

Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana

por Juan A. Bogliaccini

“En la medida que una sociedad posee valores altos de distribución negativa de la riqueza y limita la participación de los individuos en las decisiones, principalmente aunque no exclusivamente, en términos de recursos económicos, es mayor la violencia estructural. Inequidad, marginalidad y exclusión son términos con los cuales la literatura especializada se ha referido al tópico.”

Carlos Filgueira, 2000

1. Principales cambios en la estructura de riesgos y la clave territorial

América Latina ha visto crecer rápidamente los niveles de violencia en sus áreas urbanas en la última década, hasta el punto de destacarse como la región más violenta del globo (World Bank, 2001). En este escenario Uruguay, pese a ser uno de los países con menores niveles de violencia e inseguridad, ha visto aumentar significativamente sus tasas de delito, acompañando la tendencia regional. La ciudad de Montevideo ha asistido en este lapso a la aparición de los primeros signos de segregación social, conformación de incipientes guetos urbanos en que la socialización ocurre cada vez menos en términos heterogéneos (Katzman, 2002). La tradicional clase media urbana montevideana comienza a resquebrajarse y ceder espacio a una estructura de interacción mayormente segmentada.

A diferencia de otras grandes ciudades de la región, la consolidación de barrios homogéneamente pobres es un proceso relativamente reciente en Montevideo. Si bien este trabajo pone la lupa en los barrios de mayor concentración de pobreza, no desconoce el problema de la segregación en los sectores más ricos de la ciudad, manifestada en el plano territorial por la aparición de barrios cerrados (Álvarez, 2005), así como por el abandono de un conjunto de bienes públicos (Hirschman, 1970) por la vía de la privatización: seguridad pública, educación y salud fundamentalmente. Este proceso impacta decididamente sobre la calidad de dichos servicios, generando estratos de acceso de calidad diferenciada, regresivos en términos de equidad.¹

Juan A. Bogliaccini.
Máster en Política Educativa (Universidad Alberto Hurtado de Chile). Investigador principal del Programa IPES, Universidad Católica del Uruguay. Consultor en Cifra. Docente de Metodología de la Investigación y de Sociología de la Familia en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

¹ En este volumen puede leerse el trabajo de Pereira, Monteiro y Gelber, especialmente referido a este problema en el ámbito del acceso a los sistemas de salud para el caso uruguayo.

En los últimos treinta años ha cambiado drásticamente la estructura de riesgo de la población uruguaya, fruto de dos transformaciones fundamentales: el mundo del trabajo y los tipos de familia. En términos del mercado, el desempleo estructural y la precarización de las relaciones laborales han sido los principales cambios. En la familia, la necesidad de generar nuevos ganapanes (primero las mujeres, luego jóvenes), la mayor inestabilidad y los nuevos arreglos vinculados fundamentalmente a la jefatura femenina han sido los cambios más importantes. La tradicional arquitectura de bienestar uruguaya no ha acompañado estos cambios, bien por no haberlos percibido, bien por la incapacidad de generar políticas,² excepto en el caso de la educación, tendientes a modificar la forma en que este bienestar es distribuido. El bienestar, por cierto, es distribuido en forma cada vez más regresiva en términos de equidad.³

En este contexto, Montevideo enfrenta el desafío de la integración de los sectores excluidos con dos ventajas comparativas fundamentales: en primer lugar, ni el proceso de segregación social ni el repliegue del Estado social en los sectores más pobres parece haber ingresado aún a una fase de endurecimiento. La segunda ventaja refiere a la posibilidad de recurrir a la experiencia regional para comprender estos fenómenos a fondo y abordarlos desde el conocimiento de aquellas estrategias que han fracasado, aquellas que han sido exitosas y las que se presentan como promisorias.

Violencia y criminalidad están ciertamente relacionadas con el flagelo de la pobreza, aunque esta relación no es ni directa ni unidireccional (Londoño y Guerrero, 1999; Moser et al., 2004). Uruguay ha sufrido recientemente desfalcos financieros que afectaron los ahorros de amplios segmentos de los sectores medios, y el daño que ocasiona un grupo muy reducido de personas con una relativamente alta capacidad para eludir la acción de la justicia es sin duda muy superior al que puede causar la suma de los delitos cuyos responsables pueblan las cárceles del país. No obstante esto, el problema de la inseguridad en el colectivo social y especialmente en aquellos grupos segregados o en vías de exclusión va adquiriendo carácter epidémico, impactando en forma regresiva sobre la capacidad de los individuos de obtener recursos desde la estructura de oportunidades.

El problema es abordado desde la descripción del escenario territorial en que ocurre la disputa por la integración. En dicho escenario, la inseguridad como proceso de tipo epidemiológico, que se extiende con similares pautas y características en diversas áreas de la ciudad, comienza a estructurar la convivencia social. Coleman (1991) propone entender esta lógica a partir de la sucesiva propagación de tres agentes: un victimario independiente que afecta, una víctima pasiva y una autoridad que interviene en forma neutra sobre victimario o víctima.

El trabajo analiza el conflicto entre dos lógicas alternativas de supervivencia: la lógica del trabajo frente a la lógica de la oportunidad. Se profundiza especialmente en el fenómeno de la juvenilización de esta última lógica, que articulando drogas y delincuencia es

² El trabajo de Luna y Alegre, en este mismo volumen, discute específicamente los problemas y alternativas políticas referidas al ajuste de la arquitectura de bienestar a la actual estructura de riesgo.

³ Una discusión profunda y completa respecto de la disociación del Estado de bienestar tradicional uruguayo y la nueva estructura del riesgo social se encuentra en el trabajo de Filgueira et al., en este mismo volumen. El presente trabajo se enmarca en esta discusión a partir del análisis del problema de la inseguridad en los sectores sociales más empobrecidos y sus nuevas estrategias de protección como consecuencia de los cambios respecto de la distribución, el tipo y la calidad de este riesgo específico y la incapacidad de la estructura de bienestar tradicional de dar respuesta a estos cambios.

percibida por los colectivos barriales como la principal causa de inseguridad. Las nuevas generaciones modifican los códigos tradicionales de comportamiento trastocando el orden social constituido. La relación tiempo y espacio de los actos de delincuencia constituye el principal cambio en estas pautas, dado que los llamados *antichorros*⁴ delinquen en la propia comunidad en la que habitan.

La sensación colectiva de inseguridad limita la distribución equitativa de capitales y recursos, provocando una subóptima captación de estos desde el Estado, el mercado o la propia comunidad. También parece razonable asumir una sinergia negativa entre la percepción de inseguridad y la predisposición de interactuar con desiguales. La sensación de temor mueve a las personas a tomar distancia con respecto a las fuentes de inseguridad, lo cual robustece la desconfianza. Mecanismos de este tipo alimentan los procesos de segregación urbana tanto como generan estereotipos respecto a hábitos y comportamientos de los grupos segregados.

En consecuencia, se discute cómo la estructuración de la vida cotidiana, tanto de los individuos como del propio barrio, es sensible a los niveles de seguridad existentes en el ambiente. Actividades básicas como movilizarse para buscar trabajo, el traslado de niños y jóvenes hacia los centros educativos, la concurrencia a comedores comunitarios o centros de salud y muchas otras actividades se ven directamente afectadas cuando la única estrategia de protección de los bienes de las potenciales víctimas consiste en no dejar el hogar desprotegido.

Por último, el artículo propone una tipología de relación entre policía y barrio para clasificar las zonas estudiadas. La desconfianza generalizada en la policía como garante de un orden social básico, sumada a la percepción de ineficiencia o aun complicidad con la delincuencia, alimentan la profunda sensación de desamparo experimentada por estos grupos sociales. Este problema —he aquí la aparición del tercer agente colemiano— a la vez refleja y profundiza el camino de creciente exclusión por el que transitan estos grupos, cada vez más segregados del colectivo social.

2. ¿Cómo medimos la inseguridad?

Los sistemas de información sobre seguridad ciudadana han dado un salto sustancial en la última década, al sistematizar un conjunto de datos relevantes sobre delito y criminalidad. Sin embargo, el principal problema de las estadísticas sobre estos refiere a la interpretabilidad del dato. Los datos sobre delitos contra la propiedad (copamientos, hurtos y rapiñas) se obtienen a partir de los registros de denuncia de las propias comisarías. Esta fuente limita su conteo a los delitos efectivamente denunciados, y dado que la subdeclaración de delitos es un problema considerable, el indicador no resulta confiable para interpretar comparativamente las tasas de criminalidad. Los niveles de declaración de delitos según seccional policial dependen de variables como, por ejemplo, la confianza en la eficacia y eficiencia policial. En un escenario de baja confianza en el cuerpo policial, una seccional que logre mejorar su imagen en su zona probablemente genere un aumento en las tasas de denuncia, lo que no puede ser linealmente asociado a un aumento en la tasa de delitos.

⁴ La palabra *antichorro*, recabada y profundizada en el estudio cualitativo de relevamiento en las zonas estudiadas, ha sido acuñada en estas zonas para diferenciar en términos de oposición la nueva lógica delictiva de los jóvenes, orientada al robo intrabarrío, de la lógica percibida como tradicional.

Con el cuidado que merece entonces la interpretación de estos datos, el siguiente cuadro combina los datos del Ministerio del Interior (MI) con datos recogidos por el propio IPES,⁵ referidos a las declaraciones sobre victimización y percepción de inseguridad en las zonas de mayor concentración de pobreza de la capital. Las dos primeras zonas que aparecen en el cuadro son las de mayor estatus de Montevideo.

Estos tres elementos —nivel de victimización, tasa de denuncia de delito y percepción de inseguridad— pueden combinarse para realizar diversos análisis. La distancia entre nivel de victimización y tasa de denuncia sugiere el nivel de confianza en la policía, mientras que la distancia entre el nivel de victimización y la percepción de inseguridad indican la percepción sobre el nivel de suficiencia de la presencia policial en la zona. Sin embargo, las diferencias en los años de relevamiento para los distintos datos, la diferencia entre la extensión territorial de las secciones policiales y las zonas en las que IPES realizó su investigación (cuadro 1), y fundamentalmente el hecho de que cada uno de estos tres indicadores refiere a una unidad de análisis diferente (denuncia para tasa de delitos, familia para nivel de victimización e individuo para percepción de inseguridad) sugieren la prudencia de trabajar únicamente con el dato sobre la percepción de inseguridad.

