

INFORME:

# FRACTURA SOCIAL Y NUEVA POBREZA URBANA EN MONTEVIDEO (2007-2016)



CENTRO DE ESTUDIOS  
PARA EL DESARROLLO

**Noviembre 2018**

**Este informe fue elaborado por el equipo de investigación del  
Centro de Estudios para el Desarrollo**

**Agustín Iturralde<sup>1</sup>**

**Leonardo Altmann<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Director Académico del Centro de Estudios para el Desarrollo, Licenciado en Economía por la Universidad de la República y Magister en “Political Economy of Late Development” por la London School of Economics.

<sup>2</sup> Arquitecto por la Universidad de la República y Maestrando en Estudios Urbanos en la Universidad Nacional General Sarmiento. Docente universitario (Itu, FARQ, UdelaR) e investigador asociado del Centro de Estudios para el Desarrollo.

## **INTRODUCCIÓN**

La sociedad uruguaya del siglo XX ha sido conceptualizada como “amortiguadora”, “de cercanías”, o “integrada”, particularmente destacándose en el contexto latinoamericano. Es así que Montevideo fue vista como ámbito central y referencial (propio de su incidencia poblacional sobre el total del país) donde se daban esos singulares procesos combinados de alto nivel de vida, distribución equilibrada del ingreso, alto PBI per cápita, y acotada economía informal. El proceso de expansión de la ciudad durante el siglo XX, en un contexto de sociedad salarial, estado benefactor consolidado y dentro del empuje industrial del modelo de sustitución de importaciones, mantenía como uno de sus elementos distintivos un dinamismo urbano bastante rezagado en relación con las otras metrópolis regionales (tempranas transiciones demográficas mediante) y que estos crecimientos, se basaban en los loteos de barrios formales y no de oleadas de informalidad ocupando precariamente periferias sin servicios. Sin embargo, este modelo de ciudad y de sociedad integrada fue resquebrajándose en las últimas décadas.

El presente informe busca aportar, a partir del procesamiento de información censal, de la Encuesta Continua de Hogares del INE, y del Ministerio del Interior, algunos elementos para la comprensión de la evolución de este resquebrajamiento en los últimos años en la ciudad de Montevideo. Esta etapa más reciente tiene varias particularidades que la diferencian de las anteriores. La principal refiere a un crecimiento económico inédito en el período 2004-2014. En ese lapso, además de la expansión del PBI, se experimentaron mejoras significativas en indicadores como línea de pobreza e indigencia medidas por ingresos e índice de Gini. Sin embargo, el deterioro de la fragmentación social no parece haberse revertido cuando miramos otros indicadores no monetarios como fracaso educativo o la cantidad de población residente en asentamientos. En particular, la criminalidad continuó creciendo hasta niveles inéditos en nuestro país en plena bonanza económica y reducción de la pobreza monetaria. Los indicadores tradicionales de pobreza e indigencia monetaria claramente no están logrando captar otras tendencias que se vienen dando en la ciudad. La mayor violencia en medio del Uruguay más rico de la historia creemos que es solo una síntoma de otros procesos socioculturales más complejos que están pasando desapercibidos, o al menos no reciben la debida atención. En este sentido, analizando indicadores de pobreza por ingresos, educación (integrantes del hogar con educación terciaria ) y hacinamiento, desde el índice de disimilitud de Duncan visto por municipio de Montevideo se ha constatado un incremento de la segregación residencial, según datos del propio INE (INE, 2015).

El hecho de darse simultáneamente los fenómenos de mejora significativa en los niveles de ingreso y pobreza, y un incremento singular y sostenido de rapiñas y homicidios también abre interrogantes. ¿Se han reconfigurado los determinantes del delito? y particularmente ¿hasta dónde las mejoras en el ingreso han implicado mejoras en la cohesión social?. En este contexto, la comprensión de la evolución de ciertos indicadores socioeconómicos escapa a las explicaciones tradicionales en términos de pobreza. Hay aspectos que no están siendo captados en las estadísticas oficiales acerca de las desigualdades en la ciudad y que se entienden determinantes de los procesos de integración y fragmentación social que operan por fuera de los niveles de ingresos o necesidades básicas. Los circuitos de economías informales o con base en actividades delictivas se han infiltrado en los enclaves tradicionales de sectores vulnerables. El camino recorrido por otras ciudades latinoamericanas (Medellín, Buenos Aires, Río de Janeiro) muestra la contradicción de esa “acumulación por la informalidad” en territorios donde se reconfiguraron las legalidades, y se aprecia una *permisividad selectiva* y un ambivalente rol del Estado, inyectando políticas sociales focalizadas, pero asordinando su papel en otras dimensiones. En ese marco, la insuficiencia del enfoque meramente monetario es por demás evidente.

Aún asumiendo la *heterogeneidad* de la pobreza urbana y una variedad de tipos y distribución espacial, se hace necesario un amplio debate nacional que observando la gravedad de la

fragmentación social existente en los principales ámbitos urbanos del país. Problematizar y caracterizar la pobreza urbana de ésta época requiere un marco discusión que combine soluciones de fondo que necesariamente serán costosas, de largo plazo e incluirán la participación de múltiples actores públicos y de la sociedad civil.

