

La ciudad fragmentada.

Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo

Ruben Kaztman
Fernando Filgueira
Fernando Errandonea*

Introducción

EN LOS ESTUDIOS REALIZADOS durante la segunda mitad del siglo pasado, la mayoría de los especialistas sobre urbanización comparada en América Latina consideraba a Montevideo como una ciudad modelo, cuyo funcionamiento reflejaba una sociedad de cercanías, culturalmente homogénea, con una temprana universalización en la cobertura de derechos sociales básicos, igualitaria en lo económico y movilizadora en lo político, tanto en el ejercicio democrático de sus partidos como en la acción sindical de sus asalariados.

No hay duda que existe mucho de mito en esa percepción, pero también bastante de realidad. Porque si bien los “cantegriles”, conventillos y “casas de vecindad” de la década de 1950 podían poner en cuestión el nivel de integración social que evocaba aquella imagen, también es cierto que la proporción de la población montevidéana que residía en esos espacios era más reducida, la distribución del ingreso más homogénea y el nivel de riqueza por habitante más elevado, que la que exhibía casi cualquier otra gran ciudad latinoamericana.

El Estado uruguayo cumplía un papel importante en la creación y mantenimiento de este tipo de sociedad. A mitad del siglo pasado, además de regular, junto a los sindicatos, las relaciones capital-trabajo en una industria protegida por el modelo de sustitución de importaciones, el Estado tenía una fuerte

* Los cuatro estudios de base sintetizados en este capítulo contaron con la colaboración de Soledad Ávila, Ximena Baraibar, Gabriel Corbo, Magdalena Furtado, Denise Gelber, Alejandro Retamoso y Federico Rodríguez. Los autores desean destacar que los aportes de los colaboradores mencionados fueron mucho más allá de la búsqueda y procesamiento de información, habiendo realizado cada uno de ellos valiosas contribuciones sustantivas a la elaboración de los estudios de base.

presencia como empleador. Los funcionarios públicos, junto a empresarios y asalariados componían un escenario de trabajadores formales, estables, con cobertura de seguridad social y con salarios de “bienestar”.

La ausencia del gran capital dejaba además un amplio espacio para el desarrollo de las micro, pequeñas y aun medianas empresas de base familiar que atendían las demandas de consumo de aquellos trabajadores. Así, el almacenero, el dueño de posadas, bares y restaurantes, el zapatero, el feriante, el peluquero y los talleres de reparaciones, constituían un “sector informal” peculiar, en muchos casos de origen inmigrante y de menores niveles educativos que las clases medias nativas. Las características de este sector lo alejaban de las actividades marginales de las grandes urbes latinoamericanas, y lo acercaban al pequeño y mediano comercio estable de las ciudades en los capitalismos modernos del periodo keynesiano, asimilable en muchos sentidos a las clases medias.

La crisis económica que comienza a mediados de la década de 1950, el giro desarrollista de cuño liberal que se empieza a gestar en los años setenta y la destrucción definitiva del viejo modelo de desarrollo que se plasma a inicios de la década de 1990, modifican radicalmente la geografía urbana, la morfología laboral y las formas y magnitudes de integración y desintegración social de Uruguay en su conjunto y de Montevideo en particular.

Ya en la década de 1980 se asiste a una ciudad notoriamente distinta de aquella que con base en barrios obreros y barrios heterogéneos forjaba la esencia de la geografía urbana del Montevideo popular. Forman parte de dichas transformaciones el vaciamiento de parte importante del casco central, los “tugurios” que toman el lugar de barrios y viviendas adecuadas, el creciente distanciamiento social entre las clases reflejado en la localización espacial y en el uso de servicios diferenciados, el enrejamiento y retracción de los espacios públicos de los sectores medios residentes en el casco urbano, y la aparición de los asentamientos irregulares producto de la expulsión de la ciudad, y no de la migración a la ciudad.

Las raíces estructurales de esos cambios son claras. La crisis del modelo de sustitución de importaciones, y el giro liberal, aperturista y desregulador del nuevo modelo exportador, modificaron la cantidad, calidad y tipos de trabajo remunerado disponible para la población. También se modificaron el rol del Estado, el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y los precios de la tierra y de las viviendas. Todo ello contribuyó a transformar tanto la estructura y la composición de las clases sociales como su localización en el espacio urbano, lo que a su vez favoreció la emergencia de distintos tipos de respuestas individuales y colectivas en los sectores populares.

Este trabajo procura documentar y analizar este proceso, que tiene un fuerte componente de “destrucción ciudadana”, esto es, la destrucción real de la ciu-

dad material, de sus mecanismos de integración tradicionales y de sus mínimos denominadores culturales comunes. Para ello, el documento se divide en cuatro secciones. En la primera se discute el cambio en el modelo de desarrollo y sus consecuencias sobre el mercado de empleo en Montevideo. La segunda sección examina los cambios en la primacía urbana de Montevideo y, muy especialmente, en su morfología social. La tercera analiza la evolución de la forma más reveladora de la marginalidad, la delincuencia, y discute su relación con cambios en el mercado y en la distribución de las clases en el espacio urbano. La última sección examina una de las formas colectivas, la ocupación ilegal o semilegal de tierras, con que los sectores populares reaccionan ante la insuficiencia de recursos para alcanzar metas legítimas.

Sección A. El mercado de trabajo frente a los cambios en el modelo de desarrollo

Cambios en el modelo de desarrollo

El capitalismo periférico de posguerra

Diversos autores han criticado al modelo sustitutivo de importaciones (MSI) desde el punto de vista económico y social. En esencia, la crítica argumenta que el MSI se apoya en una alianza que define un triángulo antischumpeteriano entre el Estado, la burguesía industrial protegida y sus trabajadores, y que su lógica de funcionamiento inhibe la creación destructiva del capitalismo y favorece las estrategias rentistas. Esto es así porque el Estado extrae recursos de los exportadores de productos primarios (aquellos con verdaderas ventajas comparativas), los empresarios buscan la protección arancelaria, el subsidio y la legalidad de monopolios y oligopolios industriales nacionales y extranjeros, y los trabajadores reciben amplias protecciones, estabilidad laboral y salarios generosos sin que ello requiera una contraparte en productividad.

La población urbana que queda fuera de dicho triángulo sufre las consecuencias de este modelo de diversas maneras. Los actores del triángulo trasladan sus ineficiencias al consumidor por la vía de precios altos. En particular, los trabajadores informales no reciben ninguno de los beneficios de este modelo de acumulación, pero sí sus costos, que se traducen en precios altos o inflación. En un sistema en donde la lógica política, y no la económica, regula la producción y la distribución, quienes se ven afectados por la pérdida de eficiencia y productividad no son los actores integrados al sistema sino quienes están fuera del triángulo.

Las ciudades latinoamericanas y sus masas trabajadoras reflejaban esta realidad distributiva. También lo hacían las clases sociales propuestas por Por-

tes (1995), esto es, las élites estatales y empresariales; la tecnoburocracia estatal y empresarial, los trabajadores formales, la pequeña burguesía informal, y los trabajadores de subsistencia informales. La mayoría de estos últimos no integraba el triángulo del MSI, y se constituía con la población rural o de pequeños pueblos instalada en los amplios cinturones urbanos de las grandes ciudades. Pese a ello, bajo el impulso económico de los años de sustitución de importaciones y la paralela ampliación, especialmente en los centros urbanos, de la cobertura de los servicios del Estado, la esperanza de movilidad social ascendente operó, aun para aquellos que funcionaban en los bordes de los circuitos económicos y sociales principales, como un importante factor de integración social.

Ahora bien. Existe un detalle nada menor a la hora de considerar la crítica social al MSI. Éste se refiere al tamaño o cobertura poblacional del triángulo antischumpeteriano. Es diferente el triángulo brasileño que incorporó a aproximadamente la mitad de la población, que el salvadoreño que no alcanzaba al 20 por ciento. Y radicalmente diferente a esos dos son los casos del Cono Sur, especialmente el uruguayo, donde comprendía aproximadamente el 80 por ciento de una población que se había incorporado a ese triángulo de protecciones ciudadanas en forma temprana, antes de mediar el siglo xx.

Síntesis de las transformaciones que ocurren a partir de 1970 y que tienen fuerte impacto en la reconfiguración del mercado de trabajo en Montevideo

Entre los factores importantes que operaron como trasfondo de las transformaciones en el mercado de trabajo de Montevideo a partir de 1970 se pueden mencionar las siguientes. En primer lugar, se produjo un fuerte aumento en la participación económica de las mujeres, que entre 1970 y 2000 duplicaron su tasa de actividad pasando de 27.5 al 52.5 por ciento.¹ A falta de un dinamismo concomitante en la generación de empleo, dicho aumento favoreció la elevación de las tasas de desempleo globales, la erosión de las condiciones de empleo y la disminución de los salarios.

Segundo, disminuyó el peso del Estado como empleador. Entre 1970 y 1999, el porcentaje de asalariados públicos en el total de la PEA de Montevideo bajó de 27.7 a 15.6 por ciento,² reduciendo la cantidad de puestos de trabajo protegido y estable, lo que a su vez favoreció una mayor rotación entre puestos de trabajo. En la década de 1990 se incentivó el retiro de funcionarios del Estado, se congelaron nuevas incorporaciones y se promovió la concesión al sector privado de obras públicas. El repliegue del empleo público alimentó los niveles

¹ Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de INE y PREALC (1982).

² *Idem.*

de informalidad laboral y redujo los niveles de sindicalización, desnudando además la insuficiencia dinámica de la economía uruguaya.

Tercero, los cambios en la estructura y en la inserción internacional de la economía aumentaron las exigencias de competitividad, produciendo la desaparición de algunas empresas y la reestructuración de los patrones de empleo en otras. Una de las estrategias utilizadas para ello fue la de romper con la relación laboral clásica representada por los empleos típicos.³ Como resultado, entre 1970 y 1990 se produjo un decrecimiento moderado pero sostenido del empleo industrial, que pasó del 32.3 al 24 por ciento de la PEA, caída que se aceleró en la década siguiente con la apertura comercial del Mercosur y el atraso cambiario, llegando en 2002 al 15.9 por ciento.⁴ Estos cambios se tradujeron en menor protección y formalización del trabajo, en un mayor peso relativo del sector terciario y en menores tasas de sindicalización, las que habiendo aumentado de 0 a 60 por ciento luego del retorno a la democracia, cayeron posteriormente al 20 por ciento.

Cuarto, entre 1980 y 2002 creció notoriamente la presencia de los grandes capitales en comercio y servicios, destruyendo una parte importante de aquella “pequeña burguesía informal” que había dado el tono a la clase media montevideana durante la etapa de sustitución de importaciones.

Quinto, ya sea por la vía legal o *de facto*, se observa en todo el periodo una disminución del rol regulador del Estado en las relaciones capital-trabajo, tanto en las contractuales como en las corporativas. Ello se acompaña de un aumento del empleo precario en el sector moderno, ya sea por la vía de la subcontratación de empresas, del “putting out system” o del pago en negro.

Sexto, también se observa un aumento de las crisis recurrentes de corto plazo. Una mucha mayor velocidad de ajuste ante la contracción que ante la expansión ha significado no sólo niveles más altos de desempleo, sino también la generación de empleos inestables, precarios y de baja productividad propios del sector informal.

Por último, la estabilización de precios y el significativo atraso cambiario implicaron que la inflación ya no podía ser utilizada por los empleadores como variable de ajuste. Ese papel lo asumió el desempleo, lo que llevó a situaciones de crecimiento del producto con aumento del desempleo.

El conjunto de estas transformaciones en la demanda privada y pública profundizaron la división social del trabajo. Por ejemplo, las tareas de limpieza y seguridad, antes integradas de un modo auxiliar a otras ramas de actividad, pasaron a ser ofrecidas en el mercado en forma independiente (tercerización).

³Éstos se caracterizaban por exclusividad (para un único empleador), extensión (jornada completa), contrato (indefinido) y legislación (al amparo de las normas vigentes) (Calvo y Sucazes, 1993).

⁴Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares del INE y PREALC (1982).

También se produjeron transformaciones en las relaciones de producción, que en su mayoría no respondieron a una estrategia técnica-económica sino más bien a intentos de reducir los costos para la empresa, lo que en los hechos muchas veces implicó una sustitución de contratos laborales por contratos comerciales. Finalmente, llevaron a una ampliación de la brecha entre las condiciones de trabajo de diferentes trabajadores, en particular en su estabilidad y en sus protecciones. Por ejemplo, según un informe del Banco de Previsión Social (2002), la tercerización alimentó una mayor evasión de aportes a la seguridad social que, además de perjudicar la recaudación del sistema, dejó a muchos trabajadores fuera de los beneficios del seguro de salud y del seguro de desempleo, y sin posibilidades de acumular años y aportes para su retiro. Este proceso aumentó la heterogeneidad entre los trabajadores que gozan de algunas protecciones y los que están en situación precaria, entre los permanentes y los temporarios. A su vez, entre los autónomos, mientras que algunos asumen directamente los aportes, otros los evaden, comprometiendo sus ingresos futuros en aras de mejorar su situación económica presente. Veamos a continuación con detalle los cambios que se produjeron en la situación del empleo desde mediados del siglo pasado.

Cambios en la situación de empleo

La situación de empleo en Montevideo entre 1950 y 1970

En la década de 1950 Montevideo presentaba bajas tasas de desempleo. Según cifras de PREALC (1982), tan sólo un 9 por ciento de trabajadores de la PEA se encontraban en situación de informalidad.⁵ El 30 por ciento de los ocupados uruguayos trabajaban en el Estado y un 40 por ciento en la industria (Thorp, 1998). La ciudad se extendía, pero lo hacía con adecuados niveles de infraestructura y alta cobertura de servicios sociales. Las tasas de analfabetismo más bajas de América Latina (conjuntamente con Argentina), la más alta esperanza de vida al nacer y la mayor cobertura de salud de la región, así lo atestiguan. Ese cuadro social se apoyaba en altos niveles promedio de riqueza. El PIB per cápita nacional era el segundo más alto del continente, en tanto el número de vehículos y teléfonos, y la producción de energía eléctrica (de monopolio estatal) eran, en todos los casos, los más altos de la región (Thorp, 1998; Wilkie, 1996). La distribución bastante equitativa de dicha riqueza (el coeficiente de Gini en la década de 1950 era anómalamente bajo para la región, Altimir, 1997), y la abundante producción de bienes y servicios estatales hacían de Montevideo una ciudad absolutamente atípica en América Latina.