Cuadro 1. Tasas de delitos contra la propiedad 1997-2002 por seccional policial (MI-PSC) y porcentaje de declaración de victimización y percepción de inseguridad para el año 2004 (IPES)

Seccional policial	PSC-MI (tasa)			IPES 2004 (%)		Zonas
	1997	2000	2002	Victimización ¹	Inseguridad ²	
Seccional 10	24,09	18,55	42,65	s/d	s/d	Pocitos
Seccional 14	14,55	20,38	25,60	s/d	s/d	Carrasco
Seccional 16	18,61	28,27	42,05	35,6	68,6	Malvín Norte
Seccional 17	19,30	24,39	26,61	26,1	84,1	Casavalle
Seccional 18	11,51	14,84	24,81	23,6	71,1	Punta Rieles
Seccional 19	12,95	12,99	14,75	16,5	61,0	Nuevo París
Seccional 21	25,19	28,49	34,53	17,7	74,5	Colón
Seccional 24	10,66	14,62	24,83	11,8	52,5	Cerro
				14,6	62,9	Casabó

¹ Porcentaje que responde haber sido víctima de un acto delictivo él o algún miembro de su familia en los últimos tres meses (total = 100%).

² Porcentaje que responde que el barrio en el que habita es muy o bastante inseguro (total = 100%).

Las tasas de delitos contra la propiedad (rapiñas, hurtos y copamientos) están calculadas por cada 1000 habitantes. Los datos de victimización y de percepción de inseguridad están presentados en porcentaje sobre el total de respondentes.

Fuentes: Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad (PSC-MI) y datos elaborados por IPES con base en microdatos Infamilia.

⁵ El Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay es el centro académico en el marco del cual se produce este artículo. La información estadística utilizada para tal fin, cuando refiere como fuente a la base de datos surgida de la evaluación del Programa Infamilia, comprende una muestra estadísticamente representativa del conjunto de hogares constituidos con menores de 18 años no emancipados del conjunto de las zonas estudiadas en la capital. En el año 2004, cuando el Programa Infamilia aún funcionaba como dependiente de la Presidencia de la República, el IPES elaboró la línea de base de este Programa y propuso estrategias para su evaluación. Con la asunción del nuevo gobierno, en el 2005, el Programa fue reestructurado y pasó a depender del novel Ministerio de Desarrollo Social.

En suma, el indicador de inseguridad se basa en la percepción de los entrevistados respecto del nivel de inseguridad existente en su propio barrio de residencia. En forma complementaria, el estudio de relevamiento zonal realizado por IPES aporta un criterio de validez adicional al indicador, en la medida en que permite contrastar el dato cuantificado con la información obtenida a partir de la batería de técnicas cualitativas de investigación utilizadas.

3. La percepción de inseguridad en el Montevideo de la trastienda

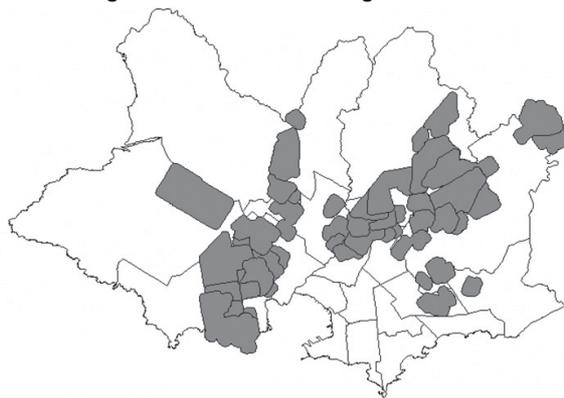
El conjunto de las zonas estudiadas se caracteriza por tener la mayor tasa de concentración de pobreza de la capital. Ubicadas en la periferia de la ciudad, no son zonas homogéneas en cuanto a la composición sociocultural y económica de su población. Sin embargo, a excepción de las zonas de Manga y Cerro, entre seis y más de ocho de cada diez personas consideran que habitan en un barrio bastante o muy inseguro.

Todas las zonas estudiadas combinan varios de los tipos presentados por Kaztman (2001)⁶ en su tipología sobre barrios populares según las oportunidades de movilidad predominante durante el proceso de su formación. De este modo, los tipos de barrio popular heterogéneo, obrero tradicional o de migrantes recientes se combinan con el tipo de gueto urbano.

En estas zonas, las estructuras urbanas mayormente homogéneas suelen ser las más empobrecidas, dado que la homogeneidad proviene del asentamiento precario sobre una zona no urbanizada previamente. Por otro lado, las estructuras urbanas heterogéneas están asentadas sobre la base de uno de los tres primeros tipos sugeridos por Kaztman.

La estructura poblacional actual de estas zonas se ha conformado durante los últimos treinta años, generalmente mediante aluviones migratorios que se anexaban a estructuras organizadas en lógicas fabriles (barrio de obreros), de producción de granja (barrios de inmigrantes), cooperativista (barrio de trabajadores generalmente sindicalizados y organizados) o bien una combinación de estos tipos. Colón, Cruz de Carrasco, Casabó, Peñarol, Malvín Norte y el propio Cerro siguen este patrón.

Zonas de mayor concentración de pobreza en Montevideo para el año 2004, según clasificación del Programa Infamilia



⁶ Véase Kaztman, 2001.

En el caso de Casavalle, Manga, Punta Rieles y Nuevo París, los barrios tienen una estructura poblacional cuya estructuración urbana original se ha visto fuertemente invadida por la lógica del asentamiento.

La aparición de guetos dentro de estas estructuras urbanas viene dada por dos factores fundamentales. En primer lugar, el progresivo debilitamiento de los vínculos con la educación y el mercado de trabajo, que ha impactado en las dinámicas de interacción social. En segundo lugar, la creciente inseguridad fruto del aumento de la violencia y la criminalidad en el medio, que ha acelerado la estigmatización de estos asentamientos precarios en la imagen pública, profundizando el conflicto entre grupos de vecinos que compiten por el control de los espacios públicos.

Sin embargo, la situación dista de ser homogénea respecto a las expectativas de integrarse a la sociedad. En estas zonas conviven básicamente tres grupos de individuos:⁷ aquellos que resisten la desafiliación institucional por el camino de no renunciar a la búsqueda de algún tipo de inserción en el mercado laboral y a su vez realizan el esfuerzo de mantener a sus hijos escolarizados; aquellos que han *tirado la toalla* y han renunciado a seguir batallando en los duros caminos hacia la integración, y finalmente aquellos que han optado por desarrollar estrategias alternativas de supervivencia, entre las que se destaca la criminalidad como principal forma de generación de recursos.⁸ La emigración también es definida como estrategia alternativa, dado que las sociedades no establecen como vía de integración la autoexclusión.

Estos tres estadios, referidos tanto a las expectativas de integrarse al colectivo social o *mainstream* como al esfuerzo por no salirse de los caminos de integración, deben ser considerados como dinámicos, es decir que existe un tránsito entre ellos que, aunque bidireccional, tiene su patrón de cambio más común en la transición desde la resistencia a la desafiliación hacia los otros estadios mencionados. Este continuo está a su vez cruzado por una variable cultural que, aunque incipiente en Montevideo, es un actor clave del juego en ciudades con alta fragmentación social: el desarrollo de estrategias de supervivencia en conflicto con los medios validados por el colectivo social. Este mecanismo tiende a autolegitimarse a partir de la generación y socialización de pautas culturales propias, construyendo identidad a partir de procesos de diferenciación con los otros y de autoafirmación de los rasgos propios.

Las dos excepciones respecto a la percepción mayoritaria de inseguridad en el propio barrio son los mencionados casos de Cerro y Manga. En el caso de Manga, la percepción de estar habitando una zona insegura solo alcanza a un tercio de la población (cuadro 3), aspecto que puede explicarse por su condición semirural, de reciente urbanización y cuya población es la de menor tiempo promedio de residencia en la zona entre las estudiadas: 13 años. La mitad de esta población llegó a la zona en la última década y la mayor frecuencia de arribos sucedió en el 2003.

En cuanto a las variables demográficas analizadas, el caso del Cerro se ubica en las antípodas de Manga. Pese a ello, solo un poco más de la mitad (52,5%) de su población

⁷ Esta idea de los tres estadios respecto de las vías de integración al *mainstream* ha sido presentada por Kaztman en el marco de diversas conversaciones en el equipo IPES y asimismo las ha planteado en Kaztman et al., 2004, *La ciudad fragmentada*, Princeton University, disponible en <http://www.princeton.edu/>.

⁸ Siguiendo con la clásica tipología propuesta por Robert K. Merton, 1964, el segundo grupo presentado es equiparable a los *retraídos* que han renunciado tanto a fines como medios institucionalmente promovidos por el *mainstream*, y el tercer grupo refiere a los *innovadores*, es decir, aquellos que buscan llegar a los fines por medios anómicos.

no cree que su barrio sea especialmente inseguro, constituyendo el otro caso desviado respecto de la preeminencia general de sensaciones de inseguridad. La población del Cerro presenta signos de mayor estabilidad que la de Manga, con el promedio más alto de antigüedad de residencia en el barrio entre las zonas estudiadas: 26 años. A su vez, la mitad de la población hace más de 20 años que vive en la zona y la mayor frecuencia de llegada de contingente poblacional se ubica 30 años atrás. Estos datos sugieren una estructura barrial consolidada y estable. En este caso, la clave explicativa de la baja percepción relativa de inseguridad parece estar asociada a la imagen y presencia policial. La seccional de esta zona ha desarrollado diversas estrategias de cambio en su imagen y eficiencia en la prevención y combate del delito, las que han sido favorablemente recibidas por la población y posiblemente hayan redundado en un cambio en la percepción de inseguridad del barrio. Tanto los datos cuantitativos como el relevamiento cualitativo sugieren la pertinencia de una explicación de este tipo.