Nuestro objetivo es identificar tendencias que puedan estar relacionados con el deterioro de algunos aspectos muy relevantes de nuestra cohesión social en medio de una expansión económica y mejora de los indicadores monetarios. Es un trabajo exploratorio, que busca realizar un aporte puntual, un disparador y no es ni pretende ser visto como una investigación en términos tradicionales. Busca señalar algunos aspectos de la convivencia social que pueden estar explicando esta mayor fragmentación social, expresada más claramente en la explosión de la criminalidad, en medio de una inédita situación económica favorable.

## **ANTECEDENTES**

Si a cada etapa del desarrollo del país (vinculada, por ejemplo, a los modelos de desarrollo económico) podemos asociar un modo de desarrollo de las ciudades (vistas como escenario y producto de la vida de las sociedades), ésto incluye la propia expresión socio- espacial de sus ámbitos de los sectores menos favorecidos, más vulnerables, con “falta de bienestar”. Aunque la heterogeneidad de la pobreza fue analizada particularmente a partir de la llegada del modelo de “liberalización económica” que avanzó en nuestro país en la década del 80 y 90, los primeros “cantegriles” aparecieron cuando el modelo de “industria sustitutiva de importaciones” comenzaba a dar señales de agotamiento en la década de 1950. En ese sentido, es evidente que en la etapa del *Estado de bienestar*, también las ciudades tuvieron su pobreza heterogénea, aunque más localizada y efectivamente identificable en términos de asociar carencias materiales, de inestabilidad o precariedad laboral a ámbitos espacial identificables.

De todas maneras, de forma simplificada podemos hablar de diferentes etapas de la pobreza urbana Montevideana:

### **1. Etapa de la sustitución de importaciones y crisis del estado de bienestar batllista.**

En esta etapa se perfilan dos grandes categorías socio-espaciales: los cantegriles en espacios periféricos y conventillos o tugurios en zonas centrales degradadas. En ambos casos la lógica territorial es de enclave, de episodio disperso. Particularmente en el caso de los cantegriles, surgidos entre las décadas de 1950 y 70, es una primera generación de trabajadores de subsistencia que se mueve expulsada del centro de la ciudad o migrantes del interior que llegan a los bordes de la capital.

Sin embargo se trataba de etapas incipientes, de un proceso de segregación y fragmentación social relevante en la ciudad de Montevideo. El modelo de industrias sustitutivas de importaciones (en adelante ISI) tuvo un éxito de corta duración y ya a mediados de la década de 1950, mucho antes de la apertura y el ajuste estructural, comenzaron a verificarse este tipo de fenómenos en la ciudad de Montevideo.

### **2. Etapa de la apertura comercial y ajuste estructural.**

A los modos anteriores de pobreza urbana se sumó el *asentamiento*; que aunque también implicaba una localización periférica, ya no necesariamente radicaba en una ocupación de terreno público en borde de curso de agua o servidumbre de obra vial, sino que en muchos casos fue un negocio informal de tierra urbana. Los asentamientos dejaron atrás la lógica de enclave del *cantegril* y tomaron cuerpo como barrios informales desde la tenencia o ocupación, pero con aspectos morfológicos y de trazado urbano (y hasta incluso de acceso a la tierra, compras de solares en cuotas, etc) que emularon muchas veces la ciudad formal.

Desde la década de 1970, Uruguay abandonó un modelo económico y social que se había agotado generando un largo estancamiento económico. La salida de ese Uruguay de la ISI implicó importantes cambios, entre ellos la reestructura del mercado laboral. Más adelante, hacia fines de los 90 se comenzó a hablar en Uruguay y particularmente en referencia a Montevideo, de segregación socio-territorial, ciudad dual, etc., a medida que los barrios “informales” se desplegaron fuertemente en la zona metropolitana. La integración social, vista desde las heterogeneidades barriales, se desfiguró. Se configuró una ciudad con ribetes de “dualidad” como clara expresión física y espacial de las desigualdades sociales.

Más adelante, la crisis de 2002 disparó los niveles de desocupación, pobreza, brecha salarial; dándose un deterioro importante en las condiciones de vida de miles de uruguayos. Se multiplicaron las ocupaciones de tierras y fraccionamientos fraudulentos. Una nueva generación de asentamientos se generó, al tiempo que se expandieron o densificaron los existentes, en un

proceso más inmediato que el acontecido hasta entonces.

### **3. Boom de los commodities y crecimiento reciente.**

El lapso desde la recuperación económica del país en 2003 a la actualidad ha visto un inédito crecimiento económico sobre las bases económicas sentadas luego del ajuste estructural: mayor apertura comercial, exportaciones agro-industriales no tradicionales, reducción del peso de la industria y aumentó del de los servicios. En estos últimos años, post crisis 2002, se verificó el descenso de los niveles de desempleo, pobreza por ingresos, informalidad laboral, entre otros indicadores socio-económicos. Sin embargo, como hemos mencionado no se constataron mejoras relevantes en la cohesión social e incluso algunas variables continuaron deteriorándose hasta niveles inéditos. La segregación residencial, el fracaso educativo, la persistencia de los asentamientos y sobre todo, la explosión de la violencia, nos muestran que las mejoras monetarias no implicaron una mejora general de la cohesión social.