⁵ En el otro extremo del contexto regional se encontraban países como Bolivia, Honduras y El Salvador, en los que en esas categorías superaban el 50 por ciento.

Como se mencionó, estos logros no eran producto de un modelo de acumulación radicalmente diferente al que prevalecía en la región, pero sí de un grado notoriamente mayor de incorporación de la población a dicho modelo. El Estado extraía renta de las exportaciones y la devolvía en forma de bienes, servicios y empleos al resto de la sociedad, en mayor medida que otros países latinoamericanos. Las industrias sustitutivas cubrían una amplia proporción de productos y absorbían una importante masa de trabajadores. Clases medias y clases trabajadoras con empleos estables y salarios altos, sumados a una tercera edad cubierta por adecuadas prestaciones de la seguridad social, garantizaban una demanda continua de bienes y servicios a lo largo y ancho de la ciudad. Por último, la cantidad y continuidad de dicha demanda hacía posible la existencia de una amplia categoría de pequeñas empresas familiares en el comercio, en los servicios y en los oficios, las que componían una “pequeña burguesía informal” cuyas condiciones de vida, estabilidad ocupacional y niveles de ingreso eran muy superiores en Uruguay a los de otros países de la región.

En este escenario, hacia finales de la década de 1950 la mayoría de los emigrantes rurales ya se había instalado en los centros urbanos, con Montevideo como destino preferido. Los barrios de la capital, especialmente los populares, eran o bien muy heterogéneos con sectores medios y aun medios altos, o bien obreros, articulados a la fábrica y a un mundo laboral formal y estable, con una presencia estatal de bienes y servicios de calidad comparable al resto de la ciudad. Entre las décadas de 1950 y 1970 crecía en los márgenes de la ciudad el cantebril, poblado por trabajadores de subsistencia que ya no encontraban espacio en un modelo de acumulación que evidenciaba claros signos de agotamiento. Entre 1970 y 2000 el país y la ciudad asistían al fin de un modelo de desarrollo, de empleo y de integración ciudadana.

La situación de empleo en Montevideo entre 1970 y fin de siglo

A partir de la década de 1970, el crecimiento de la PEA “informal”, atribuible a estrategias empresariales que procuraban evadir los costos salariales y de protección social propios del trabajo formal, comienza a ser mayor que el de una PEA urbana cuyo aumento se debía esencialmente a la incorporación de la mujer al mercado laboral, y no a la migración campo-ciudad. La presencia de esas estrategias empresariales se manifiesta claramente en los estudios que permitieron detectar a los “falsos cuentapropistas”, los que en realidad se vinculaban a empresas como empleados “en negro”, o bajo la modalidad de subcontrataciones individuales o de empresas familiares (Prates, 1984).

La serie de cambios que atraviesa Uruguay entre 1970 y 1994 llevan a la desaparición de gran parte de los puestos de trabajo estable al que accedían

los sectores populares, y preparan el escenario para la radical transformación que se producirá en su mercado de empleo y en su estructura ocupacional entre 1994 y 2002. Si se consideran las caídas del empleo estatal, del empleo industrial en empresas de cinco personas y más (predominantemente formalizado), de la cobertura de la seguridad social en otras ocupaciones, y el incremento en las tasas de desempleo, se puede estimar que entre 1980 y el año 2001 las oportunidades para la población activa de incorporarse a un empleo estable y formalizado se redujeron casi a la mitad.

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 por ciento de la PEA. En la segunda mitad de esa década trepan promedialmente al 9 por ciento y en la década de 1980 al 10 por ciento. Entre 1990 y 1995 disminuyen levemente al 9 por ciento, para experimentar luego un incremento muy marcado, ubicándose cerca del 16 por ciento (CEPAL, 1998 y 2002-2003).

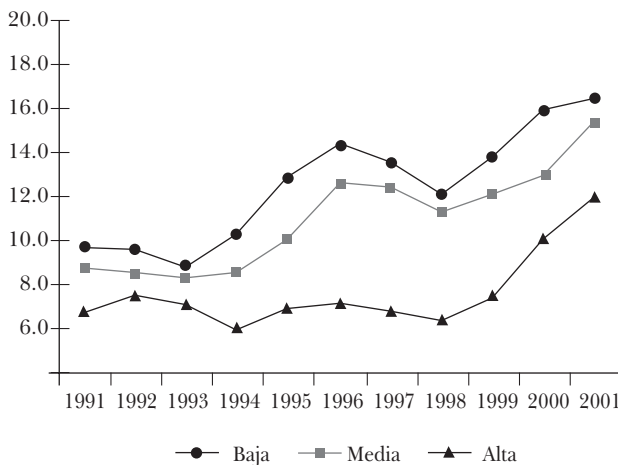
Cambios en la heterogeneidad de las situaciones de empleo y en la calidad de los puestos de trabajo

La evolución de los diferenciales de desempleo

Para la década de 1990, las tasas de desempleo muestran un marcado incremento en todas las categorías de educación. El incremento responde tanto al bajo ritmo de crecimiento de la economía y su posterior crisis, como a la menor demanda de empleo de los sectores productivos, ya sea por la mortalidad de algunas empresas o por transformación estructural e incremento de la productividad promedio de otras, especialmente las más dinámicas.

Desde 1994 resulta claro el crecimiento del desempleo para los niveles educativos medios y bajos. En cambio, los más educados sólo aumentan sus niveles de desempleo con la recesión que se inicia en 1999. La notoria subida del desempleo entre las personas de baja educación, cuyas tasas pasan en la década de menos del 10 a casi el 18 por ciento, 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 también se reducen los empleos que incorporaban trabajadores de calificación media y baja a partir del “efecto goteo” en los servicios y el comercio.

GRÁFICA 1
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO SEGÚN EDUCACIÓN
MONTEVIDEO, ECH, 1991-2001



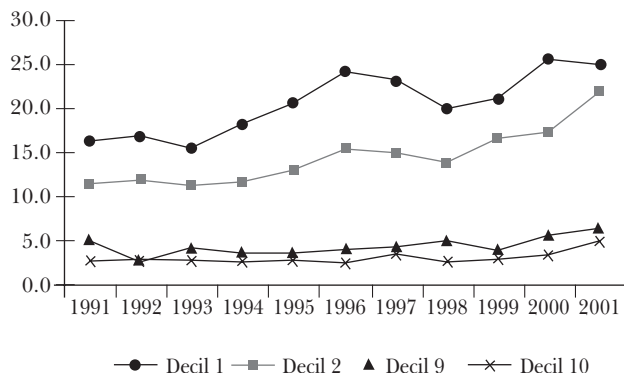
Fuente: Elaborado con base en la Encuesta de Hogares del INE.

Si las tasas de desempleo de las personas menos educadas son notoriamente más altas que el resto, mucho mayores aún son las tasas relativas de desempleo de los hogares pobres (véase gráfica 2). 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, y como muestra la gráfica con claridad, 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 encuentran desempleados. Como veremos en la sección siguiente, esta agregación ecológica de los problemas de desempleo se reproduce cuando la unidad considerada es el barrio. El efecto conjunto de altas tasas de desempleo entre individuos, hogares y barrios plantea serias dificultades a la integración y funcionamiento cotidiano, y favorece la emergencia de desviaciones a los patrones normativos convencionales que responden más al estrangulamiento de la estructura de oportunidades que a un rechazo al mundo del trabajo.

GRÁFICA 2

PORCENTAJE DE DESEMPLEADOS EN EL HOGAR
SEGÚN DECILES EXTREMOS DE INGRESOS
(Calculado como número de desempleados sobre PEA del hogar).
Montevideo, 1991-2001



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta de Hogares del INE.

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. Este es el tema del próximo apartado.

Diferenciales en los tipos de inserción ocupacional

La información ya examinada muestra una reducción significativa del potencial de absorción de empleo de las dos fuentes más importantes de trabajos estables y protegidos, como son las empresas industriales y las dependencias del Estado. Sabemos además que, en el sector privado, el tamaño de las empresas es un buen predictor del tipo de vínculo que establecen los trabajadores con los empleadores. Por ello, para analizar la evolución de los diferenciales en las formas de inserción ocupacional de trabajadores con distintos niveles de educación y focalizar la atención hacia aspectos centrales de los cambios en la calidad de los trabajos, hemos seleccionado tres categorías que, en conjunto, comprenden a la gran mayoría de los ocupados.⁶ Las categorías son: los trabajadores en em-

⁶ A los efectos de controlar los importantes cambios que se produjeron en el nivel educativo de la población económicamente activa en el curso de la década, se construyó una medida relativa donde los niveles bajos correspondieron a los deciles 1 a 3 de la distribución de años de estudio, los niveles medios a los deciles 4 a 7, y los niveles altos a los deciles 8 a 10.

presas de cinco y más empleados; los trabajadores en empresas de menos de cinco empleados, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos, y los empleados públicos.

De acuerdo con la evidencia empírica y a la literatura especializada esperaríamos encontrar una alta proporción de trabajadores protegidos y estables entre los empleados públicos y las empresas de cinco empleados y más. La restante categoría, que sumada al servicio doméstico es la que regularmente se utiliza como medición tradicional del sector informal, incluye tipos de inserción en el mundo laboral en los que abundan los vínculos frágiles con el mundo laboral, los bajos retornos y las malas condiciones de trabajo.

Como se puede observar en el cuadro 1, entre inicios y finales de la década de 1990, en Montevideo se produjeron cambios importantes en la composición por calificaciones de las microempresas sin protecciones, tradicionalmente consideradas como focos de informalidad: aumentó el peso relativo de los trabajadores menos educados mientras se redujo a la mitad el de los más educados.

Como paralelamente se produjo una transformación en sentido inverso en la distribución de los trabajadores por calificación en las microempresas cuyos trabajadores gozaban de protecciones (véanse primeras tres columnas del cuadro 2), el resultado fue una acentuación de los diferenciales en cuanto a calidad del empleo entre trabajadores con distintos niveles de educación.⁷ Ello puede estar indicando tanto la migración de educados hacia empresas grandes como una mejora en la calidad de los trabajos en microempresas vinculadas a servicios modernos (comunicaciones, informática, finanzas, publicidad, diseño, etcétera).

En cuanto a las remuneraciones diarias, la reducción fue muy fuerte en todas las categorías de calificación de los trabajadores en microempresas sin protecciones (tres últimas columnas del cuadro 1). En el caso de los pocos trabajadores con alta educación que en el año 2002 permanecían en esas empresas (poco más del 10 por ciento), la fuerte reducción de sus remuneraciones y del diferencial con los trabajadores de menor educación, posiblemente esté señalando el impacto negativo de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la pequeña burguesía tradicional en comercio, servicios y pequeños talleres industriales. En cambio, el funcionamiento de las microempresas con una mejor inserción en la estructura productiva moderna, reflejada en la menor precariedad y mayor estabilidad de las ocupaciones, parece haber favorecido el cre-

⁷La calidad del empleo se midió por la cobertura de salud y la búsqueda de un segundo empleo por aquellos que ya tenían uno. La aplicación del término “empresas grandes” a las de cinco y más trabajadores es sólo a los efectos de distinguirlas de las microempresas y atiende a las categorías utilizadas en la Encuesta de Hogares del INE.

CUADRO 1

PORCENTAJE TRABAJADORES Y REMUNERACIONES PROMEDIO REALES
(A PRECIOS CONSTANTES DE ENERO DE 2001) EN MICROEMPRESAS CON
PROBLEMAS DE PRECARIEDAD O SUBEMPLEO, POR NIVEL EDUCATIVO,*
MONTEVIDEO, 1991, 1996, 2002

<i>Deciles educativos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores</i>			<i>Remuneraciones diarias</i>		
	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Alto (8 a 10)	23.8	20.6	12.4	71.5	85.3	52.9
Medio (4 a 7)	37.1	39.8	38.7	38.5	44.9	32.7
Bajo (1 a 3)	39.1	39.6	49.0	25.8	30.3	20.0
Total	100	100	100			

*Incluye cuentapropistas no profesionales ni técnicos y trabajadores en empresas de menos de cinco personas.

CUADRO 2

PORCENTAJE TRABAJADORES Y REMUNERACIONES PROMEDIO REALES
(A PRECIOS CONSTANTES DE ENERO DE 2001) EN MICROEMPRESAS
SIN PROBLEMAS DE PRECARIEDAD O SUBEMPLEO, POR NIVEL EDUCATIVO,*
MONTEVIDEO, 1991, 1996, 2002

<i>Deciles educativos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores</i>			<i>Remuneraciones diarias</i>		
	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Alto (8 a 10)	23.4	22.1	36.8	73.9	90.5	98.5
Medio (4 a 7)	44.3	49.5	42.0	44.7	44.5	42.3
Bajo (1 a 3)	32.4	28.4	21.3	33.2	36.9	33.9
Total	100	100	100			

*Incluye cuentapropistas no profesionales ni técnicos y trabajadores en empresas de menos de cinco personas.

cimiento de los diferenciales de remuneraciones según educación (tres últimas columnas del cuadro 2). En efecto, pese a la magnitud de la crisis económica sufrida por el país, las remuneraciones de los más calificados aumentaron en esas empresas, mientras que las del resto de los trabajadores prácticamente se mantuvieron sin modificación.

