

c. 2

**CEPAL**

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Oficina de Montevideo

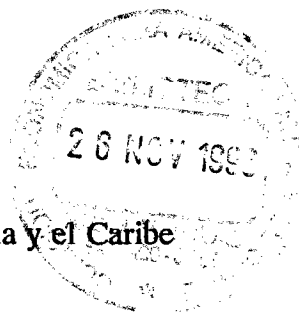


**MARGINALIDAD  
E INTEGRACIÓN SOCIAL  
EN URUGUAY**



NACIONES UNIDAS





Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
CEPAL  
Oficina de Montevideo

---

## **MARGINALIDAD E INTEGRACIÓN SOCIAL EN URUGUAY**

**Este documento ha sido preparado por la CEPAL, Oficina de Montevideo, en el marco del Proyecto URU/96/760, "Informe Nacional de Desarrollo Humano", que ejecuta el Programa FAS (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido elaborado por Ruben Kaztman con la colaboración estadística de Alvaro Fuentes. Se agradece la información suministrada por Mabel Abella de Mutarelli, Ema Baraibar, Virginia Cura y Eduardo Morás.**

LC/MVD/R.140.Rev.1

Setiembre de 1996

1a. edición, octubre de 1996

---

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es un organismo regional de las Naciones Unidas, fundado en 1948 y cuya sede se encuentra en Santiago de Chile. En la CEPAL participan todos los gobiernos de la región y su Secretaría tiene por funciones cooperar y asistir a los países y a la región en su conjunto en el proceso de desarrollo.

La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene como funciones colaborar con Uruguay mediante la realización de estudios, investigaciones y asesoría sobre aspectos del desarrollo económico y social. Su dirección es Juncal 1305 piso 10, 11000 Montevideo, Uruguay, donde puede obtenerse información sobre sus publicaciones.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	5
I. INTRODUCCIÓN .....	7
II. URUGUAY EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO .....	9
III. SEÑALES DE FISURAS EN UN TEJIDO SOCIAL INTEGRADO: EL AVANCE DE LA CRIMINALIDAD EN EL URUGUAY .....	13
A. INSEGURIDAD PÚBLICA .....	13
B. CAMBIOS EN LA SOCIEDAD DERIVADOS DEL CLIMA DE TEMOR ANTE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA .....	15
1. Estilo y calidad de vida .....	15
2. Diseño urbano .....	17
3. Economía .....	17
4. Estructura social .....	18
a. Nuevo clivaje .....	19
b. Interés en atacar las causas del problema .....	19
c. Segmentación social .....	19
C. LA EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS .....	20
IV. COMPORTAMIENTOS DELICTIVOS, POBREZA Y MARGINALIDAD	25
A. VIEJA Y NUEVA MARGINALIDAD: CARACTERÍSTICAS GENERALES .....	25
B. POBREZA Y POBREZA MARGINAL .....	27
V. MARGINALIDAD Y FAMILIA .....	31
A. FAMILIA Y FORMACIÓN DE CAPACIDADES EN LOS NIÑOS ..	31
B. LA FAMILIA DE LOS MENORES INTERNADOS EN EL INAME .	32
C. FAMILIAS CON PADRE AUSENTE .....	36
1. Cambios en la sexualidad .....	38
2. Algunos determinantes de la renuencia de los varones jóvenes a constituir nuevos hogares .....	40
VI. PROCESOS DE SEGMENTACIÓN SOCIAL .....	45
A. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL .....	45
B. SEGMENTACIÓN EN EDUCACIÓN .....	48
VII. CONCLUSIONES .....	57
A. SÍNTESIS DEL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO ...	57
B. SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS .....	58
C. ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN .....	59



## RESUMEN

En el panorama latinoamericano, Uruguay se destaca por su igualitaria distribución del ingreso, la solidez de su democracia y su nivel de integración social. En la última década, la opinión pública contribuyó a encender luces rojas advirtiendo sobre señales de fisuras en dicha integración que enrarecen la convivencia ciudadana. Con el objeto de proveer antecedentes útiles para el diseño de programas efectivos de apuntalamiento del tejido social, este documento rastrea algunos de los determinantes más inmediatos de esas fisuras e identifica acciones que pueden ayudar a cerrarlas.

Las fisuras se manifiestan a través de comportamientos marginales, esto es, comportamientos que no se rigen por los patrones socialmente aceptados. El esquema que se utiliza en el texto para dar cuenta de porqué surgen tales comportamientos pone énfasis en los desajustes entre metas culturales, estructuras de oportunidades para alcanzar las metas y formación de capacidades individuales para hacer uso de tales oportunidades.

Una premisa central del esquema es que los determinantes de comportamientos marginales van sumando sus efectos de manera cíclica a lo largo de las etapas de la vida individual y de generación en generación. Se postula que dado ese carácter cíclico, toda decisión de prioridades en el ataque a las situaciones de marginalidad es altamente ineficiente sin una mirada de conjunto. De allí se deriva que el diseño de una política social integrada que busque recomponer los vínculos de los marginales con la sociedad deberá cubrir al menos tres pasos: i. componer el cuadro más completo posible de situaciones de marginalidad a lo largo de la vida; ii. descubrir en cada etapa las condiciones que favorecen la acumulación y consolidación de marginalidad y iii. identificar puntos de intervención que, por su relación costo beneficio, resulten cruciales para romper los eslabones que hacen posible la acumulación individual y la reproducción intergeneracional de situaciones de marginalidad.

El documento focaliza en las diferencias entre pobreza y pobreza marginal, no porque se asuma que la marginalidad se agota en la pobreza, sino porque es allí donde se concentran las formas de marginalidad de mayor costo individual y social. Se postula que el elemento clave de la diferenciación es el capital social, en cuyo debilitamiento intervienen principalmente la desarticulación familiar, y procesos de segmentación como la segregación residencial, cuyo extremo son los asentamientos precarios, y el deterioro de la función integradora del sistema educativo.

Una primera parte discute el cambio en la frecuencia y nivel de violencia de los comportamientos delictivos como señal de fisuras en la sociedad. Se analiza la relación entre las variaciones en los delitos y en el sentimiento de inseguridad de la población, destacando la posible incidencia de un mecanismo perverso por el cual la criminalidad alimenta la inseguridad y ésta, a su vez, genera conductas que debilitan el tejido social.