Cuadro 2. Tiempo en años de residencia en el barrio, según zona

	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Moda</i>
Malvín Norte - Unión	15.2	8	4
Punta Rieles	18.9	12	7
Colón	14.9	11	10
Casabó	21.6	17	15
Nuevo París	21.3	15	7
Casavalle	21.9	16	10
Cruz de Carrasco	23.8	20	27
Manga	13.0	10	1
Cerro	26.3	20	30
Peñarol - Aires Puros	22.2	20	20

Fuente: Elaboración propia IPES.

En este caso, a través de la policía, el Estado ha buscado quebrar la neutralidad en la intervención, de modo de favorecer la protección de las víctimas. Si esto es efectivamente así, la zona está mostrando un posible camino virtuoso para reconstruir las tramas sociales de interacción, de modo de facilitar la relación de los individuos y familias con las fuentes de activos sociales. Por otro lado, está alertando sobre la necesidad del retorno de los mecanismos de protección estatales en sectores sociales que han caído de una arquitectura de bienestar desfondada.

En el otro extremo, Casavalle es la zona percibida como más insegura: el 84% de sus habitantes así lo cree. Esta zona, compuesta por barrios con diferentes historias y sin vocación común, es una de las mayormente estigmatizadas de la ciudad. Es a su vez la zona más poblada entre las estudiadas y la que presenta el mayor número de organizaciones que desarrollan actividades de promoción social *in situ*. Casavalle tiene una media de 21 años de residencia de su población en la zona, y la mitad de dicha población ha vivido allí por más de 16. El mayor contingente de llegada al barrio fue hace diez años. Esto sugiere una estructura poblacional heterogénea, estable y asentada. Sin embargo, el hecho de haber recibido aluviones poblacionales en la última década posiblemente haya tenido efectos negativos en la capacidad de lograr cohesión social y de construir redes sociales entre asentamientos.

Cuadro 3. Percepción sobre inseguridad del barrio

	<i>Muy o bastante inseguro</i>	<i>Muy o bastante seguro</i>
Malvín Norte - Unión	68,6	27,6
Punta Rieles	71,1	28,0
Colón	74,5	25,5
Casabó	62,9	34,6
Nuevo París	61,0	39,0
Casavalle	84,1	15,9
Cruz de Carrasco	69,6	30,4
Manga	34,6	63,5
Cerro	52,5	47,5
Peñarol - Aires Puros	69,8	24,3
Total	66,2	32,6

Fuente: *Elaboración propia IPES.*

El resto de las zonas se encuentra en este continuo de percepciones sobre la propia inseguridad barrial cuyos extremos, dejando fuera el caso de Manga debido a las particularidades ya explicitadas, se ubican entre 5 y 8 de cada 10 personas que afirman vivir en un barrio muy o bastante inseguro.

Los períodos de recepción de aluviones poblacionales han generado habitualmente conflicto entre la población establecida y los inmigrantes, fundamentalmente por la disputa del espacio físico y vinculado a la reestructura de la lógica de interacción del colectivo. Esto probablemente se deba a la creciente diferenciación de lógicas y niveles de integración social fuertemente asociados al cada vez más precario vínculo con el mundo laboral formal de estos grupos inmigrantes. Otro escenario de fuerte conflicto en torno a estos aluviones se ha manifestado en los casos en que los gobiernos municipales o nacionales han dispuesto reubicaciones colectivas, generalmente de carácter provisorio, pero que en algunos casos, como el de Cruz de Carrasco, se ha mantenido por los últimos 35 años. Reubicaciones más recientes no han tenido ese carácter provisorio, como en la zona de Punta Rieles, donde se ha realojado un conjunto de familias provenientes del centro de la ciudad.

Cuadro 4. Percepción sobre número de delincuentes que residen en el barrio

	<i>Muchos / Bastantes</i>	<i>Pocos / Ninguno</i>	<i>Ns/Nc</i>
Malvín Norte - Unión	77,4	22,6	0
Punta Rieles	80,4	17,5	2,1
Colón	75,3	23,1	1,6
Casabó	63,5	35,2	1,3
Nuevo París	61,2	37,6	1,2
Casavalle	81,8	17,8	0,4
Cruz de Carrasco	84,4	15,2	0
Manga	45,9	48,7	5,4
Cerro	44,0	52,0	4
Peñarol - Aires Puros	84,5	12,3	3,3
Total	69,4	28,7	1,9

Fuente: *Elaboración propia IPES.*

La sensación de inseguridad se asocia también y naturalmente a la percepción sobre la residencia en el barrio de individuos o familias que se dedican a actividades delictivas. Excepto en Cerro y Manga, en todas las zonas existe una fuerte percepción (más de 7 de cada 10 en casi todos los casos) de que es considerable el número de delincuentes que residen en ellas. En todos los casos se asocia a estos supuestos delincuentes con las subzonas más pobres —generalmente asentamientos precarios— o bien con aquellas subzonas de realojos poblacionales recientes que, no habiéndose integrado al colectivo barrial, permanecen en una lógica de cuasi gueto.

La situación se torna más heterogénea respecto de la opinión sobre si estos delincuentes operan dentro o fuera de la zona, pero en todos los casos al menos la mitad de la población afirma que existe el robo intrabarrío. Las diferencias a este respecto sugieren que los barrios con percepción de mayor concentración de este tipo de delincuencia son los que presentan mayores niveles de exclusión, subzonas fuertemente segregadas, mayor aislamiento del resto del tejido social y reproducción endógena de los problemas sociales usualmente relacionados con delincuencia y droga. Casavalle y Punta Rieles son zonas vastas y densamente pobladas con subzonas excluidas y estigmatizadas: Borro en el primer caso y Siete Semanas en el segundo. Cruz de Carrasco es una zona de gran heterogeneidad, fuerte segmentación y conflicto entre las partes debido fundamentalmente al crisol de lógicas y culturas asociadas a continuas oleadas migratorias en los últimos 40 años.

4. La lógica del trabajo frente a la lógica del delito

Estas zonas asisten a una innegable disputa interna entre dos lógicas diferentes de socialización, ambas con vocación de control sobre las pautas de convivencia colectiva y estructuración de las redes de vínculos sociales. La lógica del trabajo tiende a desaparecer a consecuencia del precario vínculo con el mundo laboral, pero a su vez es el único canal habilitado para transitar el camino de regreso al *mainstream*. La otra es la lógica de la oportunidad, surgida de la necesidad de generar recursos por parte de poblaciones que vienen siendo derrotadas en la batalla, cada vez más difícil, por mantenerse en las vías de integración.

“Yo le digo a mi hijo: ‘Vos tenés que ir a trabajar aunque te paguen poco. Si te pagan 10 y vos creés que tu trabajo vale 30, en el sindicato vas a poder pelear poco a poco por una remuneración justa’. En cambio, los pibes del asentamiento te dicen: ‘En el autoser-vicio de la esquina te pagan 8 pesos la hora y una cartera trae en promedio 200 pesos’. Con esa cabeza, ni locos van a ir a trabajar.” (Vecino de Cruz de Carrasco)

La lógica del trabajo se basa en la relación virtuosa entre esfuerzo y logro. Este principio que articula la cultura dominante de la sociedad es el tesoro esencial a transmitir de una generación a otra y por el que se preocupan las instituciones fundamentales de socialización: familia, escuela y trabajo.

La lógica de la oportunidad se basa en la relación virtuosa entre oportunismo y logro. Esta alternativa es también generadora de cultura, fundamentalmente cuando operan dos factores: la dificultad de incorporarse al mundo del trabajo y la retracción o ineficiencia de las otras instituciones de socialización mencionadas. Cuando el desempleo es el común denominador, desaparece el lugar de trabajo como ámbito de socialización; y la escuela, por la desescolarización temprana. La familia, por otro lado, ha sufrido profundos cambios en materia de nupcialidad, los que han llevado a una mayor inestabilidad e

incompletitud de los hogares,⁹ fundamentalmente en los estratos más pobres (C. Filgueira, 1996; Kaztman y F. Filgueira, 2001; Paredes, 2003).

Estos tres procesos operan simultáneamente en forma compleja y según un principio tan básico como obvio: todo individuo busca los recursos necesarios para la supervivencia de su hogar por los medios que encuentre disponibles. La lógica de la oportunidad, cuando se traduce en actos delictivos, lleva a la segmentación y formación de guetos debido al conflicto natural que genera con la lógica de trabajo y las pautas de convivencia defendidas por el conjunto de la sociedad. Este es el punto de inflexión y a su vez el desafío más importante que enfrenta la ciudad de Montevideo en la actualidad, el cual la pone de cara a dos caminos opuestos.

Del mismo modo que la emigración o al menos la posibilidad de emigrar, que forma parte de la cultura uruguaya, constituye una conducta adaptativa¹⁰ (Portes y Hoffman, 2003), así también la criminalidad lo es. Cuando esta disputa por la lógica imperante entre ambos grupos está cruzada por un proceso de segregación, la lógica de resistencia a la desafilación se debilita como fruto de la obstrucción de los canales de comunicación con el *mainstream*, principalmente por el problema de la estigmatización de estas zonas, que desde el *afuera* son percibidas como homogéneas, sin reconocer la lucha interna entre ambas lógicas.

Cuadro 5. Declaración de haber trabajado al menos una hora la semana anterior por grupo de edad según sexo y clima educativo, para el conjunto de las zonas seleccionadas

Clima educativo del hogar	Trabajó aunque sea una hora la semana pasada	Masculino		Femenino		Total	
		15 a 24 años %	25 a 60 años %	15 a 24 años %	25 a 60 años %	15 a 24 años %	25 a 60 años %
Bajo	Sí	32,9	75,7	17,1	34,5	23,7	52,1
(hasta 6 años)	No, pero tiene o busca	16,8	15,5	14,8	19,2	15,6	17,6
	No y no busca	50,3	8,9	68,1	46,3	60,7	30,3
Alto (más de 6 años)	Sí	35,3	85,0	23,6	51,3	29,0	66,6
	No, pero tiene o busca	21,2	11,2	20,4	13,5	20,8	12,5
	No y no busca	43,5	3,9	56,0	35,2	50,3	20,9

Fuente: Elaboración propia IPES.