Veamos ahora qué sucedió con las empresas de mayor tamaño (véanse cuadros 3 y 4). Aquí también hacemos una distinción con base en la presencia o ausencia de precariedad y/o subempleo. En cuanto a las transformaciones en

términos de la calidad de sus recursos humanos, entre las informales notamos el mismo proceso de elevación del peso relativo de los menos calificados y declinación del peso relativo de los calificados ya observado en las microempresas. Como explicación se sugiere el desplazamiento de parte de estos últimos a empresas formalizadas de tamaño similar, o a microempresas también formalizadas que operan en la esfera moderna como proveedoras de servicios a empresas de mayor tamaño. En cuanto a las remuneraciones, el reducido segmento de trabajadores con alta educación que permanece en empresas informales no muestra variaciones significativas entre 1991 y 2002, y lo mismo pasa en el ahora ampliado segmento de trabajadores de baja educación. Los afectados por la crisis son los trabajadores de calificación media.

CUADRO 3

PORCENTAJE DE TRABAJADORES Y REMUNERACIONES PROMEDIO REALES (A PRECIOS CONSTANTES DE ENERO DE 2001) EN EMPRESAS DE CINCO Y MÁS TRABAJADORES, CON PROBLEMAS DE PRECARIEDAD O SUBEMPLEO, POR NIVEL EDUCATIVO. MONTEVIDEO, 1991, 1996, 2002

<i>Deciles educativos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores</i>			<i>Remuneraciones diarias</i>		
	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Alto (8 a 10)	33.1	27.9	23.9	77.5	95.3	78.7
Medio (4 a 7)	37.1	41.9	42.4	59.6	51.1	36.8
Bajo (1 a 3)	29.8	30.2	33.7	25.6	32.3	26.2
Total	100	100	100			

CUADRO 4

PORCENTAJE DE TRABAJADORES Y REMUNERACIONES PROMEDIO REALES (A PRECIOS CONSTANTES DE ENERO DE 2001) EN EMPRESAS DE CINCO Y MÁS TRABAJADORES, SIN PROBLEMAS DE PRECARIEDAD O SUBEMPLEO, POR NIVEL EDUCATIVO. MONTEVIDEO, 1991, 1996, 2002

<i>Deciles educativos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores</i>			<i>Remuneraciones diarias</i>		
	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Alto (8 a 10)	24.2	27.9	29.9	71.7	90.0	86.1
Medio (4 a 7)	43.7	49.0	48.1	49.0	50.0	42.6
Bajo (1 a 3)	32.1	23.1	22.1	34.9	37.4	30.7
Total	100	100	100			

En las empresas grandes formales (véase cuadro 4) se incrementa el peso relativo de los calificados y se observa con claridad el aumento del diferencial de remuneraciones entre los más y los menos educados.

Todo parece indicar entonces la conveniencia de diferenciar al menos dos efectos en los intentos de explicar los crecientes diferenciales de ingresos por calificación que se observan en Uruguay. Un efecto se vincula a las disparidades de ingresos entre los trabajadores del sector formal y el informal. El otro, a crecientes réditos relativos por años de estudio, lo que ocurre únicamente en las empresas formalizadas. Al agregarse ambos efectos, las diferencias de remuneraciones entre los educados en las microempresas formalizadas y los menos educados en las microempresas informales que en 1991 eran de 1 a 3, en 2002 pasan a ser de 1 a 5. Estos resultados apoyan la posición que asocia las crecientes desigualdades a la ampliación del ámbito de funcionamiento de una economía anclada en las nuevas modalidades de crecimiento.

El cuadro 5 muestra un proceso similar entre los empleos en el sector público, que refuerza la tendencia de la década a concentrar a los más calificados en los puestos de trabajo más protegidos y estables, junto a un deterioro importante en las oportunidades de los menos educados de acceder a ese tipo de ocupaciones. Al igual que en las empresas formalizadas, se incrementaron los diferenciales de remuneraciones entre los de alta y baja calificación. Pero un dato importante es que las remuneraciones diarias promedio de los trabajadores del Estado con calificaciones bajas o medias son mayores que en cualquiera de los tipos de empresas considerados. De modo que aun reconociendo el aumento de los diferenciales de ingreso en el empleo público, su importante repliegue probablemente debilitó su tradicional papel amorti-

CUADRO 5

PORCENTAJE DE EMPLEADOS PÚBLICOS Y SUS REMUNERACIONES
PROMEDIO REALES (A PRECIOS CONSTANTES DE ENERO DE 2001),
POR NIVEL EDUCATIVO. MONTEVIDEO, 1991, 1996, 2002

<i>Deciles educativos</i>	<i>Porcentaje de trabajadores</i>			<i>Remuneraciones diarias</i>		
	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
Alto (8 a 10)	42.6	45.5	46.7	55.8	72.3	69.3
Medio (4 a 7)	35.4	35.7	34.5	46.1	56.9	51.6
Bajo (1 a 3)	22.0	18.9	18.8	37.1	44.0	43.6
Total	100	100	100			

guador de los diferenciales de ingreso en Montevideo. Sumado a la evolución antes analizada de los diferenciales de desempleo, estas tendencias apuntan a una ampliación de la brecha en cuanto a condiciones de inserción laboral por educación.

Sección B. Urbanización y primacía urbana en Uruguay

Urbanización y primacía urbana en Uruguay

En contraste con la situación de otros países del continente, los grandes debates sobre la naturaleza, causas y efectos de la urbanización no tuvieron mayor relevancia en Uruguay. En primer lugar, por su tamaño. ¿Qué trastornos y desbalances podía generar una urbanización y concentración acelerada en una sociedad que en la mitad del siglo pasado no llegaba a los 3 millones de habitantes, con poco más del 20 por ciento de su población en las áreas rurales, y tasas de fecundidad que ya en la década de 1950 eran similares a las que caracterizarían al total de América Latina en el año 2000? En segundo lugar, una temprana transición demográfica, una también temprana escolarización y una estructura e inserción productiva en el mundo que hacía de su capital el centro político, económico y social del país, llevaron a que el proceso de urbanización y primacía urbana se fuera desplegando en forma gradual ya desde comienzos del siglo xx.

Estos rasgos de urbanización gradual y temprana moldearon el sistema urbano uruguayo. Montevideo concentraba en la década de 1960 casi la mitad de la población nacional y el 57 por ciento de la población urbana. Como se desprende de la lectura del cuadro 6, el alto índice de primacía urbana que hacía evidente esa centralidad de la capital con respecto a las ciudades secundarias, fue reduciéndose en las últimas décadas. La tasa de crecimiento de Montevideo en el último periodo intercensal (1985-1996) fue del 2.3 por ciento, nivel muy inferior a la del país (6.2 por ciento).

Uruguay se divide en 19 departamentos, siendo Montevideo, que comprende a la capital, el más pequeño. El departamento de Montevideo limita con otros dos, Canelones y San José, que entre 1985 y 1996 crecieron a tasas anuales del 18.5 y 6.9 por ciento, respectivamente. Gran parte de ese crecimiento se debió a desplazamientos desde Montevideo,⁸ que en el periodo 1991-1996 mostró una tasa de migración neta acumulativa de -11.74 por ciento. El bajo crecimiento de Montevideo fue contrarrestado entonces por el

⁸El 14 por ciento de la población de Canelones en el año 1996 no era residente del departamento cinco años antes de la fecha del censo, y el 73 por ciento de éstos provenía de Montevideo (Retamoso, 1999).

CUADRO 6
URBANIZACIÓN Y PRIMACÍA URBANA. URUGUAY, 1963-1996

<i>Indicadores</i>	<i>Año del censo</i>			
	<i>1963</i>	<i>1975</i>	<i>1985</i>	<i>1996</i>
Población total	2'595,510	2'788,429	2'955,241	3'163,763
Grado de urbanización ¹	80.8	83.0	87.3	90.8
Montevideo sobre población total	46.3	44.4	44.4	42.5
Montevideo sobre población urbana	57.4	53.5	50.8	46.8
Índice de primacía urbana ²	7.7	6.3	6.1	5.5
Gran Montevideo sobre población total	50.5	50.6	51.5	51.3
Gran Montevideo sobre población urbana	62.5	61.0	59.0	56.6
Índice de primacía urbana ³	8.4	7.4	7.1	6.6

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 (amanzanadas) en un radio de 30 kilómetros de Montevideo.

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

fenómeno de la metropolización, que se extendió a parte de los departamentos citados.⁹ La infraestructura balnearia disponible en Canelones operó como polo de atracción de familias jóvenes de estratos medios. Muy distinto, por lo que significó en términos de infraestructura, fue el proceso de conurbación de Montevideo a partir de los nuevos fraccionamientos urbanos en áreas rurales. Lo que sí parece una constante en ambos fenómenos fue la naturaleza de los movimientos migratorios: las oportunidades laborales no fueron los motivos de la movilidad residencial. Se trató más bien de una búsqueda de espacios de vivienda con costos inferiores a los de la capital.

Dentro de ese marco se han producido importantes cambios en la ecología urbana. En los últimos 20 años la distribución espacial de la población fue afectada por procesos de movilidad entre barrios que acentuaron la diferenciación social en la ciudad. En este sentido, la aparente “quietud” que muestran las tasas de crecimiento intercensal del Gran Montevideo no refleja los importantes desplazamientos que protagonizaron en ese espacio urbano distintas capas sociales. Esas transformaciones implicaron el crecimiento y vaciamiento de diferentes zonas, profundas alteraciones en la composición social de los vecindarios y una separación física cada vez marcada entre las clases sociales.

⁹ Nos referimos a lo mismo cuando hablamos de área metropolitana, Gran Montevideo o conurbación de Montevideo.

Si hasta hace unas décadas la ciudad se veía como una unidad territorial integrada, consolidada y compacta, con barrios y zonas definidas por una identidad funcional, común y congruente con la centralidad de un mundo del trabajo que se estructuraba en torno al empleo estatal e industrial formal, con el creciente predominio del empleo en los servicios, de carácter informal y precario ese escenario se transformó. Al decir de Walton (1984), la forma física y la organización espacial de la ciudad reflejaron o recrearon los cambios que experimentaba la economía urbana.

Diferenciación social y segregación residencial en Montevideo

La separación física de familias con diferente estatus social no constituye un fenómeno nuevo. Los análisis realizados en el país coinciden en señalar que ya en la década de 1940 comenzaron a producirse traslados de población de altos ingresos hacia el este, mientras que en las décadas de 1960 y de 1970 sectores de bajos ingresos se desplazaron de las áreas centrales a las periféricas (Portes, 1989). Lo novedoso de las décadas de 1980 y de 1990 es el ritmo con que se producen estas transformaciones, y sus determinantes.

El rápido crecimiento de asentamientos de poblaciones pobres ha sido atribuido fundamentalmente a la crisis económica de las décadas de 1970 y de 1980, así como a las estrategias que desplegaron los hogares más vulnerables ante la escasez de recursos para satisfacer sus necesidades de vivienda. 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, comienza a tomar cuerpo en Montevideo un fenómeno de segregación espacial ya conocido en las ciudades latinoamericanas. Los datos del cuadro 7 muestran índices de evolución de la segregación residencial de Montevideo contruidos con base en diferentes indicadores del nivel socioeconómico de los barrios. De todos ellos se desprende un aumento de la homogeneidad en su composición social, así como un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos. Estos resultados son congruentes con hallazgos de otros estudios (Kaztman, 1999).

En términos de la composición social de sus barrios populares, Montevideo se estructuró a grandes rasgos en cuatro tipos ideales (Kaztman, 2003). Un primer tipo conformado primariamente por migrantes internos arribados a la ciudad atraídos por las oportunidades laborales que desplegaban el mercado y el Estado. Un segundo tipo compuesto predominantemente por obreros localizados en torno a sus lugares de trabajo. Un tercer grupo de barrios heterogéneos y populares, a los que confluían asalariados formales e informales, pequeños empresarios y comerciantes. Por último, un tipo de barrios donde comenzaban

CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE SEGREGACIÓN RESIDENCIAL
Y DISIMILITUD EN BARRIOS DE MONTEVIDEO

<i>Variable</i>	<i>Indicador</i>	86-87-88	96-97-98	<i>Variación relativa %</i>
Ingreso per cápita del hogar	ISR	16.36	21.94	34
Ingreso por trabajo del hogar per cápita	ISR	14.49	18.43	27
Media educativa mayores 26 años por hogar	ISR	21.69	26.02	20
Hogares con jefe de ocupación alto estatus	Disímil	32%	35%	10
Desempleo	Disímil	9%	13%	39
Cuenta propia sin local no profesionales	Disímil	13%	17%	28

Fuente: Cervini y Gallo (2001).

a concentrarse familias desplazadas de la ciudad a la periferia, caracterizados por una alta concentración de precariedades educacionales, sociales y laborales, y que representaban segmentos de la población urbana que, habiendo quedado fuera del mercado formal y estatal, conocían de primera mano los efectos de las nuevas modalidades del capitalismo.