A continuación se examinan las peculiaridades de la marginalidad en el Uruguay de hoy, distinguiéndola de la pobreza así como de formas de marginalidad que afectaron a la región en décadas pasadas. Se señala que uno de los motores de la marginalidad actual es un desajuste entre metas, medios y capacidades para hacer uso de los medios. En particular, se subraya la importancia de un desajuste entre la estructura productiva y la estructura familiar. Tal desajuste se refleja en un debilitamiento de la capacidad de las familias para proveer los activos que necesitan las nuevas generaciones para incorporarse a los canales de movilidad social de la sociedad moderna.

Posteriormente se discute la relación entre familia, marginalidad y comportamientos delictivos, utilizando para ello datos sobre antecedentes familiares de los menores que ingresaron al Instituto Nacional del Menor (INAME) por "Infractores" o por "Inconducta social". Las conclusiones de ese análisis apuntan a la importancia de las formas inestables e incompletas de familia, por lo que se investigan dos factores asociados a esos fenómenos: los cambios en la sexualidad adolescente y la renuencia de los varones jóvenes de estratos bajos urbanos a constituir nuevos hogares.

Por último, se argumenta que los procesos de segregación residencial y de segmentación en los servicios, en particular en la educación, refuerzan las tendencias a la marginalidad.



## I. INTRODUCCIÓN

Las repercusiones de la reorganización que se está operando en el movimiento de bienes y capitales a nivel internacional están conmoviendo los cimientos políticos y económicos tanto de la sociedad mundial como de la vida interna de los países. Los cambios parecen tener tal envergadura que muchos analistas sostienen que se está viviendo un punto de inflexión en la historia.

Las consecuencias sobre el bienestar de las personas del tránsito de las sociedades por los nuevos caminos son todavía inciertas. Hay quienes argumentan que los cambios conducen a un mundo fascinante y pleno de oportunidades. Anticipan un escenario que cambia al ritmo de innovaciones tecnológicas cuya multiplicidad de aplicaciones estimulan la imaginación creadora, así como desarrollos en el campo de la comunicación que amplían permanentemente el conocimiento de nuevas realidades y expanden hasta límites desconocidos las potencialidades de realización de las personas. A la mayoría, sin embargo, estos procesos parecen producir una sensación de angustiada incertidumbre con respecto al futuro. Se señala que mientras los viejos canales de movilidad social se desmoronan con rapidez, los canales alternativos se abren con lentitud. Muchos sienten que los requerimientos para incorporarse a ese mundo rutilante son tales que lo hacen prácticamente inaccesible a amplios segmentos de la población y que, de insistirse en el camino actual, es muy posible que aumente la exclusión y la marginalidad, cuyas consecuencias podrían implicar severos retrocesos en la convivencia civilizada.

La preocupación por los efectos de estos procesos sobre el futuro de la humanidad ha alimentado acalorados debates sobre las relaciones entre globalización, procesos de exclusión y de marginalidad y el debilitamiento del tejido social. En ellos se ha prestado particular atención a las señales de desintegración en las sociedades, a las rupturas del orden social, la criminalidad, la corrupción, el narcotráfico y toda otra serie de conductas que alteran la relación pacífica y ordenada entre los hombres<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Una discusión actualizada de estos temas por parte de prestigiosos científicos sociales se publica en el volumen 27 de la revista *Development and Change*, 1996. Los documentos fueron seleccionados entre los presentados en la Conferencia "Rethinking Social Development, organizada por el UNRISD y realizada en Copenhague el 11-12 de marzo de 1995. Ver también Ricardo Petrella, *Europe between competitive innovation and a new social contract*, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, UNESCO 1995.

Como en el resto del mundo, los uruguayos también están viviendo un período de inquietante incertidumbre con respecto al futuro. A la urgencia por definir la forma más conveniente de incorporarse a las nuevas corrientes mundiales, se contrapone el temor a que esa inserción pueda deteriorar el nivel de bienestar e integración relativamente alto que acumuló la sociedad, particularmente en la primera mitad de este siglo. En años recientes, tal preocupación se ha visto abonada por lo que la opinión pública percibe como un empeoramiento del clima de seguridad ciudadana ante el crimen y la violencia.

## II. URUGUAY EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

La comparación de los índices de pobreza y de concentración del ingreso de Uruguay con los de los restantes países de la región, y particularmente con aquellos cuyos ingresos per cápita son de un nivel similar, muestra una sociedad con un nivel de equidad relativamente alto (ver cuadro 1). Enraizados en las instituciones, los criterios de equidad han servido de base a una democracia social efectiva que se refleja, entre otras cosas, en la simetría del trato cotidiano y en la falta de barreras para la comunicación fluida entre personas de distinta condición económica. La democracia social fundamenta y dinamiza a su vez una democracia política cuya solidez singulariza al Uruguay en la región. Una señal de ello se puede encontrar en las respuestas a una serie de preguntas que se realizaron en ocho países latinoamericanos y que estuvieron dirigidas a indagar la fortaleza de la democracia a través del respaldo que le prestaba la ciudadanía a sus instituciones centrales (ver cuadro 2). Como se puede observar, los uruguayos presentan el mayor puntaje, expresado como la suma de los porcentajes de respuestas positivas a rasgos del funcionamiento de la democracia en los respectivos países.

Este perfil, que combina equidad con democracia, es propio de una sociedad con altos niveles de integración. Y así ha sido caracterizada la sociedad uruguaya en el marco latinoamericano.