¿Cuáles son las nuevas formas o las variaciones en la pobreza urbana del Uruguay post 2002? ¿Quiénes y dónde se ubican en la ciudad son los ganadores y perdedores en esta etapa? ¿Qué rupturas y continuidades? El incremento del empleo y la expansión del consumo, así como una serie de políticas sociales, han convivido con una fractura social. Filgueira y Errandonea (2014; 55) comentan el tema de la siguiente forma:

*“Una vez instalada la fractura ciudadana, su reversión exige un esfuerzo que va más allá de la recuperación del empleo y del salario, o al menos requiere una movilización mucho más sinérgica de algunos de sus factores causales. El incremento en las tasas de delincuencia en Montevideo, y la persistencia de claras segregaciones en la distribución espacial de la población, indican que se requerirá más que las meras mejoras materiales para revertir el proceso de fractura ciudadana y privatización de bienes y espacios otrora considerados públicos...”*

## **NUEVA POBREZA URBANA Y POSIBLES ABORDAJES**

América Latina, en las últimas décadas ha mostrado diferentes estrategias para identificar y cuantificar, de manera sistematizada, la población con determinados tipos privaciones materiales que afectan su calidad de vida y bienestar. Las necesidades básicas insatisfechas, relevadas desde los censos de forma universal y apostando a la simplicidad en sus variables y dimensiones, buscaron localizar la concentración de hogares y personas en situación de carencias críticas. La definición de umbrales de satisfacción y la propia construcción del indicador, pretendía ser instrumental a las políticas focalizadas de atención a la pobreza urbana. Posteriormente, las mediciones a partir de líneas de pobreza, a partir de encuestas de hogares permitieron vincular a las privaciones materiales con los ingresos y la capacidad de consumo, con una perspectiva “objetiva”. Si bien aquí se perdía la cobertura territorial extensiva, se ganaba en la riqueza del análisis de la variedad y heterogeneidad de los pobres en la ciudad.

Aunque otros índices e indicadores sobre pobreza urbana han intentado acercarse al tema de una manera compleja, incluyendo dimensiones espaciales o urbanas (acceso a los servicios de salud y educación, transporte, etc) los abordajes plantean dos grandes vertientes: ubicar a las personas u hogares con carencias (quiénes y dónde) o caracterizar áreas urbanas por sus condiciones de vida (cómo es). Estos enfoques, los consideramos complementarios a la hora de una mirada exploratoria. Otros factores, de tipo culturales, como las barreras materiales y simbólicas (no sólo aquellas vinculadas a la especialidad de los servicios o equipamientos sino también a la inseguridad pública) merecen una profundización y mirada holística para entender las transformaciones recientes de las ciudades uruguayas y en particular de Montevideo y su área metropolitana.

De la misma manera, dentro de una aproximación compleja, debe considerarse que la ciudad y sus pobladores no son estáticos. La movilidad residencial y las estrategias de cambio de localización en la ciudad, han sido un aspecto relevante vinculado a los pobres urbanos, asociado generalmente a la inseguridad de la tenencia de la vivienda (inquilinos informales, propietarios de vivienda pero no del terreno), pero que suele estar invisibilizado dentro de los enfoques tradicionales. A su vez, desde fines de la década de 1980, Kaztman (1991) había avanzado en relacionar la pobreza con ingresos con las necesidades básicas, generando las tipologías de pobres inerciales, pobres crónicos o recientes.

Los procesos de segmentación espacial no han pasado solamente por la concentración de población vulnerable. Otra de sus expresiones son las urbanizaciones cerradas. En la medida que el departamento de Montevideo no las permitió (aún cuando existen en los últimos años una serie de fraccionamientos con lógicas de ubicación, diseño y gestión similares a ellos) y se dieron plenamente en el departamento de Canelones, y en un caso en San José. Las dinámicas de este proceso de agudización de la separación espacial entre grupos de diferentes status social, redundaron en la configuración del mismo como un fenómeno metropolitano.

### **Hacia una identificación de dimensiones para el estudio exploratorio.**

En el recorrido que nos ha llevado a aproximarnos a estas nuevas facetas de la pobreza urbana, subyace la importancia de plantear innovadoras lecturas sobre las desigualdades en la ciudad. Aquellos “nuevos pobres” o “pobres recientes” de los 90, implicaban un estado híbrido, donde se contradecían aspectos de condiciones vida y educación con nivel de ingresos, en una franja inestable, que podía moverse ascendente o descendientemente desde el nivel socioeconómico. En esas trayectorias podía observarse el comportamiento de variables principalmente afectadas en el corto plazo como las relacionadas al mercado de trabajo (tipo de empleo, informalidad, nivel de ingresos, etc). Al tiempo que incidían factores como el proceso de desindustrialización, achicamiento del Estado e innovaciones tecnológicas, dando lugar a una reducción de las

ocupaciones protegidas y estables. En ésta lógica, esa pobreza aparece dispersa en ciudad, más escondida que la pobreza estructural, afectando las prácticas de y en la ciudad; sumándose a los procesos de homogeneización y segmentación social y espacial, y la autosegregación de los grupos de altos ingresos.

En la medida que el territorio puede ser apreciado como proceso y producto, las lógicas y configuraciones de etapas anteriores conviven con las nuevas. Los fenómenos posteriores a 2002, aparecen mediados por los emergentes procesos de segmentación socio-territorial de los 90 vinculados a la reestructuración económica y el impacto de la crisis de 2002. En ese sentido, la lógica de los asentamientos pasó a ser *transgeneracional* y a su vez, las políticas de mejoramiento barrial planteadas por el Estado fueron en la dirección de incorporarlas a la ciudad. Paralelamente en los últimos diez años se han desarrollado estudios que revelan que cuantitativamente existen mayor cantidad de personas pobres por ingresos fuera de los asentamientos irregulares que dentro de ellos. (Menéndez 2009; 2014).