Los cuadros 8 y 9 apuntalan la imagen de una ciudad que sufre transformaciones sustanciales en la composición social de sus vecindarios y donde los barrios con menor densidad bruta de población, ubicados generalmente en la periferia de Montevideo, distantes de servicios y carentes de infraestructura mínima, exhiben las tasas de crecimiento más altas al incorporar importantes contingentes de personas que en su gran mayoría provienen 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 efectivamente se ha producido un movimiento en ese sentido, la evidencia del cuadro 9 indica que el mayor crecimiento poblacional se produjo en los barrios con peores configuraciones sociales, 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 vulnerables. Los estudios empíricos de Mazzei y Veiga (1985a y b; 1986) de mediados de la década de 1980 encuentran que una parte

CUADRO 8
ESTRUCTURA BARRIAL DE MONTEVIDEO EN 1996 POR VARIACIONES
INTERCENSALES DE POBLACIÓN, 1985-1996, SEGÚN DENSIDAD MEDIA
DE CADA BARRIO

<i>Tipo de barrio según variación intercensal de población (1985-1996)</i>	<i>Densidad poblacional media del barrio</i>			<i>Total</i>
	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>	
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	N=22	N=20	N=20	N=62

CUADRO 9
PORCENTAJE DE BARRIOS SEGÚN TIPOS POR COMPOSICIÓN SOCIAL
E ÍNDICE DE SITUACIONES DE RIESGO. MONTEVIDEO, 1996

	<i>Barrios expulsores</i>	<i>Barrios estables</i>	<i>Barrios receptores</i>	<i>Total</i>
<i>Composición social</i>				
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
<i>Índice de riesgo social</i>				
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
N	21	18	23	62

Tasas de variación intercensal 1985-1996: Barrios expulsores, menor a -4 por ciento; Barrios estables entre -4 y +3 por ciento; Barrios receptores: mayor a +3 por ciento. La composición social de los barrios se mide a partir del porcentaje de ocupaciones de alto estatus (profesionales, gerentes, técnicos, etcétera) 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 buscan trabajo).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades (1999).

de los asentamientos informales no se distribuyen en torno a la ciudad en forma de anillos, sino que tienden a localizarse como “enclaves” próximos a las oportunidades de trabajo. Las dos formas asumidas por esos enclaves son: o la localización próxima a los barrios ricos o la utilización de espacios en el centro de la ciudad en viviendas de mala calidad. El elemento determinante que une a ambas modalidades de ubicación residencial es la proximidad a zonas de generación de empleo. 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 (Sabatini, 1999; Parnreiter *et al.*, 2002; Bombal y Svampa, 2001; Torres, 1995; Caldeira, 2000; Sabatini *et al.*, 2000). Sin embargo, al mantenimiento de los patrones de localización orientados por oportunidades laborales vinculadas a los servicios se contraponen una lógica inmobiliaria 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.

Tal como lo señalan Cecilio, Couriel y Spallanzani (1999) la debilidad e inadecuación de las políticas dirigidas a la planificación, gestión y diseño del entramado urbano también aportaron al agravamiento de los problemas de la distribución de la población en la ciudad. En el mismo sentido, Nahoum (2002) y Berdía (2002) señalan la existencia de factores sectoriales como determinantes de la segregación residencial y, en particular, del crecimiento de los asentamientos irregulares. La política de vivienda habría contribuido a ese aumento en los últimos 30 años por varias vías: la liberalización del mercado de alquileres que se produce a mediados de la década de 1970, la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y construcción de viviendas, la ausencia de oferta de tierra urbanizada a valores accesibles a los sectores populares.

Otro factor que parece haber contribuido a la creciente homogeneidad en la composición social de los barrios de Montevideo son los diferenciales en las tasas de fecundidad de las distintas clases. Un estudio corrobora que, controlando nivel de instrucción y edad, las tasas de fecundidad son más altas cuando más baja es la composición social del barrio de residencia (Kaztman, 1999). Esta regularidad también indica un “efecto reclutamiento” derivado de las dificultades que encuentran las familias numerosas, o que están transitando las primeras etapas del ciclo de vida familiar, para radicarse en los lugares de la ciudad más demandados.

El asentamiento precario o informal es la expresión máxima del proceso de segregación residencial. En ellos se plasma físicamente el conjunto interrelacionado de situaciones propias de una alta densidad de precariedades. Alta tasa de

desempleo, bajos ingresos, alta incidencia de pobreza, ausencia de protecciones laborales, alta precariedad ambiental, irregularidad del acceso al “techo” y escasas oportunidades para participar en el tipo de interacción social que facilita la movilidad ascendente. Como veremos en la última sección de este capítulo, su dinámica de crecimiento es, además, alarmante.

En el extremo opuesto, el movimiento residencial de los sectores pudientes es también parte de la naturaleza del fenómeno. Aun así, existen muy pocas referencias a las formas, modalidades y evolución de los vecindarios de hogares de altos ingresos (Álvarez, 2004).

Segregación residencial y empleo

La concentración de personas con características similares en cuanto a sus competencias laborales y sus niveles de acceso a los mercados formales muestra la importancia de las transformaciones en el mundo del trabajo como determinantes de las estructuras sociales de las ciudades. En el caso de Montevideo, no caben dudas sobre el desigual “mapa” urbano del desempleo, la informalidad o precariedad del trabajo (Hardoy y Satterthwaite, 1987; Portes, 1989; Mazzei y Veiga, 1985b).

Como se desprende de la lectura del cuadro 10, la tendencia a la concentración territorial del desempleo ya era evidente a mediados de la década pasada.¹⁰ El cuadro muestra que, controlando el nivel educativo de los trabajadores, las características socioeconómicas del lugar donde residen se asocian a la probabilidad de desempleo. En otras palabras, para cada categoría de nivel educativo individual, el nivel socioeconómico del barrio está inversamente relacionado con la tasa de desempleo de esa categoría. Una interpretación simple de estos datos señalaría que el lugar de residencia posee un impacto independiente de otros factores sobre las posibilidades de conseguir empleo. Otra, que el desempleo incide en el perfil de los barrios en la medida que las personas con mayores problemas de inserción laboral muestran una tendencia mayor al resto a fijar su residencia en terrenos de bajo valor o en los que pueden instalarse con bajo riesgo de ser expulsados.

A su vez, el perfil del barrio puede incidir en las tasas de desempleo por varias vías. En primer lugar, el nivel de homogeneidad en su composición social está directamente relacionado con la probabilidad de interactuar con personas que operan como fuente de información y de contactos útiles para la

¹⁰ Para identificar la localización territorial se consideraron los segmentos censales. En Montevideo, estas unidades abarcan, por lo general, un conjunto que no excede las 15 manzanas. El indicador elegido para definir la categoría socioeconómica de un segmento fue el promedio del clima educativo de los hogares que residían en dicho segmento (el recuadro 1 describe la construcción del indicador).

CUADRO 10
TASA DE DESEMPLEO, POR PROMEDIO EDUCATIVO DEL SEGMENTO
CENSAL SEGÚN EDAD Y EDUCACIÓN DE LOS RESIDENTES. MONTEVIDEO,
1996

<i>Edad del residente</i>	<i>Educación del residente</i>	<i>Nivel educativo promedio del segmento censal</i>			<i>Total</i>
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	
15 a 29	Primaria incompleta	27.0	25.6	19.7	26.3
	Primaria completa	25.3	26.2	21.6	25.2
	7 y 8 años	23.5	22.7	19.0	22.3
	9 y 10 años	20.3	19.0	17.1	18.8
	11 años	18.2	16.8	15.5	16.6
	12 y más	14.8	14.8	14.6	14.7
	Total	22.7	20.0	16.2	19.7
30 y más	Primaria incompleta	14.1	11.8	8.5	12.5
	Primaria completa	13.4	11.8	8.4	12.0
	7 y 8 años	13.1	11.4	8.0	11.2
	9 y 10 años	10.9	9.0	6.8	8.6
	11 años	10.1	7.6	6.0	7.2
	12 y más	7.7	4.9	3.3	4.2
	Total	12.4	9.3	5.4	8.8
Total	Primaria incompleta	16.5	13.2	9.2	14.5
	Primaria completa	17.5	15.2	10.8	15.6
	7 y 8 años	18.0	16.0	11.9	15.9
	9 y 10 años	14.7	12.4	10.0	12.1
	11 años	13.6	10.8	8.8	10.4
	12 y más	10.2	7.9	6.5	7.3
	Total	16.1	12.5	8.5	12.2

Fuente: Datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo, PNUD/CEPAL, 1999.

obtención de empleos, tanto dentro como fuera del barrio. Segundo, el lugar de residencia es muchas veces utilizado por los empleadores como uno de los criterios centrales para descartar trabajadores en el proceso de reclutamiento. Es un hecho que el estigma asociado a la residencia en zonas con alta densidad de precariedades y en las que proliferan los “malos hábitos”, lleva a rechazar personas por el lugar donde viven más que por su idoneidad para las tareas requeridas. Tercero, comparados con el resto de los barrios, aquéllos donde se concentran las desventajas sociales brindan generalmente menor variedad,

menor número y menor calidad de oportunidades de empleo, lo que implica que el capital social instalado en las redes locales tiene menos consecuencias en materia de trabajo que las que puede tener en otros contextos. Cuarto, como se mostrará adelante en este documento, la densidad de precariedades en una unidad territorial se asocia a las tasas de delinquentes procesados en su población. A medida que cristalizan subculturas marginales las personas, especialmente los jóvenes, quedan expuestos a la atracción de medios no legales, los que, al competir con los legales como vías para alcanzar las metas de consumo, desalientan la búsqueda de empleo o reducen la significación económica de conseguir y mantener un trabajo. Por último, la concentración de desventajas en un barrio suele estar estrechamente asociada a la ausencia en el entorno de modelos de rol, esto es, de personas cuyos estilos de vida emiten claras señales de que los esfuerzos laborales contribuyen efectivamente a mejorar las condiciones de vida.

Reflexiones similares se derivan de la lectura de los cuadros 11 y 12. En ellos se procura estimar la distribución entre barrios de la informalidad a través del cuentapropismo, y la distribución de la precariedad laboral a través de la falta de cobertura de salud. Si bien imperfectos, los controles por nivel educativo de los individuos sustentan la hipótesis de un efecto causal independiente desde el nivel ecológico barrial al individuo. De ser esto correcto, y de profundizarse el proceso de segregación residencial, el panorama de la población montevideana de escasos recursos es realmente poco alentador. El doble proceso por el cual, al debilitamiento del nexo con el mundo del trabajo formal y protegido se suma la concentración de dichas condiciones en hogares y barrios, constituye un poderoso motor para el incremento de la desigualdad y la profundización de la exclusión (en extensión y en intensidad). Ello se traducirá eventualmente en un incremento de las conductas que buscan fuera del mercado laboral la satisfacción de sus aspiraciones de consumo.

El hecho, señalado en esta misma sección, de que frente a la adversidad laboral los hogares pobres hayan incrementado su movilización de fuerza de trabajo no debe llevarnos a engaño. La emigración y la delincuencia se tornan opciones atractivas cuanto menor es la plausibilidad de conseguir sustento por la vía del mercado. Estas dos modalidades son profundamente negativas y suman fisuras al ya deteriorado entramado social y ciudadano. La emigración, porque tiende a seleccionar a los residentes más dinámicos, más jóvenes y con mayor propensión a asumir riesgos; la delincuencia, porque destruye el capital social comunitario, profundiza los procesos de segregación residencial y castiga predominantemente a los vecinos de los barrios pobres.

CUADRO 11
 PORCENTAJE DE OCUPADOS COMO CUENTA PROPIA
 POR CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO Y AÑOS DE EDUCACIÓN
 DEL OCUPADO. MONTEVIDEO, 1996

<i>Educación</i>	<i>Contexto educativo del segmento</i>			
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Total</i>
Menos de 6	24.8	23.4	20.5	23.8
6 años	18.9	18.0	16.9	18.3
7 y 8 años	15.5	14.6	12.8	14.6
9 y 10 años	13.5	11.7	8.9	11.2
11 años	10.8	8.6	6.5	8.0
12 o más	8.5	5.1	3.0	4.1
Total	17.0	12.6	7.1	11.9

Excluye: Directivos de empresa, profesionales y técnicos.

Fuente: Elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, *op. cit.*

CUADRO 12
 PORCENTAJE DE EMPLEADOS PRIVADOS SIN COBERTURA DE SALUD
 O MSP POR CONTEXTO EDUCATIVO DEL SEGMENTO
 Y AÑOS DE EDUCACIÓN DEL OCUPADO. MONTEVIDEO, 1996

<i>Cobertura de salud</i>		<i>Contexto educativo del segmento</i>			
		<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Total</i>
MSP-Sin cobertura	Menos de 6	37.5	25.4	18.3	31.0
	6 años	34.6	23.7	18.0	28.1
	7 y 8 años	27.5	19.1	14.3	21.2
	9 y 10 años	18.8	11.1	7.5	11.9
	11 años	13.4	7.9	4.9	7.6
	12 o más	11.3	5.7	3.6	5.0
	Total	27.6	14.7	7.4	16.2

Fuente: Elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, *op. cit.*

Sección C. Mercado, territorio y delincuencia en Montevideo

Introducción

En la última década, 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. 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 la década de 1990, de segmentación en el mercado laboral entre trabajadores calificados y no calificados (Kaztman, 1996; PNUD, 2001). Estos fenómenos plantean la posibilidad de que los brotes de delincuencia estén vinculados a situaciones de exclusión social. Este capítulo examinará las tendencias de los índices de delincuencia nacionales para volcarse posteriormente a una exploración de sus posibles determinantes en la ciudad de Montevideo.

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 delincuentes, o de cambios en su entorno familiar, social y/o económico, como determinantes de sus comportamientos. La 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.

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, como hemos visto, 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, en estabilidad y protecciones asociadas al trabajo, así como en las tasas de desempleo (Kaztman, 2002). 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 se 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, etcétera) 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 mayores carencias con respecto a los principales circuitos sociales urbanos.

Como menciona Portes (refiriéndose a Merton y a Sullivan), 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 (Portes y Hoffman, 2003). 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 esta sección se divide en cuatro puntos. En el primero se discuten los aspectos más salientes 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 en Montevideo y en el interior del país. El tercer punto explora las relaciones entre empleo, desigualdad de ingresos y delincuencia en Montevideo. Por último se 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.

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 por ciento 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 por ciento (CEPAL-Enevisa, 2000). Asimismo, “lo que resulta aún más interesante para un estudio de segregación es que este sentimiento varía por vecindarios. En general, cuando más pobre el vecindario mayor el sentimiento de inseguridad entre sus habitantes. Como un ejemplo, mientras menos del 30 por ciento de la población de Carrasco –uno de los barrios afluentes de la ciudad– se sentían inseguros en 1999, cerca del 90 por ciento se sentían inseguros en Paso de la Arena –uno de los más pobres–” (Álvarez, 2004).