**Cuadro 1**  
**Indicadores de condiciones de vida**  
**en países de América Latina. Circa 1992**

	PBI por habitante en dólares de 1980	Hogares bajo la línea de pobreza (%)	Coeficiente de Gini
Argentina - 1992	3.757	13.5	0.408
Bolivia - 1992	685	46	0.478
Brasil - 1990	1.916	50	0.535
Chile - 1994	3.172	24	0.479
Colombia - 1992	1.474	38	0.454
Costa Rica - 1992	1.523	25	0.362
Guatemala - 1990	923	...	0.479
Honduras - 1992	662	66	0.461
México - 1992	2.558	30	0.414
Panamá - 1991	1.657	34	0.448
Paraguay - 1992	1.265	...	0.391
Perú - 1986	1.107	45	...
Uruguay - 1992	2.480	8	0.301
Venezuela - 1992	3.644	32	0.380

Fuente: Panorama Social de América Latina 1995. CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

**Cuadro 2**  
**Opiniones sobre Democracia**  
**en ocho países latinoamericanos**  
 (% que responde afirmativamente) Año 1995

	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	48	54	57	58	58	86	64
2) Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país	53	31	34	24	31	47	59	38
3) La democracia permite que se solucionen los problemas del país	59	51	51	52	39	71	63	53
4) Las elecciones en el país son limpias	78	26	82	13	10	64	83	19
5) Todos los grupos y partidos políticos tienen iguales oportunidades de dar a conocer sus opiniones en televisión	42	27	48	31	56	45	57	40
6) Los senadores y diputados se preocupan de lo que piensa la gente como uno	19	16	24	24	28	29	38	16
7) La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	75	53	56	53	62	75	77	52
Total	408	252	349	254	284	389	463	282

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al Reporte 1995: Encuesta Latino Barómetro. Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, Mayo de 1996.



### III. SEÑALES DE FISURAS EN UN TEJIDO SOCIAL INTEGRADO: EL AVANCE DE LA CRIMINALIDAD EN URUGUAY

#### A. INSEGURIDAD PÚBLICA <sup>2/</sup>

Más allá de lo que registran las estadísticas sobre delincuencia, drogadicción y actos de violencia, la generalidad de los residentes de las grandes ciudades latinoamericanas está de acuerdo que en las dos últimas décadas se produjeron cambios importantes en los patrones de convivencia de la sociedad civil. Así lo manifiesta una gran mayoría de los que responden a encuestas de opinión, que declara percibir un aumento significativo de conductas antisociales como la delincuencia, la violencia, la drogadicción y la corrupción. Una mayoría similar expresa desconfianza en las instituciones cuya función es controlar dichas conductas (policía y poder judicial) <sup>3/</sup>.

La relativa equidad de la estructura social uruguaya no le ha permitido eludir estos problemas. El cuadro 3 muestra la notable unanimidad con que la opinión pública percibe un agravamiento en los últimos años de los problemas antes mencionados. Si bien, como discutiremos más adelante, podría ponerse en duda el grado de realismo que subyace a estas opiniones, no se puede negar que su alto nivel de consenso revela la existencia de un fenómeno social -en la medida que modela actitudes y determina comportamientos- cuya importancia no se puede negar. Los sondeos indican también un bajo perfil de aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control del comportamiento delictivo. El 41% de los entrevistados tiene poca o ninguna confianza en el poder Judicial, elevándose esta cifra al 51% en el caso de la policía <sup>4/</sup>. Otra fuente registra una mayor frecuencia de opiniones negativas

---

<sup>2/</sup> Ciertamente son muchas las fuentes de inseguridad en la sociedad actual, siendo particularmente importantes las relacionadas con el debilitamiento de marcos normativos tradicionales y las incertidumbres con respecto al empleo y a los ingresos. Sin embargo, el término "inseguridad pública" será usado en este texto para hacer referencia sólo a aquella que surge como respuesta al crimen y a la violencia.

<sup>3/</sup> Reporte 1995: Encuesta Latinobarómetro, Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, Santiago Mayo de 1996.

<sup>4/</sup> Encuesta Latinobarómetro 1995, op.cit.. Esta encuesta muestra la escasa confianza en la policía y la justicia en los ocho países latinoamericanos relevados. Uruguay es claramente el país donde la justicia tiene mayores niveles de aprobación. En el resto de los países relevados, la "poca/nada confianza" en el poder judicial es considerablemente superior, alcanzando un nivel de desaprobación mínimo en Chile y Brasil con 59% y un máximo en Perú del 73%. Respecto a la policía, los datos muestran mejor posicionado a Chile con 36% de desaprobación y el resto de los países, exceptuado Uruguay, con cifras superiores al 58% de poca/nada confianza en esta institución. Pese al mayor nivel relativo de opiniones favorables en Uruguay, es preocupante que cuatro de cada diez en el caso de la justicia y algo más de la mitad en el caso de la policía, expresen baja o ninguna confianza en esas instituciones.

sobre estas instituciones, con un 53% de los entrevistados que declara que confía poco o nada en los jueces y un 71% que tiene la misma opinión sobre los policías<sup>5</sup>/.

Esta combinación de juicios que afirman un incremento de conductas delictivas y una baja confiabilidad de las instituciones de control, no puede menos que desembocar en un sentimiento generalizado de inseguridad. Según una encuesta de junio de 1995, dicho sentimiento aquejaba a un 62% de los montevideanos y a un 34% de habitantes del interior del país<sup>6</sup>/.

**Cuadro 3**  
**Opiniones sobre la evolución**  
**de algunos problemas sociales**  
**Uruguay, 1995**

Problemas sociales	Porcentaje que cree que en los últimos 5 años han:			Total
	Aumentado	Mantenido igual	Disminuido	
Narcotráfico	87	12	2	100%
Delincuencia	90	9	1	100%
Drogadicción	92	7	1	100%
Corrupción	83	15	1	100%

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al Reporte 1995: Encuesta Latino Barómetro. Miguel Basáñez, Marta Lagos y Tatiana Beltrán, Mayo de 1996.

También ayuda a comprender porqué los uruguayos ubican el tratamiento de la delincuencia entre los acciones prioritarias a las que se debe abocar el gobierno. Según sondeos de opinión, a partir de 1994 la delincuencia figura como el principal problema de los uruguayos. En una medición de abril de 1996, el porcentaje de personas que declaran que la delincuencia debe

<sup>5</sup>/ Medición realizada por Cifra/González, Raga y Asociados (1995).

<sup>6</sup>/ Encuesta de Cifra/González, Raga y Asociados publicada en el diario El País, 18 de Junio de 1995. La pregunta formulada era: si su familia llega de noche tarde a su casa: se siente seguro o inseguro?



figurar en primer lugar entre los problemas del país (32.4%) duplica a las que plantean que el problema principal es el empleo (16.2%).<sup>7/</sup>

## **B. CAMBIOS EN LA SOCIEDAD DERIVADOS DEL CLIMA DE TEMOR ANTE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA**

El aumento del crimen genera temor, y naturalmente las personas atemorizadas buscan formas de protegerse. Si bien las estrategias para ello difieren, pueden señalarse elementos comunes. Por ejemplo, una mayor sensibilidad para identificar y eludir lugares y situaciones peligrosas lo que, para los que cuentan con recursos suficientes, puede implicar mudarse de un barrio a otro; el creciente amurallamiento de las viviendas y una mayor vigilancia y control de los movimientos de los niños y jóvenes fuera del hogar. La acumulación de comportamientos de este tipo va moldeando nuevos estilos de vida que poco a poco imprimen su huella en el diseño urbano, en la economía y en la estructura social.

