segmentación del mercado de empleo; en segundo lugar, la segmentación de los servicios públicos, con la consiguiente desertión de los estratos medios y altos de las prestaciones estatales; en tercer lugar, la segmentación socio-residencial bajo diversas formas (pérdida de heterogeneidad social de los

barrios, “periferización” de los estratos más pobres afincados en asentamientos irregulares, y auto-enclaustramiento de los sectores altos).²¹ Al mismo tiempo se asiste a la disociación entre lugar de residencia y de trabajo, y a la privatización del espacio público. La segmentación de los servicios es especialmente grave cuando afecta la educación, porque se pierde para la sociedad el principal ámbito institucional con capacidad latente para actuar como *melting pot*, al brindar a niños y adolescentes de diferentes orígenes de clase, contextos de interacción social sostenidos en el tiempo, bajos formatos de igualdad y eficiencia normativa. Al perderse estos contextos, se deteriora el desarrollo de códigos comunes y vínculos de solidaridad entre los distintos sectores sociales. Estos tres procesos, sumados a la incidencia de los medios de comunicación, son la clave explicativa para la configuración de universos

19 Esta sección se basa en el artículo “La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones de mercado y del territorio en Montevideo”, de Kaztman, F. Filgueira y F. Errandonea (2005), que contó con la colaboración sustantiva de Soledad Ávila, Ximena Baráibar, Gabriel Corbo, Magdalena Furtado, Denise Gelber, Alejandro Retamoso y Federico Rodríguez.

20 R. Kaztman, F. Filgueira, F. Errandonea, 2005.

21 Kaztman, 1997 y 2001.

subculturales y un conjunto de valores alternativos al *mainstream*.^{22 23} De esta manera aquella “sociedad de las cercanías” que caracterizara a la ciudad uruguaya de las primeras cinco décadas del siglo XX cede lugar paulatinamente a una “sociedad de fragmentos”, donde los distintos sectores sociales no interactúan en el cotidiano sino que se segmentan y/o segregan territorial, laboral, social y culturalmente.²⁴ A estos temas nos abocamos en las páginas que siguen.

Pero antes es importante no pasar de largo rápidamente por la afirmación de que la sociedad urbana, y sobre todo Montevideo, se modificó primero por agotamiento de la ISI. Si no hubiera mediado la emergencia del Nuevo Modelo Económico, igual había en curso un proceso de deterioro del modelo anterior, y por lo tanto también de los servicios públicos que este ofrecía y de la morfología urbana de la ciudad derivada del deterioro del empleo y del estancamiento económico.

22 De León y otros, 2004; Kaplún, 2008; Kaztman, 2001.

23 “Por primera vez en Uruguay los jóvenes pobres delincuentes tienen música propia —o casi propia— con canciones que exaltan su modo de vida y de muerte. La cumbia villera levanta como emblema el estigma de la marginalidad y logra clientelas más allá de su origen de clase” (Kaplún, 2008).

24 Jack Couriel por su parte enfatiza el aumento de “lejanía social” que supone la falta de vecindad residencial entre sectores sociales polarizados en materia de activos. Dice el autor que en el caso de Montevideo y su zona metropolitana, a esta falta de contigüidad de vecindarios se le agrega el hecho de que los desplazamientos en automóvil (residencia-empleo) se realizan a través de vías que no exhiben pobreza urbana: rambla, Rivera, Avda. Italia, Giannattasio. El autor destaca la diferencia que el Gran Montevideo mantiene en este sentido con Buenos Aires, donde los barrios privados se instalaron sobre una trama urbana ocupada tradicionalmente por los sectores populares. Y cita a la socióloga Maristella Svampa para marcar el paralelismo antitético: “Así, (en Buenos Aires) la incrustación de nichos de riqueza en extendidos bolsones de pobreza tiende a aumentar la visibilidad de las distancias sociales” (ver Couriel, 2012).

Los cantegriles y los tugurios urbanos son bastante anteriores al proceso de liberalización. De hecho, para muchos, sus inicios son el producto de la ausencia de dinamizadores liberales de la actividad privada, debido al peso del Estado en sus regulaciones y distorsiones, sobre el músculo integrador del mercado. De haber continuado por la vía del deterioro de los espacios y bienes públicos de la ciudad integrada, es razonable pensar que más tarde o más temprano los sectores pudientes se hubieran movido hacia ofertas privadas, siempre que estas hubieran existido, o bien hacia la protesta, en caso de que la salida hacia opciones extra-estatales hubiera estado limitada o bloqueada.²⁵ En ese sentido debe tenerse presente que Montevideo —por efecto de la búsqueda de “distinción” de sus sectores favorecidos y de la simple necesidad de los sectores bajos— ya era una ciudad segregada espacialmente en los años setenta. O sea, que si no hubiera actuado el NME, igualmente el proceso de segregación socio-urbano y de privatización hubiera seguido su curso, aunque muy probablemente hubiera adquirido ritmos menos acelerados y formas diferentes.

Esta sección procurará documentar y analizar el ciclo privado en Montevideo, que tiene un fuerte componente de “destrucción ciudadana”, esto es, la destrucción de la ciudad material, de sus mecanismos de integración tradicionales y de sus mínimos denominadores culturales comunes.

25 Para una visión amplia y profunda de estos temas, ver Hirschman, 1977.



El trasfondo del empleo

Entre 1970 y 1994 Uruguay atraviesa por un conjunto de cambios que preparan el escenario para la radical transformación de su mercado de empleo y de su estructura laboral. Entre 1994 y 2002 Uruguay completa esa transformación, la que se caracteriza por la desaparición de casi la mitad del trabajo estable al que accedían los sectores populares urbanos. Son cuatro las expresiones más claras de este proceso de fragilidad creciente de los vínculos entre los sectores populares

urbanos y el trabajo remunerado: el incremento de la magnitud y duración del desempleo; el incremento del trabajo informal de subsistencia; el incremento del trabajador en relación de dependencia informalizado o precarizado, y la creciente vulnerabilidad del micro y pequeño empresario estable de tipo familiar, en la base de la economía de servicios y el comercio. Cabe listar las transformaciones y factores más importantes detrás de estos resultados:

- Entre 1970 y 1990 aumenta notoriamente la participación económica de las mujeres sin un concomitante dinamismo en la generación de empleos. El aumento de la oferta de trabajo contribuye a mayores tasas de desempleo globales, peores condiciones de empleo y menores salarios.
- Entre 1970 y la actualidad el Estado reduce en forma continua su peso como empleador, lo que desnuda la insuficiencia dinámica de la economía uruguaya para generar empleos en el sector moderno.
- Entre 1970 y 1990 decrece en forma moderada pero sostenida el empleo industrial, y en forma acelerada entre 1991 y 2002. Ello se traduce en menores tasas de sindicalización, protección y formalización del trabajo. Al mismo tiempo, se incrementa el peso del sector terciario.
- Entre 1980 y 2002 crecen notoriamente los grandes capitales en las áreas de comercio y servicios, destruyendo una parte importante de la “pequeña burguesía informal”.
- Entre 1970 y 2002 disminuye por la vía legal y de facto el rol regulador del Estado en las relaciones entre capital y trabajo (tanto en las contractuales como en las corporativas). Ello se acompaña de un aumento del empleo precario en el sector moderno, que crece tanto en períodos recesivos como expansivos, sea por la vía de la subcontratación de empresas, el *putting out system* o el pago en negro.

Entre 1980 y 2002 Uruguay atraviesa por diversos episodios de *stop and go* económicos. Los períodos recesivos se caracterizan por la destrucción del empleo estable e inestable, y los expansivos por la creación casi única de empleos inestables, precarios y de baja productividad.

El mercado de trabajo uruguayo experimentó una serie de cambios en los últimos treinta años. Del lado de la oferta, el cambio fundamental fue la incorporación de la mujer al mercado laboral a inicios de los años setenta y la consecuente expansión de la Población Económicamente Activa (PEA). Al tiempo que el salario real experimentaba una gran caída (entre 30% y 40%) en esa década, mujeres y jóvenes entraban al mercado de trabajo como forma de amortiguar el descenso de los ingresos familiares. Sin embargo, una vez que los ingresos se recompusieron, luego de la crisis de la “tablita” y el retorno a la democracia, esas tendencias continuaron consolidándose. Así, entre 1970 y 2000, prácticamente se duplicó la tasa de actividad de las mujeres de Montevideo, pasando de 27,5% al 52,5%.

Cuadro 4. Tasa de actividad global y por sexo. Montevideo, 1970–2000

Año	Total	Hombres	Mujeres
1970	48,2	72,2	27,6
1981	55,7	75,1	39,5
1986	58,5	75,1	45,1
1990	59,5	74,5	47,4
2000	61,3	72,1	52,5

Fuente: Hintermeister + actualización en base a ECH, INE.

Del lado de la demanda, Uruguay comenzó un sostenido proceso de apertura comercial, que culminó en marzo de 1991 con el Tratado de Asunción que diera lugar al Mercosur. Los cambios en la estructura y en la inserción internacional de la economía se tradujeron en una creciente exigencia de competitividad por parte de las empresas, lo que a su vez implicó una reestructuración de los patrones de empleo.

Cuadro 5: Estructura del empleo por sectores de actividad. Montevideo 1970–1999

Año	Industria	Construcción	Comercio	Transporte y comunic.	Electricidad, gas y agua	Servicios	Otros	Total
1970	32,3	3,9	16,5	7,9	2,3	35,0	2,1	100
1975	30,6	4,1	17,0	7,8	2,8	35,9	1,8	100
1979	29,7	3,7	16,1	7,3	1,7	40,2	1,4	100
1986	22,2	3,4	18,1	7,4	1,8	45,0	2,0	100
1991	24,0	4,8	17,8	5,8	1,5	44,5	1,7	100
1997	17,6	4,9	20,3	6,7	1,2	47,5	1,8	100
1999	15,9	6,4	19,8	7,1	1,0	48,1	1,7	100

Fuente: Hintermeister y actualización en base a ECH, INE.

También entre 1970 y 2000 el papel del Estado en la economía se modificó adoptando una postura más abstencionista, con caída de aranceles, disminución de su participación en el empleo y su retiro de los procesos de negociación colectiva. En particular en la década de los noventa se asiste a algunas privatizaciones —tales como las del Banco Comercial, Banco Pan de Azúcar y Pluna (mixta)— y a la reducción del tamaño del Estado: retiros incentivados del sector público, detención del ingreso de trabajadores presupuestados a la administración y la concesión al sector privado de obras públicas (como fuera el caso de la ruta Interbalnearia) han sido algunos de los mecanismos.

Las transformaciones de la oferta, de la demanda privada y del rol del Estado en la economía y en el mercado laboral, trajeron aparejadas un conjunto de consecuencias relativas a la distribución de las oportunidades de empleo o trabajo remunerado, tanto en lo que hace a su cantidad como a su calidad. Entre las consecuencias

sobre los patrones de empleo se destaca la pérdida de participación en la industria y el Estado, la flexibilización laboral asociada al aumento del sector servicios, la tercerización de actividades, la caída de la sindicalización (que aumentó de 0 a 60% luego del retorno a la democracia, para caer posteriormente al 20%), el retiro del gobierno de los Consejos de Salarios y del prácticamente inoperante valor del Salario Mínimo Nacional.

La caída en el empleo industrial es moderada en la década del setenta, con una aceleración en los ochenta. Con la apertura comercial al MERCOSUR y el atraso cambiario, sufre un descenso drástico en los noventa. En tan solo dos décadas el empleo industrial cayó a la mitad, en tanto los servicios incrementaron su participación en casi 10 puntos porcentuales y el comercio en casi 4%. El otro gran empleador urbano, el Estado, reduce su participación en la PEA ocupada en casi 8 puntos porcentuales, solo en la década de los noventa.