En definitiva y tomando como referencia lo planteado por Katzman et al (2004) respecto a que el aislamiento de los pobres está dado por un involucramiento precario e inestable en el mercado de trabajo, la segmentación de los servicios y la segmentación residencial, y la conceptualización del fenómeno de la pobreza urbana como heterogéneo, con pobres estructurales y nuevos pobres, planteamos un estudio exploratorio donde se integren aspectos espaciales y sociales de la pobreza urbana en el Montevideo post 2005.

Respecto a la inseguridad ciudadana, los datos anteriores a la crisis de 2002, mostraban que desempleo y desigualdad estaban estrechamente asociados al aumento de los delitos contra la propiedad en el período 1990-2001. (Katzman, et al, 2004). Sin embargo, desde la salida de la crisis de 2002, particularmente desde 2004-05 los indicadores de condiciones de vida y bienestar social han mejorado a nivel del país y de Montevideo y estos delitos han crecido significativamente y variado en su incidencia territorial en los diferentes ámbitos de la ciudad.

En un contexto de mejoramiento general de las condiciones de vida, el mismo se aprecia con diferentes velocidades y énfasis de ciertas variables de corto y mediano plazo, donde subsisten lógicas de las etapas anteriores relacionadas a lógicas que han sido transformadas en la última década. Como ejemplo, re-asalarización de la fuerza de trabajo y la disminución del *cuenta propismo* no calificado han sido evidentes en el período 2007-16, pero de manera diferencial dentro de la ciudad.

## **EVOLUCIÓN DE INDICADORES SOCIALES 2007 - 2016**

Partiendo de la base de que en los años analizados hubo una evolución muy favorable de los indicadores sociales tradicionales basados en estimaciones monetarias (como la línea de pobreza, indigencia y el índice de gini), quisimos aportar para en análisis algunas otras variables que no suelen estar a la vista. Lo hacemos desde el reconocimiento del muy importante valor que tienen las mediciones tradicionales, pero también en el entendido de que muchas veces se vuelven insuficientes para captar la complejidad de los procesos sociales. En particular trabajamos bajo la hipótesis que existen nuevos tipos de pobreza que no están logrando ser captados por las metodologías tradicionales.

A partir de ciertos estudios previos a nivel nacional que se han acercado a este tema (Katzman, 1989; Katzman et al, 2004, Filgueira y Errandonea, 2014), y con referencias a nivel internacional sobre los mecanismos de reducción de la pobreza (ODS- ONU) se realizó un procesamiento propio de información sociodemográfica censal y de la ECH del INE, así como del Ministerio de Interior, para el periodo 2007-2016 para el departamento de Montevideo, realizando una apertura territorial por barrio INE, trabajando sobre las siguientes dimensiones e indicadores.

<b>Dimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Observaciones</b>
Mercado de trabajo	Incidencia de los jefes de hogar con ocupaciones no calificadas sobre el total de jefes de hogar ocupados por barrio INE Incidencia de jefes de hogar que no aportan por su principal empleo sobre total de jefes de hogar ocupados por barrio INE	Fuente: ECH 2007, 2016
Educación	Clima educativo del hogar (años promedio de educación para personas entre 15 y 65 años por hogar, por barrio INE).	Fuente: ECH 2007, 2016
Seguridad pública	Incidencia de las rapiñas por barrio sobre el total de las rapiñas de Montevideo.	Fuente: Ministerio del Interior 2007, 2016.

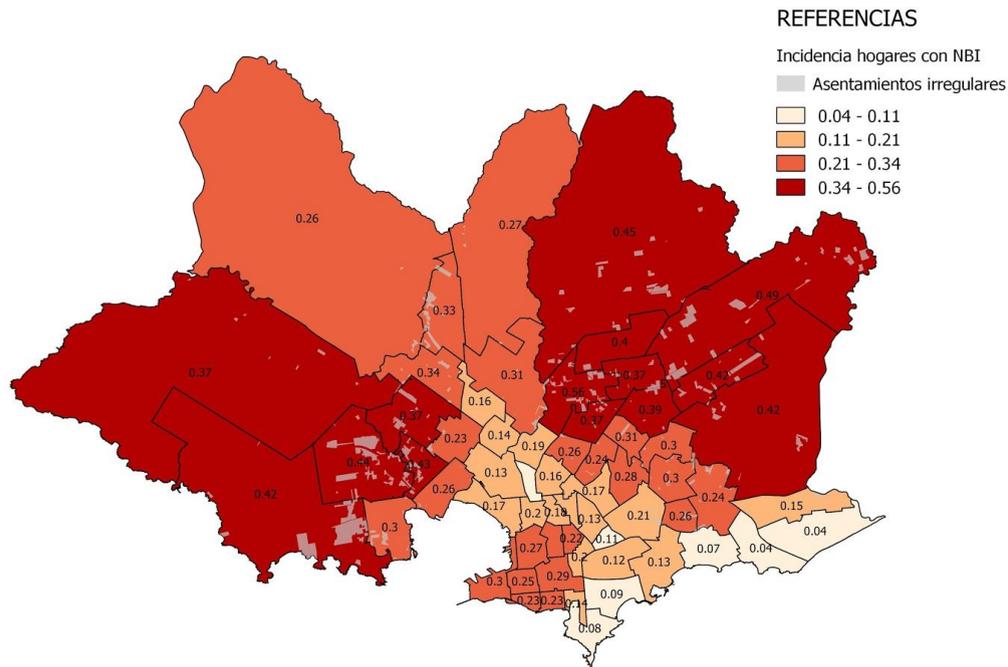
Por otra parte, se tomará con datos censo 2011, la incidencia de los hogares con al menos 1 NBI por barrio INE.