### 1. Estilo y calidad de vida

Pese a que Uruguay no dispone de estudios específicamente diseñados para investigar dichos cambios, existen evidencias indirectas de alteraciones en el comportamiento cotidiano de la ciudadanía impulsados por el temor a la criminalidad<sup>8/</sup>. Los padres acompañan más a sus hijos al colegio o contratan servicios de transporte que los movilicen. Se evita el tránsito nocturno y aún diurno en ciertas calles o barrios, así como portar dinero o artículos de valor. El clima de inseguridad estimula también el esparcimiento privado a través de la TV y videos. Como ya se observa en países donde el problema de la inseguridad ciudadana es mucho más grave que en Uruguay, a largo plazo

---

<sup>7/</sup> Encuesta de Vox-Opinión y Mercado publicada en Búsqueda, 16 de mayo de 1996. La demanda colectiva por seguridad encontró eco en el sistema político que, con un consenso inusual en la historia del país, manifestó en 1995 la necesidad de dotarse de instrumentos más efectivos para garantizar la seguridad pública. Ese mismo año, y en una de sus primeras acciones, el Parlamento promovió una nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que fue aprobada por la gran mayoría de los legisladores.

<sup>8/</sup> En una encuesta realizada por el Washington Post en USA, un 40% de los respondentes declararon que habían alterado en los últimos años sus estilos de vida debido a su temor a la criminalidad (ver States of Disarray, UNRISD, p.76). Uruguay carece hasta el momento de una indagación similar.

estas situaciones desalientan la sociabilidad espontánea que surge en encuentros informales en lugares públicos (cafés, plazas, clubes, etc) y, en particular, tiende a reducir las oportunidades de interacción entre personas de distinto origen social.

**Cuadro 4**  
**Registros de armas de fuego en el Uruguay: 1944-1995**

Período	Número de Títulos registrados	Promedio anual	(1944-1972)=100
1944-1972	157947	5446	100.0
1973-1985	92381	7106	130.5
1986-1991	115312	19219	352.9
1992		20017	367.6
1993		22279	409.1
1994		23893	438.7
1995		26967	495.2

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a información incluida en "Tinta Roja" y datos del Servicio de Materiales y Armamentos del Ejército.

Tanto por los riesgos que implica como por el nivel de temor que refleja, un indicador importante de cambio en el estilo y calidad de vida se vincula con la decisión de adquirir un arma de fuego. Encuestas recientes de opinión pública que cubren el Uruguay urbano revelan que el 40% de la población considera que "por seguridad" es mejor "tener un arma de fuego en la casa". El 22% dice poseer un arma en su hogar, mientras que un 12% la piensa comprar<sup>9/</sup>. Un estudio reciente permite una aproximación a la evolución de los títulos de armas de fuego a través del tiempo<sup>10/</sup>. El cuadro 4 resume la información. Los datos exhiben con elocuencia el fuerte

<sup>9/</sup> Según la encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados publicada en El País del 5 de mayo de 1996.

<sup>10/</sup> Darío Klein, Tinta Roja: Efectos de la crónica policial en Uruguay. Rosebud Ediciones, Montevideo 1994. También datos del Servicio de Material y Armamento del Ejército.

incremento en los registros de armas de fuego. Otra señal en el mismo sentido es el aumento del 50% en el número de socios del Club de Tiro entre principios de 1994 y fines de 1995 <sup>11/</sup>.

## 2. Diseño urbano

Los cambios en los estilos de vida que impulsa el sentimiento generalizado de inseguridad también van modificando la estructura de las ciudades. Por ejemplo, suburbios de clase media de Montevideo, que hasta hace pocos años se caracterizaban por sus jardines abiertos, se presentan hoy totalmente enrejados o amurallados. El perfil urbano se ve alterado por el crecimiento de edificios cuya construcción es parcialmente estimulada por el traslado a departamentos de familias que buscan una seguridad que no encuentran en sus casas. Que muchas veces el traslado no tiene el efecto buscado lo evidencia el creciente número de edificios con balcones enrejados o con cerramientos de seguridad. Las mismas causas están movilizandando la oferta de condominios, esto es, grupos de casas cuyos habitantes comparten los gastos de seguridad para proteger una frontera común.

## 3. Economía

El clima de inseguridad ciudadana también tiene importantes consecuencias en una serie de aspectos de la economía, como la expansión de los shoppings y el crecimiento de servicios de control y de venta de artículos para la defensa personal.

i. El hecho que los shoppings publiciten la vigilancia en sus recintos cerrados y en sus estacionamientos como una dimensión destacada de sus servicios sugiere que la oferta de seguridad puede estar contribuyendo a la expansión de este tipo de organizaciones comerciales.

---

<sup>11/</sup> De acuerdo a un informe publicado por Posdata el 5 de enero de 1996. Otra señal de la necesidad percibida de defensa personal es la considerable extensión en la demanda de "gases paralizantes". Su importación estuvo prohibida hasta que una disposición del Servicio de Material y Armamento de marzo de 1993 autorizó su venta al público, lo que se facilitó además porque la compra tanto de los spray como de otros elementos defensivos, como las "picanas eléctricas", no requieren de ningún trámite administrativo, y su utilización con fines defensivos tampoco conlleva una responsabilidad penal.

ii. Seguros contra robos. De acuerdo a datos aportados por el Departamento de Cauciones del Banco de Seguros del Estado, en la década 1985-1994 la cantidad de pólizas y premios emitidos correspondientes a los contratos de hurto e incendio de vivienda y comercio, se incrementó en un 30% anual.

iii. Agencias de vigilancia. Como se mencionó anteriormente, los sondeos de opinión pública registran un bajo perfil de aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control social. La percepción sobre la ineficiencia de las agencias estatales de control para hacer frente al auge delictivo explica la frecuencia con que las personas recurren a la contratación privada de seguridad. En el año 1991 existían 96 empresas registradas. Este número se elevó a 147 en el año 1993. A mayo de 1995 se registraban 185 empresas en todo el país<sup>12/</sup>. Un informe de la Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad da cuenta de la proyección social y económica del sector: un volumen de aproximadamente 6.500 personas empleadas y aportes fiscales por alrededor de 24 millones de dólares al año.

iv. Comercio de artículos de seguridad. Prosperan las empresas que ofrecen artículos de seguridad: venta de alarmas para automóviles, para casas y para establecimientos de todo tipo; de dispositivos electrónicos de vigilancia; de armas; de elementos para la defensa personal; etc..