Como se mencionó anteriormente, la caída del empleo industrial tiene impactos negativos en la





Cuadro 6: Estructura del empleo por categoría de ocupación. Montevideo, 1970–1999

Año	Asalariado privado	Asalariado público	Cuenta propia	Familiares no remunerados	Patrones	Total
1970	50,5	27,7	13,2	1,9	6,7	100
1975	52,3	26,4	14,9	0,8	5,6	100
1980	56,1	23,8	15,5	0,9	3,7	100
1986	54,2	21,6	17,4	2,1	4,7	100
1991	54,8	19,6	17,4	2,3	5,9	100
1999	59,0	15,6	19,4	1,7	4,5	100

Fuente: Hintermeister y actualización en base a ECH, INE.

estabilidad del trabajo, en la sindicalización y en el tejido social de los barrios obreros. También el repliegue del empleo público presenta tres efectos claros: desnuda la insuficiencia dinámica de la economía uruguaya, alimenta los niveles de informalidad laboral y, al igual que el empleo industrial, reduce los niveles de sindicalización.

Junto con la estabilización de precios y un significativo atraso cambiario, estos cambios también han contribuido a modificar las condiciones de competencia de las empresas. En ese contexto, se redujo la demanda de trabajo incluso en años de altas tasas de crecimiento económico (se habló de la paradoja de los noventa: crecimiento con mayor desempleo). Una de las estrategias empresariales para enfrentar la creciente competitividad, fue la de romper con la relación laboral clásica representada por los empleos típicos. Estos se caracterizaban por exclusividad (para un único empleador), extensión (jornada completa), contrato (indefinido) y legislación (al amparo de las normas

vigentes).²⁶ Ahora bien, esta modalidad empresarial posee un conjunto de implicancias económicas y sociales. Someramente pueden señalarse:

- Una profundización de la división social del trabajo. Por ejemplo, los servicios de limpieza y seguridad, antes integrados de un modo auxiliar a otras ramas de actividad, pasan a ofrecer independientemente sus servicios en el mercado (tercerización).
- La tercerización lleva a la terciarización. Por ejemplo, los trabajadores de limpieza o seguridad que figuraban como parte de la plantilla de una empresa industrial, pasan a ser registrados como sector terciario, sin haber cambiado su actividad.
- Un cambio en las relaciones sociales asociadas: en algunos casos se concretan procesos de tercerización sin ningún vínculo con el componente técnico-económico: lo único que se está buscando es un nuevo tipo de esquema de relación social que redunde en una reducción de costos para la

²⁶ Calvo y Sucazes, 1993.

empresa. Muchas veces se habla de que se sustituye un contrato laboral por un contrato comercial.

- Según el informe del Banco de Previsión Social (2002), frecuentemente la tercerización tiene entre sus objetivos evadir los aportes a la Seguridad Social (SS). Eso perjudica la recaudación del sistema y a los trabajadores, que no pueden beneficiarse de derechos como el seguro de salud o el seguro de desempleo y que no acumulan ni años ni aportes para asegurar su retiro. Como consecuencia de lo anterior, se produce una creciente diferenciación entre los trabajadores que tienen cobertura social y los que no la tienen, entre los que tienen algunas garantías y los que están en situación precaria, entre los que son permanentes y los temporarios. Además, al asumir la independencia empresarial, los trabajadores, o asumen directamente los aportes o, en aras de mejorar su situación económica presente, los evaden, comprometiendo de ese modo sus ingresos futuros.

Finalmente y como característica crecientemente estructural de la economía uruguaya debe destacarse el incremento de los niveles de desempleo. En 1970 las tasas alcanzaban al 7,5 % de la PEA, en la segunda mitad de esa década treparon al 9% y en los ochenta al 10%. Entre 1990 y 1995 disminuyeron levemente al 9%, para experimentar luego un incremento muy marcado, ubicándose cerca del 16%.²⁷ Este incremento del desempleo afecta en forma particularmente marcada a los sectores de menores calificaciones y a la población más joven.

Desde 1994 resulta claro el crecimiento del desempleo para los niveles educativos medios y bajos. En cam-

bio, los más educados solo aumentan sus niveles de desempleo con la recesión que se inicia en 1999 y luego con la crisis del 2002. La notoria suba del desempleo entre las personas de baja educación —cuyas tasas pasan en la década de menos del 10% a casi el 18%— responde en primera instancia a una reestructuración productiva de las industrias que ocupan a este tipo de trabajadores, como las textiles, las sustitutivas y la construcción en la última fase recesiva. Por su parte, el debilitamiento del Estado como empleador hace más visible la incapacidad de la economía para dar trabajo a sectores de mediana educación. Finalmente, con la recesión que se instala en 1999 y se despliega en la crisis del 2002, también se reducen los empleos que incorporaban trabajadores de calificación media y baja a partir del “efecto goteo” en los servicios y el comercio.

Si las tasas de desempleo de las personas menos educadas son notoriamente más altas que en el resto, mucho mayores aún son las tasas relativas de desempleo de los hogares pobres. Esto es esperable. La alta movilización de la fuerza de trabajo familiar en esos hogares es justamente uno de los recursos centrales para amortiguar los efectos de un contexto laboral adverso. Por su parte el desempleo de los hogares ricos se incrementa mucho menos que el desempleo de la población educada. Esto responde en parte a un proceso endógeno o de selección: los hogares que no enfrentaron altos niveles de desempleo pudieron permanecer en los deciles más ricos de ingreso per cápita del hogar. Otra explicación apunta a la disminución de las tasas de actividad que se registra en esos hogares entre 1998 y 2001.

Una cuarta parte de los integrantes activos de los hogares pobres se encuentra desempleada. Esta agregación ecológica de los problemas de desempleo se

27 CEPAL, 1998; F. Filgueira, 2002.

reproduce cuando la unidad considerada es el barrio. El efecto conjunto de altas tasas de desempleo entre individuos, hogares y barrios plantea dificultades serias a la integración y funcionamiento cotidiano, y favorece la emergencia de desviaciones de los patrones normativos convencionales, que responden más al estrangulamiento de la estructura de oportunidades que a un rechazo al mundo del trabajo. A los diferenciales en las tasas de desempleo que exhibe la población en Montevideo, deben sumarse los diferenciales en los tipos de empleo que el mercado ofrece a la población con diferentes niveles de calificación, predominando las ocupaciones informales y precarias en los sectores menos calificados, pauta que se agudiza en la década de los noventa y con la crisis del 2002.

Los procesos de segregación y segmentación residencial

Los procesos de separación física de las familias con diferente estatus social no constituyen un fenómeno nuevo. Los análisis realizados en el país coinciden en señalar que ya en la década del cuarenta comenzaron a observarse traslados de la población de altos ingresos hacia el este, mientras que en las décadas de los sesenta y setenta, sectores de bajos ingresos se desplazaron de las áreas centrales a las periféricas.²⁸ Estos procesos fueron realizados mayoritariamente por efecto de la coacción económica. Sin embargo, también intervino en algunos casos la coacción física. Algunos sectores bajos fueron forzados por la dictadura militar (1973-1985) a mudarse desde sus lugares de residencia

habitual en las áreas consolidadas de la ciudad, hacia las coronas de la periferia montevideana. Así ocurrió con los conventillos de los barrios Sur, Palermo y Reus al sur, compuestos mayoritariamente por afrodescendientes, cuya población fue trasplantada por la fuerza a barrios periféricos.²⁹ Lo novedoso de las décadas de los ochenta y de los noventa son los tiempos más acelerados y los determinantes con que se producen aquellas transformaciones.

El rápido crecimiento de asentamientos de poblaciones pobres ha sido atribuido fundamentalmente a la crisis económica de los años setenta y ochenta, así como a las diferentes estrategias que desplegaron los hogares más vulnerables bajo la constante presión de la escasez de recursos para satisfacer sus necesidades de vivienda. Los noventa presentan una pauta similar anclada en el modelo de crecimiento con bajo empleo, el impacto ya anotado sobre los sectores de menor calificación, y el efecto devastador de la recesión del final de la década y crisis posterior al inicio del siglo.

Pero es ya a partir de los cambios en las localizaciones de los sectores altos y de las clases trabajadoras en los años ochenta, y del consecuente aumento en la separación física entre ambas poblaciones, que comienza a tomar cuerpo en Montevideo un rasgo ya característico de las ciudades latinoamericanas.

La ciudad se estructuraba a grandes rasgos en cuatro tipos ideales de barrios definidos a partir de su

28 Portes, 1989.

29 Así ocurrió con el emblemático Conventillo de Mediomundo, cuna del candombe, la cultura afrouruguaya y de comparsas como Miscelánea Negra, Morenada (donde se estrenó el músico Ruben Rada) y Cuareim 1080. Sus habitantes fueron desalojados en diciembre de 1978 y días más tarde las cuarenta habitaciones dispuestas en dos plantas del conventillo fueron demolidas por decreto de la dictadura.

Cuadro 7: Estructura barrial de Montevideo en 1996 por variaciones intercensales de población, 1985–1996, según densidad media de cada barrio

Variación intercensal de población	Densidad media de población			
	Baja	Media	Alta	Total
Barrios Expulsores	9,1	20,0	75,0	33,9
Barrios Estables	9,1	60,0	20,0	29,0
Barrios Receptores	81,8	20,0	5,0	37,1
Total	100 (N=22)	100 (N=20)	100 (N=20)	100 (N=62)

Tasas de variación intercensal 1985–96: Barrios expulsos, menor -4%; Barrios estables entre -4% y + 3%; Barrios receptores: mayor a +3%. Densidad bruta de población 1996: Baja hasta 6.000 Hab./Km², Media de 6.000 a 10.000 Hab./Km² y Alta más de 10.000 Hab./km².

Fuente: Elaboración propia a partir de datos no publicados del proyecto *Activos y Estructura de Oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL/PNUD, Montevideo 1999.

composición social:³⁰ Un primer grupo, conformado principalmente por migrantes internos recientes que arribaban a la ciudad en busca de oportunidades laborales, motivados por el abanico de ofertas que brindaban el mercado y el Estado. Un segundo grupo de vecindarios en cuya composición social predominaban obreros que compartían los lugares de residencia entorno a sus lugares de trabajo. Un tercer grupo de barrios heterogéneos y populares, donde confluían asalariados formales e informales, pequeños empresarios y comerciantes; aunque de estratos bajos y medios bajos, la heterogeneidad era su principal característica. Por último, un grupo que tendía a asumir rasgos propios de los guetos urbanos, que se caracterizaban por una alta concentración de precariedades educacionales, sociales y laborales, y que representaban el conjunto de zonas integradas por población que, habiendo quedado fuera del circuito laboral del mercado formal y estatal,

conocía de primera mano los efectos de las nuevas modalidades del capitalismo.

Los cuadros 7 y 8 muestran diferentes aspectos que apuntalan la imagen de una ciudad que ya hacia 1996 sufría transformaciones en la composición social de los vecindarios. Aquellos barrios con menor densidad bruta de población, ubicados generalmente en la periferia de Montevideo, distantes de servicios, sin infraestructura mínima, exhibieron en el último período intercensal las tasas más altas de crecimiento, al recibir importantes contingentes de personas que provenían en su mayoría de otros barrios de la ciudad.