La participación en el mercado laboral de la población estudiada permite avanzar en dos conclusiones: en primer lugar, es especialmente baja, excepto entre los hombres de entre 25 y 60 años mayormente de hogares con alto clima educativo. Menos optimistas deberíamos ser si tenemos en cuenta las situaciones de estabilidad o protección social. La participación de las mujeres adultas es sensiblemente más baja que la de los hombres, y la participación de los jóvenes de 15 a 24 años es notoriamente baja. La segunda conclusión, aún más significativa, es que entre los jóvenes de 15 a 24 años existen escenarios diferenciados para hombres y mujeres, dado que estas participan aún significativamente menos.

⁹ Para una discusión en profundidad de los cambios respecto a las familias, con especial énfasis en la situación de la población a la que refiere este artículo, se recomienda leer en este mismo volumen el trabajo de Kaztman y Rodríguez.

¹⁰ En estas zonas también se manifiesta la intención declarada a emigrar en forma extendida.

Esta diferencia entre mundo adulto y joven provoca un profundo desajuste en la capacidad de transmisión intergeneracional de las pautas de socialización (Katzman, 1993) y en consecuencia abre la puerta de entrada a la emergente cultura de la criminalidad. Al aparecer bloqueados el mundo laboral y escolar, la familia y el propio barrio se transforman en el principal trasmisor de pautas de socialización, debilitados por el problema de que los jóvenes no identifican el mundo adulto inmediato como modelo de referencia positivo de integración social (Katzman, 1993).

5. Los jóvenes: los *dueños de los pasillos*

El robo y la violencia forman parte de la experiencia cotidiana en estas zonas. En la percepción de los vecinos, esta situación es atribuida a la acción de menores y jóvenes de sexo masculino que han abandonado el sistema escolar y no han logrado una inserción en el mercado laboral. Estos, según la percepción generalizada, provendrían del mismo barrio o de barrios circundantes, pero siempre de las zonas más deprimidas y marginadas. Se organizan en grupos de pares, pero generalmente no en organizaciones delictivas complejas.

“Le llaman el Triángulo de las Bermudas porque entrás y no salís de día en ningún momento. Te tiran chiquilines en bicicleta despacito, o con un neumático, entonces vos parás, te rompen los vidrios, te roban todo, te hacen bajar del auto, te dejan en ropas menores y si tenés suerte y el auto te arranca, te vas, y si no, te vas caminando.” (Técnico Casavalle)

El robo intrabarrío o de jóvenes de fuera pero con conocidos en el barrio (vínculos delictivos) es la modalidad utilizada con mayor frecuencia, habitualmente conocida como *pasar el dato*. Este robo dentro de la propia comunidad barrial es percibido por el mundo adulto como una nueva modalidad que altera los códigos de convivencia previos, por los cuales, según declaran los propios vecinos, un ladrón no robaba en su propio barrio. Como expresión meridiana del cambio de lógica percibida por los vecinos de estas zonas, estos nuevos ladrones intrabarrío son denominados *antichorros*. Un técnico que trabaja en Punta Rieles lo describe de este modo: *“El que roba en lugares conocidos es un antichorro, porque no es un chorro de verdad; el antichorro parecería que es el peor del barrio. Porque el chorro parecería ser que es aquel que roba y sustenta a otros con su robo, roba fuera del barrio o por lo menos a gente que no conoce”*.

La estrategia utilizada mayormente por estos antichorros es la del robo oportunista frente a la distracción de los vecinos, modalidad que evade el enfrentamiento cara a cara. Se llama *rastrillos* a los niños y adolescentes oportunistas que pasean por el barrio y roban cuando no se los ve, cuando un objeto queda descuidado. Así lo relata un vecino de Cruz de Carrasco: *“Hay gente que de por sí ya es rastrillo; roban en el propio barrio. La gente del barrio los conoce, son chiquilines de 14 años, a veces menos, pero entran por una puerta y salen por la otra”*. Esta estrategia es también utilizada para el robo en las vías de circulación, por lo cual los vehículos, particulares o de servicios públicos en ocasiones se desvían, evitando ingresar a zonas por temor a ser apedreados y asaltados.

La disputa por los espacios públicos también ha sido ganada por estos jóvenes que, según los vecinos, *“son los dueños de los pasillos”*.¹¹ De este modo, la vida co-

¹¹ La expresión refiere a la capacidad de estos grupos de jóvenes de regular la vida pública del colectivo mediante el control de los espacios públicos del barrio, denominados *pasillos* en los asentamientos en que estas pequeñas calles no son más que angostos corredores fruto de la urbanización espontánea.

lectiva en estas zonas pasa a estar regulada por grupos juveniles que proponen las pautas de convivencia y estipulan las reglas del juego: no dejar la casa sola, no salir de noche, no circular por ciertos lugares, no invadir los espacios públicos conquistados por ellos.

Pero el juego tiene otra regla, una que regula los tiempos de mayor tranquilidad o inseguridad en el barrio: un *antichorro* puede terminar en la cárcel. Estos jóvenes son los que mayormente entran y salen de ella, dado que, por el tipo de delitos cometidos, habitualmente no purgan penas largas. El clima de convivencia del barrio fluctúa entonces entre diferentes períodos según estos grupos de jóvenes hayan quedado más o menos desmembrados. Este vaivén entre presencia y ausencia de un contingente de población masculina afecta también otros tipos de vínculos en los barrios, como los afectivos y de pareja, que resurgen en los períodos de libertad y quedan latentes en los períodos de encierro.

“Hay muchos presos en la zona, más hombres que mujeres y cada vez más chicos. Empezar a sentir gurises que vos los viste chicos y ahora adolescentes están presos, eso del año pasado para acá... Hay mujeres que tienen a todos los hijos presos. Es una clásica ver pasar el ómnibus dos veces por semana que va a las visitas, es un ómnibus que cobra menos de un boleto, es algo normal.” (Técnico de Casavalle)

Cuadro 6. Porcentaje de procesamientos por edad, según tipo de delito y año

Delito y año	Edad del procesado					
	Total	18-25	26-35	36-50	51-70	70 y más
Total de delitos						
1996	100	53,2	24,9	15,9	5,5	0,6
1999	100	46,9	26,1	19,8	6,5	0,8
2001	100	44,5	26,1	21,4	7,2	0,7
2003	100	44,2	27,4	20,5	7,3	0,6
Hurtos						
1996	100	63,7	22,6	11,1	2,3	0,3
1999	100	67,3	21,6	9,3	1,7	0,0
2001	100	66,2	22,4	9,4	2,0	0,0
2003	100	61,1	24,8	11,6	2,3	0,0
Rapiñas						
1996	100	67,5	20,5	9,7	2,0	0,2
1999	100	68,1	21,1	9,5	1,4	0,0
2001	100	73,0	18,2	8,2	0,5	0,0
2003	100	72,6	19,5	6,7	1,3	0,0

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

Los factores de riesgo identificados en relación con estos jóvenes delincuentes, en la opinión de los habitantes de estas zonas, son: la falta de empleo, la carencia de “referentes adultos positivos” y las drogas. Estar armado aparece como una lógica cotidiana de supervivencia, tanto para victimarios como para víctimas, en lo que constituye un cuarto factor de riesgo identificado.

Los aspectos referidos al débil vínculo con el mercado laboral tanto como a la carencia de referentes adultos positivos fueron discutidos y suficientemente argumentados en el punto anterior. Estos factores refieren fundamentalmente al riesgo a la exclusión.

En cambio, el problema de la drogadicción, así como el porte de armas, son factores de riesgo en términos de la seguridad pública, tanto de quienes consumen y por-

tan como del colectivo social en el que habitan. El consumo de drogas¹² es percibido como una problemática central de las zonas y está fuertemente asociado a estos jóvenes varones reunidos en grupos o bandas. Asimismo, en el imaginario colectivo la drogadicción está fuertemente asociada a la conducta delictiva como vía de financiamiento de la adicción.

La percepción sobre el consumo de drogas es muy alta en las zonas estudiadas (cuadro 7) y está fuertemente asociada con la percepción de inseguridad en la zona (cuadro 8).¹³ Malvín Norte, Casavalle, Punta Rieles y Cruz de Carrasco aparecen con los niveles más altos de percepción sobre drogadicción. Por el contrario, Cerro tiene el más bajo nivel de percepción a este respecto.

Cuadro 7. Personas que consumen drogas

<i>Muchos / Bastantes</i>	
Malvín Norte - Unión	71,5
Punta Rieles	65,1
Colón	57,8
Casabó	46,9
Nuevo París	45,1
Casavalle	70,3
Cruz de Carrasco	67,9
Manga	47,6
Cerro	31,3
Peñarol - Aires Puros	67,8
Total	56,2

Fuente: Elaboración propia IPES.

Cuadro 8. Percepción sobre consumo de drogas e inseguridad en el barrio

<i>Personas que consumen drogas</i>	<i>Percepción sobre inseguridad del barrio</i>			
	<i>Muy/bastante inseguro</i>	<i>Muy/bastante seguro</i>	<i>Ns/Nc</i>	<i>Total</i>
Mucha / Bastante	42,6	12,1	0,4	55,1
Poca / Nada	19,3	18,0	0,6	37,9
Ns/Nc	3,6	3,1	0,2	7,0
Total	65,6	33,2	1,2	100,0

Fuente: Elaboración propia IPES.

El segundo factor de riesgo lo constituye la tenencia de armas. Si bien no se han obtenido en esta oportunidad datos cuantificables, este factor aparece en la percepción de los vecinos y comerciantes como uno de los aspectos más preocupantes. A diferencia

¹² Como en el caso de los datos referidos a delitos cometidos, la declaración sobre consumir drogas presenta también problemas de confiabilidad del dato recogido por subdeclaración. En este sentido es que se utilizará la percepción del colectivo barrial sobre este aspecto como indicador del problema.