En suma, si se mide por la tasa de crecimiento de sus actividades, los servicios de control se han convertido, en un corto plazo, en uno de los sectores económicos más pujantes y de mayor capacidad de absorción de innovaciones tecnológicas.

#### 4. Estructura social

Todos estos cambios tienen consecuencias sobre el nivel de integración de la sociedad que se traducen en la aparición de nuevos clivajes, de desestímulos a la inversión en capital social y en un aumento de la distancia social entre estratos socioeconómicos distintos.

---

<sup>12/</sup> Según datos oficiales provenientes del Registro Nacional de Empresas de Seguridad dependiente de la Dirección Nacional de Inteligencia.

a. Nuevo clivaje social

Los miembros de distintos estratos socioeconómicos tienen desigual acceso a bienes y servicios para su defensa y la de sus familias. Siendo la seguridad ante el crimen y la violencia un bien que cobra importancia creciente en la vida de las personas, las diferencias entre los hogares que pueden y los que no pueden garantizar para sí una protección razonable contra actos criminales, así como un resarcimiento adecuado por los daños materiales que éstos provocan, crea una nueva e importante dimensión en la estratificación de las sociedades urbanas modernas: el nivel de satisfacción de las demandas de seguridad.

b. Interés en atacar las causas del problema

Parece razonable pensar que cuanto más fácil sea el acceso a alternativas privadas de seguridad, menor será el estímulo a asumir un compromiso activo con acciones dirigidas a atacar las causas de las conductas criminales, pese a que dichas acciones posiblemente sean las únicas que permitan un tratamiento eficiente del problema a largo plazo. De este modo, la privatización de la seguridad puede estar contribuyendo a adormecer la sensibilidad sobre un problema social básico, y la voluntad de actuar sobre él, por parte justamente de aquellos que por su capacidad económica gozan de mayor poder e influencia, y de cuyo ejercicio regular de responsabilidad cívica la sociedad podría obtener los mayores réditos. No debe extrañar, por ende, que sea en los barrios de menores recursos, que no pueden privatizar su seguridad, donde surjan con mayor frecuencia iniciativas de apoyo mutuo para enfrentar la delincuencia, así como una preocupación compartida por erradicar sus causas.

c. Segmentación social

Los patrones de comportamiento que se van consolidando en un contexto de inseguridad frente al crimen y la violencia se reflejan en la estructura social y, en particular, en las relaciones entre estratos socioeconómicos distintos. El temor es propicio a la formación de estereotipos de los delincuentes que incorporan muchos rasgos de la pobreza, la que comienza a percibirse como el germen de "clases peligrosas". Ello refuerza la tendencia de los sectores medios a tomar distancia con los pobres, a evitar sus

barrios, sus áreas de esparcimiento, sus medios de transporte colectivo y los servicios públicos a los que acceden. De este modo, la inseguridad pública termina reforzando la segmentación social que, como veremos más adelante, es uno de los fenómenos que le da origen.

En suma, tanto el crimen como las respuestas ante el crimen son parte importante de las causas y de los efectos del deterioro del capital social de las comunidades. El capital social se acumula en redes de reciprocidad basadas en la confianza, que son las que hacen posible el montaje de emprendimientos colectivos beneficiosos para la comunidad. Cuando el capital social falta o se debilita aumenta la inseguridad personal. Los guetos urbanos constituyen un ejemplo extremo de deterioro del capital social.

### C. LA EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS

Ahora bien, cuáles son los hechos que justifican esta serie de percepciones, comportamientos e iniciativas legales e institucionales en torno a la seguridad pública? Hay quienes sostienen que la sociedad uruguaya experimenta un miedo innecesario e injustificado al crimen, posiblemente alimentado por el énfasis que ponen los medios de comunicación masivo en las noticias truculentas o los materiales violentos, y que el crimen tiene en la televisión y en la prensa una prominencia mucho mayor que la que tiene en la vida de las personas. Para aclarar este punto se hace necesario recurrir a la información disponible sobre victimización así como a la evolución de los delitos en los últimos años en el país.

La lectura de los resultados de una encuesta de opinión de junio de 1995 muestra que algo más de cuatro de cada diez uruguayos (el 42%) conocía de primera mano la inseguridad pública, ya sea como víctimas de robo o intento de robo en su casa (31%) o fuera de su casa (21%). Estos datos permiten concluir al analista que "Las preocupaciones por la seguridad pública, especialmente en Montevideo, están sólidamente arraigadas en las experiencias personales y familiares de la ciudadanía"<sup>13</sup>/.

---

<sup>13</sup>/ Luis Eduardo González, diario El País, 18 de junio de 1995.

**Cuadro 5**  
**Evolución de algunos delitos**  
**por quinquenios**  
**(Promedios anuales: Uruguay 1980-1994)**

	1980-84	1985-89	1990-94	1995 */
<b><u>RAPIÑAS</u></b>				
Montevideo	1.017	1.698	2.474	4.174
Interior	94	195	291	
Total del país	1.101	1.893	2.765	
<b><u>HURTOS</u></b>				
Montevideo	12.862	27.120	26.170	
Interior	12.947	19.836	24.342	
Total del país	25.809	46.956	50.512	
<b><u>HOMICIDIOS</u></b>				
Montevideo	52	67	91	
Interior	87	90	111	
Total del país	139	157	202	

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a cifras del Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay.

\*/ Diario El País, 25/5/96.