La lectura integral de la apertura territorial de esta información por barrios INE para Montevideo permite apreciar como en el período de análisis, si bien la mayoría de éstos indicadores mejoró, tomando el valor departamental, a la interna, la distribución espacial muestra incrementos diferenciales que consolidan las brechas.

## Necesidades básicas insatisfechas

### Mapa 1: NBI por barrio INE- censo 2011.

Tasa de incidencia de los hogares con al menos 1 NBI por barrio.  
Censo 2011

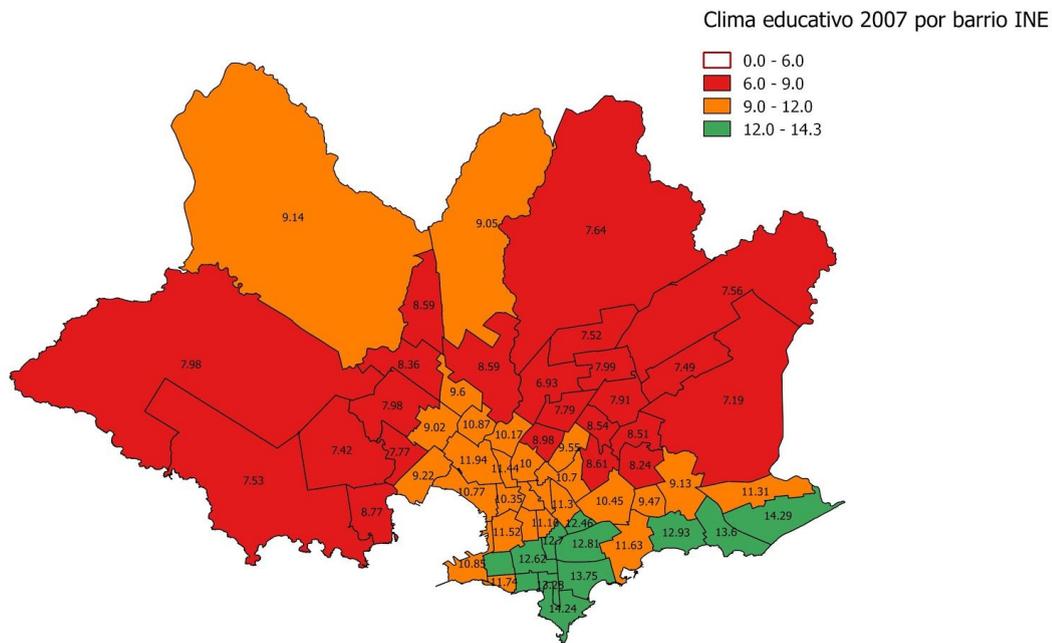


Fuente: elaboración propia a partir de datos censo INE y cartografía INE e INE- PIAI- PMB

En el presente mapa vemos la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas (en adelante NBI) por barrios en Montevideo según el censo de 2011. Se verifica algo bastante conocido como es el hecho de la enorme disparidad existente de esta incidencia según área de la ciudad. En varios barrios encontramos más del 40% de los hogares que continúan teniendo alguna NBI, cifra que empeora significativamente si tomamos algún subgrupo como son los niños. El presente mapa nos muestra con claridad que las mejoras en indicadores de pobreza estructural (como son las NBI) son mucho más lentas que los indicadores de pobreza monetaria (línea de pobreza) que mejoraron mucho más significativamente durante el fuerte crecimiento económico que tuvo lugar desde 2004.