¹³ La prueba de asociación entre las percepciones de inseguridad y el consumo de drogas en la zona es significativa para el conjunto de las zonas estudiadas (significación de coeficiente Pearson - chi cuadrado = 0,000) y dentro de cada zona.

de la condición de drogadicción, la tenencia de armas parece ser compartida por las tres partes involucradas: víctimas, victimarios y policía. Es decir, todos están armados y, especialmente en víctimas y victimarios, esta pequeña carrera armamentista parece haber crecido aceleradamente en el último tiempo.

Un último aspecto importante referido a estos dos factores de riesgo es la masculinización del problema. Tanto en el caso de la droga como el del porte de armas, la población masculina aparece como el principal actor. Las mujeres, que junto con los ancianos constituyen la población mayormente victimizada, no parecen participar de estas lógicas de drogadicción y especialmente de defensa armada, lo que sugiere un importante corte de género para el análisis de la problemática, así como del lugar de los diferentes actores en ella y las posibles estrategias de acción.

6. Sálvese quien pueda: las estrategias privadas de protección

Mucho se ha discutido sobre los costos directos e indirectos que representan para un Estado las inversiones en seguridad ciudadana (Moser et al., 2004). Del mismo modo, mucho se ha discutido respecto del gasto en seguridad ciudadana, tanto por el sector público como por el sector privado, en diferentes países (Londoño y Guerrero, 1999). El hecho cierto es que todo colectivo social realiza, de un modo u otro, gastos e inversiones en seguridad ciudadana. Las sociedades contemporáneas han transitado, a lo largo de los siglos, desde una lógica de inversión privada en estrategias particulares hacia una lógica de inversión pública en términos de la conformación de cuerpos policiales y sistemas judiciales que garanticen niveles de seguridad adecuados para el desarrollo de la vida social.

“Se ve a la policía, pero el hecho de que se vea la patrulla no significa que exista vigilancia. Roban acá y los policías doblan para el otro lado, y eso se va a resolver cuando tengan un sueldo digno. El policía sale a las seis de la mañana sin horario de vuelta para ganar \$ 5000 con el 222; así jamás se va a terminar la corrupción.” (Vecino de Punta Rieles)

La seguridad ciudadana, de este modo, forma parte de los servicios básicos que todo Estado brinda o pretende brindar. La última parte del siglo XX, sin embargo, ha dejado entre sus huellas la del progresivo debilitamiento de la capacidad ordenadora de los Estados latinoamericanos, fundamentalmente a partir de la ineficiencia de los sistemas judiciales y la precarización de los cuerpos policiales en relación con sus remuneraciones y capacitación. Tanto las fuerzas de defensa nacional como las del orden interno han pasado a cumplir en diferentes países un importante rol como empleadoras de sectores cada vez más empobrecidos, que ven en el enrolamiento en estos cuerpos un salario mínimo asegurado y un trabajo estable.

A partir de este fenómeno, el Estado ha ido cediendo partes importantes de la seguridad ciudadana al mercado o a la comunidad. En los sectores altos se ha expandido la contratación de agencias privadas de seguridad, las que han aparecido y crecido en forma casi epidémica en los últimos años. Del mismo modo, otras estrategias de protección privada han surgido merced al avance tecnológico: alarmas, circuitos de seguridad, cámaras, etcétera.

En el otro extremo, también los sectores más desfavorecidos han sufrido este retraimiento de las estrategias públicas de protección, que los ha hecho avanzar hacia estrategias privadas. Las rejas, alarmas, armas y perros han sido las principales vías. Otra estra-

tegia aparece cuando la deficiencia de recursos económicos o bien la impunidad de los victimarios hacen fútiles las otras vías, estrategia cualitativamente diferente de las anteriores en términos de sus consecuencias sobre la capacidad de las familias de estructurar su cotidianidad: no dejar la vivienda sola.

Este conjunto de estrategias es moneda corriente en estas zonas de Montevideo en las que la sensación de inseguridad es generalizada. Una primera estrategia es la estructuración de la vida cotidiana a partir del tiempo de luz natural. El sol abre y cierra las puertas a la vida pública, dado que la noche trae consigo el retraimiento obligado a la esfera del hogar. La mañana se percibe como el tiempo del día de mayor seguridad porque los delincuentes descansan; a partir del mediodía comienza a crecer la probabilidad de robos y asaltos hasta la noche, cuando la oscuridad ofrece un manto de impunidad y libertad a las actividades delictivas.

“El problema es en las casas... Nadie deja la casa sola, eso está como bien clarito.”
(Vecinas de Casavalle)

En todas las zonas se han desarrollado otras estrategias alternativas o complementarias a la labor policial, tendientes fundamentalmente a la preservación de los bienes materiales. Estas son muy diversas y asimismo afectan de muy diferente modo la cotidianidad de los vecinos. En los comercios priman las alarmas, el enrejado o la contratación de un sereno nocturno en el local. La atención a los clientes se hace habitualmente a través de la reja, por lo cual el espacio físico del comercio ha dejado de ser un espacio de confluencia de vecinos y el tipo de vínculo de estos con el comerciante ha variado sustancialmente. Las razones alegadas por los propietarios de los comercios refieren naturalmente al hecho de haber sido víctimas de robos en numerosas oportunidades, dado que estos delitos habrían aumentado en los últimos años, siempre a cargo de jóvenes y adolescentes.

“Nos mantenemos los vecinos comunicados: ‘Vecino, me voy, ¿me hace al favor?’. Nos vigilamos. Yo hoy por ejemplo me quedo vigilando la casa de acá delante, que está sola. Uno sale a trabajar y tranca todo.” (Vecino del Cerro)

Resulta importante detenerse en las estrategias de tipo individual y familiar, aquellas relacionadas con el cuidado de la vivienda por el propio dueño o, en su ausencia, por vecinos y amigos. En estos casos, la vida se estructura a partir de la protección de la propiedad, dañando la capacidad de los individuos para captar los activos sociales necesarios para integrarse en forma más adecuada a la sociedad: trabajo, educación, sociabilidad y esparcimiento colectivo. Esta estrategia limita fuertemente la capacidad de movilidad de los miembros del hogar, operando en forma de ancla. Por otro lado, la sustentabilidad de esta estrategia requiere la articulación de algún tipo de red de vecinos.

Este aspecto se torna difícil en zonas de alta movilidad social y en las que los vínculos están mediados por una extendida sensación de inseguridad referida fundamentalmente a grupos de vecinos o habitantes de la misma zona. De hecho, en estas zonas, solo entre 2 y 4 de cada 10 personas afirma tener allí todos sus amigos o muchos de ellos (cuadro 9). Por otro lado, existe una intención generalizada de dejar el barrio de residencia en caso de poseer los medios para hacerlo, aunque la dispersión de respuestas por zona es mayor en este caso: entre 5 y 9 de cada 10 personas.

Estos vínculos referidos a la necesidad de supervivencia, en un medio en el que priman la desconfianza y la inseguridad, se estructuran en pequeños colectivos, fundamentalmente femeninos, de lealtad basada en intercambios de favores de protección y cuidado mutuo.

Cuadro 9. Porcentaje de personas que declaran tener todos los amigos o muchos amigos en el barrio. Media y moda de residencia en el barrio. Grado de acuerdo con frase: "Si tuviera el dinero o los medios, me iría de este barrio"

	Amigos cercanos que viven en el barrio		Media y moda de tiempo que viven en el barrio		Si tuviera el dinero o los medios, me iría de este barrio
	Todos/Muchos		Media	Moda	De acuerdo y muy de acuerdo
Cerro	39,3	26,3	30		63,5
Cruz de Carrasco	38,4	23,8	27		87,5
Peñarol - Aires Puros	21,8	22,2	20		62,4
Casavalle	35,5	21,9	10		67,8
Casabó	40,4	21,6	15		52,5
Nuevo París	39,1	21,3	7		49,1
Punta Rieles	22,6	18,9	7		66,9
Malvín Norte - Unión	31,0	15,2	4		59,8
Colón	25,3	14,9	10		68,8
Manga	24,6	13,0	1		53,5

Fuente: Elaboración propia IPES.

7. El último puente entre integración y procesos de segregación: la policía

La percepción individual de inseguridad guarda naturalmente cierta relación con el hecho de haber sido recientemente uno mismo o alguien del entorno inmediato víctima de un delito. Sin embargo, en un nivel agregado es la consideración sobre la suficiencia o adecuación del contingente policial presente en el barrio el factor que explica mayormente la percepción sobre el grado de seguridad existente.

Cuadro 10. Percepción sobre la inseguridad del barrio según acuerdo con la frase "Considera que la presencia policial en el barrio es..."

	Muy o bastante inseguro	Muy o bastante seguro	Total
Insuficiente	67,4	31,9	100
Adecuada	29,6	68,7	100
Demasiada	38,7	54,2	100
Total	51,0	47,8	100

Fuente: Elaboración propia IPES.

Cuadro 11. Percepción sobre la inseguridad del barrio según acuerdo con frase "La policía del barrio es de confianza"

	Muy o bastante inseguro	Muy o bastante seguro	Total
De acuerdo / Muy de acuerdo	41,7	57,1	100
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	53,9	44,7	100
En desacuerdo / Muy en desacuerdo	69,1	29,6	100
Total	51,1	47,5	100

Fuente: Elaboración propia IPES.

Exceptuando los casos de Cerro y Manga, la percepción general en estas zonas es de insuficiencia respecto de la presencia policial en el barrio. Esta variable correlaciona fuertemente con la percepción sobre inseguridad en el barrio. Del mismo modo, la confianza en la policía del barrio correlaciona fuertemente con la percepción de inseguridad. Ambas correlaciones son estadísticamente significativas.¹⁴

En estas zonas aparecen situaciones muy diferentes en términos de la eficacia del Estado y el propio cuerpo policial en velar y garantizar la protección básica de los individuos. En los casos en que esta tarea no es llevada a cabo con éxito, cualquiera sea la razón, cobran relevancia las mencionadas estrategias privadas de seguridad. Mientras la aparición de estas estrategias es un fenómeno que ha crecido con inusitada rapidez en Montevideo, en todos los estratos sociales, la capacidad económica para solventar estrategias privadas influye decisivamente en la viabilidad de utilizarlas.