El crecimiento de zonas poco pobladas podría reflejar el “escape” de las clases altas a áreas suburbanas. Sin desconocer que se ha producido un movimiento en ese sentido, la evidencia indica que en este período el mayor crecimiento poblacional se produjo en los barrios con peores configuraciones sociales,

30 Katzman, 2002.

Cuadro 8. Porcentaje de barrios de Montevideo por tipos barriales de acuerdo a la variación intercensal de población según composición social e índice de situaciones de riesgo, 1996

	Barrios Expulsores	Barrios Estables	Barrios Receptores	Total
Composición social del barrio				
Bajo	4,8	22,2	69,6	33,9
Medio	38,1	38,9	21,7	32,3
Alto	57,1	38,9	8,7	33,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Índice de riesgo social del barrio				
Bajo	57,1	38,9	4,3	32,3
Medio	33,3	44,4	26,1	33,9
Alto	9,5	16,7	69,6	33,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Casos	21	18	23	62

Tasas de variación intercensal 1985-96: Barrios expulsos, menor -4%; Barrios estables entre -4% y +3%; Barrios receptores: mayor a +3%. La composición social de los barrios se mide a partir del porcentaje de ocupaciones de alto estatus (profesionales, gerentes, técnicos, etc.) y el índice de comportamientos de riesgo surge de la sumatoria estandarizada de los indicadores de riesgo (maternidad adolescente, insuficiencia educativa y jóvenes que no estudian, ni trabajan ni lo buscan).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos no publicados del proyecto *Activos y Estructura de Oportunidades*, ob.cit.

alta concentración de desventajas y altos índices de riesgo social.

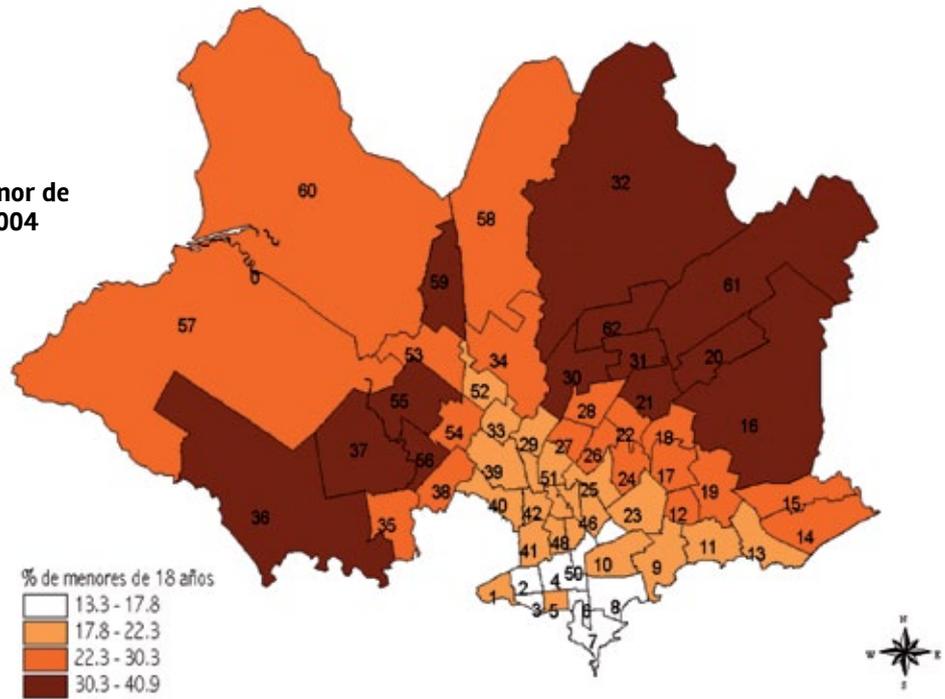
En el marco de esta polarización, existen sin embargo contracorrientes en la localización de los hogares más vulnerables. Los estudios empíricos de Mazzei y Veiga de mediados de la década de los ochenta encuentran que una parte de los asentamientos informales no se distribuye en torno a la ciudad en forma de anillos, sino que tienden a localizarse como “enclaves” próximos a las oportunidades de trabajo (es en ese sentido que los autores definen el fenómeno para

la década del ochenta como de “heterogeneidad de la pobreza”). Las dos formas asumidas por esos enclaves son: la localización próxima a los barrios ricos o la utilización de espacios en el centro de la ciudad en viviendas de mala calidad.³¹ El elemento determinante que une a ambas modalidades de ubicación residencial es la proximidad a zonas de generación de empleo.

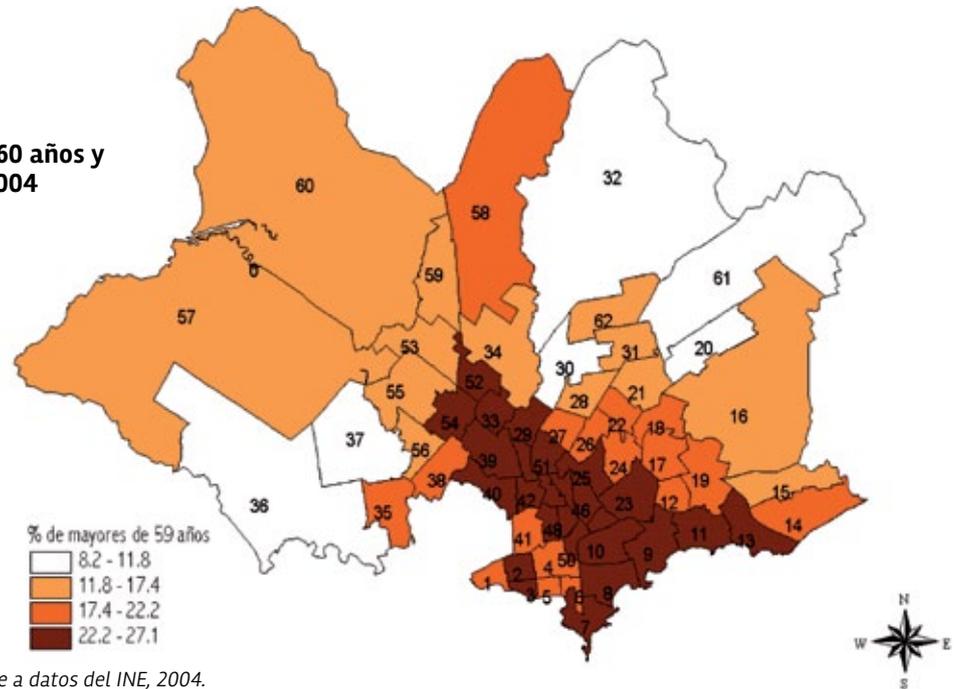
Al mantenimiento de los patrones de localización orientados por oportunidades laborales vinculadas a los servicios, se contraponen una lógica inmobiliaria

31 Portes, 1989.

Mapa 1
Porcentaje de población menor de 18 años en Montevideo, 2004



Mapa 2
Porcentaje de Población de 60 años y más en Montevideo, 2004



Fuente: Ksztman y Retamoso en base a datos del INE, 2004.

que, activada por los cambios en el precio de la tierra urbana, tiende a desplazar a los más pobres de las áreas de mayor densidad, así como de las cercanías de las áreas residenciales. Dentro de ese marco de estancamiento económico, Cecilio, Couriel y Spallanzani (1999) sugieren que la debilidad e inadecuación de las políticas dirigidas a la planificación, gestión y diseño del entramado urbano hicieron una importante contribución al agravamiento de los problemas de la organización espacial de la población de Montevideo.

En el mismo sentido, Nahoum (2002) y Berdía (2002) señalan la existencia de factores sectoriales como determinantes del proceso de diferenciación social de la ciudad y, en particular, del crecimiento de los asentamientos irregulares. La política de vivienda habría contribuido a ese aumento en los últimos treinta años por varias vías: la liberalización del mercado de alquileres que se produce a mediados de los setenta, la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y construcción de viviendas, la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada accesible, el valor del suelo y la propiedad de la tierra.

La desigual carga en la reproducción biológica de la sociedad que asumen los hogares de distintos estratos, se refleja en diferenciales significativos, tanto en las tasas de fecundidad como en las proporciones de madres adolescentes, entre barrios de distinta composición social. Un estudio corrobora para Montevideo el hecho conocido de la alta asociación que se registra entre residencia en un barrio, comportamiento reproductivo de las jóvenes y logros educativos, pero también encuentra que para mujeres de igual nivel de instrucción y del mismo grupo de edad, las tasas

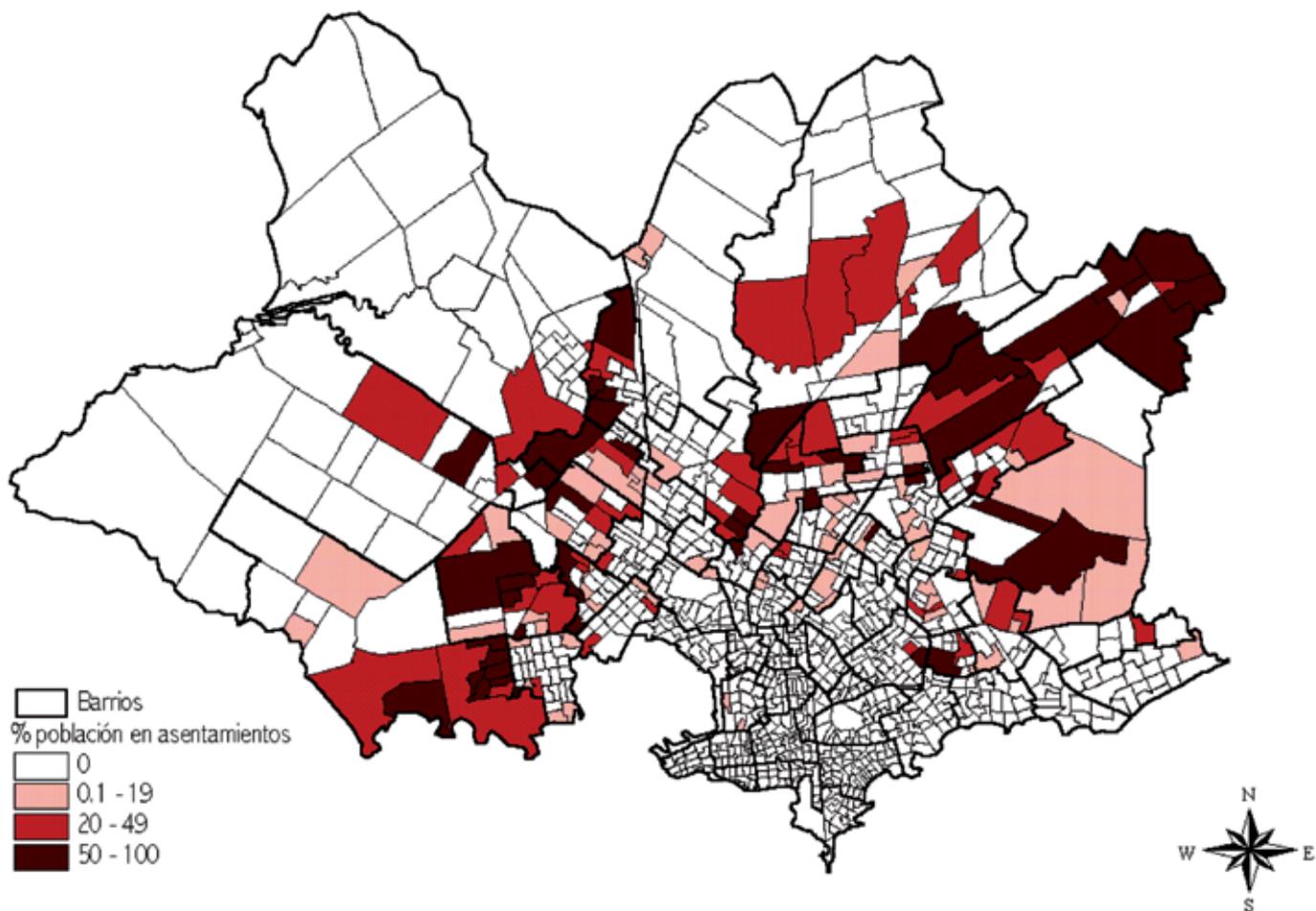
de fecundidad difieren dependiendo de la composición social del barrio en el que reside la madre.³²

Las altas tasas de fecundidad que se observan en las zonas con mayor concentración de desventajas y mayor crecimiento apuntan a que —de mantenerse los diferenciales con las tasas de los hogares de otras áreas de la ciudad— el aumento de la proporción de población en los asentamientos podría deberse justamente a esos comportamientos demográficos diferenciales. A ello, obviamente, se puede sumar el hecho de una migración selectiva hacia esas zonas por parte de las familias que, por su número de hijos, se encuentran con menos recursos para radicarse en otros lugares de la ciudad y se ven obligadas a buscar soluciones “informales” a sus problemas de vivienda. Por otra parte, esos movimientos se ven favorecidos por una suerte de “legitimidad” de hecho de las ocupaciones de terrenos —y a veces de viviendas abandonadas— como alternativas a la obtención del “techo” propio. La fuerte concentración de población joven, hacia 2004, en las zonas periféricas confirma esta impresión general de una fuerte asociación entre ciclo de vida y precariedad, así como sobre los diferenciales de fecundidad que tienden a reproducir y fortalecer una geografía urbana etaria muy marcada.