Las cifras de evolución de algunos delitos en Uruguay entre 1980 y 1994 también parecen apoyar esta conclusión. Como se puede observar en el Cuadro 5, el aumento de la delincuencia en los últimos años se revela más en la evolución de las rapiñas y en los homicidios que en la de los hurtos. Según el código penal uruguayo, a diferencia de los hurtos, en las rapiñas hay violencia o amenaza de violencia. O sea que lo que indican los registros oficiales es un marcado aumento de la violencia en los hechos delictivos. Al respecto, se debe tener en cuenta que la probabilidad de registro aumenta con la violencia asociada a los delitos. Contrariamente, se reduce la probabilidad de registro de hurtos menores a medida que la ciudadanía toma conciencia que

el tiempo invertido en la denuncia no es compensado con una razonable posibilidad de resarcirse de la pérdida <sup>14/</sup>.

---

<sup>14/</sup> Los especialistas en estadísticas sobre criminalidad han destacado el subregistro de algunos delitos derivado tanto de sesgos que afectan a las denuncias como de sesgos que afectan a los organismos de control de la delincuencia. Por ejemplo: si se debilita la confianza en la eficiencia policial y/o judicial se reducirán las denuncias de ciertos delitos, especialmente los de menor gravedad. Al contrario, el aumento de los seguros contra robos, incentiva las denuncias porque éstas se exigen como condición para resarcir los daños. Los delitos sexuales pueden ser reportados o no dependiendo de la fuerza de los estigmas sexuales y del grado de comprensión y simpatía que muestren policías, jueces y la opinión pública, con la situación de las víctimas. Del lado de los organismos encargados del control de la delincuencia se destaca un fuerte sesgo hacia el registro de delitos cometidos por los segmentos sociales de menores recursos, así como el subregistro de los que cometen típicamente los sectores medios y altos (fraude, dolo, tráfico de influencias, corrupción, vandalismo de jóvenes de esos estratos). Para un análisis detallado de los problemas metodológicos envueltos en la investigación sobre delincuencia ver Travis Hirschi y Hanan C. Selvin, "Delinquency Research", The Free Press, New York, 1967.



## Criminalidad y sentimientos de inseguridad

No es dable esperar una relación biunívoca entre variaciones en la tasa de ocurrencia de delitos y la intensidad y extensión de un clima de temor. Dicho clima parece ser más bien consecuencia de una compleja combinación de factores donde, además de la frecuencia de los delitos, intervienen el grado de violencia que se despliega en esas acciones, su nivel de irracionalidad (la comprensión de los motivos del agresor da a la víctima alguna posibilidad de reducir el riesgo), la confianza en los organismos de control y la evaluación de su eficiencia, la categoría de personas que devienen víctimas (las amenazas contra niños suelen generar más pánico colectivo que las amenazas contra otras categorías de personas) y de la forma como los medios de comunicación administran la información sobre los crímenes. Las ilustraciones siguientes aclaran el punto.

i. **Asesinatos en serie** cometidos por un solo psicótico pueden provocar un estado de pánico colectivo mayor que muchos asesinatos "relacionales" (fruto de conflictos y pasiones que se desatan entre familiares, amigos o conocidos). Una reacción similar es producida por los secuestros de niños.

ii. El cese de episodios de guerra civil, acciones terroristas y/o fuerte represión estatal puede aliviar el clima de temor aún en sociedades que en términos relativos están sometidas a índices de victimización muy elevados, lo que subraya la importancia de considerar los **antecedentes recientes de violencia**<sup>15/</sup>.

iii. Una fuente importante de temor colectivo es el **comportamiento de los encargados del orden público**. Pocos hechos producen sentimientos de desprotección más profundos que abusos e irregularidades cometidas por personas uniformadas, armadas y que cuentan con el respaldo del poder público.

iv. El **nivel de violencia e irracionalidad** en las acciones de los delincuentes es otro elemento a tener en cuenta. Cuanto más jóvenes, menos "profesionalismo", y mayor probabilidad de violencia innecesaria vinculada al uso de drogas. Hay quienes atribuyen la mayor violencia irracional en los delitos al descenso de la edad promedio de los delincuentes y al aumento de la drogadicción<sup>16/</sup>.

v. Un último factor es la forma en que los **medios de comunicación** operan como caja de resonancia de los episodios de criminalidad y violencia.

---

<sup>15/</sup> Este parece ser el caso de Perú, cuya opinión pública mostraba en 1995 menor preocupación ante el auge delictivo que Uruguay, pese a que sus índices de victimización triplicaban los de Uruguay. Ver Encuesta Latinobarómetro 1995, op. cit.

<sup>16/</sup> The Economist, Crime in América, June 8th, 1996.



#### **IV. COMPORTAMIENTOS DELICTIVOS, POBREZA Y MARGINALIDAD**

No existen en el país estudios empíricos que permitan conectar las variaciones en distintos tipos de delitos con variaciones en distintos aspectos de la situación de la población. La teoría más difundida y simple es que los delitos los cometen aquellos que encuentran dificultades para obtener por medios legítimos los objetos deseados. Esta idea dirige la atención hacia la estructura de oportunidades a la que tienen acceso distintos segmentos de la sociedad para alcanzar las metas culturalmente aceptadas. Una primera derivación es que, dadas sus mayores dificultades para obtener lo que desean por medios legítimos, los pobres cometerían más delitos que los no pobres. Si así fuera, la evolución de los delitos debería estar relacionada con la evolución de la pobreza. Esto no parece haber ocurrido en la historia uruguaya reciente. Por ejemplo, mientras los índices de pobreza urbana muestran una tendencia declinante desde 1989 a 1994 (de 22.3% a 12.8%)<sup>17/</sup>, no ocurre lo mismo con distintos indicadores de delincuencia. Así, las rapiñas aumentan de 1968 a 3189, los hurtos se reducen de 49045 a 47 967 y los homicidios aumentan de 198 a 222.

Una segunda derivación lleva a diferenciar dentro de la pobreza un sector marginal -que encuentra fuertes impedimentos para integrarse a la sociedad a través de sus canales legítimos- y a vincularlo a la delincuencia. Antes de analizar la evidencia disponible en busca de algún tipo de aproximación a la puesta a prueba de dicha relación conviene precisar la noción de marginalidad que se maneja en el texto. Teniendo en cuenta la historia del término en la región, a continuación se hace un breve comentario sobre las diferencias entre la "vieja" y la "nueva" marginalidad.