¿Cuáles son los problemas o dificultades que los vecinos y comerciantes atribuyen al trabajo policial, por el que no se encuentran satisfechos con él? La valoración negativa respecto del relacionamiento entre la policía y el barrio, según la evidencia analizada, básicamente puede explicarse sobre dos dimensiones: la carencia de respuesta ante los requerimientos de la población y la desconfianza de esta respecto de la honestidad del cuerpo.

Si se realiza el ejercicio de combinar ambos ejes conceptuales de modo de generar cuatro espacios o tipos ideales según presencia o ausencia de los atributos mencionados —presencia en el barrio y confianza en la policía—, las zonas estudiadas se clasifican en un marco tipológico. El concepto de confianza está definido a partir de la percepción de honestidad del cuerpo policial por parte de los vecinos, fundamentalmente respecto de su actitud frente a delitos y delincuentes. Otro aspecto que contribuye a definir el concepto de confianza es el vínculo concreto existente entre la comisaría y el barrio.

La presencia policial es considerada adecuada, generalmente, cuando existe un clima de tranquilidad y seguridad razonable. Cuando el clima es de inseguridad, una mayor presencia policial puede a su vez ser valorada de dos modos diferentes: como positiva si contribuye a solucionar el conflicto o como negativa si esta presencia es percibida como represión.

La combinación de ambas dimensiones genera cuatro tipos ideales:

1. *Vínculo armónico*. El barrio percibe que existe una presencia policial adecuada cuya tarea es cumplida en forma eficaz. El desempeño satisfactorio de la policía genera confianza en la comunidad. Este tipo permite un desarrollo de la vida social que posibilita la creación y generación de vínculos y vida colectiva en el barrio.
2. *Conflicto abierto*. La presencia policial en el barrio es percibida por la comunidad como ineficiente o bien como deshonesto, generando una situación de conflicto y enfrentamiento que puede devenir en situaciones de represión policial o bien agresión al cuerpo por parte de grupos o bandas del lugar. En este tipo la policía no renuncia a la presencia en el barrio.
3. *Anomía de facto*. Este tipo conceptualiza la situación de abandono del rol de protección de la ciudadanía por parte de la policía mediante el retiro o bien la ausencia directa de sus efectivos en la zona. Esta situación de anomía o bien genera o bien se deriva de la desconfianza de la comunidad, que reemplaza la protección pública por protección privada.

¹⁴ Para observar los niveles de la significación estadística de la asociación entre variables se utilizó la prueba de chi cuadrado.

4. *Tensión de transición*. El vínculo entre policía y comunidad es positivo, lo cual se expresa en los niveles de confianza, pero la presencia es insuficiente. La valoración de la acción de la policía es positiva, tanto que la comunidad reclama mayor presencia con vistas a satisfacer efectivamente las necesidades existentes. La tensión presente en este caso está dada por la necesidad de crecimiento en términos de presencia.

Figura 1. Tipología de la relación entre policía y barrio



La ubicación de las diferentes zonas en uno u otro de los tipos construidos significa que los problemas y desafíos de cada una son diferentes, por lo que también han de ser diferentes las acciones en términos de política pública. El siguiente cuadro ubica las diferentes zonas estudiadas en ese mapa, siempre teniendo en cuenta que los tipos ideales distan de las situaciones reales, pero colaboran en su comprensión. La posición en la que se encuentra cada zona en el cuadro responde a la consideración sobre la suficiencia de la presencia policial¹⁵ y la declaración de confianza en la policía del barrio.¹⁶

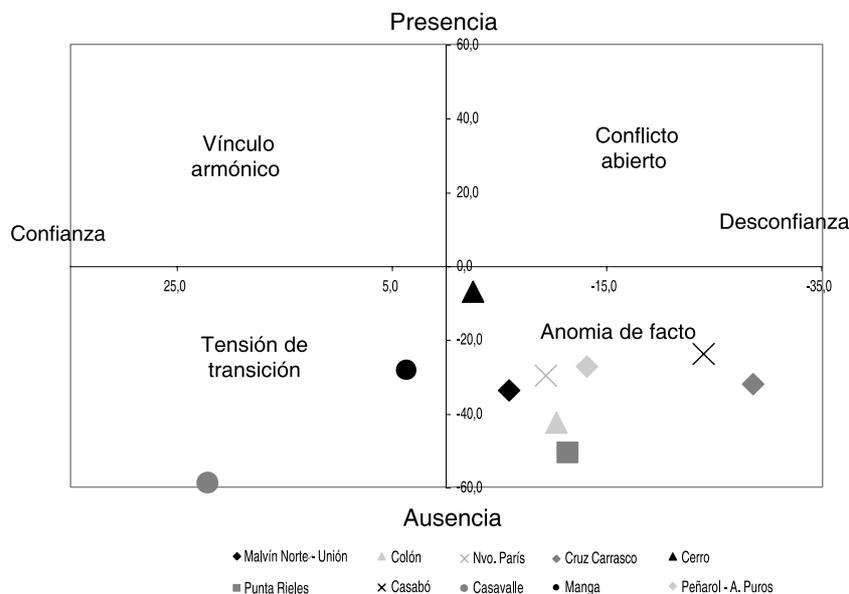
La mayor parte de las zonas estudiadas se ubican en el tipo de *anomia de facto*. Estas combinan altos niveles de desconfianza hacia la policía con la percepción de insuficiencia de efectivos en el lugar. En estos casos, las estrategias privadas de seguridad son básicamente el único recurso percibido por la población para protegerse de la delincuencia, dada la percepción de un Estado ausente en materia de seguridad ciudadana.¹⁷

¹⁵ Para esto se calcula el saldo simple obtenido de la diferencia entre opiniones que manifiestan suficiencia y aquellas que manifiestan insuficiencia (% suficiencia – % insuficiencia). El saldo negativo expresa una prevalencia de la sensación de insuficiencia de presencia policial en el barrio, mientras el positivo expresa la situación contraria.

¹⁶ Para la variable *confianza en el cuerpo policial* se calcula el saldo simple obtenido de la diferencia entre opiniones que manifiestan confianza y aquellas que manifiestan desconfianza (% confianza – % desconfianza). El saldo positivo expresa una prevalencia de la sensación de confianza en la policía del barrio, el negativo la situación contraria.

¹⁷ Amén de las restricciones mencionadas en el punto 1 del trabajo respecto de combinar los indicadores de denuncias sobre delitos, niveles de victimización y percepción de inseguridad, un ejercicio

Figura 2. Tipología de relaciones entre policía y barrio



Cruz de Carrasco es una de las zonas más heterogéneas entre las estudiadas. Su estructura urbana combina, sobre el trazado de una zona de inmigrantes italianos, un remanente de esta población, un complejo de cooperativas de mediados de la década de 1970 y un colectivo social asentado pero que en su interior combina un crisol de situaciones que van desde viviendas de emergencia construidas durante la presidencia de Bordaberry (1972-1976), diferentes tipos de cooperativas de ayuda mutua de las décadas de 1980 y 1990, hasta asentamientos irregulares. Todos estos grupos habitan en un territorio de reducidas dimensiones y bien definido por el trazado de grandes avenidas o bien terrenos rurales, con una fuerte y creciente segmentación interna e importantes conflictos en el relacionamiento. Esta zona presenta la mayor intención de abandono del barrio (87,5%) y pertenece al grupo de zonas con mayor percepción de inseguridad (69,6%). La insuficiencia e ineficiencia con que es percibida la acción policial provoca sensaciones generalizadas de desamparo, de carencia de referentes a quienes recurrir, lo que configura un escenario donde las situaciones de anomia prevalecen. Esta zona es un ejemplo del escenario denominado como *anomia de facto*.

metodológico que aporta a la validez del análisis realizado es la correlación entre el saldo de confianza en la policía y el saldo producto de restar las tasas de denuncia (construidas sobre base 1000) y el nivel de victimización (sobre base 100). Aun sabiendo que esta comparación debe interpretarse con cautela, se esperaría una correlación inversa en la distancia entre ambos indicadores. El ejercicio fue realizado y, a pesar de los pocos casos con que se cuenta, la dirección de la recta sugiere una relación de este tipo. Del igual modo puede realizarse correlacionando la tasa de denuncia de delito y la percepción de inseguridad, esperando una relación similar. El ejercicio también fue realizado y efectivamente los pocos casos correlacionan ajustando a la recta.

Los casos de Cerro y Manga son tan interesantes como opuestos. Manga es una zona de reciente poblamiento, lo cual razonablemente establece un período de ajuste de los instrumentos estatales de mantenimiento del orden a una estructura social emergente. Es decir, la *tensión de transición* está dada por un escenario en el cual un colectivo con niveles razonables de confianza en la policía cree que esta es el instrumento adecuado para mantener el orden, pero considera que su presencia es aún insuficiente. La pregunta central en el caso de Manga es hacia dónde transitará la zona, camino principalmente signado por la respuesta del orden público ante este clivaje tensionante. La evidencia recogida en el conjunto de las zonas sugiere que transitará el camino hacia la *anomia de facto*, sencillamente porque el problema de la carencia de respuesta policial es parte esencial de la problemática del conjunto.

Cuadro 12. Saldo de las percepciones de suficiencia de presencia policial y confianza en el cuerpo para cada zona

	<i>Saldo de confianza</i>	<i>Saldo de ausencia</i>
Malvín Norte - Unión	-5,9	-33,9
Punta Rieles	-11,3	-50,7
Colón	-10,2	-42,5
Casabó	-23,9	-23,9
Nuevo París	-9,3	-29,9
Casavalle	22,2	58,9
Cruz de Carrasco	-28,6	-32,1
Manga	3,7	28,3
Cerro	-2,5	-7,0
Peñarol - Aires Puros	-13,1	-27,2

Fuente: Elaboración propia IPES.

Sin embargo, una presencia policial activa y eficaz en una zona que no presenta aún las complejidades de zonas con larga historia de asentamientos sucesivos permite suponer que es posible el tránsito, al menos durante un período, hacia un *vínculo armónico*. Por supuesto, el autor no desconoce que la problemática social existente en estas zonas, y en parte causa del conflicto social, excede a la presencia o ausencia de la policía, la cual, como otros servicios sociales del Estado, poco puede hacer por sí misma en un escenario con cada vez mayores niveles de exclusión y segregación.