En 1995 la gran mayoría de la opinión pública (90 por ciento) percibía la delincuencia y otras actividades ilegales como fenómenos sociales en aumento (Basañez, Lagos y Beltrán, 1996). 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.

¿En qué se apoya el creciente 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 por ciento de la población manifestaba en 1995 que en los últimos 10 años había conocido de primera mano la inseguridad pública (Katzman, 1996). En 2001, el 28 por ciento de los hogares de Montevideo y Canelones declaraba que algún miembro había sido víctima de delito en los 12 meses previos a la entrevista (Paternain, 2002). Cabe subrayar que la distribución de los tipos de delitos que registran esas encuestas de opinión –hurtos (79 por ciento), rapiñas (18 por ciento) y lesiones (3 por ciento)–, es congruente con la que surge de las cifras oficiales del Ministerio del Interior.

La evolución de los delitos y de los procesamientos

En los últimos 20 años, el incremento de la percepción de temor ciudadano fue acompañado de un alarmante aumento de los delitos. Las denuncias realizadas a la policía por hurtos, rapiñas y homicidios¹¹ pasaron de 27,000 a comienzos de la década de 1980 a 71,000 en la actualidad.¹² La gran mayoría de los delitos cometidos son contra la propiedad (82 por ciento), y dentro de éstos las tres cuartas partes corresponden a Hurtos.

¹¹ Los delitos se agrupan en dos grandes tipos: aquellos cometidos contra las personas, que se clasifican a su vez en lesiones, homicidios y delitos sexuales, y los cometidos contra la propiedad, cuya apertura es hurtos, rapiñas y daños. El Código Penal vigente tipifica como rapiña el hurto con violencia.

¹² Elaboración propia a partir de datos del psc-Ministerio del Interior.

CUADRO 13
PORCENTAJE DE PROCESAMIENTOS POR EDAD SEGÚN TIPO DE DELITO
CONTRA LA PROPIEDAD Y AÑO. MONTEVIDEO, 1996-2001

<i>Delito y año</i>	<i>Edad del procesado</i>					
	<i>Total</i>	<i>18-25</i>	<i>26-35</i>	<i>36-50</i>	<i>51-70</i>	<i>70 y +</i>
<i>Hurtos</i>						
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
<i>Rapiñas</i>						
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.

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, las que pasaron de un promedio de 321 anuales en 1990-1994 a un promedio de 566 en el periodo 2000-2001.¹³ El cuadro 13 muestra que la mayoría de los procesados son jóvenes de 18 a 25 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.

Desempleo, desigualdad y delitos

La evidencia presentada en las secciones anteriores de este capítulo 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 con 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 (Merton, 1987). De las correlaciones del cuadro 14 se desprende que el aumento de los delitos contra la propiedad, como el hurto y la rapiña, admite una interpretación de ese tipo.

¹³ Anuarios Estadísticos del INE.

CUADRO 14
TASAS DE DESEMPLEO, ÍNDICES DE GINI Y DE POBREZA. CORRELACIÓN
DE PEARSON CON TASAS DE DELITOS. MONTEVIDEO, 1990-2001
(N=12 años)

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

*Significativa al nivel de 0.05 por ciento (dos colas);

**Significativa al nivel de 0.01 por ciento (dos colas).

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

Las cifras señalan una relación muy débil entre la evolución de los delitos y de la pobreza en el periodo 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 al acceso al mercado de trabajo se añade una agudización de su situación de deprivación 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 por ciento 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 el interrogante siguiente: ¿por qué ante circunstancias macroestructurales 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 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 y lazos con los vecinos más favorables a la delincuencia que los que predominan en el resto de la ciudad. De ser así,

CUADRO 15
 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

<i>Tramos de educación</i>	<i>Contexto educativo del segmento</i>			
	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>	<i>Total</i>
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

*La construcción de este indicador incluye tres etapas. En la primera se calcula el promedio de años de estudio del jefe y cónyuge. La segunda, para cada segmento se calcula el porcentaje de hogares con baja educación, esto es, en los que dicho promedio es menor a seis años (equivalente a primaria incompleta). En la tercera, los segmentos censales se clasifican en tres categorías: el "Contexto bajo" que reúne al 30 por ciento 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 por ciento de los segmentos con menor cantidad de hogares de baja educación.

Fuente: Elaboración propia sobre datos no publicados del proyecto Activos y Estructura de Oportunidades, Kztzman (coord.) (1999).

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 efectos se deriva la lectura del cuadro 15, que explora posibles efectos de los vecindarios sobre la desafiliación juvenil de instituciones que resultan centrales para su acceso al mundo adulto. En efecto, independientemente de los niveles de educación de sus padres, la proporción de jóvenes de 15 a 24 años, no emancipados, que no trabajan, no estudian ni buscan empleo, es significativamente mayor 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 efectos de características de la estructura social de los barrios sobre el comportamiento juvenil (Elliot *et al.*, 1996). 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 trabajos. 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 recientes iluminan las formas en que bajo esas circunstancias tienden a diluirse los límites entre el trabajo, el ocio y la delincuencia (Kessler, 2002). En la medida en 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 y cristalización de subculturas marginales juveniles, cuya fortaleza varía en relación inversa con 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.¹⁴ 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 en 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 mueve a considerar la composición social de los vecindarios como un factor de importancia para la comprensión de las variaciones en las

¹⁴El autor denomina a esta forma delictiva como “barderós”, aquellos que encuentran en el delito una forma de manifestación de rompimiento con los valores dominantes del mundo adulto. Véase también Saravi (2003).

tasas de delincuencia. El “clima social” que se genera en barrios en los que impera la incertidumbre ocupacional, que tienen escasa o nula presencia de “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 ya 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 más están aislados de patrones anticriminales” tiene mayor significación cuanto más homogénea es la composición social de los vecindarios que concentran los hogares con mayores desventajas (Sutherland y Cressey, 1960). Estas consideraciones invitan a examinar el tema de la distribución en el espacio urbano de las víctimas y de los victimarios.

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 media altas, medias, medias bajas y bajas– según las áreas socioeconómicas que abarcan (Paternain, 2002). Según el autor, este procedimiento permite dividir la ciudad en espacios socioeconómicos claramente diferenciados en cuanto a la incidencia del delito. El cuadro 16 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 16 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

CUADRO 16
TASA DE HURTOS Y RAPIÑAS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO
DE LA SECCIONAL POLICIAL*

<i>NSE de sección policial</i>	<i>Hurtos 1997</i>	<i>Hurtos 2000</i>	<i>Rapiñas 1997</i>	<i>Rapiñas 2000</i>
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 por cada 1,000 habitantes; rapiñas denunciadas por cada 10,000 habitantes.
Fuente: Elaboración propia a partir de PSC (2001) para las tasas y NSE Paternain (2002).

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 carecientes) y de eficacia (el tamaño del botín) como guías para la selección de las víctimas. El respeto a dichos criterios requiere la planificación necesaria como para al menos tener “un mínimo de información sobre la situación patrimonial de las víctimas” (Miguez, 2002: 325). 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 incapacidad o falta de voluntad para diferir la satisfacción de necesidades y a una mayor carga de resentimiento hacia la sociedad 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 improvisado 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.

Una aproximación al perfil de los barrios donde residen los delincuentes

Una de las limitaciones principales de la información existente se refiere a la imposibilidad de diferenciar claramente el lugar donde se cometió el delito de aquel donde reside el delincuente, distinción pertinente si se desea explorar

la relación entre la criminalidad y los cambios en la morfología urbana. Para identificar el lugar donde reside el delincuente se recurrió a las direcciones de las personas que en 1997 y el primer semestre de 1998 fueron procesadas por hurtos, rapiñas y homicidios. A partir de ese dato se construyó un indicador, la “tasa territorial de delincuentes procesados” (TTDP), el que permitió clasificar áreas geográficas en función de la proporción de delincuentes procesados que residen en ellas.¹⁵ El análisis mostró que las mayores TTDP se encuentran en las zonas vulnerables y pobres, con menores oportunidades de acceso a los bienes básicos y con altos niveles de precariedad laboral. Estos barrios se ubican en la periferia oeste y noreste de Montevideo. Pero también algunas áreas viejas de la ciudad (como la Ciudad Vieja y en menor medida la zona del centro) exhiben altas tasas de población procesada por delitos.

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?

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 (Kaztman, 2002; Vigorito, 2002). Como se mostró en páginas anteriores, desempleo y desigualdad están estrechamente asociados al aumento de los delitos contra la propiedad en el periodo 1990-2001.

En segundo lugar, en el año 2000, la totalidad (99 por ciento) de los hogares de Montevideo ubicados en el 10 por ciento 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 que las metas de consumo que se difunden a través de esos medios sean asumidas como aspiraciones legítimas por todos los montevidianos. Bajo tales circunstancias, la creciente desigualdad no puede dejar de producir sentimientos de privación

¹⁵Una dificultad para establecer ese vínculo fue la falta de información sobre el sexo y la edad de los procesados en los registros que nos fueron facilitados. Para salvar ese inconveniente, y partiendo de los datos existentes sobre la distribución de los procesados por sexo y grupos de edad, se resolvió construir la tasa como el cociente por 1,000 del número de delincuentes domiciliados en un barrio, dividido por el total de hombres de 18 a 50 años de edad, de ese barrio.

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 (Katzman, 1999). 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 (Sabatini *et al.*, 2002; Katzman, 1999). 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 barrios guetificados también se verifica un repliegue de la presencia del Estado, a través de la policía, como regulador de la convivencia. El vacío resultante es ocupado por otros “circuitos básicos de socialización individual y grupal” (Sain, 2003), 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 y desempeño de trabajos ocasionales sólo para complementar ingresos obtenidos por vías que consideran eficaces, situación cercana a lo que Kessler (2002) 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 nacional– se presentan como comunidades con mayor capacidad que las de reciente formación para ejercer controles sobre la socialización de sus jóvenes (Kaztman, 2001). Bajo tales circunstancias, es dable esperar que la densidad del tejido social amortigüe el impacto del desempleo sobre el surgimiento de comportamientos marginales. En otros barrios pobres, en particular en aquéllos con alta inestabilidad residencial y que incorporan una proporción importante de los expulsados de la ciudad por falta de oportunidades de trabajo continuo, 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.¹⁶

Aunque la información disponible no permite adelantar respuestas a los interrogantes planteados, los datos del cuadro 17 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 delinquentes 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 estabilidad residencial, la formación de redes sociales locales que apuntalan los vínculos de las personas con sus barrios, y la criminalidad (Sampson, 1999; Perkins y Taylor, 1996). También es posible que la inestabilidad residencial active una sinergia negativa cuya resultante es el mantenimiento de altas tasas de rotatividad de hogares. La siguiente declaración de un líder de un asentamiento precario de Montevideo es congruente con esa hipótesis. Explicando el porqué de la inestabilidad de las familias en una parte del asentamiento, afirma:

Pienso que es por la parte del fondo, donde es más bravo vivir, es más complicado por el malandraje. Entonces la gente que vive al fondo compra, vive un tiempo, ve que es brava la cosa y tratan de cambiar. Hay mucho cambio

¹⁶ 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 los cuales 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.

CUADRO 17

PORCENTAJE DE BARRIOS DE MONTEVIDEO POR TIPOS DE BARRIOS DE ACUERDO A LA VARIACIÓN INTERCENSAL DE POBLACIÓN SEGÚN TTDP*

<i>TTDP</i>	<i>Barrios expulsores</i>	<i>Barrios estables</i>	<i>Barrios receptores</i>	<i>Total</i>
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 1985-2006: Barrios expulsores, menor a -4 por ciento; Barrios estables entre -4 por ciento y + 3 por ciento; Barrios receptores: mayor a +3 por ciento. 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.

de gente ahí. Aquí (otra parte del asentamiento), en cambio, son siempre las mismas familias que están desde el principio.

Las reflexiones anteriores sugieren la conveniencia de examinar la naturaleza de los asentamientos irregulares en Montevideo y explorar los determinantes de la fortaleza de sus tejidos sociales, lo que haremos en la sección siguiente.

Sección D. Los asentamientos irregulares en el Área Metropolitana de Montevideo¹⁷

Las múltiples transformaciones en la estructura social y económica de Montevideo que se documentaron en páginas anteriores dieron lugar a variadas respuestas de los sectores populares de la ciudad. Una de esas respuestas son los movimientos de ocupación de tierras. Su análisis abre una ventana fructífera para identificar los mecanismos que subyacen a la fragmentación y pauperización social de los sectores populares urbanos y para afinar nuestras interpretaciones sobre la naturaleza de la estructura social de sus comunidades y de sus formas de acción colectiva.

A través de sus luchas por conseguir espacios de vivienda, acceso a servicios públicos y el reconocimiento de derechos básicos de ciudadanía (seguridad,

¹⁷ Matilde O'Brien y Marcela Lale aportaron a la discusión de estos temas la rica experiencia recogida desde el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). También fueron recibidos comentarios muy valiosos de María José Álvarez, Eduardo de León y Fernando Filgueira. Agradecemos también a Denis Merklen, Ana Laura Casotti y a Elena Bittencourt por su apoyo en distintas etapas de este estudio.

propiedad, etcétera), estos movimientos expresan una forma particular de resistencia a la desafiliación ciudadana. Los asentamientos irregulares a que dieron lugar muestran una clara tendencia en la última década. Mientras entre 1985 y 1996 Montevideo creció a una tasa media anual de 2.3 por ciento, las secciones censales donde se localizan esos asentamientos lo hicieron al 8.8 por ciento. Al final de ese periodo llegaron a constituir el lugar de morada de alrededor del 11 por ciento de la población de la ciudad (Nahoum, 2002). En palabras de uno de los técnicos entrevistados:

Los datos de Montevideo nos presentan una situación que puede ser calamitosa en los próximos cinco años. Tenemos crecimiento de los propios asentamientos, pero también creación de otros en la periferia de Montevideo. Según las proyecciones para finales del año 2006 Montevideo tendrá 300,000 personas viviendo en asentamientos. Esta es una situación verdaderamente alarmante, y si seguimos a este ritmo se va a transformar en ingobernable. ¿Qué quiere decir “una situación ingobernable”? Que el Estado no va a tener recursos para resolver el problema. Si pensamos en ciudades como Río, como Caracas, como Buenos Aires ahora o como Santiago, donde se están aplicando varios programas de vivienda, vemos situaciones que ya no tienen retorno. Porque el 40 o 50 por ciento de esas ciudades son ciudades informales. Hay una ciudad formal con derecho a la legislación urbana, con derecho a los servicios instalados y una en paralelo que crece anárquicamente, sin los servicios y sin derechos ciudadanos. Aparecen como dos sociedades, dos ciudades, que se construyen en paralelo, sin ningún vínculo.