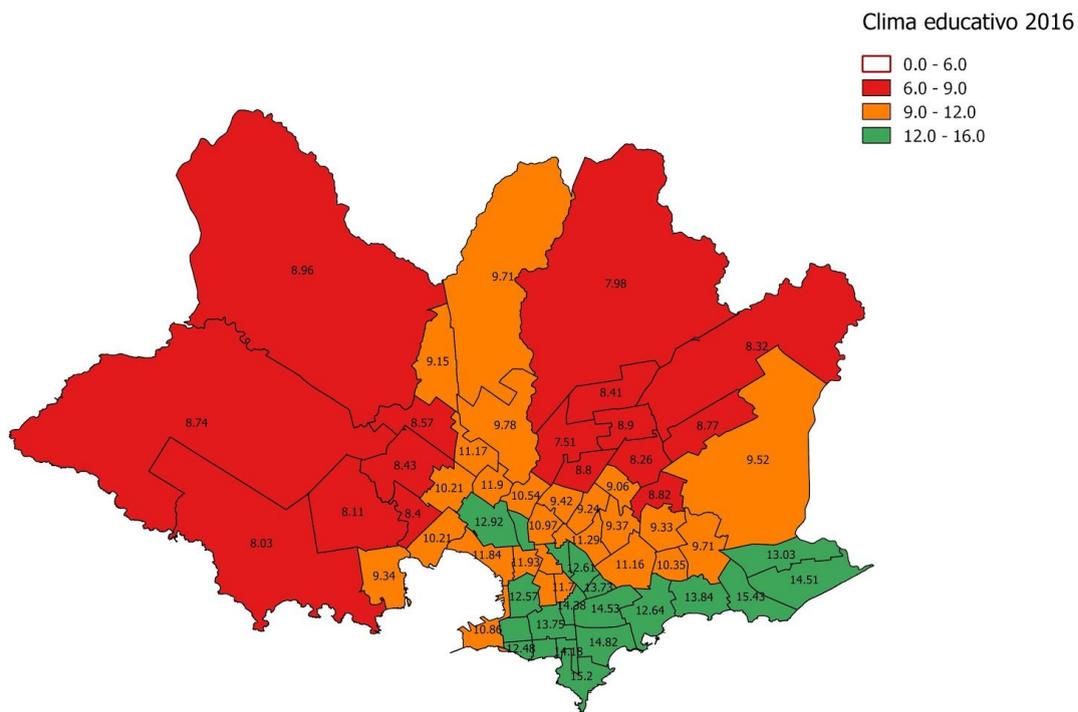
## Educación

Mapa 2: Clima educativo del hogar, por barrio INE. 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECH 2007

Mapa 3: Clima educativo del hogar, por barrio INE. 2016.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECH 2016

En cuanto al clima educativo, entendido como el promedio de años de educación formal de los adultos del hogar, vemos una evolución general levemente positiva en la ciudad. Sin embargo las mejoras son más significativas en los barrios que ya estaban mejor posicionados lo cual empuja la brecha del clima educativo entre barrios. Esto se vuelve especialmente preocupante dado que el costo marginal de incrementar el clima educativo es mayor en los hogares con mayor nivel educativo. Es decir, es más “costoso” pasar de 12 a 13 años de educación formal que de 5 a 6.

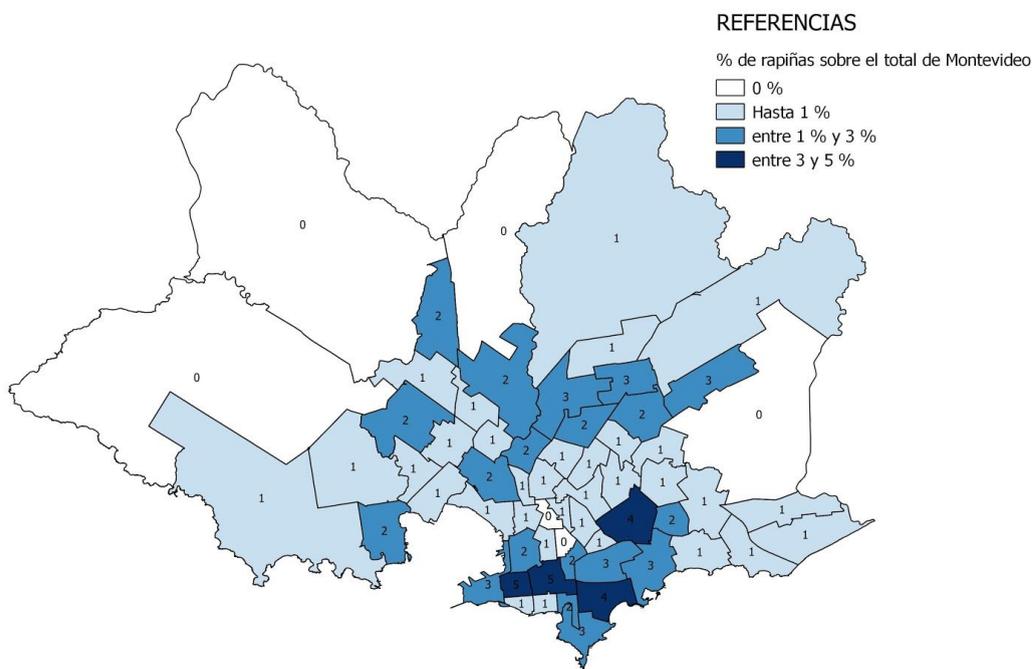
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio menor a 9 años en 2006 incrementaron el mismo en 0,7 años.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 9 años pero menor a 12 en 2006 incrementaron el mismo en 0,9 años.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 12 años en 2006 incrementaron el mismo en 1,1 años.

En este contexto tenemos una ciudad que en medio de la bonanza económica mejoró muy levemente su clima educativo, pero sobre todo incrementó la brecha educativa interna. La brecha cultural existente en la ciudad de Montevideo entre los hogares más y menos educados es mayor hoy que en 2007.

## Criminalidad

### Mapa 4: Rapiñas por barrio sobre el total de la ciudad (2007)

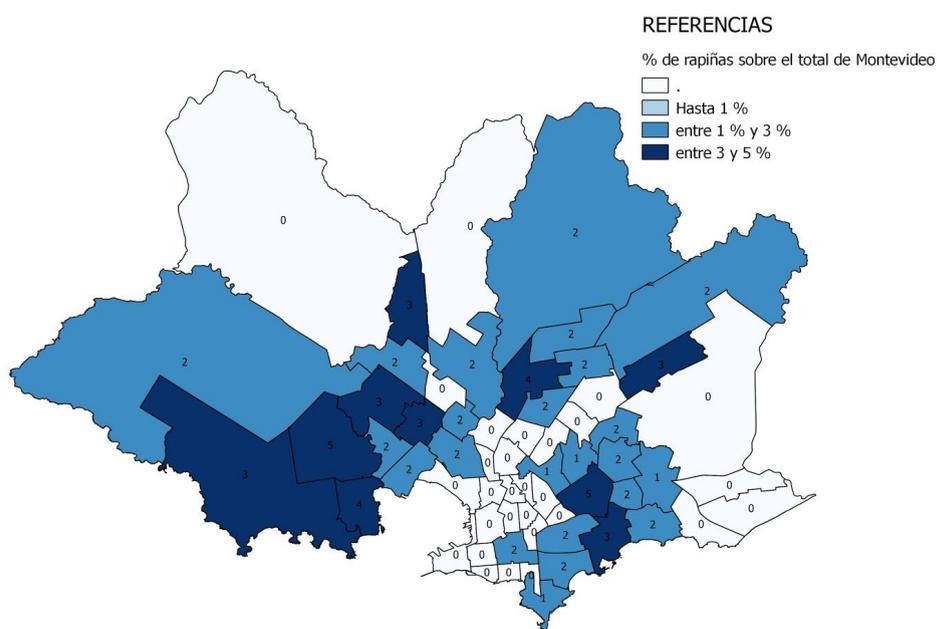
Participación de cada barrio INE en el total de rapiñas de Montevideo. año 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio del Interior 2007