El Cerro constituye un caso capaz de arrojar luz al problema. La zona se ubica en el centro del cuadro, en el límite de los cuadrantes. A partir del estudio cualitativo realizado, es posible reconstruir el itinerario recorrido por la zona desde una situación pura de *anomia de facto* hacia su situación actual. Siendo una de las zonas de mayor exclusión social de Montevideo, el Cerro ha asistido a una profunda reforma de la seccional policial local en relación con la efectividad de sus acciones y la intención de mejorar el vínculo con el barrio. Este cambio ha repercutido en los niveles de confianza de la población hacia el cuerpo policial y ha abierto las puertas al cambio en cuanto al planteamiento del escenario de interacción social de la zona. En este proceso puede estar la clave de una refundación del vínculo entre cuerpo policial y sociedad civil, el camino hacia el *vínculo armónico*, siempre asumiendo la hipótesis de la sustentabilidad de la política pública existente por detrás de este cambio.

Finalmente, Casavalle constituye un caso atípico, al ser la zona con los valores más altos respecto de la percepción de inseguridad en el barrio (84,1%) y presentar asimismo guarismos elevados respecto de la percepción tanto de delincuentes residentes en la zona

como de personas que consumen drogas (más de 7 de cada 10 en ambos casos). Sin embargo, siendo la zona que percibe con mayor fuerza la insuficiencia de la presencia policial, es por el contrario la que manifiesta un mayor grado de confianza hacia la policía.

Esto sugiere un escenario en el cual emerge algún tipo de conciencia sobre la ineficacia de las estrategias privadas de seguridad con el fin de recomponer una estructura básica de interacción barrial y posiblemente vuelve a ubicarse en el cuerpo policial la expectativa sobre este rol restaurador. Aunque no es posible decir más al respecto con base en la evidencia disponible, la zona presenta una configuración necesariamente interesante, dada su complejidad en términos de procesos de exclusión y segregación, para iluminar las trayectorias que posiblemente recorrerán aquellas zonas que no han llegado aún a tales niveles de exclusión.

8. Hipótesis rivales hacia el futuro

Tanto la tipología presentada como la ubicación de las zonas estudiadas en ella son de utilidad para establecer posibles rutas de tránsito de las zonas según el nivel de conflictividad social existente y la tensión entre presencia y confianza policial. Esta consideración se hace a partir del supuesto de la no aleatoriedad de los eventos de delincuencia y conflictividad, que alienta la posibilidad de comprenderlos y aun explicarlos según su punto de partida y la historia de los colectivos afectados por esta problemática (Londoño y Guerrero, 1999).¹⁸

Londoño y Guerrero sostienen, a partir del estudio de corte epidemiológico de la violencia en América Latina en el marco del BID, que tanto las acciones criminales como las de protección se combinan en el tiempo de modo de configurar cuatro fases o estadios diferentes de violencia. El *descubrimiento del problema*, primera fase, se caracteriza por el desequilibrio entre el crecimiento de una demanda de protección ante el aumento de la criminalidad y una respuesta insuficiente de un instrumento público cuya capacidad no se ha modificado. En esta fase ubican los autores al Uruguay.

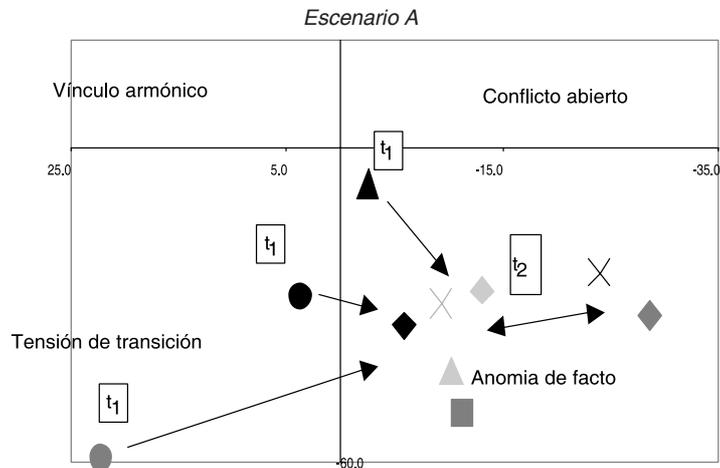
La segunda es una fase de *transición*, en la que se generaría propiamente la cultura de la violencia, caracterizada, entre otras cosas, por un nivel de indiferencia de la población que crece en relación inversa a la expansión de dicho fenómeno y a las señales de incapacidad de los aparatos del Estado especializados en su control. En la tercera fase, de *inactividad*, descenderían tanto la demanda de protección de la población como, consecuentemente, el desajuste entre demandas y capacidad protectora del Estado. La última fase, de *control de la violencia*, supone un retorno a una fuerte demanda de la población por protección que provocaría una lenta pero creciente respuesta pública positiva.

Estas cuatro fases son de utilidad para poner en un escenario dinámico la situación de las zonas aquí estudiadas. Una primera conclusión surge respecto de la heterogeneidad interna de las situaciones presentes en el Uruguay, país ubicado por los autores en la primera fase. Este artículo ha dado suficiente evidencia para afirmar que la situación uruguaya dista de ser homogénea a este respecto y que es posible encontrar zonas de Montevideo pasibles de ser ubicadas en cada una de las cuatro categorías propuestas por Londoño y Guerrero.

¹⁸ Estos autores se basan en un estudio previo de Alejandro Gaviria (*Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The case of Colombia*, University of California, 1998) para elaborar un modelo sobre histéresis de la violencia en el que ubican a los países latinoamericanos según su situación.

Pero las preguntas más relevantes para estas zonas son: ¿cómo hicieron para llegar a su situación actual? y —más relevante aún en términos de política pública— ¿hacia dónde van? La primera pregunta puede ser iluminada a partir del caso Manga, cuya situación parece ser la más sencilla de comprender: se trata de una zona en proceso de conformación de un colectivo cuyas dimensiones acotan el surgimiento de actividades delictivas de lógica epidemiológica. A ello contribuye la ubicación de la zona, que ha avanzado sobre un terreno rural, distanciándose de posibles grupos asentados de mayor dimensión y complejidad en las relaciones sociales. Del mismo modo, *ceteris paribus*, es factible que, en la medida en que crezca su densidad poblacional, Manga avance desde el estadio de *tensión de transición* hacia un estadio de *anomia de facto* (escenario B de la figura 4). La hipótesis rival refiere necesariamente a un cambio en la actitud del cuerpo policial (escenario A de la figura 3).

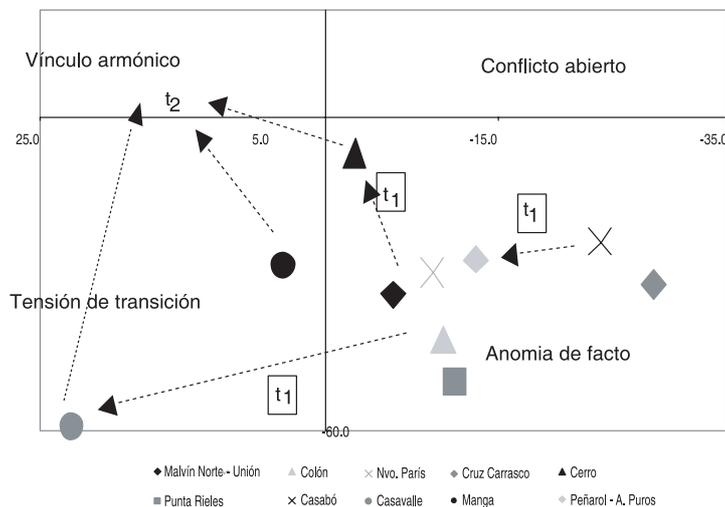
Figura 3. Dinámica de la configuración tipológica presentada



La segunda pregunta es más compleja de responder, pero los casos de Cerro y Casavalle ofrecen posibles pistas. En el caso de Cerro, un cambio en la acción policial parece haber impactado positivamente en el vínculo entre policía y barrio, así como en la percepción del colectivo barrial sobre la situación general de seguridad, abriendo la puerta para avanzar tímidamente hacia una configuración de tipo *vínculo armónico* (escenario A de la figura 3). Por su parte, el caso de Casavalle presenta algunas diferencias. En primer lugar, la demanda de protección parece haber crecido, aunque en forma desajustada con la reacción de la policía, lo cual la ubica en una situación de *tensión de transición* pero con características sumamente diferentes a las de Manga. En Casavalle parece haber un retorno hacia la demanda de protección por parte del Estado, una vez que el volumen de la delincuencia desbordó las estrategias privadas. Desde el estadio de *anomia de facto* ha transitado hacia una coyuntura que abre la puerta a dos posibles rutas: la ruta al *vínculo armónico* (escenario A), si mediara una reacción de los sistemas públicos de protección, o la ruta hacia una nueva situación de *anomia de facto* (escenario B) pero en un nivel de segregación más complejo, que podría derivar en el endurecimiento de una cultura que tiende a estructurar la vida social al margen de aquellos medios y fines establecidos por el *mainstream*. Este sería el peor escenario de una espiral viciosa hacia niveles de segmentación y segregación.

Figura 4. Dinámica de la configuración tipológica presentada

Escenario B



Hacia dónde transitará el amplio grupo de zonas de mayor concentración de la pobreza de Montevideo es la pregunta que desafía a los tomadores de decisiones competentes en el escenario actual (figura 2). De la correcta formulación e implementación de políticas públicas dependerá en gran medida la dinámica evolutiva de estas zonas en las próximas décadas.

9. Conclusiones

El problema de la seguridad pública constituye otro ángulo desde el que observar el desfonde de la arquitectura de bienestar del Estado social del Uruguay. Una nueva y compleja estructura de riesgos desafía al obsoleto aparato de bienestar. La sensación de inseguridad se ha convertido en una característica estructural de amplios sectores de la población montevideana. Como consecuencia de esto, el conjunto de la ciudad ha experimentado una profunda transformación en las estrategias de protección, que se mueven desde la esfera pública hacia la privada. Sin embargo, este movimiento toma formas muy diferentes en ambos extremos del continuo social: los sectores de nivel socioeconómico medio a alto pasan mayormente a comprar seguridad en el mercado; los sectores más empobrecidos, a estrategias cooperativas o bien individuales. En ambos casos estas estrategias privadas se combinan con las estrategias públicas, que no cesan de demandarse pero cuya efectividad parece ser también diferente para unos y otros, en términos regresivos hacia los sectores más pobres.