##### **A. VIEJA Y NUEVA MARGINALIDAD: CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Un camino para destacar las peculiaridades de la marginalidad actual es distinguirla de la que caracterizó a la población que, a partir de la década de los cincuenta y en la mayoría de los países de la región, se desplazó masivamente del campo a las ciudades asentándose de manera precaria en su

---

<sup>17/</sup> "Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso para el Uruguay urbano", documento preparado por el INE y presentado al Taller regional de expertos sobre medición de la línea de pobreza en Uruguay (12 y 13 de marzo de 1996) Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay INE/BID/CEPAL.

periferia. Pese a su situación de pobreza, muchos migrantes experimentaron ese desplazamiento como un ascenso social en al menos dos sentidos. El primero por la excitación de la conquista de una ciudadanía urbana que, además de su contenido simbólico, significaba un acceso real a consumos mucho más variados que los disponibles en el campo, así como a servicios de salud, educación, infraestructura de vivienda y esparcimiento que en el medio rural eran prácticamente inaccesibles; el segundo, porque las transferencias masivas de población se dieron en un momento de expansión de mercados internos que, estimulados por la sustitución de importaciones, tuvieron en ese período capacidad de absorber empleos y de mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La marginalidad de los años noventa parece estar marcada por otras características. En primer lugar, se define más con respecto al mercado de trabajo y a la estructura ocupacional que en relación a la localización geográfica de la vivienda, aún cuando se reconoce que los asentamientos precarios periféricos continúan representando su núcleo duro. Segundo, la población de esos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, es decir, que la memoria de un pasado rural pobre ya no constituye el marco para evaluar la situación presente. Los resultados de una investigación reciente sobre asentamientos precarios en Montevideo corroboran la anterior afirmación <sup>18</sup>/: ya en 1984 la mayoría (93.5%) de los que residían en esos asentamientos habían nacido en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo. Más aún, si en los asentamientos marginales de los sesenta operaba un fuerte elemento de atracción de las ciudades, los de los noventa parecen estar marcados por procesos de expulsión de las ciudades. En 1995, cerca de seis de cada diez jefes de hogares montevidEOS en asentamientos precarios declaraba que el tipo de vivienda anterior había sido casa o departamento<sup>19</sup>/.

En tercer lugar puede señalarse que si lo característico de los años sesenta era la ampliación de vías de movilidad, lo que se destaca en los noventa es su estrechamiento. Caducan rápidamente los canales tradicionales y se abren con lentitud las avenidas alternativas. Este es uno de los efectos de la globalización de las economías, su mayor apertura y una reconversión de la producción de bienes y servicios orientada a una mayor competitividad internacional. En búsqueda de una mayor competitividad, las empresas

---

<sup>18</sup>/ Miguel Cecilio, Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo, Capítulo 13 de "Asentamientos Irregulares", Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente", Uruguay, 1996.

<sup>19</sup>/ Miguel Cecilio: op. cit., pag.103.

reducen su personal, incorporan tecnología y modifican sus criterios de reclutamiento, planteando problemas de inestabilidad ocupacional a segmentos cada vez mas amplios de la fuerza de trabajo. Cabe recordar, que la falta de una comunidad ocupacional que oficie como grupo de referencia estable implica no contar con ese espacio en el mundo de la producción que, a lo largo de los siglos, fue una de las fuentes principales de formación de las identidades de los trabajadores.

Debido a que el país no ha exhibido fuertes crecimientos demográficos, ni rápidas y masivas migraciones del campo, ni las agudas diferenciaciones rural-urbanas y las discriminaciones étnicas que caracterizaron a otros países de la región, la integración de la sociedad urbana uruguaya no fue mayormente afectada por las modalidades de incorporación de los migrantes rurales que singularizaron a la "vieja marginalidad". Esa situación convierte al país en un ámbito adecuado para observar las nuevas formas de marginalidad, cuyos rasgos no resultan ni superpuestos ni oscurecidos por los efectos de formas de marginalidad con causas y consecuencias distintas.

## B. POBREZA Y POBREZA MARGINAL

La marginalidad es una característica de posiciones sociales que resulta del efecto combinado de tres elementos: metas culturales, acceso a medios para alcanzar esas metas y capacidades de los individuos que ocupan esas posiciones<sup>20</sup>/.

Las metas que legitima la cultura definen los estilos de vida a los que aspira la mayoría de la población. En sociedades con fronteras rígidas entre las clases, al igual que en comunidades locales fuertemente estructuradas y relativamente aisladas, es posible la formación de subculturas cuyas metas se apartan de las que predominan en la sociedad. Este no es el caso de Uruguay. Por un lado, la ideología igualitaria, la homogeneidad étnica de la población y la ausencia de componentes "feudales" en su historia, impidió la creación de barreras rígidas de clase. Por otro, la rápida expansión reciente de los medios de comunicación ha terminado de disolver las ya débiles fronteras de las

---

<sup>20</sup>/ Sin duda, esta conceptualización simplifica groseramente la riqueza de significados de la noción de marginalidad. A fines de la década de 1960, se produjo una extensa discusión del tema desde distintos enfoques - incluyendo la crítica al capitalismo desde una perspectiva marxista - en la que participaron Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, Gino Germani, etc. Para un buen resumen de dicha polémica ver la Revista Latinoamericana de Sociología, número 2, vol. V, 1969, totalmente dedicado al tema de la marginalidad.

comunidades locales. Por lo tanto, se puede afirmar que no existen barreras culturales que puedan justificar el aislamiento de segmentos de población con respecto a los estilos de vida predominantes.

La disponibilidad de medios para alcanzar las metas culturales depende fundamentalmente de la capacidad de absorción de empleos productivos de la economía, lo que en última instancia responde a una combinación de estilo de desarrollo y ritmo de crecimiento. Dentro de ese marco general, sin embargo, para cada etapa del ciclo de vida de las personas, la estructura de oportunidades se va definiendo por el acceso a instituciones que en su conjunto posibilitan una formación acorde a los requerimientos del mercado de trabajo, y donde el sistema educativo actúa como el canal principal de movilidad social.