## Mapa 5: Rapiñas por barrio sobre el total de la ciudad (2016)

Participación de cada barrio INE en el total de rapiñas de Montevideo. año 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio del Interior (2016).

La evolución de las rapiñas muestra otra faceta no tan difundida de nuestra ciudad. En primer lugar señalar lo obvio, Montevideo es una ciudad tremendamente más violenta en 2016 que en 2007 y que en 2003. No por repetido deja de ser impresionante, a pesar de ser una ciudad mucho más rica, con menos pobres y menos desigualdad monetaria, somos una ciudad mucho más violenta con una explosión particular de las rapiñas. En segundo lugar cabe señalar algo menos difundido, las rapiñas cambiaron muy significativamente su localización en la ciudad. En 2007 las rapiñas eran un delito que ocurría mayormente en las zonas céntricas y costeras de la ciudad. A modo de ejemplo, el municipio B (Centro, Ciudad vieja, Barrio sur, Palermo, Tres cruces, Cordón y Parque Rodó) alojaba casi el 20% de las rapiñas de la ciudad en 2007 mientras que en 2016 eran menos del 3%. En los últimos años este delito se ha desparramado para otros lugares. En particular, zonas periféricas pasaron a tener una proporción mucho mayor de estos delitos en una cantidad absoluta de los mismos, que aumentó mucho. Esto quiere decir que existen zonas de Montevideo donde este delito no era tan significativo en 2007 y aumentó exponencialmente luego de los 10 años analizados.

En otras palabras, las rapiñas eran un delito que ocurría mayormente en zonas de ingresos medios y medios - altos. Hoy en día se trata de un delito que expandido por toda la ciudad y que aumentó exponencialmente en barrios populares y en particular en las zonas que se han vuelto críticas en los últimos años.

Creemos importante agregar un apunte sobre una medición más tradicional de la criminalidad: los homicidios cada 100.000 habitantes. Este es el indicador más tipo de criminalidad para realizar comparaciones internacionales y en el cuál Uruguay había tenido una posición históricamente favorable en el contexto de la región. Muy probablemente en este 2018 nuestro país se acerque a los 400 homicidios, esto dejará a Uruguay con una tasa de homicidios cada 100.000 habitantes por encima de 11 y a Montevideo por encima de 14. En América Latina, la región más violenta del mundo, hay varios países que presentaron tasas menores en 2017 como Chile, Argentina,



En cuanto a la incidencia de los empleos menos calificados (servicios personales, peones, cuenta propia sin local) vemos algo similar a lo ocurrido con el clima educativo. Existe una mejora general, en este caso significativa, del tipo de empleo. Los montevideanos con empleos precarios o menos calificados, en 2016 eran menos que en 2007. Sin embargo esta mejora no es homogénea en toda la ciudad. Los barrios centrales y de la costa montevideana reducen bastante más la incidencia de este tipo de empleos que los periféricos. De este modo se amplía la brecha de tipo de empleos según el barrio de residencia.

- Los barrios que tenían un clima educativo promedio menor a 9 años en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en un 24%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 9 años pero menor a 12 en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en 17%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 12 años en 2006 redujeron la incidencia del empleo no calificado en un 34%.

Está tendencia, no llega a considerar el grueso del deterioro en el mercado laboral que vemos desde 2015. En 2016, 2017 y 2018 se han perdido casi 60.000 empleos que son en su enorme mayoría empleos de baja calificación formales. Existe la posibilidad que esta tendencia haya empeorado la precariedad laboral de algunos sectores. El empleo es una variable muy relacionada con el nivel de actividad económica, por lo tanto cabe preguntarse cuál será la evolución de estos indicadores ante una trayectoria de la actividad más adversa o una recesión económica.

### **Empleo informal**

Cuando consideramos los hogares cuyo jefe tiene un empleo principal por el cual no realiza aportes, lo cual evidentemente lo coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, encontramos una situación parecida a lo visto en el análisis de la evolución por barrio de los empleos no calificados. Existe una reducción significativa de la informalidad en toda la ciudad de Montevideo, sin embargo esa mejora no es homogénea, sino que los barrios más educados y de mayores ingresos se benefician más.

- Los barrios que tenían un clima educativo promedio menor a 9 años en 2006 redujeron la incidencia del jefe de hogar que no aporta por su empleo principal en un 30%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 9 años pero menor a 12 en 2006 redujeron la incidencia del jefe de hogar que no aporta por su empleo principal en un 42%.
- Los barrios que tenían un clima educativo promedio mayor a 12 años en 2006 redujeron la incidencia del jefe de hogar que no aporta por su empleo principal en un 45%.