Es así como estos sectores empobrecidos e informalizados ingresan en un escenario carente de instrumentos eficaces para mantener el orden y la seguridad social, lo cual genera consecuencias negativas en términos de otros aspectos que contribuyen a dejarlos fuera de los caminos de integración al *mainstream*. En primer lugar, la destrucción de las oportunidades de empleo en estos sectores ha adquirido un carácter epidémico. El desempleo crónico abre la puerta al quiebre de los modelos de rol mediante el traslado de los jóvenes desde la

lógica del trabajo hacia la lógica de la oportunidad. Del mismo modo, la permanencia en la propia vivienda, estrategia última de protección de la propiedad, debilita aún más las alternativas de búsqueda de empleo de estos ciudadanos.

En segundo lugar, este aislamiento de dichos sectores sociales respecto de los recursos públicos para el mantenimiento de la seguridad apuntala el creciente problema de la segregación social. La progresiva separación de los ámbitos de interacción de diferentes grupos, así como la desigual forma en que a unos y otros llegan los beneficios del Estado social—incluida la seguridad—, contribuyen, sobre todo para estos sectores menos privilegiados, a la pérdida de capital social, de capacidad de formación de capital humano y, consecuentemente, de capacidad de acumular capital físico.

El problema de la inseguridad, específicamente, tiene un marcado corte de edad y de género. Son jóvenes, varones y desempleados quienes mayormente han adoptado la lógica de la oportunidad, los que se han *adueñado de los pasillos* y los que en mayor número transitan ese camino de dos vías entre barrio, comisaría y cárcel. Este circuito de espiral descendente solo parece cortarse mediante el transcurso de los años: la adopción del delito como estrategia de supervivencia disminuye progresivamente cuanto mayor es la edad, entre los varones desempleados (Kessler, 2004).

En este escenario de disputa entre grupos que enfrentan el problema de la desafiliación institucional con distintas lógicas, la seguridad pública en tanto componente de la política social del Estado desempeña un rol insustituible en beneficio de quienes resisten esta desafiliación. Actualmente, los instrumentos públicos a cargo del orden social no logran mantener este mínimo orden que garantice una seguridad básica en los barrios más empobrecidos de la ciudad. Ante este escenario, las políticas de seguridad pública y la valoración del cuerpo policial como instrumento garante de ese orden social deben pasar al centro de la discusión. Este brazo de la política social del Estado tiene la capacidad de impactar en forma directa en beneficio de los sectores más pobres, generando un conjunto de seguridades básicas que colaboren en el desarrollo de mejores estrategias de generación de recursos, así como mejorando el propio nivel de cohesión social y vida pública colectiva en estos barrios.

Montevideo asiste, en conclusión, a un urgente problema de adecuación, de clave territorial, entre la nueva estructura de riesgo social y la vieja arquitectura de bienestar. La nueva pobreza es informalizada, infantilizada y ha sido excluida de los sistemas de protección de los cuales el Estado ha sido tradicionalmente garante. En este caso concreto, la ausencia de niveles mínimos de orden social y seguridad bloquea cualquier tipo de desarrollo social, profundizando la brecha de la equidad. En materia de seguridad es necesaria una reforma profunda, que atienda las claves del riesgo social pero con un énfasis universalista, dado que el problema que aquí se analizó por *desfonde*, en el otro extremo del continuo social aparece por *descreme*. Decididamente, la pretensión de universalismo de las estrategias públicas de seguridad ciudadana augura efectos ampliamente positivos en materia de cohesión social.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, M. J. (2000): *Asentamientos irregulares montevideanos: la desafiliación asistida*, Memoria de grado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Montevideo.
- (2004): "Golden ghettos: moving decisions of the affluent from a comparative lens", Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, IPES, serie *Estudios Comparados*.

- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad en el Uruguay 1990-2002*, Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad en el Uruguay 2003*, Programa de Seguridad ciudadana. Ministerio del interior. Uruguay.
- Anuario estadístico sobre violencia y criminalidad. Montevideo 1997-2002*, Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.
- COLEMAN, J. (1991): *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- FAJNZYLBER, P., D. LEDERMAN y N. LOAYZA (2001): *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank.
- FILGUEIRA, C. (1996): *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo: CEPAL.
- (coordinador general) (2000): *El estado de la paz y la evolución de las violencias*, Montevideo: Centro Internacional de Investigación e Información para la Paz, Universidad para la Paz, Naciones Unidas, Trilce.
- FILGUEIRA, C., y F. FILGUEIRA (1994): *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo: Arca.
- HIRSCHMAN, A. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- KAZTMAN, R. (1992): "¿Por qué los hombres son tan irresponsables?", en *Cambios en el perfil de las familias*, Libros de la CEPAL n° 36.
- (1996): "Marginalidad e integración social en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 62, Santiago de Chile: CEPAL.
- (1997): "Marginalidad e integración social en Uruguay", en *Revista de la CEPAL* n° 62, agosto.
- (1999) (coord.): *Activos y estructura de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL, UNDP.
- (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", en *Revista de la CEPAL* n° 75, Santiago de Chile: CEPAL.
- (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. KAZTMAN y G. WORMALD (eds.): *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*, Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, serie Medio Ambiente y Desarrollo.
- KAZTMAN, R., y F. FILGUEIRA (2001): *Panorama social de la infancia y la familia en el Uruguay*, Montevideo: UCU-UNICEF.
- KAZTMAN, R., L. BECCARIA, F. FILGUEIRA, L. GOLBERT y K. GABRIEL (1999): *Vulnerabilidad, activos y exclusión en Argentina y Uruguay*, Santiago de Chile: OIT, Fundación Ford.
- KESSLER, G. (2004): *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires: Paidós, col. Tramas sociales.
- LONDOÑO, J., y R. GUERRERO (1999): *Violencia en América Latina, epidemiología y costos*, Documento de trabajo R-375, BID.
- MERKLEN, D. (comp.) (1999): "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador", en Maristella SAVAMPA (comp.): *Miradas desde abajo*, Buenos Aires: Losada.
- MERTON, R. K. (1964): *Teoría y estructuras sociales*, México: Fondo de Cultura Económica.
- PAREDES, M. (2003): "Los cambios en la familia en Uruguay: ¿hacia una segunda transición demográfica?", en *Nuevas formas de familia*, Montevideo: UdelaR-UNICEF.
- PNUD (2001): *Desarrollo humano en Uruguay 2001*, Montevideo: PNUD.
- PORTES, A., y K. HOFFMAN (2003): *Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la década neoliberal*, Santiago de Chile: CEPAL, serie Políticas Sociales n° 68.
- SANSEVIERO, R.: "Seguridad ciudadana. Informe de Uruguay", notas inéditas.
- THORPE, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina*, Washington: BID-Unión Europea.

■ *Resumen*

En este artículo se argumenta que la combinación de percepciones de baja confianza y baja presencia que la población posee sobre la policía en Montevideo coloca a las zonas de alta vulnerabilidad social en una virtual situación de anomia respecto a quiénes y cómo definen y sustentan el orden social. Se aborda el urgente problema de la adecuación, de clave territorial, entre la nueva estructura de riesgo social y la vieja arquitectura de bienestar en términos de la seguridad ciudadana en Montevideo. A través del estudio comparado sobre la inseguridad en las diez zonas de mayor concentración de pobreza de la ciudad se constata que la nueva pobreza, informalizada e infantilizada, es excluida de los sistemas de protección de los cuales el Estado ha sido tradicionalmente garante. Así, la transformación en las estrategias de protección se mueve desde la esfera pública a la privada. En este caso concreto, la ausencia de niveles mínimos de orden social y de seguridad en sectores segregados bloquea cualquier tipo de desarrollo social, agudizando la brecha de la equidad. De este modo, a partir de la combinación de percepciones de confianza en la presencia policial y satisfacción con ella se teje una tipología de relaciones entre policía y barrio. El desafío de transitar desde situaciones de anomia, insuficiencia y desconfianza hacia el cuadrante definido por la confianza y la satisfacción respecto a la presencia policial desafía a los tomadores de decisiones competentes en el gobierno. De la correcta formulación e implementación de políticas públicas dependerá en gran medida la dinámica evolutiva de estas zonas en las próximas décadas.

Palabras clave: Montevideo, seguridad pública, políticas públicas, conflicto social.

■ *Abstract*

The paper examines the perception that residents in low income and vulnerable areas of Montevideo have of their personal security, the image of police corps and the level of trust in relationships with policemen. The authors claim that the prevailing perceptions of insufficient patrolling, and low confidence in police work, create a context of anomie in these areas, resulting in lack of authority to define and maintain the social order. Embracing a territorial perspective, the article examines the dramatic problems that results from the mismatch between the changing distribution of social risks and the old welfare architecture, as seen through the lens of insecurity feelings in the residents of Montevideo. By comparing the insecurity perceptions in the poorest neighborhoods of the city, the study reveals that the emerging type of poverty —characterized by higher levels of informality and higher rates among children—, has been dramatically excluded from the social systems of protection of which the State has been historically guarantor. In consequence, the strategies that these groups deploy to protect their security move from the public to the private sphere. As shown in the study, the lack of minimal levels of social order and security in isolated poor urban areas prevent any possibilities for social development and increase the equity gaps. Drawing upon a combination of perceptions of trust and satisfaction with police performance, the authors develop a typology of relationships between police corps and neighborhood. The main challenge for policy makers is to abandon the situations characterized by social anomie, lack of trust and social order, moving into situations of greater confidence and satisfaction with police staff. The future of these areas and their effective social integration is closely related to the correct implementation of public policies that acknowledge the need to move in this direction.

Key words: Montevideo, Safety, Public Policy, Social Conflict.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.