El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación. En ellos se plasma físicamente el conjunto interrelacionado de situaciones propias de una alta densidad de precariedades. Desempleo, bajos ingresos, alta pobreza, ausencia de protecciones laborales, precariedad ambiental, irregularidad del acceso al “techo” y escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que

32 Kaztman, 1999.

Mapa 3: Porcentaje de la población localizada en asentamientos irregulares, Montevideo, 2004



Fuente: Ksztman y Retamoso en base a datos del INE.

Cuadro 9: Descomposición de la suma total del cuadrado de los desvíos para variables relacionadas con educación, ocupación e ingreso per cápita según barrios de Montevideo, promedios 1986–1988 y 1995–1997

Variable	1986–88			1995–97		
	Suma de los cuadrados			Suma de los cuadrados		
	Total	Intra barrios	Entre barrios	Total	Intra barrios	Entre barrios
Años de educación para personas entre 20 y 40 años	100	79,9	20,1	100	77,3	22,7
Hogares cuyo jefe tiene ocupación de alto estatus*	100	93,2	6,8	100	88,4	11,6
Ingreso per cápita de los hogares	100	81,0	19,0	100	78,8	21,2

* Patrón, gerente, directivo, administrador, etc.

Fuente: Kaztman, 1999.

facilita la movilidad ascendente. Los tres principales niveles de la segregación residencial mencionados por Machado Barbosa³³ —es decir, el nivel colectivo de la interacción social, el de la distancia física y el de los procesos simbólicos— son efectivamente observados en los asentamientos irregulares. Su dinámica de crecimiento es, además, alarmante. Con una tasa acumulativa anual de crecimiento estimada en el 10%, en 1998 se calculaba un total de 30.000 viviendas y 122.500 personas (Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE). Debe recordarse que la tasa anual media de crecimiento intercensal de Montevideo fue del 2,3 por mil. Ya hacia el año 2004 se dibuja en Montevideo un claro cinturón de población asentada en forma irregular en la periferia de la ciudad.

La ubicación cartográfica de los asentamientos irregulares realizados por el INE da cuenta de la proliferación de grandes “manchas” en la periferia de

Montevideo. De la noción de “enclaves” marginales desarrollada por Mazzei y Veiga en 1985, se pasa al de extensiones territoriales de tamaño considerable. De la noción de “heterogeneidad de la pobreza” al de “ciudad fragmentada.”³⁴ La distribución espacial de las clases en la capital del país comienza a presentar entonces características similares —aunque es justo afirmar que no en las mismas magnitudes— al resto de las ciudades de la región.

En el extremo opuesto, el movimiento residencial de los sectores pudientes es también parte de la naturaleza del fenómeno. Aún así, no existen prácticamente referencias a las formas, modalidades y evolución de los vecindarios de hogares de altos ingresos. Las referencias provienen de estudios en otros países. Sabatini y otros (1999) mencionan la ruptura de los patrones tradicionales de la segregación residencial a partir del surgimiento de las comunidades enrejadas, de los

33 Citado por Veiga y Rivoir (2002).

34 Veiga y Rivoir, 2002.

Cuadro 10: Evolución del Índice de Segregación Residencial y el Índice de Disimilitud en los barrios de Montevideo

Variable	Indicador	86-87-88	96-97-98	Variación relativa
Ingreso per cápita del hogar	ISR	16,36	21,94	34%
Ingreso por trabajo del hogar per cápita	ISR	14,49	18,43	27%
Promedio de años de educación de los mayores de 26 años en el hogar	ISR	21,69	26,02	20%
Personas en hogares con jefe de ocupación de alto estatus	Disimilitud	32%	35%	10%
Desempleo	Disimilitud	9%	13%	39%
Ocupados cuentapropistas sin local con menos de 16 años de educación	Disimilitud	13%	17%	28%

Fuente: Cervini, Gallo, 2001. Tesis de grado FCE, UDELAR: *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo, 1986-1998.*

subcentros que aglutinan servicios de todo tipo (empresas, centros de compras, recreación, etc.) y de los corredores de élites que se ubican en las cercanías de asentamientos pobres. Esta configuración es propia de ciudades “fragmentadas”, donde los barrios ricos están rodeados de barrios pobres, y se presentan en barrios cerrados en Buenos Aires, en condominios en Brasil, en la ciudad de México y en Santiago de Chile. Pero es poco lo que se sabe con respecto a los efectos de estos procesos sobre la intensidad y la calidad de la interacción entre desiguales.

De corroborarse esta combinación de fuerzas centrífugas y centrípetas (a las que habría que agregar en algunas ciudades los procesos de gentrificación y sus efectos sobre la morfología urbana), se plantearía la posibilidad de un salto cualitativo en la naturaleza de los procesos de segregación residencial, cuyas consecuencias se apartarían de lo que en décadas pasadas se conoció en San-

tiago de Chile como el “*apartheid* de clases”.³⁵

La bibliografía sobre la dimensión del mundo del trabajo y sus implicancias en el proceso dialéctico de homogeneidad/heterogeneidad, coincide en señalar a la segmentación del mercado laboral como el elemento central de las tendencias a la polarización social. La naturaleza del fenómeno implica características y competencias laborales, y niveles de acceso a los mercados formales, cada vez más parecidos dentro de cada una de las diferentes áreas de la ciudad. Sobre este punto, no caben dudas sobre el desigual “mapa” urbano del desempleo, la informalidad o precariedad del trabajo que se plasma hasta inicios del nuevo siglo.³⁶

Sin embargo, existen matices sobre los cuales es necesario detenerse. Al desarrollar los determinantes se señalaba que el efecto de la crisis económica

³⁵ Portes, 1989.

³⁶ Hardoy, 1987; Portes, 1989; Mazzei y Veiga, 1985.

Cuadro 11: Índice de disimilitud de Duncan para 62 barrios de Montevideo 1986–2004

Indicadores en porcentajes de personas	1986/1988	1995/1997	2002/2004	Variación porcentual 1986–2004
25 a 59 años con estudios bajo la media	31,7	37,0	41,5	30,9
25 a 59 años con solamente hasta primaria completa	30,5	34,1	37,3	22,1

Fuente: Kaztman y Retamoso en base a datos del INE.

produjo el movimiento de sectores medios empobrecidos. Estos movimientos supusieron el asentamiento de nuevos pobladores en enclaves de marginalidad con dinámica propia y tradicionalmente pobres. Los sectores medios con movilidad social descendente se caracterizaban por su pasado reciente vinculado al mundo formal del trabajo; todo lo contrario ocurría con los antiguos pobladores.

Más allá del posible efecto amortiguador del aislamiento social que pueden generar los procesos recién mencionados, no hay duda de que la combinación y perduración de la segmentación laboral y residencial va agudizando la polarización urbana: por un lado, zonas de la ciudad con poblaciones estructuralmente desvinculadas del mercado formal del trabajo, y por otro, áreas exclusivas de los sectores de altos ingresos y clases emergentes. El resultado es la separación física entre los grupos vulnerables a la pobreza y a la exclusión social, por un lado, y los compuestos predominantemente por ocupaciones de alto estatus, por otro. Esta asincronía y falta de “puntos de encuentro” redundan en una confluencia de los efectos de las segmentaciones (laborales y residenciales) en la estructura social, lo que supone entonces una redefinición de la naturaleza de la segregación residencial.

La evidencia relativa a los fenómenos de segregación residencial continúa registrando un proceso que se extiende al nuevo siglo. Los cuadros 9 y 10 muestran distintos índices de evolución de la segregación residencial de Montevideo, construidos en base a distintos indicadores de nivel socioeconómico de los barrios. De todos ellos se desprende un aumento de la homogeneidad en la composición social de los vecindarios, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos.

Si bien aún no se han procesado los datos para el último censo, el proceso de creciente homogeneidad intrabarrial y de segregación interbarrial se constataba con claridad no solo desde 1985 hasta 1998, sino que se evidencia también en el período 1996–2004.







Los efectos de la segregación: comportamientos anómicos y acumulación de desventajas

En los últimos 25 años, la solidez del tejido social uruguayo se ha visto perturbada por señales de fracturas que se manifiestan principalmente a través de cambios en los indicadores de delincuencia y criminalidad.³⁷ En un país considerado “seguro”, tanto en términos absolutos como en la comparación con el resto de la región, tales cambios surgieron sin que paralelamente se produjeran alteraciones significativas en los índices de pobreza, aunque sí se registraron fenómenos de segmentación en la educación, de segregación residencial urbana y, a partir de mediados de los noventa, de segmentación en el mercado laboral entre trabajadores calificados y no calificados.³⁸ Además, la delincuencia ha seguido creciendo a partir de mediados de la década pasada, en que los indicadores económicos y sociales mejoraron sensiblemente. Estos fenómenos plantean la hipótesis de que el aumento de la tasa de delincuencia está vinculado a situaciones de exclusión social. Este apartado examinará las tendencias de los índices de delincuencia nacionales para volcarse posteriormente a una exploración de sus posibles determinantes en la ciudad de Montevideo.³⁹

37 Este apartado se apoya y elabora sobre la base de los trabajos de Ruben Kaztman y Alejandro Retamoso.

38 Kaztman, 1997; PNUD, 2001.

39 Dos advertencias previenen al lector acerca de los límites de esta parte del estudio. La primera se refiere al hecho de que al analizar solamente información secundaria quedan acotadas las hipótesis que pueden ser contrastadas con evidencia empírica, dado que, por ejemplo, ni los datos de registros oficiales, ni los estudios realizados en el país, permiten explorar la significación de contenidos mentales de los delinquentes, o de cambios en su entorno familiar, social y/o económico, como determinantes de sus comportamientos. La

El esquema conceptual general que subyace al análisis de la relación entre las características de la población y los comportamientos delictivos, combina los siguientes tres factores. El primero es el debilitamiento de los lazos con el mercado laboral, proceso que afecta particularmente a los trabajadores menos calificados. Una de sus consecuencias es un aumento de los diferenciales entre trabajadores calificados y no calificados, en ingresos, estabilidad, protecciones asociadas al trabajo y tasa de desempleo.⁴⁰ Un segundo factor, asociado a la urbanización y a las innovaciones tecnológicas, es el crecimiento continuo de la penetración de los medios de comunicación en los estratos más bajos de la sociedad urbana, a través de los cuales, de manera masiva, se difunden y legitiman metas de consumo. Un tercer factor, producto de la conjunción de las transformaciones productivas y el avance de la urbanización, es la progresiva segmentación en los servicios (educación, salud, seguridad social, transporte, seguridad ciudadana, lugares de esparcimiento, etc.) que se agrega a la segmentación del mercado de trabajo. La consecuente separación de potenciales ámbitos de interacción entre las clases, amplía el aislamiento que sufre la población con

segunda limitación se refiere al tipo de delito considerado. Uruguay ha sufrido recientemente desfalcos financieros que barrieron total o parcialmente con los ahorros de amplios segmentos de los estratos medios. La evasión impositiva, los fraudes económicos, la corrupción y el lavado de dinero, son todos “delitos de cuello blanco” en los que un grupo reducido de personas causan daños a la propiedad muy superiores a los que puede producir la suma de los delitos cuyos responsables pueblan las cárceles del país. Esta parte del estudio se limita entonces a explorar las tendencias y determinantes de algunos de los delitos contra la propiedad, como los hurtos y las rapiñas que, por su naturaleza, suelen ser protagonizados por los pobres.