A esto debemos sumarle un elemento muy difícil de cuantificar: la incidencia de empleos vinculados a actividades ilícitas. Existen importantes indicios del aumento de la cantidad de personas que tienen dependencia económica con redes vinculadas al tráfico de drogas ilegales u otras actividades ilícitas más tradicionales. Estas actividades no son captadas dentro del “empleo no calificado” que definimos, pero claramente tiene una incidencia significativamente mayor en las zonas críticas de la ciudad considerando la incidencia del delito y constituyen un elemento que incrementa la divergencia cultural entre las distintas áreas de la ciudad.

## **REFLEXIONES FINALES**

Este recorrido nos ha llevado a un grupo de reflexiones, derivadas tanto del análisis de la información socioeconómica de la última década, como de otras perspectivas que plantean integrar la dimensión temporal y de heterogeneidad de los episodios urbano- territoriales vinculados a la exclusión y desigualdad social. El eje vertebrador de estas reflexiones es el reconocimiento de una nueva etapa del desarrollo del país donde es necesario impulsar el debate acerca de si hay nuevas formas de pobreza urbana, nuevos ganadores y perdedores, tras una década y media de crecimiento económico ¿Cómo definirla, hacerla tangente, medirla, compararla? Y de la mano de esa identificación y caracterización, cómo dar respuesta desde las políticas públicas.

1. Cada período tuvo un modelo económico que se correspondió con algún tipo de arreglo social. Cuando el modelo ISI y el Uruguay amortiguador entraron en crisis aparecieron los primeros indicios de problemas de la cohesión social de la ciudad de Montevideo. Los mismos se han ido agravando con los años de acuerdo con razonable correspondencia con los períodos de crecimiento y crisis que el país ha experimentado.
2. Desde 2004 esta correspondencia parece haberse roto. Las mejoras en indicadores sociales monetarios no parecen haber sido acompañadas por mejoras en otros indicadores más profundos. En particular la violencia y criminalidad de Montevideo es inédita hoy en día en medio de indicadores sociales monetarios muy buenos. Esto sugiere la existencia de problemas de cohesión social muy profundos que la bonanza económica estuvo muy lejos de poder solucionar y que los indicadores tradicionales no logran captar.
3. Nuestra hipótesis, que seguiremos estudiando, es que mientras que se redujo la pobreza y la desigualdad monetaria, la brecha socio-cultural de la ciudad de Montevideo continuó ampliándose. En particular encontramos indicios de esto en los tipos de empleos y en el clima educativo por barrios. Mucho más claro es la explosión de las rapiñas y los homicidios en algunos barrios periféricos de Montevideo de formas totalmente desconocidas en otros barrios hasta el momento.
4. En este sentido tenemos ciudadanos de los distintos barrios de la ciudad que cada vez comparten menos cosas entre ellos. Por más que hubo una reducción de la desigualdad monetaria de la ciudad hay otras desigualdades, la educativa la más clara, que se continuó ampliando.
5. Los cambios en las estructuras económicas y en los modelos generan ganadores y perdedores necesariamente. Lo sucedido en las últimas décadas en nuestro país parece ser una consecuencia de la inadecuada gestión de estos perdedores. En la última década, no han habido políticas eficaces enfocadas en subsanar esa brecha que creemos sigue aumentando.
6. En el marco de la valoración de las políticas sociales y urbanas y sus temporalidades, es clave apreciar los impactos a mediano y largo plazo de políticas asociadas al corto plazo y focalizadas dadas en esta etapa del país, en torno a las situaciones de vulnerabilidad y precariedad socio- habitacional: políticas sociales de transferencias condicionadas, y política de vivienda que aproveche la capacidad instalada en zonas centrales o intermedias e infraestructura urbana (ej. PMB rehabilitación barrial).
7. El camino al desarrollo que creemos posible para nuestro país podrá volver a requerir reformas y cambios que seguirán dejando ganadores y perdedores. Es muy necesario que se compense adecuadamente a esos perdedores y que existan políticas públicas eficaces que apunten a subsanar gradualmente la fractura social existente en nuestro país, pero especialmente en la ciudad de Montevideo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Filgueira y Errandonea (2014) "Sociedad urbana" en Nuestro Tiempo. Biblioteca del bicentenario.
- INE (2015). Principales resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2014.
- INE (2018). *Estimación de la pobreza por el Método de Ingreso 2017*.
- Insight Crime (2018). *Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017*. [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)
- Katzman (1991) La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo. Revista de la CEPAL. N° 37.
- Katzman, et al (2005) Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos
- Katzman, et al, 2004. La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. UCUDAL.
- Menéndez, F.J. (2009). INE Condiciones de vida en Montevideo-2do semestre 2008.
- Menendez, Florentino (2014). Pobreza y vivienda en asentamientos y tejido formal. En Revista Vivienda Popular, N 25. FADU UDELAR.
- Ministerio del Interior (2018). Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.



El **Centro de Estudios para el Desarrollo** es un centro de estudios e investigación privado e independiente de todo grupo político, religioso y empresarial que dedicado a la promoción del desarrollo humano desde un enfoque que privilegia los principios de una sociedad libre.

Su misión es estudiar la realidad política, económica y social del Uruguay para incidir eficientemente en la toma de decisiones de políticas públicas en forma científica y cuantificable a través de investigaciones de excelencia académica, instancias de formación y programas de interacción social que sustenten los valores de la Libertad.