Para analizar estos fenómenos se eligieron dos asentamientos, “Nueva Esperanza”¹⁸ y “Amanecer”. Ambas unidades están incorporadas al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), poseen niveles socioeconómicos agregados similares pero diferencias marcadas en cuanto a su organización. Los criterios para establecer esas diferencias se basaron en características de la comisión vecinal, como su continuidad en el tiempo y la existencia de personería jurídica, y su vinculación a otras organizaciones de asentamientos.

El análisis procuró responder tres preguntas: cuáles son las claves estructurales del crecimiento de los asentamientos; cuáles son sus formas de organización y los canales de participación y colocación de demandas; y cuáles son sus relaciones con partidos políticos y con el Estado.¹⁹

¹⁸También llamado “Nueva Esperanza-Nuevo Colón”.

¹⁹La estrategia de investigación incluyó el uso de fuentes documentales, bibliográficas y estadísticas, y entrevistas en profundidad a informantes calificados: comisiones de vecinos, figuras partidarias, técnicos del Estado, jerarquías de los organismos oficiales responsables de programas de regularización tanto a nivel del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como

Claves estructurales del crecimiento de los asentamientos

Claves macrosociales y macroeconómicas

Con una conformación diferente a la de los migrantes que poblaron los “cangriles” tradicionales (Kaztman, 1996; De León, 2000), el crecimiento de los asentamientos comenzó a tomar impulso en 1985 con la recuperación de la democracia. Más allá de las transformaciones en las oportunidades para la acción colectiva que planteaban los cambios en el contexto político –que trataremos más adelante–, hubo tres factores que facilitaron ese crecimiento: la liberalización del mercado de alquileres y la consecuente elevación de precios y requerimientos de garantías;²⁰ la virtual ausencia de construcción pública dirigida a los sectores de menores recursos y el debilitamiento general de los vínculos con el mercado de trabajo ya analizado en secciones anteriores.

A estas condiciones iniciales se sumaron otras que facilitaron la puesta en marcha de los movimientos de pobladores. Entre ellas, la disponibilidad de tierras (la mayoría fiscales, pero también privadas no ocupadas) en la periferia urbana; la rápida emergencia de un mercado informal de tierras; el deterioro de servicios públicos en las áreas urbanas centrales ocupadas por tugurios y conventillos y también el “efecto demostración” de los primeros asentamientos. Éstos no sólo no eran desalojados de las tierras ocupadas, sino que mostraban éxitos tangibles en cuanto a sus demandas colectivas para la creación y expansión de servicios.

Claves culturales, políticas y organizacionales

Los factores anteriormente citados pueden explicar el volumen de población que queda al margen del acceso de vivienda propia o alquilada y la orientación que prevalece entre los afectados con respecto a la forma de solucionar el problema. Pero los asentamientos implican organización, disciplina, proyecto colectivo. No hay una relación mecánica entre quedar al margen del mercado de alquileres o del empleo y organizarse para ocupar terrenos. Aquí es donde entran a jugar variables de tipo cultural, organizacional y político.

Con respecto a las del primer tipo, en Uruguay existe una idea ampliamente difundida que asume que el acceso a la vivienda es un derecho ciudadano y que

de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), técnicos que trabajan en los equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) y en organizaciones no gubernamentales (ONG) con programas de intervención en asentamientos, y funcionarios de las escuelas concurridas por los niños y adolescentes de los asentamientos elegidos.

²⁰ De ahí que uno de los componentes actuales del PIAI es el Fondo de Garantías para Alquileres. Las fuentes ministeriales consultadas y los investigadores en el tema coinciden en que el precio de los alquileres y los requisitos de garantías del mercado inmobiliario desplazaron de este mercado a vastos sectores populares.

es el Estado el que está en falta al no proporcionarla. En cuanto a las claves políticas, se debe considerar que en el momento en que los asentamientos adquirieron cierta organicidad, los movimientos históricos (el sindicalismo y los movimientos estudiantiles), se encontraban en repliegue, debilitados en su capacidad para cumplir, como lo habían hecho en otras instancias, un papel significativo en la expansión de oportunidades para otros movimientos. Es posible que además de esa debilidad, una cierta lejanía en los orígenes sociales de los ocupantes irregulares respecto de quienes integraban la dirigencia del movimiento obrero conspirara contra el hecho de “producir oportunidades para otros”.

A falta de este tipo de oportunidades, los asentamientos estrecharon vínculos con representantes partidarios, especialmente con aquellos que operaban en los órganos deliberativos o ejecutivos de nivel local o departamental. Por su intermedio llegaron al Estado, a sus políticas de regulación, a las empresas estatales y a la provisión de servicios públicos. De alguna manera los asentamientos buscaron respuestas en los viejos canales del país, y al hacerlo, compitieron, antes que coordinaron, con los movimientos populares históricos.

El aporte de representantes partidarios se puede observar en al menos tres aspectos. Primero, cumplieron funciones de asesoramiento durante la constitución de los asentamientos, y/o en momentos posteriores. El “asesoramiento” consiste en promover y moderar las movilizaciones del asentamiento con el propósito de potenciar los efectos de la acción colectiva. Segundo, aportaron redes extralocales ricas en información, apoyos materiales y oportunidades de acceso a servicios. Al revés de lo que Carol Stack establecía en *All Our Kin* (Portes, 1999), donde la falta de conexiones en comunidades pobres derivaba en información redundante y aislamiento social, los asentamientos tuvieron en los partidos una vía de acceso a capital social que posibilitó contactos con la ciudad consolidada. Tercero, posibilitaron atenciones preferenciales a las demandas de ciertos asentamientos. En el marco de un “Estado de partidos”²¹ como el uruguayo, es frecuente que ciertas medidas y actos administrativos atiendan urgencias y difieran demandas según afinidades políticas.

Los asentamientos seleccionados en el estudio permiten ejemplificar la variedad de formas organizacionales que éstos asumieron. En el caso de Amanecer, los primeros esbozos del movimiento se ubican hacia 1987. Su organización dependía de una sola persona, que no pertenecía al asentamiento sino al núcleo habitacional lindero, y que había organizado la ocupación de los terrenos desde fuera. Sobre la base de una variedad de contactos personales que en un comienzo

²¹ La temprana colonización del aparato estatal por parte de los partidos y la concomitante ausencia de conformación de un elenco burocrático de Estado, independiente del gobierno –los *civil servants*–, colaboraron en la constitución de un sistema clientelístico entre Estado y sociedad vía sistema político y estrictamente sistema de partidos (véase Filgueira y Filgueira, 1994).

procedían del Partido Socialista y de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), y que en el momento del estudio se vinculaba sobre todo a la fracción colorada conocida como Foro Batllista, esta persona, a falta de movilización interna, manejó la situación dentro del asentamiento a la manera de un caudillo local.

En el caso de Nueva Esperanza, la Comisión Vecinal se constituyó hacia 1990. Las diversas fuentes consultadas coinciden en señalar que la organización cobró fuerza después que integrantes del Partido Socialista y de la Junta Departamental de Montevideo tuvieran un papel fundamental en la solución de un conflicto que surgió tempranamente en la Comisión Vecinal. No hubo allí lugar para modalidades de caudillismo local.

En suma, en ambos casos los asentamientos contaron con el apoyo de representantes partidarios, partidos e instancias descentralizadas de poder local y central, lo que permitió acceder a obras públicas cuya realización implicaba altos costos de inversión en infraestructura y servicios. La centralidad que asumió el Frente Amplio a inicios de la década pasada, y su capacidad para representar viejas y nuevas demandas urbanas, facilitó que el carácter inclusivo del sistema político se impusiera a las restricciones de índole financiera o fiscal (Lissidini, 2002). Por cuestiones ideológicas e identitarias, pero también por estrategia e intereses electorales, personalidades y sectores del Frente Amplio apoyaron ocupaciones a las que luego la misma IMM debía brindar solución. También los restantes partidos se interesaron por el tema, aunque con decreciente aptitud para insertarse en los sectores deprimidos.

Claves vinculadas a características del Estado uruguayo

Tres características del Estado uruguayo resultan claves para entender el rápido crecimiento de los asentamientos: su capacidad para resolver problemas sociales; su escasa voluntad de represión; y la segmentación de sus élites, la que debe examinarse junto a la propiedad pública de servicios esenciales.

En cuanto a la capacidad del Estado, se puede afirmar que al igual que en los países de América Latina, la mayoría de sus políticas sociales sólo pudieron librar un “combate de retaguardia”, corriendo detrás de las nuevas demandas sin poder gratificarlas, en un esfuerzo de “contención” de los costos sociales agudos. Así, las intervenciones públicas asumieron formatos residuales de corte asistencial y ofrecieron paliativos coyunturales a los problemas de pobreza, exclusión y desigualdad sociales.

Las principales acciones del Estado uruguayo se canalizaron a través de la IMM, del MVOTMA y de Presidencia vía la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La IMM implementó en 1990 un plan de descentralización que consistió básicamente en la fijación de 18 circunscripciones territoriales. En

cada una de ellas funciona un Centro Comunal Zonal (CCZ), una junta local de cinco miembros designados por el intendente a propuesta de los partidos políticos y un Consejo Vecinal elegido por los vecinos. Uno de los efectos visibles de esa descentralización fue aumentar el “potencial del Estado”, tanto porque la IMM asumió nuevas funciones como porque se redujo la distancia física entre el municipio y el vecino. La penetración fue intensa en la nueva periferia como resultado de la política de la IMM de reforzar su presencia en esa zona y de proveer activos a las organizaciones locales.

A partir de 1995 el MVOTMA creó un programa de regularización. Para ser incluidos en ese programa los asentamientos debían contar con una comisión que hiciera las veces de vocero oficial del barrio; haber tramitado la personería jurídica; haber mantenido orden y prolijidad en la ocupación; haber contado con un bajo porcentaje de realojamientos y haberse afincado en “terrenos viables”. Una vez realizadas las designaciones, se abrió un registro de equipos técnicos multidisciplinarios (ETM) que se asignaron a los barrios con el cometido de realizar un diagnóstico e iniciar un proyecto de regularización con participación de los vecinos. A partir de 1999 este proceso se prolongó en la ejecución del PIAI. Localizado en la órbita de la OPP, el cometido principal del PIAI es financiar obras de infraestructura y sociales licitadas por el MVOTMA.

Al “reconocer” la situación y adoptar medidas para canalizarla, todas estas políticas y programas sumaron condiciones favorables a la emergencia de asentamientos, ampliando la estructura de oportunidades políticas y dando señales a las familias no organizadas para movilizarse y formar asentamientos. La voluntad de represión del Estado uruguayo ha sido escasa. En rigor, la represión estatal “legítima” es plausible siempre que los movimientos no involucren a un porcentaje demasiado alto de personas ni existan condiciones para su prolongación en el tiempo. Ninguna de las dos condiciones se da en el caso de los asentamientos. Más del 10 por ciento de la población de Montevideo vive en asentamientos y se trata de un fenómeno de más de 15 años de duración, que continúa su curso. La mano dura frente a la situación habitacional de los pobres –represión, relocalización por decreto– había sido la respuesta de la dictadura militar (1973-1984). El retorno a la democracia debía significar un cambio en la manera de administrar las relaciones con los socialmente vulnerables. Además, en forma consistente con su tradición, las acciones del Estado uruguayo en este campo se manifiestan en la tríada, “cooperación, negociación, postergación”. Se reconocen los hechos consumados, se negocian garantías y servicios del Estado y se postergan aquellas demandas inviables por razones fiscales o legales mediante largos procesos burocráticos y estructuración de planes de intervención dilatados y de operatividad lenta y modesta.

La “segmentación de las élites” estatales se refiere a la representación de distintas facciones de los partidos tradicionales en las empresas públicas, cuyas autoridades no se comportan conforme a pautas universalistas de asignación de servicios a los usuarios (Álvarez, 2000). Así, servicios como el alumbrado en las calles, o la luz y el agua domiciliarios, benefician también a quienes no pagan ni son clientes oficiales del servicio. La racionalidad de estas decisiones hay que buscarla en un “intercambio” mutuamente provechoso donde los usuarios se benefician de un servicio que no pagan, o lo hacen a una tasa inferior a la normal, y los directores de entes autónomos se benefician de una lealtad política genérica, que se espera que tenga efectos multiplicadores entre los familiares y amigos del beneficiado. Obviamente, este tipo de práctica clientelar no es nueva en el Estado uruguayo, y sólo es posible debido a la existencia de un sistema monopólico de propiedad pública. El alto peso relativo de la política y del Estado en vez de la empresa y el mercado, hace posible por un lado redistribuir (aumentar tarifas de quienes pagan para permitir conexiones y usufructo de quienes no lo hacen), y por otro conformar administraciones que puedan hacerlo.

Formas de organización, canales de participación y de colocación de demandas

El examen de las formas de organización en los asentamientos arroja luces sobre una problemática de capital importancia en el estudio de las modalidades de participación popular. En efecto, dada la crisis laboral que compromete la integración social de los pobres urbanos, mucho se ha hablado de un posible desplazamiento del eje de la formación de sus identidades del trabajo al territorio. ¿Pero en qué medida las organizaciones vecinales pueden servir de soporte a esas experiencias?, ¿qué es lo que hace que una organizacional vecinal sea más fuerte que otra?