40 Kaztman, 2002.



mayores carencias con respecto a los principales circuitos sociales urbanos.

El aumento de las desigualdades ha sido consistentemente asociado con la delincuencia, un patrón que se ajusta a teorías sociológicas establecidas acerca del rol de la “privación relativa” en el origen de las conductas desviadas.⁴¹ A su vez, la creciente distancia entre la participación simbólica y la participación material de la población con menos calificaciones es una fuente de tensiones anómicas que agudizan esos sentimientos de privación relativa. Por último, el aislamiento crea condiciones que debilitan la adhesión a los marcos normativos generales y transforman los patrones de socialización, favoreciendo procesos de desorganización familiar y liberando espacios donde

los jóvenes exploran nuevas vías, incluyendo las ilegales, para reducir la distancia entre su participación simbólica y su participación material.

Orientado por estas ideas, el análisis de este apartado se divide en cinco puntos. En el primero se discuten aspectos de la inseguridad ciudadana y su sustento en las experiencias de victimización. En el segundo se presenta evidencia sobre la evolución de distintos tipos de delitos. El tercer punto explora las relaciones entre empleo, desigualdad de ingresos y delincuencia en Montevideo. El cuarto punto analiza la distribución en el espacio urbano de las víctimas y de los victimarios, y se relaciona la mayor o menor presencia de estos últimos con distintos atributos de los barrios. Por último, se adosa un colofón.

41 Portes y Hoffman, 2003.

1. Señales de fractura: la inseguridad ciudadana

La inseguridad pública es un fenómeno relativamente reciente en Uruguay y concentrado en Montevideo, puesto que mientras un 55% de las personas adultas mayores en esta ciudad declaraba no sentir seguridad en su barrio, en el interior del país esa preocupación alcanzaba tan sólo al 13%.⁴² “Lo que resulta aún más interesante para un estudio de segregación es que este sentimiento varía por vecindarios. En general, cuanto más pobre el vecindario, mayor el sentimiento de inseguridad entre sus habitantes. Como un ejemplo, mientras menos del 30% de la población de Carrasco —uno de los barrios afluentes de la ciudad— se sentía inseguro en 1999, cerca del 90% se sentía inseguro en Paso de la Arena —uno de los más pobres—”.⁴³

En 1995 la gran mayoría de la opinión pública (90%) percibía la delincuencia y otras actividades ilegales como fenómenos sociales en aumento.⁴⁴ Los hábitos y comportamientos relacionados con el uso de los espacios y los bienes públicos se fueron ajustando a las nuevas expectativas de inseguridad, lo que tuvo, a su vez, significativas resonancias en la economía y en la morfología urbana. Así, las actividades comerciales y los nuevos emprendimientos inmobiliarios comenzaron a organizarse atendiendo a la demanda de seguridad, se incrementó la oferta de seguros contra robos, de agencias de vigilancia, instrumentos de protección personal, portones eléctricos y rejas

42 CEPAL-Enevisa, 2000.

43 Álvarez, 2004.

44 Basañez, Lagos y Beltrán, 1996.

¿En qué se apoya el sentimiento de inseguridad pública en Montevideo? Ya sea como víctima de robo o de intento de robo en su casa o fuera de ella, un 42% de la población manifestaba en 1995 que en los últimos diez años había conocido de primera mano la inseguridad pública.⁴⁵ En 2001, el 28% de los hogares de Montevideo y Canelones declaraba que alguno de sus miembros había sido víctima de delito en los 12 meses previos a la entrevista.⁴⁶ Cabe subrayar que la distribución de los tipos de delito que registran esas encuestas de opinión —hurtos (79%), rapiñas (18%) y lesiones (3%)— es congruente con la que surge de las cifras oficiales del Ministerio del Interior.

2. La evolución de los delitos y de los procesamientos

En las últimas décadas, el incremento de la percepción de temor ciudadano fue acompañado de un aumento de los delitos. Las denuncias realizadas a la policía, por hurtos, rapiñas y homicidios pasaron de 27.000 a comienzos del año 1980 a 71.000 hacia el 2005.

La gran mayoría de los delitos cometidos son contra la propiedad (82%), y dentro de estos las tres cuartas partes corresponden a hurtos. En los delitos contra la propiedad procesados en Montevideo entre 1990 y 2001 se observa un claro aumento de los delitos con violencia —las rapiñas— que pasaron de un promedio de 321 anuales en 1990-94 a un promedio de 566 en el período 2000-2001. El cuadro 12 muestra que la mayoría de los procesados son jóvenes de 18 a 25

45 Kaztman, 1997.

46 Paternain, 2002.



Cuadro 12: Porcentaje de procesamientos por edad según tipo de delito contra la propiedad y año. Montevideo, 1996–2001

Delito y Año	Edad del procesado					
	Total	18–25	26–35	36–50	51–70	70 y +
Hurtos						
1996	100	63,7	22,6	11,1	2,3	0,3
1999	100	67,3	21,6	9,3	1,7	0,0
2001	100	66,2	22,4	9,4	2,0	0,0
Rapiñas						
1996	100	67,5	20,5	9,7	2,0	0,2
1999	100	68,1	21,1	9,5	1,4	0,0
2001	100	73,0	18,2	8,2	0,5	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del INE.

años y que es el comportamiento de esa categoría de edad, particularmente entre los hombres, lo que explica gran parte del incremento de hurtos y rapiñas que se verificó entre 1996 y 2001.

3. Desempleo, desigualdad y delitos

La evidencia presentada en las secciones anteriores mostró que los trabajadores con bajos niveles de calificación experimentaron en Montevideo un fuerte crecimiento del desempleo, del subempleo y del empleo precario, lo que aumentó sus dificultades para satisfacer aspiraciones de consumo a través de vías legítimas. De acuerdo a una conocida teoría, estas situaciones son causa de comportamientos que evaden las “reglas del juego” y explican variaciones entre las tasas agregadas de delitos para distintas categorías sociales.⁴⁷ De

las correlaciones del cuadro 13 se desprende que el aumento de los delitos contra la propiedad, como el hurto y la rapiña, admite una interpretación de ese tipo.

Las cifras señalan una relación muy débil entre la evolución de los delitos y la de la pobreza en el período considerado. En cambio, la relación es fuerte entre la tasa de delitos, la desigualdad y el desempleo. Estas dos últimas variables, a su vez, mantienen una correlación alta entre sí (.817), lo que señala que a las penurias que sufren los trabajadores menos calificados por los bloqueos del acceso al mercado de trabajo, se añade una agudización de su situación de privación relativa, puesto que aun los que al final de la década mantenían un empleo, obtenían por él menores ingresos relativos que al inicio de la década.

Los cambios en las tasas de desempleo y en la desigualdad de los ingresos no explican por qué el 87%

⁴⁷ Merton, 1987.

**Cuadro 13:⁴⁸ Tasas de desempleo, índices de Gini y de pobreza.
Correlación de Pearson con tasas de delitos. Montevideo, 1990–2001, (N=12 años)**

	Delitos contra las personas	Delitos contra la propiedad	Tasas de hurtos	Tasa de rapiñas
Índice de Gini	0,788**	0,842**	0,722**	0,685*
Índice de pobreza	-0,036	0,296	0,336	-0,350
Tasas de desempleo	0,608*	0,647*	0,526	0,901**

** Significativa al nivel de 0,01% (2 colas); * Significativa al nivel de 0,05% (2 colas)

Fuente: Elaboración propia a partir de de datos de la ECH – INE y del PSC del Ministerio del Interior.

del total de las rapiñas se cometen en Montevideo, ni por qué el ritmo de su crecimiento ha sido mucho mayor en esta ciudad que en el resto del país. Si además se toma en cuenta que cerca de tres cuartos del total de las rapiñas procesadas en el año 2001 fueron cometidas por jóvenes varones entre 18 y 25 años, cabe formular la interrogante siguiente: ¿por qué ante circunstancias macro estructurales parecidas, los jóvenes de Montevideo reaccionan en forma diferente a los jóvenes del interior urbano?

A partir de estas evidencias no parece razonable atribuir la mayor carga de violencia en los delitos contra la propiedad en Montevideo solamente a

48 Por el número de casos considerados esta tabla no es prueba de la asociación entre las variables consideradas y menos aún de causalidad ya que carece de otras variables de control, pero sí habilita a argumentar por la plausibilidad de una hipótesis que vincula el desempleo y la desigualdad al aumento de la inseguridad ciudadana, antes que la pobreza. Los coeficientes cercanos a 1 con asteriscos de significación indican una asociación significativa entre las variables en el eje izquierdo (desigualdad o Gini, pobreza y desempleo) con las variables en las columnas (delitos contra la propiedad, personas, hurtos y rapiñas). Como puede observarse estos coeficientes son mayores y significativos en desigualdad y en menor medida en desempleo, no presentando ni la dirección esperada (en dos casos) ni magnitud significativa, en los otros dos, en los casos de la pobreza.

una adaptación de tipo empresarial a la existencia de bloqueos al logro de metas socialmente legítimas. Más bien, esta simple comparación induce a considerar la posible intervención de factores vinculados con fenómenos que son privativos de las grandes ciudades, entre ellos, los que tienen que ver con las segmentaciones en los servicios y con los cambios en la composición social de los vecindarios. Al respecto, todo parece indicar que los barrios con alta densidad de precariedades generan ámbitos de socialización más favorables a la delincuencia que los que predominan en el resto de la ciudad. De ser así, el avance en la comprensión de los cambios en los delitos contra la propiedad requeriría ampliar la mirada más allá de la inestabilidad y precariedad del mercado de empleo actual, incorporando variables contextuales que caracterizan las comunidades barriales.

Una primera constatación de estos resultados se deriva de la lectura del cuadro 14, que explora posibles impactos de los vecindarios sobre la desafiliación juvenil de instituciones que resultan centrales para su acceso al mundo adulto. Así, independientemente de los niveles de educación de sus padres, la proporción de jóvenes de 15 a 24 años no emancipados, que no trabajan, ni estudian ni buscan empleo, es significativamente mayor

Cuadro 14: Porcentaje de varones de 15 a 24 años no emancipados, que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo, por clima educativo del hogar, según promedio educativo del segmento de residencia. Montevideo, 1996.

Tramos de educación	Contexto educativo del segmento			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Hasta 6 años	20,7	16,8	12,0	18,5
Más de 6 hasta 9	19,3	16,0	11,0	16,2
Más de 9 años	16,2	12,4	8,8	10,7
Total	19,7	15,1	9,5	14,9

Fuente: elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kaztman (coord), 1999. La construcción de este indicador incluye tres etapas. Primero se calcula el promedio de años de estudio del jefe y cónyuge. Segundo, para cada segmento se calcula el porcentaje de hogares con baja educación, esto es, en los que dicho promedio es menor a 6 años (equivalente a Primaria incompleta). Tercero, los segmentos censales se clasifican en tres categorías: el "Contexto bajo" que reúne al 30% de los segmentos que tienen mayor porcentaje de hogares con baja educación; el "Contexto medio", que aglutina a los cuatro deciles intermedios y, por último, el "Contexto alto", que reúne al 30% de los segmentos con menor cantidad de hogares de baja educación.

en los barrios con menores promedios educativos. Se puede observar también que para la explicación de las variaciones en los porcentajes de desafiliación juvenil parece ser más importante el efecto del clima educativo vecinal que el del clima educativo familiar.

Son numerosos los estudios que analizan los resultados de la estructura social de los barrios sobre el comportamiento juvenil. Entre esas características, se ha señalado que el clima general de incertidumbre en cuanto al ingreso y el empleo en barrios homogéneamente pobres afecta la capacidad y la voluntad de los vecinos para sostener y alimentar redes de reciprocidad. La debilidad de los tejidos sociales se acentúa cuando los vecinos se mudan con frecuencia, experiencia corriente en familias que —forzadas por las necesidades de sobrevivencia— buscan refugio en viviendas de parientes o amigos o se ven obligadas a desplazarse para conseguir trabajo. En ese contexto

aumentan las dificultades para establecer consensos mínimos en términos de normas de convivencia, se erosiona la capacidad colectiva para controlar y sancionar desviaciones en el comportamiento de los jóvenes con respecto a los patrones convencionales, y crece el riesgo de desorden social en el vecindario.

Algunos estudios iluminan las formas en que bajo esas circunstancias tienden a diluirse los límites entre el trabajo, el ocio y la delincuencia.⁴⁹ En la medida que se torna evidente el carácter incierto del trabajo como vía de mejoramiento del bienestar, y su creciente debilidad como eje de integración a la sociedad, se fortalece la inclinación a recurrir a fuentes no legales como sustitutos o complementos del mundo laboral. A su vez, la concentración de jóvenes "desafiliados" del sistema educativo y del mercado laboral en las calles de los vecindarios pobres, favorece la formación

⁴⁹ Kessler, 2002.

y cristalización de subculturas marginales juveniles, cuya fortaleza varía en relación inversa a la capacidad de las familias y de los adultos de la comunidad local para controlar las conductas antisociales. La falta de ámbitos institucionales de socialización hace que la calle, o la esquina, se transformen para los jóvenes de los barrios pobres urbanos en uno de los principales espacios generadores de identidad y sentido de pertenencia.

Las consideraciones anteriores sugieren que los investigadores deben estar atentos tanto a las motivaciones materiales como a las motivaciones de pertenencia e identidad, reconociendo que la participación en actos delictivos puede ser uno de los requisitos para la integración en la subcultura dominante en el grupo de pares.

De corroborarse la existencia de procesos de este tipo, sería necesario ampliar la perspectiva que considera al delito como una respuesta al bloqueo de las vías convencionales de acceso al consumo, en la medida que deja abierta la posibilidad de que, al menos para jóvenes altamente expuestos a subculturas marginales ya consolidadas, dicho bloqueo no constituya ni condición necesaria ni condición suficiente para la emergencia de conductas delictivas.

En suma, el reconocimiento de procesos de concentración de pobres en barrios pobres lleva a considerar la composición social de los vecindarios como un factor de importancia para la comprensión de las variaciones en las tasas de delincuencia. El “clima social” que se genera en barrios en los que impera la incertidumbre ocupacional, donde tienen escasa o nula presencia los “modelos de rol”, y en los que se generaliza el desaliento con respecto a las posibilidades de mejoramiento autónomo de las condiciones de vida,

no puede dejar de tener efecto sobre las decisiones sobre cómo lograr tal mejoramiento. La vieja hipótesis de Sutherland y Cressey que afirma que “las personas se vuelven delincuentes cuando están en contacto con patrones de comportamiento criminal y también cuando están aislados de patrones anticriminales”, tiene mayor significación cuanto más homogénea es la composición social de los vecindarios que concentran a los hogares con mayores desventajas.⁵⁰ Estas consideraciones invitan a examinar el tema de la distribución en el espacio urbano de las víctimas y de los victimarios.

4. Territorio y delitos

Una de las condiciones que hacen posible relacionar a nivel agregado la ocurrencia de los delitos con el nivel socioeconómico de un vecindario, es la coincidencia de los límites del vecindario con los de las unidades dentro de las cuales se registran los delitos. Esta condición plantea un problema en Montevideo, dado que los delitos se registran para las unidades territoriales correspondientes a las 24 jefaturas policiales del departamento, cada una de las cuales contiene más de uno de los 62 barrios en que está dividida la ciudad y para los que existe información socioeconómica. Utilizando datos censales de 1996, Rafael Paternain avanza en la resolución de este problema clasificando a las jefaturas en cuatro estratos —altas y medias altas, medias, medias bajas y bajas— según las áreas socioeconómicas que abarcan.⁵¹ Según el autor, este

⁵⁰ Sutherland y Cressey, 1960.

⁵¹ Paternain, 2002.





Cuadro 15: Tasa de hurtos y rapiñas según nivel socioeconómico de la seccional policial*

NSE de Sección Policial	Hurtos		Rapiñas	
	1997	2000	1997	2000
Alta y media alta	20,3	18,5	35,3	34,8
Media	31,5	40,8	48,8	51,8
Media baja	31,5	38,8	45,8	46,0
Baja	15,8	18,6	28,6	44,1

*Hurtos denunciados cada 1.000 habitantes; Rapiñas denunciadas cada 10.000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia a partir de PSC (2001) para las tasas y NSE Paternain (2002).

procedimiento permite dividir la ciudad en espacios socioeconómicos claramente diferenciados en cuanto a la incidencia del delito.

El cuadro 15 muestra, por un lado, que las tasas más altas de delitos denunciados se registran en las seccionales policiales ubicadas en áreas de mayor densidad de sectores medios, y por el otro, que en el trienio 1997-2000 se produce un leve descenso de los delitos contra la propiedad en los barrios pudientes y un aumento en todos los demás, siendo marcado el crecimiento de las rapiñas en los barrios de nivel socioeconómico más bajo.

Si el traslado de los agresores a las áreas privilegiadas resulta racional desde un punto de vista empresarial estricto, las cifras del cuadro ponen en cuestión las condiciones que hacen posible ese movimiento. Al menos tres parecen importantes. La primera es la capacidad de los ricos para movilizar recursos en defensa de su propiedad. La segunda es la visibilidad de los delincuentes, la que crece en relación directa con los procesos de segregación residencial. Estos dos factores ayudan a comprender por qué los delitos en Montevideo se concentran en los barrios de sectores

medios, donde los recursos para la protección son menores y la presencia de los pobres en las calles pasa más desapercibida que en las áreas socioeconómicas altas y medias altas. La tercera condición es el grado de profesionalismo de los delincuentes. En su análisis de los criterios de victimización incorporados en los códigos de los ladrones profesionales en el Gran Buenos Aires, Miguez señala criterios morales (no robar a los más carenciados) y de eficacia (el tamaño del botín) como guías para la selección de las víctimas. El respeto a estos criterios requiere la planificación necesaria como para al menos tener “un mínimo de información sobre la situación patrimonial de las víctimas.”⁵² El crecimiento de la participación juvenil en los delitos contra la propiedad seguramente implica cambios en esas orientaciones. De hecho, para Miguez, ese tipo de código profesional está ausente entre los jóvenes delincuentes de su zona de estudio. En cambio encuentra una mayor tendencia a la improvisación, a la falta de voluntad para diferir gratificación, y a una mayor carga de resentimiento hacia la sociedad

52 Miguez, 2002.

establecida, todo lo cual reduciría el margen, tanto para la planificación, como para el balance racional de ventajas y desventajas entre alternativas de acción. Cuando además se toma en cuenta el carácter imprevisto que prevalece en los delitos juveniles, de incidencia creciente, este conjunto de factores ayuda a entender por qué los delitos contra la propiedad comienzan a aumentar en los mismos barrios pobres.

5. Colofón: afinando el marco conceptual

A lo largo de esta sección hemos tratado de examinar los puntos de encuentro entre una perspectiva “empresarial” del delito, que pone el acento en las respuestas adaptativas a las transformaciones del mercado, y una perspectiva territorial, que pone el acento en respuestas a cambios en la composición social de los vecindarios. A los efectos de configurar un cuadro que brinde apoyos a la identificación de esos puntos de encuentro reexaminamos brevemente la escasa información disponible. ¿Cuáles son las características principales de ese cuadro entre 1990 y principios del siglo XXI?

Primero, sabemos que Montevideo experimentó un significativo aumento en sus tasas de desempleo y en la desigualdad de los ingresos salariales, y que en ambos casos se produjo una ampliación de la brecha entre trabajadores calificados y no calificados.⁵³ Como se mostró en páginas anteriores, desempleo y desigualdad están estrechamente asociados al aumento de los delitos contra la propiedad en el período 1990-2001.

En segundo lugar, en el año 2000 la totalidad (99%)

de los hogares de Montevideo ubicados en el 10% más bajo de la distribución del ingreso poseía al menos un aparato de televisión. Dado el énfasis que coloca la cultura nacional en los valores de igualdad, hay una alta probabilidad de que las metas de consumo que se difunden a través de esos medios sean asumidas como aspiraciones legítimas por todos los montevideanos. Bajo tales circunstancias, la creciente desigualdad no puede dejar de producir sentimientos de privación relativa, alimentando la tensión anómica entre metas y medios institucionales. Una de las respuestas a esa tensión es apropiarse de lo ajeno.

También sabemos que con el aumento de la concentración territorial de hogares y personas afectadas de manera similar por los cambios en el mercado de empleo y en la distribución del ingreso, la composición social de los barrios de la ciudad se ha vuelto más homogénea en el período referido.⁵⁴ Estudios que combinan rasgos de los vecindarios, de los hogares y de los individuos, nos informan también que la composición social del vecindario afecta de manera significativa los comportamientos de riesgo de niños y jóvenes, con independencia de los niveles de ingreso y de años promedio de estudio de los hogares.⁵⁵ Por otra parte, resultados de estudios etnográficos señalan un repliegue de los adultos en torno al control de los espacios públicos del vecindario, indicando que la comunidad y las familias están perdiendo el tono muscular necesario para controlar a sus adolescentes y jóvenes. En los guetos urbanos también se verifica un repliegue de la presencia del Estado; hay ausencia de la policía. El vacío resultante es ocupado por

⁵⁴ Kaztman, 1999.

⁵⁵ Sabatini y otros, 2002; Kaztman, 1999.

⁵³ Kaztman, 2002; Vígorigo, 2002.

Cuadro 16: Porcentaje de barrios de Montevideo por tipos de barrio de acuerdo a la variación intercensal de población según TTDP*

TTDP	Barrios expulsores	Barrios estables	Barrios receptores	Total
Baja	38,1	44,4	17,4	32,3
Media	42,9	38,9	21,7	33,9
Alta	19,0	16,7	60,9	33,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Casos	(21)	(18)	(23)	(62)

*Tasas de variación intercensal 1985–06: Barrios expulsores, menor –4%; Barrios estables entre –4% y +3%; Barrios receptores: mayor a +3%. La tasa de delincuentes se agrupó en terciles.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Censo de INE y procesamiento de datos del Ministerio del Interior.*

otros “circuitos básicos de socialización individual y grupal”⁵⁶ conformados fundamentalmente por grupos de jóvenes “desafiliados” que se convierten en referentes importantes para las nuevas generaciones.

Estas circunstancias favorecen la emergencia y consolidación de subculturas marginales que dan prioridad a las vías no legales para alcanzar las metas generales de consumo. La temprana exposición de adolescentes a la influencia de esas subculturas puede encaminarlos hacia esas vías, aun antes de tener experiencias personales que pongan a prueba la eficacia de las vías convencionales. A su vez, los hábitos y actitudes allí adquiridas pueden desalentar la incorporación al mercado laboral, o motivar la búsqueda de trabajos ocasionales sólo para complementar ingresos obtenidos por vías que consideran eficaces, situación cercana a lo que Kessler describe como “el desvanecimiento de las fronteras entre las actividades legales e ‘ilegales’”. Nótese que en estos casos hipotéticos se invierte la secuencia

causal, siendo la predisposición hacia el delito lo que define la situación de empleo, y no lo contrario.