Objetivos de la acción colectiva: pugnas en las fronteras de la afiliación y la desafilación ciudadana

La comparación entre los dos asentamientos estudiados permite diferenciar objetivos de la acción e identificar algunas de las condiciones que hacen que esos objetivos se mantengan o se modifiquen. Los objetivos tienen que ver fundamentalmente con la regularización de la tierra y su adjudicación en calidad de propiedad privada, el acceso de cada hogar a servicios públicos como el agua y la electricidad, a servicios colectivos de salud, educación, transporte y seguridad pública, y la realización de obras de infraestructura en pavimentación, alumbrado público y saneamiento. En la medida en que a través de su accionar las organizaciones vecinales provean fuentes de identidad y pertenencia, ámbitos para el ejercicio de prácticas de ciudadanía, y faciliten el acceso a servicios

sociales básicos, podrán ampliar las oportunidades de integración de los asentados a la sociedad urbana.

Cada avance del movimiento replantea, sin embargo, el balance entre las ventajas y desventajas de esa integración. La obtención de los títulos es sin duda un paso adelante en la conquista o reconquista de la ciudadanía urbana, pero compromete recursos escasos de los hogares que ahora deberán cubrir impuestos. Algo similar pasa cuando se logran éxitos en la provisión de agua potable a cada hogar. La canilla común del asentamiento implicaba un trabajo de acarreo para cada familia, pero era gratuita. La adquisición de la ciudadanía urbana pasa también por blanquear las conexiones eléctricas y pagar el consumo.

Bajo estas circunstancias no es extraño que de las entrevistas surjan continuamente señales de pugnas entre vecinos que plantean las ventajas y las desventajas de las estrategias de resistencia a la desafiliación ciudadana que promueven algunas organizaciones vecinales. Un factor importante en la resolución de esos conflictos es la inminencia de la amenaza de desalojo. Cuando existe una percepción generalizada de ese peligro los pobladores cierran filas en torno a acciones dirigidas a obtener garantías jurídicas que lo impidan. El logro de los títulos de propiedad se torna entonces una meta consensuada. Pero a medida que se acumulan las promesas de regularización y las señales de los partidos y del gobierno apuntan a minimizar dicha amenaza, se va ampliando el espacio para que los residentes tomen conciencia de los costos de la regularización. Ello contribuye a que el problema de los títulos sea desplazado del primer plano, dejando su lugar a la resolución de problemas tales como el de la obtención de los servicios básicos.

Pero aquí se repite la problemática. También la lucha por los servicios depende de la credibilidad de la amenaza que el suministro del agua y de la electricidad con que se provee informalmente cada vivienda será efectivamente cortado si se verifica la inexistencia de una conexión legal. De este modo, los objetivos que generan consenso para la acción colectiva van siendo reducidos a aquellos que no suelen implicar una contraparte monetaria de los pobladores, como los relacionados con la obtención de saneamiento sanitario, pavimentación, luces en las calles y, en los últimos años, la provisión de alimentos e infraestructura para la instalación de comedores populares.

Un segundo factor que inclina la pugna hacia una u otra posición es el nivel de presión económica sobre los asentados. Al respecto, los dirigentes reconocían que la fuerte crisis que se desata en 1997, cuyos efectos se seguían sintiendo con fuerza a finales de 2002, hizo difícil el acceso a los recursos para cubrir los costos de la regularización y debilitó la motivación colectiva de resistencia a la desafiliación social.

Finalmente, la comparación entre los dos asentamientos pone de relieve la importancia del papel que juega en el resultado de dicha pugna la robustez

organizacional de las comisiones de vecinos. Por ejemplo, los integrantes de la Comisión de Nueva Esperanza declararon haber sancionado con firmeza las conductas de vecinos que se apartaban de las normas acordadas en sus asambleas, llegando incluso a desalojar a aquellos que no cumplían con la normativa vecinal y a reemplazarlos por hogares en la lista de espera.

Diferencias en la fortaleza de las organizaciones vecinales y sus determinantes

Características generales de los asentamientos como actores sociales

Una de las condiciones necesarias para que las organizaciones territoriales se constituyan en promotores efectivos de integración ciudadana es que las mismas logren incorporar objetivos de largo plazo relacionados con el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios a la población local. El lugar de la estructura social donde se instala la organización de los asentamientos no contribuye a ello. A diferencia de los movimientos sindicales, cuya función es articular, procesar y negociar las demandas de trabajadores formales en un marco de legalidad y legitimidad, las organizaciones de asentados se localizan en “intersticios” sociales, operando al mismo tiempo dentro y fuera de la legalidad, dentro y fuera de la “ciudad integrada”. Ese funcionamiento “en los bordes” es reforzado por la indefinición y particularismo del Estado uruguayo, que en ocasiones concede tras bambalinas lo que no está permitido, formalizando lo informal o legalizando lo irregular.

Una segunda dificultad para incorporar objetivos de largo plazo se refiere a la debilidad de sus vínculos con las fuentes de bienestar, los que son intermediados por entidades del Estado o figuras partidarias sobre las que tienen escaso control. La fuerte dependencia de soportes relacionales externos reduce las posibilidades de planificar acciones de largo plazo. Por último, la relevancia de los asentamientos como actores sociales se encuentra constantemente desafiada por la fragmentación de la propia política pública. La falta de coordinación entre instituciones oficiales, y la ausencia de una política integral en materia de asentamientos, replica la dinámica de funcionamiento del Estado con su perspectiva sectorial en casi todas las áreas de la política social (Katzman y Filgueira, 2001: 141). Reconocer este límite parece crucial para caracterizar a un actor cuando buena parte de su acción social se dispersa en una tramitación tan dispersa como engorrosa.

Características específicas de las organizaciones en los asentamientos

Fuera de las condiciones generales que hacen a su estabilidad en el tiempo, los resultados de los estudios de caso sugieren que las fortalezas y debilidades

que muestran las organizaciones vecinales como actores sociales son fruto de las condiciones iniciales en las que se desenvuelve y de las múltiples fuerzas que intervienen posteriormente en su desarrollo. De este modo, las características primigenias de la organización, así como el peso relativo en la población local de aquellos que participaron en la experiencia de la ocupación de las tierras y en las decisiones sobre su distribución y su uso, son antecedentes importantes. También lo son el peso relativo de los éxitos o fracasos que resultan de las acciones colectivas, la estabilidad o transitoriedad de los vecinos, y el nivel de precariedad de los vínculos que mantiene la mayoría de éstos con el mercado de trabajo. En este sentido, la fortaleza de las organizaciones vecinales es en parte causa y en parte consecuencia de la solidez del tejido social local. Los logros de organizaciones comunales fuertes se constituyen en fuentes de identidad para los vecinos, incentivando su participación y su sentido de pertenencia, lo que a su vez revierte positivamente sobre la organización.

En los asentamientos estudiados existe una disparidad clara de configuraciones organizacionales, ambas consistentes y equilibradas. Las entrevistas con dirigentes y ex dirigentes de Amanecer revelan desaliento frente a la falta de participación y de identificación de los vecinos con una causa colectiva. El carácter esporádico de las movilizaciones, así como su vínculo estrecho con el logro de objetivos inmediatos, no permite que las acciones sedimenten en prácticas institucionales. La impresión de los dirigentes es que “cada uno está para la suya”, lo que genera un círculo vicioso de desaliento progresivo. Los entrevistados dan varias razones para explicar esa debilidad organizacional. La alta rotación de familias, especialmente en aquellas áreas del asentamiento donde se concentra el “malandraje”, es una de las que se cita con mayor frecuencia. A ello se suman la división entre vecinos nuevos y viejos. Los entrevistados, todos ellos vecinos viejos, destacan el desorden de los “nuevos”, sus malos hábitos, la peor calidad de sus construcciones y la falta de trabajo en las familias. Otra fuente de fragilidad institucional son las disensiones internas a la Comisión Vecinal en función de sospechas de corrupción. Constantemente amenazada por la desorganización y la desmovilización, la organización territorial es todavía una meta a alcanzar. Los vecinos declaran que “la gente está cansada de que la estafen”, o que “está contenta con lo que tiene y no quiere «meterse»”. A criterio de los responsables estatales de políticas de regularización y de vivienda, la realidad de Amanecer es la más frecuente en el marco del conjunto de los 390 asentamientos montevideanos.

La población de Nueva Esperanza es más estable que la de Amanecer. El 72 por ciento de los hogares reside en el asentamiento desde su fundación. Un estudio realizado en esa zona arrojó un nivel de empleo y de instrucción que resultaba relativamente elevado con respecto a otros asentamientos. El 86

por ciento de los pobladores había nacido en el departamento de Montevideo (CLAEH-GIPU, 2002). Sus dirigentes identifican la zona como un barrio obrero, cuya fuerza organizacional le ha aparejado conquistas importantes tanto por la vía de la reivindicación como de la gestión. Sus múltiples logros en la obtención de servicios y en la calidad de las construcciones son una fuente general de satisfacción y se perciben como fruto del propio esfuerzo colectivo. Se aduce que esa capacidad fue construida desde el origen. Las familias que iban a conformar el asentamiento fueron seleccionadas de acuerdo con pautas establecidas, y hubo una planificación detallada tanto de aspectos de la ocupación del terreno como de las formas de construcción. Los entrevistados también asocian esa capacidad organizativa a la temprana vinculación de los líderes a estructuras partidarias sólidas e históricas, a experiencias previas en sindicatos, clubes de fútbol, comisiones de vecinos, y otras organizaciones locales, así como a los múltiples apoyos de dirigentes de la junta departamental, y de la izquierda partidaria, que brindaron aliento permanente para consolidar la organización vecinal. Los dos resultados visibles de esta fortaleza organizacional son el fuerte sentido de pertenencia de los vecinos y la inexistencia de líneas de fractura interna, ya sea generacionales o ético-políticas. De las entrevistas surgen otras claves para interpretar la significación que tiene la organización para los vecinos. La primera es cierto orgullo asociado a la superioridad del saber proveniente de la acción popular con respecto al conocimiento de los expertos. Una segunda es la constante mención a la organización en la explicación básica de lo logrado. Una tercera, es la de la autonomía respecto de cualquier instancia estatal, incluso respecto de aquellas conducidas por el Frente Amplio.

Los dirigentes de Nueva Esperanza transmiten que no fue fácil alcanzar lo que tienen ni lo será solucionar las privaciones que aún los aquejan. Pero que no han sido privados de algo muy importante, la autoestima personal o grupal. Que la expulsión hacia los bordes urbanos y hacia la informalidad no logró hacerlos desertar de sus responsabilidades hacia los bienes públicos. Que dentro de los límites posibles, procuran socializar a las nuevas generaciones en “normas comunes”, para lo cual intentan, deliberadamente, compartir con ellos el orgullo por el territorio y por la historia del asentamiento.

Si bien la masa de *free riders* plantea problemas para la acción colectiva en ambos asentamientos, esta es una situación extendida en Amanecer pero no en Nueva Esperanza. Como se mencionó anteriormente, una de las claves para explicar la diferencia parece estar en la capacidad de las organizaciones vecinales de aplicar sanciones. A ello se debe agregar su capacidad para operar como una fuente importante de consideración y respeto para los vecinos, lo que hace que éstos valoren las muestras de reconocimiento social que genera la participación.

En el caso de Amanecer, la organización vecinal no parece movilizar ni sanciones positivas ni negativas que estimulen la participación local, mientras que en Nueva Esperanza la participación es más buscada que evitada por el reconocimiento social que genera, siendo abundantes los ejemplos de un fuerte involucramiento de la comisión vecinal y la asamblea de vecinos en la tramitación de las obras de infraestructura y de servicios. A juicio de los funcionarios gubernamentales entrevistados, sin embargo, esta última situación es más la excepción que la regla. De los 380 asentamientos que hay en Montevideo, son muy pocos los que cuentan con una organización mínima suficiente. Sus acciones responden generalmente a la iniciativa de una persona o de un grupo muy pequeño de personas dentro del barrio.

Relaciones entre asentamientos, partidos y Estado

La pauta general de interacción entre los asentamientos y otros actores se basa en el “intercambio” de valores sociales o materiales. Los asentamientos buscan en los partidos vías rápidas de acceso a bienes colectivos y los partidos procuran ampliar su representación y obtener adhesiones políticas y/o electorales. Con el Estado se han mantenido negociaciones permanentes alrededor de los planes de regularización. El Estado ha tutelado los asentamientos y probablemente lo seguirá haciendo una vez completadas las obras previstas. Una autoridad del MVOTMA expresó a este equipo: “del lado social hay una complejidad porque el asentamiento no se queda quieto, continúa generando conflictos, y de alguna manera el Estado, una vez que se hizo presente, pasa a ser como una especie de tutor de esos conflictos, lo cual le genera un costo de atención”.

Si bien el estudio realizado muestra que las configuraciones partidarias han incidido en la constitución de los asentamientos, éstos parecen haber permanecido más autónomos que en otros contextos nacionales. En principio, puede decirse que, a diferencia de lo que ocurre en países como México o Argentina, en que una parte importante de las luchas sociales por vivienda y servicios urbanos básicos están articuladas a un partido populista histórico, en Uruguay no parece existir una vinculación orgánica de los asentamientos con partidos, lo que apoyaría la hipótesis de una mayor autonomía relativa.

En efecto, pese a sus estrechos vínculos con el Frente Amplio, los dirigentes parecen operar más como eslabones intermedios que como militantes típicos. Entre otras cosas, ello se refleja en los conflictos que se suscitan cuando la izquierda ocupa posiciones de gobierno. Los asentamientos parecen responder entonces a un modelo de organización básicamente independiente, aunque conservando importantes intercambios con partidos del Frente Amplio y otros del espectro político nacional.