Otro eslabón importante en la estructura causal, que relaciona el desempleo con los delitos juveniles, se localiza en los estereotipos de los empleadores sobre la población que reside en las “zonas rojas”. La estigmatización de los jóvenes de esos barrios reduce sus oportunidades de empleo, convirtiéndose, de ese modo, en un factor causal adicional para desalentar su búsqueda y para desviar la atención hacia fuentes alternativas de ingreso.

La incorporación de consideraciones territoriales en la interpretación del aumento de los delitos lleva, además, a prestar importancia a los factores que actúan sobre la densidad del tejido social de los barrios pobres. Aquellos que consolidaron sus instituciones y definieron el tono de la convivencia antes de la crisis del mundo del trabajo —como ocurre en Montevideo con los viejos barrios obreros o los barrios populares que mezclan hogares de distinto origen étnico o

56 Sain, 2003.

nacional— se presentan como comunidades con mayor capacidad que las de reciente formación para ejercer controles sobre la socialización de sus jóvenes.⁵⁷ Bajo tales circunstancias, es esperable que la densidad del tejido social amortigüe el impacto del desempleo sobre el surgimiento de comportamientos marginales. En otros barrios pobres —en particular en aquellos con alta inestabilidad residencial y que incorporan una proporción importante de los expulsados de la ciudad por falta de oportunidades de trabajo permanente— la baja densidad del tejido social puede potenciar la relación entre desempleo y delincuencia, o la emergencia de una subcultura marginal puede contribuir a mantener cierto aislamiento entre la evolución del empleo y la de los comportamientos delictivos.

Aunque la información disponible no permite adelantar respuestas a los interrogantes planteados, los datos del cuadro 16 sobre la relación entre la estabilidad de los barrios y sus tasas de delincuencia, parecen ofrecer cierto apoyo a estas suposiciones. Las cifras permiten observar una concentración significativa de delincuentes procesados en los barrios que recibieron mayores contingentes de población entre 1985 y 1996.

Los resultados son consistentes con hallazgos de estudios que muestran una alta asociación entre la estabilidad residencial, la formación de redes sociales locales que apuntalan los vínculos de las personas con sus barrios, y la criminalidad.⁵⁸ También es posible que la inestabilidad residencial active una sinergia negativa cuyo resultante es el mantenimiento de altas tasas de rotación de hogares.

Si bien la presencia del delito en áreas con alta concentración de desventajas puede atribuirse al desorden social que provoca esa situación cuando no es contrabalanceada por esfuerzos colectivos para la construcción de patrones de convivencia, cabe considerar la posibilidad de un orden social impuesto por liderazgos empresariales de negocios marginales importantes, como la droga, los desarmaderos de autos, la prostitución o el juego clandestino. Para estos negocios, el mantenimiento del orden social y/o físico puede ser una forma de desactivar eventuales protestas vecinales, o de desviar la atención policial de las actividades que realizan, o de cumplir con una parte de un convenio con las autoridades policiales, explícito o tácito, a través del cual se logra cierta impunidad a cambio de la contribución al mantenimiento del orden. 

57 Kaztman, 2001.

58 Sampson, 1999; Perkins y Taylor, 1996.



A modo de cierre: mejoras estructurales y persistencia de las fracturas (2004–2013)

La caída del desempleo, el aumento de las tasas de empleo y el importante incremento del salario real de la población residente en los centros urbanos —y en particular en el área metropolitana de Montevideo— son datos fácilmente constatables en el período que va de 2004 a 2013. Su impacto sobre los problemas de segregación social y fractura ciudadana, de ser simétricos los efectos de las variables independientes, debieran haber mejorado estas realidades. Sin embargo, lo que parece claro es que una vez instalada la fractura ciudadana, no es elástica en forma simétrica a las variables estructurales que la causaron. En otras palabras, el empleo y el salario poseen un efecto claro sobre la cohesión social cuando estas variables se deterioran, pero no tienen un efecto simétrico positivo cuando estas variables mejoran. Una vez instalada la fractura ciudadana, su reversión exige un esfuerzo que va más allá de la recuperación del empleo y del

salario, o al menos requiere una movilización mucho más sinérgica de algunos de sus factores causales.

El incremento en las tasas de delincuencia en Montevideo, y la persistencia de claras segregaciones en la distribución espacial de la población, indican que se requerirá más que las meras mejoras materiales para revertir el proceso de fractura ciudadana y privatización de bienes y espacios otrora considerados públicos. El deterioro del tejido social de la ciudad no se beneficia tampoco de una administración municipal que no parece apta para dotar a Montevideo de una sensación de autoridad pública dirigida a frenar la apropiación corporativa de sus recursos fiscales y regulatorios.

Pero la razón fundamental por la cual este proceso es de difícil reversión, es que ha generado circuitos viciosos que retroalimentan la fractura y el distanciamiento material y simbólico de las clases

sociales en el espacio y en las esferas de interacción centrales: empleo, educación, consumo. Estos circuitos viciosos poseen puntos de partida claros: destrucción del empleo; aumento de la pobreza; infantilización de la pobreza; segregación y expulsión del sistema educativo de los sectores de menores recursos; aumento sostenido de las tasas de privación de libertad de los jóvenes de estos sectores; creciente segregación residencial de las clases sociales en el territorio, y fortalecimiento de mercados ilegales de alta rentabilidad, con el potencial destructivo del tejido social que esto trae aparejado, dado por la aparición y expansión del narcotráfico y el acceso a armas de la población menos favorecida.

Ahora bien, una vez instalados estos procesos, la aparición de mayores opciones de empleo y mejores salarios en esta población, así como la expansión de programas sociales que llegan a estos sectores, se dan de bruces contra la consolidación de códigos, comportamientos y miedos de toda la población, ordenados desde la segregación y el creciente distanciamiento en la cotidianeidad de estas mismas clases sociales. La confianza perdida de la población en sus mecanismos de movilidad social y protección no se recupera en forma automática por el movimiento positivo de las bases estructurales de la integración social ancladas en el trabajo y en el empleo. Para que ello suceda, debe operar también en forma positiva otro conjunto de factores que dan credibilidad a la promesa de reversión de la “ciudad fracturada”. Políticas urbanas que ataquen las dinámicas ya instaladas de segregación residencial; confianza en la autoridad municipal; confianza y respeto a la autoridad policial; ataque

masivo a las fuentes de negocios ilegales de alta rentabilidad; apuesta a instrumentos alternativos a la privación de libertad (las cárceles operan hoy como verdadera escuela del crimen) y al endurecimiento de pautas criminales; percepción por parte de los jóvenes de los sectores populares de una disminución del estigma que cargan por atributos vinculados a la edad y el barrio, y recuperación de los espacios públicos policlasistas; todas estas son condiciones *sine qua non* para empezar a atacar la fractura ciudadana que posee en la morfología y dinámica de la propia ciudad y sus grandes subsistemas, su causa actual fundamental.

Por último debe consignarse algunos esfuerzos consistentes de la política pública para revertir la ciudad fracturada montevideana. Uno de ellos, iniciado en 2005, y resultado de acciones nacionales, municipales y ciudadanas, es la recuperación del barrio Goes, otrora polo dinamizador de la economía, el empleo, la industria, el consumo y la sociabilidad montevideana. El programa *Renová Goes* se articuló a partir de un abanico de iniciativas: la reinauguración del Mercado Agrícola de Montevideo (junio 2013), la refacción proyectada de las fachadas de las viviendas del barrio Reus al norte, la apertura en 2012 del Centro Cultural Terminal Goes (con espacios para muestras, bibliotecas y salas de espectáculos), la construcción de complejos habitacionales, y la reconversión de plazas en centros de recreación, esparcimiento y encuentro entre distintos sectores y edades. Cien años después de su despegue, y tras varias décadas de deterioro (que incluye el cierre de la fábrica Alpargatas —una de las primeras empresas de cobertura latinoamericana— la instalación de mafias territoriales —“Los Tumanes”—, la proliferación de bocas de pasta base después de la

crisis del 2002 y la conversión de sectores del vecindario en una virtual “zona roja”), el barrio Goes parece volver sobre sus pasos e intenta abrirse a un círculo virtuoso que engloba apuestas habitacionales, comer-

ciales, arquitectónicas, culturales y fundamentalmente ciudadanas. La comprensión cabal del esfuerzo se enmarca en una convicción simple: construir ciudad es, en definitiva, construir ciudadanía.



Bibliografía

- ALFONSO, Javier, “La joya de Goes”, *Semanario Búsqueda*, Montevideo, semana del 4 al 10 de julio de 2013.
- ALTIMIR, Oscar, “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en *Desarrollo Económico*, vol. 37, No.145, Buenos Aires, abril–junio, 1997.
- ÁLVAREZ, María José, “Moving to a Golden Ghetto”, Sociology Department, University of Pittsburgh, Pittsburgh: PA, documento inédito, 2004.
- ÁVILA, Soledad, BARÁIBAR, Ximena y ERRANDONEA, Fernando, “Modalidades de participación popular urbana en los 90: los asentamientos irregulares en el área Metropolitana de Montevideo”. Montevideo, IPES-UCU, 2003. Mimeo.
- BARRÁN, José Pedro y NAHUM, Benjamín, **Battle, los estancieros y el Imperio Británico. El nacimiento del batllismo**, Tomo 3, Banda Oriental, Montevideo, 1979.
- BASAÑEZ, M., LAGOS, M., y BELTRÁN, T. *Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro*, Santiago de Chile, 1996.
- BERDÍA, Adriana, Políticas Sociales, 2002, disponible en: (<http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos>).
- BORJA, Jordi y MUXÍ, Zaida, **El espacio público, ciudad y ciudadanía**, Diputación provincial de Barcelona, Barcelona, 2000.
- BRENNER, Neil, “Tesis sobre la urbanización planetaria”, en *Revista Nueva Sociedad*, Número 243, enero–febrero de 2013, pp. 38–66.
- CABELLA, Wanda, *Análisis de situación en población–Uruguay*, Montevideo, Comisión Sectorial de Población, Agosto de 2012.
- CALDEIRA, T., **City of Walls: Crime, segregation and citizenship in São Paulo**, Berkeley, University of California Press, 2000.
- CALVO, C. y SUCAZES, D., “Algunas Restricciones al empleo: estudio basado en la encuesta de hogares”, INE, Montevideo, 1993.
- CENCILIO, Marta, COURIEL, Jack y SPALLANZANI, Mario, **La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo**, Universidad de la República – Facultad de Arquitectura, Montevideo, 1999.
- CEPAL–ENEVISA, *Cómo envejecen los uruguayos*, CEPAL, Montevideo, 2000.
- CERVINI, María, y GALLO, Mariana, “Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo: 1986–1998”, Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, 2001.
- COURIEL, Jack, **De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo**, Trilce, Montevideo, 2010.
- DE LEÓN, Eduardo, “Pobreza, desigualdad y vulnerabilidad: Elementos para un marco teórico metodológico de abordaje de una Agenda Social integral en las Periferias de Montevideo”, Documento de trabajo para la IMM. Montevideo: IDES–IMM, 2002.
- (coord.), **Cultura juvenil en los bachilleratos y educación media superior en Uruguay**, ANEP, Montevideo, 2003.

- “Visiones valorativas y desarrollo en el caso uruguayo”, PNUD, Trabajo presentado en las Jornadas realizadas en Montevideo, Mimeo, junio de 2006.
- DUHAU, Emilio, “La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis”, en revista *Nueva Sociedad* N.º. 243, Enero-febrero de 2013.
- FILGUEIRA, Carlos, *Introducción*, en González Mariana, *Las redes invisibles de la ciudad*, CIESU, Montevideo, 1992.
- 1983. “Educar o no educar: ¿es este el dilema?”, en *Revista de la CEPAL* N.º 21, 1982, pp. 55-78.
- y FILGUEIRA, Fernando, **El largo adiós al país modelo**, Arca Kellogg Institute, Montevideo, 1994.
- y FILGUEIRA, Fernando. “Domando la reforma del mercado: política de la reforma del Estado social en Uruguay”, Mimeo, 1996.
- FILGUEIRA, Fernando, *El Estado Social centenario. El crecimiento hasta el límite del Estado Social batllista*, en **El largo adiós al país modelo**, Arca Kellogg Institute, Montevideo, 1994.
- “Between a rock and a hard place”, Mimeo, 1998.
- El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*, en Bryan Roberts (ed.) **Ciudadanía y política social latinoamericana**, FLACSO, San José de Costa Rica, 2000.
- “Los bienes públicos y las políticas sociales” en *Todavía, Pensamiento y Cultura en América Latina*, No. 3, Fundación OSDE, Buenos Aires, 2003.
- “The Reform of the Social Sector: Statism, Inequality and Privatisation by Default” en *Social Watch Report, 2003. The Poor and the Market; International Citizen’s Progress Report*, Third World Institute, Montevideo, 2003.
- “Prólogo”, en: Jack Couriel, **De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana del Gran Montevideo**, Trilce, Montevideo, 2010.
- GENTILE, Michael, “Divided Post-Soviet Small Cities? Residential Segregation and Urban Form in Leninskogorsk and Zhyryanovsk, Kazakhstan” en *Geografiska Annaler, Series B, Human Geo.* Vol. 86, No. 2, 2004.
- GERMANI, Gino, “La ciudad como mecanismo integrador”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, No. 3. Jul.-Sep., 1967, pp. 387-406.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés y SVAMPA, Maristella., “Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo”, Mimeo, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- GONZÁLEZ, Mariana, **Las redes invisibles de la ciudad**, CIESU, Montevideo, 1992.
- HARDOY, Jorge, SATTERTHWAIT, David, **La ciudad legal y la ciudad ilegal**, Grupo Editor Latinoamericano, Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo- IIED-América Latina, Buenos Aires, 1987.
- HIRSCHMAN, Albert O., **Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados**, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1977.
- **Interés privado y acción pública**, Fondo de Cultura Económica, México DF, 1986.
- KAPLÚN, Gabriel, “Culturas locales de jóvenes globales (o al revés)”, Versión electrónica, 2008.

KAZTMAN, Rubén, “Marginalidad e integración social en Uruguay” en *Revista de la CEPAL*, N.º. 62, Santiago de Chile, 1997.

— (coord), 1999, *El Vecindario Importa*, en **Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay**, CEPAL, Montevideo, 1999.

— “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL* N.º. 75, Santiago de Chile, 2001.

— *Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, en Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (eds.), **Trabajo y Ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina**, CEBRA, Montevideo, 2002.

— **La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana**, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

— FILGUEIRA, Fernando y ERRANDONEA, Fernando, *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*, en Alejandro Portes, Bryan Roberts, y Alejandro Grimson, (Editores), **Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo**, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.

KESSLER, Gabriel, *Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes*, en Sandra Gayol y Gabriel Kessler (compiladores), **Violencias, Delitos y Justicia en la**

Argentina, Manantial–Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2002.

MARTORELLI, Horacio, **Sociedad urbana**, Colección *Nuestra Tierra*, Volumen 14, Nuestra Tierra, Montevideo, 1970.

MAZZEI, Enrique y VEIGA, Danilo, *Heterogeneidad y diferenciación social en áreas de pobreza extrema en La nueva crisis urbana. Pobreza extrema y pequeñas empresas*, CIESU–Banda Oriental, Montevideo, 1985.

—y VEIGA, Danilo, **Pobreza urbana en Montevideo**, CIESU–Banda Oriental, Montevideo, 1985.

MERTON, Robert K., **Teoría y estructura social**, FCE, México DF, 1987.

MIGUEZ, Daniel, *Rostros del Desorden*, en Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel, (compiladores), **Violencias, Delitos y Justicia en la Argentina**, Manantial – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2002.

MUSSO, Carlos, **Las ciudades del Uruguay. Su origen, evolución histórica y urbanística en el contexto nacional y macro regional y sus perspectivas de futuro**, Facultad de Arquitectura, UDELAR, Montevideo, 2004.

NAHUM, Benjamín, “Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar”, Primeras jornadas uruguayas de asentamientos informales, Montevideo, 2002.

OLIVEN, Ruben George, **Urbanização e mudança social no Brasil**, Vozes, Petrópolis, 1980.

PANIZZA, Francisco, “Late Institutionalisation and Early Modernisation: The Emergence of Uruguay’s Liberal Democratic Political Order”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 29, No. 3, Cambridge University Press, Oct. 1997, pp. 667–691.

- PARNREITER, Ch., FISCHER, K., JAGER, J., KOHLER, P., “Globalización y Desigualdades Territoriales: Hacia una nueva forma de la segregación urbana en la ciudad de México y en Santiago de Chile”, Mimeo, Ponencia presentada en el Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Universidad de Camagüey, 27 al 29 de noviembre de 2002.
- PATERNAIN, Rafael, “Violencia, criminalidad y estructura social. Un análisis microregional de la ciudad de Montevideo”, Mimeo, Montevideo, 2002.
- PELLEGRINO, Adela y KOOLHAAS, Martín, “Retorno e inmigración revierten la tendencia histórica” en *Radio Océano 93.9 FM*, programa “No toquen nada”, 22 de noviembre de 2012.
- PERKINS, D., y TAYLOR, R., “Ecological Assesments of Community disorder: their relationship to fear and crime and theoretical implications” en *American Journal of Community Psychology*, vol. 24, N.º 1, Febrero, 1996, pp. 63–108.
- PNUD, “Informe de Desarrollo Humano en Uruguay”, PNUD, Montevideo, 2001.
- PORTES, Alejandro, *La urbanización de América Latina en los años de crisis*, en **Las ciudades en conflicto**, Mario Lombardi y Danilo Veiga (editores), CIESU–Banda Oriental, Montevideo, 1989.
- *El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional*, en Walton y otros, **Ciudades y sistemas urbanos**, CLACSO, Buenos Aires, 1984.
- y HOFFMAN, Nelly, **Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal**, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- PRATES, Suzana, “El trabajo informal o las relaciones contradictorias entre la reproducción, la producción y el Estado”, Documento de Trabajo, CIESU, Montevideo, 1984.
- PREALC, **Mercado de Trabajo en Cifras 1950–1980**, OIT, Santiago de Chile, 1982.
- Programa de Seguridad Ciudadana, “Informe Analítico sobre violencia y Criminalidad en el Uruguay 1990–2000”, Ministerio del Interior, Montevideo, 2002.
- RAMA, Germán, **La democracia en Uruguay**, Grupo Editor Latinoamericano, Montevideo, 1987.
- REAL DE AZÚA, Carlos, **El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya**, Banda Oriental, Montevideo, 1964.
- RETAMOSO, Alejandro, “El dinamismo poblacional del área metropolitana” en *Estudios sociales sobre educación*, N.º. VIII, ANEP, Montevideo, 1999.
- ROTH, Isabelle–Jasmin, “Ciudades justas. Los problemas del mundo necesitan soluciones urbanas” en revista *Nueva Sociedad*, N.º. 243, enero–febrero 2013, pp. 67–78.
- RIAL, Juan y KLACZKO, Jaime, **Uruguay: país urbano**, CLACSO–Banda Oriental, Montevideo, 1971.
- RODRIGUEZ WEBER, Javier y THORP, Rosemary, “The Political Economy of (Re)distribution with Low Growth: Uruguay 1900 to 1973”, Mimeo, 2013.
- SABATINI, Francisco, “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, *Serie Azul*, N.º 29, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1999.

- CÁCERES G., CERDA J. y GALLEGUILLOS X., “Segregación social en Santiago de Chile: conceptos, métodos y efectos urbanos”, *Serie Azul*, Nº 31, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2000.
- CÁCERES, Gonzalo y CERDA, Jorge, “Residential Segregation Patterns. Changes in Main Chilean Cities: scale shifts and increasing malignancy”, International Seminar on Segregation and the City, Lincoln Institute and Land Policy, 2002.
- SAIN, M. F., “Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso argentino”. Trabajo presentado en International Conference: *Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America*, Utrecht University, Holanda, 26 y 27 de junio, 2003.
- SAMPSON, R., “Systematic Social Observation of Public Spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods”, *American Journal of Sociology*, vol. 105, Nº 3, Noviembre 1999, pp. 603–51.
- SARAVÍ, Gonzalo, “Los Jóvenes y la Calle: Segregación urbana y espacio público en el estudio de la pobreza”, México DF (en prensa), 2003.
- SCHKOLONIK, Chackiel, “América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados”, *Notas de Población*, Celade, CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- SIMMEL, Georg, *Las grandes urbes y la vida del espíritu*, en **El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura**, Ediciones Península, Barcelona, 1986.
- SOLARI, Aldo, “El Fenómeno del ‘Envejecimiento’ en la Población Uruguaya” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 19, No. 2 (Mayo–Agosto, 1957), Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, pp. 437–445.
- SPEIER, Hans, “Historical Development of Public Opinion”, *American Journal of Sociology*, vol. 55, No. 4, Enero, 1950.
- SUTHERLAND, E. y CRESSEY D., **Principles of Criminology**, 6a ed., Lippincott, Filadelfia, 1960.
- THORPE, Rosemary, **Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina**, Washington: BID–Unión Europea, 1998.
- TORRES, Horacio, *El Mapa Social de Buenos Aires, (1940–1980)*, Serie Difusión 3, Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires, 1995.
- UNICEF, **Niños y niñas en un mundo urbano**, UNICEF, 2012.
- VEIGA, Danilo y RIVOIR, Ana Laura, **Desigualdades sociales y segregación en Montevideo**, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2007.
- VIGORITO, Andrea, “La Distribución del Ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997”, en *Revista de Economía* Nº 2, BCU, Montevideo, 2002.
- WALTON, John, *La economía internacional y la urbanización periférica*, en **Ciudades y sistemas urbanos. Economía informal y desorden espacial**, CLACSO, Buenos Aires, 1984.
- WIKIPEDIA, “Conventillo de Mediomundo” http://es.wikipedia.org/wiki/Conventillo_Mediomundo
- WILKIE, John, **Statistical Abstract of Latin America**, UCLA, Los Angeles, 1996.





make.believe



SONY

BRAVIA



Sony Internet TV



Pablo La Rosa





- Cuántos y cómo somos** / Juan José Calvo e Ignacio Pardo
- Mujeres** / Mónica Cardoso
- Letras** / Alfredo Alzugarat
- Movimientos sociales** / Rodolfo Porrini
- Música** / Rubén Olivera y Coriún Aharonián
- Fútbol y otros deportes** / Ricardo Piñeyrúa
- Artes visuales** / Gabriel Peluffo
- Uruguay en el mundo actual** / Gabriel Oddone
- Costas** / Daniel Conde
- Ciencia y tecnología** / Judith Sutz
- Carnaval y otras fiestas** / Milita Alfaro y Antonio di Candia
- Migraciones** / Adela Pellegrino
- Cine y medios masivos** / Rosalba Oxandabarat y Gabriel Kaplún
- Vivienda** / Jack Couriel y Jorge Menéndez
- Turismo** / Carlos Peña
- Mundos rurales** / María Inés Moraes
- Salud** / Miguel Fernández Galeano y Wilson Benia
- Educación** / Gerardo Caetano y Gustavo De Armas
- Teatro y danza** / Roger Mirza y Silvana Silveira
- Iguales y diferentes** / Wanda Cabella y Mathías Nathan
- El agro** / Eduardo Errea y Gonzalo Souto
- Industria** / Raúl Jacob
- **Sociedad urbana** / Fernando Filgueira y Fernando Errandonea
- Derechos Humanos** / Fernando Ordoñez