Por sus consecuencias para los asentamientos, la relación de la política partidaria con el Estado es otro ítem a considerar. El momento en que se escribe este capítulo se caracteriza por un marco de gobierno de coalición y un contexto de cohabitación entre un gobierno nacional de un partido y una intendencia administrada por la oposición, donde cada ministerio o dependencia oficial se maneja dentro de órbitas partidarias distintas. Bajo estas circunstancias, la regularización de un asentamiento consiste en una gestión interinstitucional que implica altos “costos de transacción” y en ocasiones resulta difícil de articular.

Conclusiones

No se pueden entender las fracturas en el tejido social de Montevideo sin al menos hacer referencia a tres transformaciones: el aumento del desempleo y la precarización del trabajo, el aumento de las brechas de ingreso entre los trabajadores más y menos calificados, y el notable fenómeno que representó en la ciudad el crecimiento explosivo de los asentamientos en las dos últimas décadas.

Diversos estudios han provisto evidencias sobre el aumento que experimentó la brecha en los ingresos y en la calidad del empleo según niveles educativos. Este capítulo agrega a esos antecedentes que aún entre los cuentapropistas no técnicos ni profesionales y entre los microempresarios –ambos considerados tradicionalmente como focos de actividades informales– se constata una ampliación de las brechas en cuanto a la precariedad de los trabajos según niveles educativos. Lo mismo sucede en las empresas de mayor tamaño. Estos hallazgos respaldan los intentos de redefinir los significados y las mediciones de la informalidad en los nuevos contextos productivos. Al mismo tiempo, plantean la conveniencia de que, en la explicación de los diferenciales entre ingresos del trabajo, los efectos de los cambios en la composición de los recursos humanos en empresas formales e informales (en el sentido moderno del término) se separen de los efectos de los diferenciales de calificación en cada una de ellas.

En el texto se examinan evidencias sobre la naturaleza de las transformaciones en el mercado laboral, en la morfología social urbana así como sobre los vínculos entre esos dos procesos. Dado el tipo de información utilizado los resultados están lejos de ser concluyentes. Ellos sugieren que los procesos que desencadena la creciente concentración en un mismo barrio de personas con vínculos débiles con el mercado laboral agudizan esas debilidades, contribuyendo de ese modo a reforzar las disparidades ya existentes entre calificados y no calificados en cuanto a la cantidad y a la calidad de los empleos a los que tienen acceso.

Esto no significa afirmar que los procesos de segregación residencial son una mera proyección de las desigualdades laborales y económicas en el espacio urbano. Como se señala en el texto, la expansión de los asentamientos también

refleja la influencia de factores ligados a las políticas de vivienda, a las características específicas del Estado uruguayo y del sistema de partidos, y al legado sociocultural del país. Lo que sí se afirma es que la reciente y rápida expansión de los asentamientos –que son la manifestación más visible de uno de los polos de la segregación residencial urbana– tiene una de sus raíces profundas en las incertidumbres que, bajo las nuevas modalidades de acumulación, despierta la realidad del mundo del trabajo entre las clases bajas urbanas.

El capítulo muestra también que el creciente desempleo, las desigualdades y la concentración territorial de la pobreza se asocian positivamente a los cambios en el número de los delitos. El aumento de éstos, así como los aumentos consecuentes de los sentimientos de inseguridad pública, constituyen sin duda los síntomas más notorios de las fracturas en el tejido social de la ciudad.

Sobre las características de estos fenómenos sabemos, en primer lugar, que las zonas que presentan mayores tasas de delincuentes procesados son las que corresponden a los asentamientos de formación reciente, con mayor concentración de desventajas y con mayor frecuencia de comportamientos de riesgo en niños y adolescentes. Segundo, que los delitos contra la propiedad que muestran la tasa de crecimiento más alta son los que incorporan violencia en su ejecución (las rapiñas). Tercero, que la gran mayoría de sus autores son varones jóvenes. Y cuarto, que se observa una tendencia a la elevación proporcional de los delitos contra la propiedad en los barrios pobres, donde además se registran los mayores porcentajes de residentes que manifiestan sentirse inseguros ante la criminalidad.

Todo parece indicar que en aquellos espacios del territorio urbano donde se produce una alta densidad de precariedades no están operando, o lo hacen con poca eficacia, los posibles factores de control sobre el comportamiento de los jóvenes de esos barrios, esto es, sus propias expectativas de integración social, la participación activa de los adultos en la vida comunal y la vigilancia e intervenciones del Estado a través de la policía. El vacío normativo producido por el repliegue de esas potenciales fuentes de control sería ocupado por subculturas marginales que plantean vías alternativas a las que abre el funcionamiento legal de los mercados para satisfacer las aspiraciones de las nuevas generaciones.

El estudio realizado en dos asentamientos brindó algunas pistas para avanzar en la comprensión de la naturaleza y los determinantes de la fortaleza del tejido social comunitario, de la robustez del capital social que se puede crear bajo las nuevas condiciones, así como de la capacidad de las organizaciones vecinales para apoyar a aquella parte de la población local que resiste su desafiliación de los principales circuitos sociales y económicos de la ciudad. Los resultados del examen señalan que los asentamientos están sometidos a una pugna permanente entre grupos de personas que luchan por ganar o recuperar una ciudadanía

urbana completa, con derechos y obligaciones, y otros que, convencidos de su incapacidad para asumir los costos de esa ciudadanía plena, renuncian a esa posibilidad, retaceando su participación y persistiendo en comportamientos marginales. El resultado, siempre transitorio, de esa pugna, definirá la aptitud de los asentamientos para compensar, ahora desde una base territorial, la pérdida que han sufrido las clases bajas urbanas con la declinación de la capacidad del mundo del trabajo para construir identidades y forjar sentimientos de pertenencia a la sociedad.

Bibliografía

- ALTIMIR, Óscar (1997), "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo", en *Desarrollo Económico* 37 (145), abril-junio.
- ÁLVAREZ, María José (2000), "Los asentamientos irregulares en Montevideo: la desafiliación resistida", Montevideo, Monografía de grado, Universidad de la República.
- (2004), *Moving to a Golden Ghetto*, Sociology Department, University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA, inédito.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (2002), *Boletín Estadístico 2002*, Asesoría Económica y Actuarial, Montevideo.
- BASÁÑEZ, M., M. Lagos y T. Beltrán (1996), *Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro*, Santiago de Chile.
- BERDÍA, Adriana (2002), *Políticas sociales* (<http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos>).
- BOMBAL, I. y M. Svampa (2001), *Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo*, Buenos Aires, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo.
- CALDEIRA, T. (2000), *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- CALVO, C. y D. Sucazes (1993), *Algunas restricciones al empleo: estudio basado en la encuesta de hogares*, Montevideo, INE.
- CAVAROZZI, M. y E. Casullo (2002), "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?", en M. Cavarozzi y J.M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- CECILIO M., J. Couriel y M. Spallanzani (1999), *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo*, Montevideo, Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.
- CEPAL (1998), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

- (2002-2003), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL-ENEVISA (2000), *Como envejecen los uruguayos*, CEPAL, Oficina de Montevideo.
- CERVINI, M. y M. Gallo (2001), *Un análisis de exclusión social: la segregación residencial entre los barrios de Montevideo: 1986-1998*, tesis de grado, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.
- CLAEH-GIPU (2002), *Diagnóstico participativo integral. Barrios Nueva Esperanza y Sub-Esperanza*, Montevideo, CLAEH-GIPU, febrero.
- COHEN, L. y M. Felson (1979), "Social Change and Crime Rates Trends: A Routine Activity Approach", *American Sociological Review* 44: 588-608.
- CRESSEY, Donald R. (1961), "Crime", en R. Merton y R. Nisbet (comps.), *Contemporary Social Problems*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, Inc.
- DE LEÓN, Eduardo (2000), "Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo", documento de trabajo elaborado para la Comisión de Juventud de la Intendencia Municipal de Montevideo, IDES-IMM, Montevideo.
- (2002), "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.
- ELLIOT, Delbert S. *et al.* (1996), "The effects of neighborhood disadvantage on adolescent development", *Journal of Research in Crime and Delinquency* 33: 389-426.
- FILGUEIRA, Carlos H. y Fernando Filgueira (1994), *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Arca.
- HARDOY, Jorge y David Satterthwaite (1987), *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo-IIED-América Latina.
- KAZTMAN, Rubén (1997), "Marginalidad e integración social en Uruguay", *Revista de la CEPAL*, núm. 62, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1999), *El vecindario importa, en activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, R. Ksztman (coord.), CEPAL, Oficina de Montevideo.
- (2001), "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, Santiago de Chile, diciembre.
- (2002), "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 R. Ksztman y G. Wormald (comps.), *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina*, Montevideo, Cebra.

- (2003), *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*, Serie medio Ambiente y Desarrollo, ISSN 1584-4189, Santiago de Chile, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.
- y Fernando Filgueira, (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo, IPES-Universidad Católica del Uruguay-IIN/OEA.
- KESSLER, G. (2002), “Entre fronteras desvanecidas. Lógicas de articulación de actividades legales e ilegales en los jóvenes”, en G. Kessler y S. Gayol (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- LISSIDINI, Alicia (2002), “Uruguay y la centralidad política”, en Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- MAZZEI, Enrique y Danilo Veiga (1985a), “Heterogeneidad y diferenciación social en áreas de pobreza extrema”, en *La nueva crisis urbana. Pobreza extrema y pequeñas empresas*, CIESU-Banda Oriental.
- (1985b), *Pobreza urbana en Montevideo*, CIESU-Banda Oriental.
- (1986), “Una experiencia de investigación en un área de pobreza crítica de Montevideo”, *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo.
- MERKLEN, Denis (2000), “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia finales de los '90”, en Maristella Svampa, *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MERTON, Robert (1987), *Teoría y estructura social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MIGUEZ, Daniel (2002), “Rostros del desorden”, en S. Gayol y G. Kessler (comps.), *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NAHOUM, Benjamín (2002), “Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar”, primeras jornadas uruguayas de asentamientos informales (<http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos>).
- PARNREITER, Ch., K. Fischer, J. Jager y P. Kohler (2002), “Globalización y desigualdades territoriales: hacia una nueva forma de la segregación urbana en la ciudad de Mexico y en Santiago de Chile (mimeo.)”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 27 a 29 de noviembre, Universidad de Camagüey.
- PATERNAIN, R. (2002), “Violencia, criminalidad y estructura social. Un análisis microrregional de la ciudad de Montevideo”, Montevideo.

- PERKINS, D. y R. Taylor (1996), "Ecological Assessments of Community disorder: their relationship to fear and crime and theoretical implications", *American Journal of Community Psychology*, vol. 24, núm. 1, febrero, pp. 63-108.
- PORTES, Alejandro (1984), "El sector informal: definición, controversias, relaciones con el desarrollo nacional", en Walton *et al.*, *Ciudades y sistemas urbanos*, Buenos Aires, Clacso.
- (1989), "La urbanización de América Latina en los años de crisis", en Lombardi y Veiga (comps.), *Ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, CIESU, Banda Oriental.
- (1995), *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*, México, Flacso.
- (1999), "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica-Siempro-Flacso.
- y N. Hoffman (2003), "Latin American Class Structures: their composition and change during the neoliberal era", *Latin American Research Review*, vol. 38, núm. 1, febrero.
- PRATES, S. (1984), *El trabajo informal o las relaciones contradictorias entre la reproducción, la producción y el estado*, Montevideo, CIESU, Documento de Trabajo.
- PREALC (1982), *Mercado de Trabajo en Cifras 1950-1980*, Santiago de Chile, OIT.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2001), *Informe de Desarrollo Humano de Uruguay*, Montevideo.
- PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA (2002), *Informe Analítico sobre Violencia y Criminalidad en el Uruguay 1990-2000*, Montevideo, Ministerio del Interior.
- RAMA, Germán W. (1987), *La democracia en Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RETAMOSO, Alejandro (1999), *El dinamismo poblacional del área metropolitana. Estudios sociales sobre educación núm. VIII*, Montevideo, ANEP.
- SABATINI, Francisco (1999), *Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile*, Serie Azul, núm. 29, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- , G. Cáceres y J. Cerda (2002), "Residential Segregation Patterns. Changes in Main Chilean Cities: scale shifts and increasing malignancy", Seminario Internacional sobre Segregación y la Ciudad, Lincoln Institute and Land Policy.
- , G. Cáceres, J. Cerda y S. Galleguillos (2000), "Segregación social en Santiago de Chile: conceptos, métodos y efectos urbanos", Serie Azul, núm. 31, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- SAIN, M. F. (2003), "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, Holanda, Utrecht University, 26 y 27 de junio.
- SAMPSON, R. (1999), "Systematic Social Observation of Public Spaces: a New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", *American Journal of Sociology*, vol. 105, núm. 3, noviembre, pp. 603-651.
- SARAVI, G. (2004), "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de CEPAL*, núm. 83, agosto.
- SCHKOLONIK, Chackiel (1997), *América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados. Notas de Población*, Santiago de Chile, Celade, CEPAL.
- SUTHERLAND, E. y D. Cressey (1960), *Principles of Criminology*, Filadelfia, Lippincott.
- THORP, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina*, Washington, BID/Unión Europea.
- TORRES, Horacio (1995), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1980)*, Serie Difusión 3, Facultad de Arquitectura, Universidad de Buenos Aires.
- VEIGA, Danilo y Ana Laura Rivoir (2002), <http://www.revistapropiedades.com.uy/asentamientos>
- VIGORITO, A. (2002), "La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997", *Revista de Economía*, núm. 2, Montevideo, BCU.
- WALTON, J. (1984), "La economía internacional y la urbanización periférica", en *Ciudades y sistema urbanos. Economía informal y desorden espacial*, Buenos Aires, Clacso.
- WILKIE, John (1996), *Statistical Abstract of Latin America*, Los Ángeles, UCLA.