Los pobres marginales se distinguen del resto de los pobres por su menor capacidad para hacer uso de la estructura de oportunidades existente, ya sea organizándose para satisfacer demandas de bienes y servicios de la población, utilizando las vías de acceso a los servicios públicos y al crédito o maximizando el aprovechamiento de las ofertas del sistema educativo y las oportunidades del mercado laboral<sup>21/</sup>. Su estilo de vida revela la ausencia de un proyecto de incorporación a la sociedad global. Sus actitudes y comportamientos reflejan una baja autoestima y la falta de expectativas con respecto a la posibilidad de modificar de manera significativa el bajo nivel de bienestar que experimentan, a través del propio esfuerzo<sup>22/</sup>.

Las capacidades de cada individuo resultan de una combinación de sus activos biológicos (discapacidades, estado de salud), de conocimiento (nivel y calidad de la educación recibida, experiencia profesional), sociales (contactos y posibilidades de movilizar voluntades ajenas en beneficio propio), materiales (capital fijo y móvil), culturales (creencias, ética de trabajo, etc.) y motivacionales (motivación de logro, autoestima). Cada uno de estos activos se forma y madura a edades específicas y, por ende, tiene distinta relevancia en distintos momentos del ciclo de vida individual. Así, el principal activo de niños y adolescentes son sus familias, puesto que es a través de ellas que van nutriendo y consolidando sus otros activos.

---

<sup>21/</sup> En una perspectiva parecida, I. Irrázabal coordinó en Chile un estudio que distingue entre pobres habilitados y no habilitados. Para diferenciarlos se consideraron indicadores de éxito socioeconómico relativo entre familias que compartían similares restricciones económicas. Las familias pobres habilitadas eran aquellas que respondían positivamente a una serie de indicadores de esfuerzos por surgir. I. Irrázabal, "Habilitación, pobreza y política social". Estudios Públicos, N.59, Invierno de 1995, Santiago de Chile.

<sup>22/</sup> La autoestima individual suele ser una consecuencia del signo (positivo o negativo), y el nivel de estructuración, de los mensajes que en respuesta a sus acciones va recibiendo el individuo a lo largo de su vida, por parte de las personas significativas de su entorno.

## V. MARGINALIDAD Y FAMILIA

### A. FAMILIA Y FORMACIÓN DE CAPACIDADES EN LOS NIÑOS

Las formas de constitución y composición de las familias son predictores importantes de cómo les va a los niños en las escuelas, donde los que viven con uno sólo de sus padres o con los padres en unión consensual muestran tasas de rezago escolar significativamente superiores al resto <sup>23/</sup>. Una serie de estudios realizados en Uruguay revelan los efectos de la familia sobre otros aspectos de la niñez y la adolescencia. Por ejemplo, los niños concebidos fuera del matrimonio (ilegitimidad de nacimiento) muestran una tasa de mortalidad infantil mucho mayor al resto y los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz<sup>24/25/</sup>.

La constitución y composición del hogar también ha probado ser un buen predictor de comportamientos delictivos. Por ejemplo, se ha encontrado

---

<sup>23/</sup> Esta afirmación es corroborada por resultados de múltiples estudios. Para Uruguay ver, entre otros, C, Filgueira - CEPAL, Oficina de Montevideo "Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay"; CEPAL, Oficina de Montevideo, "La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo"; CEPAL, Oficina de Montevideo, "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay". En Estados Unidos, la Secretaría de Salud y Servicios Humanos realizó una amplísima investigación del tema en más de 60000 niños. J. Wilson resume sus conclusiones con las siguientes palabras: "En todos los niveles de ingreso, salvo el muy alto (más de 50.000 dólares al año), en el caso de los dos sexos y para los blancos, negros e hispanos por igual, los niños que vivían con una madre divorciada o que nunca se habían casado, estaban claramente peor que los pertenecientes a familias que vivían con los dos progenitores. En comparación con los niños que vivían con sus dos padres biológicos, los niños de familia con un solo progenitor eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de la conducta y a tener dificultades con sus compañeros. También eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial" (James Wilson, "Los Valores Familiares y el Papel de la Mujer", Facetas Núm.1, 1994).

<sup>24/</sup> CEPAL, Oficina de Montevideo, "Equidad y Pobreza en la Sociedad Uruguaya", Cía. Latinoamericana de Impresiones y Publicaciones, Montevideo, Abril de 1991.

<sup>25/</sup> Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales, Departamento de Psicología Médica, Facultad de Medicina de la Universidad de la República, "Cuidando el Potencial del Futuro: el desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay", Montevideo, 1996.

que "más del 70 por ciento de todos los jóvenes en centros de detención juvenil en Estados Unidos provienen de hogares con padre ausente"<sup>26/</sup>.

## B. LA FAMILIA DE LOS MENORES INTERNADOS EN EL INAME

A los efectos de examinar esa relación en el Uruguay se examinaron datos provenientes del archivo del Sistema de Información de la Infancia del INAME, archivo que constituye una fuente de enorme riqueza para investigar en su génesis los determinantes más inmediatos de las conductas antisociales. Los datos correspondían a 2133 niños y adolescentes de uno y otro sexo cuyo causal de ingreso fue conducta social e infracciones y que en su mayoría (81.5%) se encontraban internados en el INAME o en hogares sustitutos<sup>27/</sup>. El análisis abarca el período 1990-1995 y se refiere sólo a los menores cuyas causales de ingreso (conducta social e infracciones) se podían interpretar como comportamientos alejados de los patrones aceptados y que evidenciaban un daño serio en los vínculos de los menores con la sociedad.

En el examen de la información del cuadro 6 se destaca el hecho de que el 45% de los menores había nacido en condiciones de ilegitimidad. Si consideramos que su promedio de edad en el período 1990-1995 era de aproximadamente 15 años, es dable comparar esa tasa de ilegitimidad con la de los nacimientos ocurridos en el período 1975-1980. La constatación de que éstas eran cercanas al 24%, permite concluir que los muchachos concebidos fuera de un matrimonio estaban sobrerrepresentados entre los menores del INAME.

En una perspectiva congruente con estos resultados, Charles Murray sugiere considerar la ilegitimidad como uno de los signos más importantes de marginalidad y desintegración social<sup>28/</sup>. Los niños que nacen en situación de ilegitimidad corren un riesgo muy alto de no convivir con su padre biológico.

---

<sup>26/</sup> Bárbara Dafoe Whitehead, "Dan Quayle was right", *The Atlantic Monthly*, April 1993, pp.77 .

<sup>27/</sup> Los ingresos por conducta social se desagregan en los causales siguientes: mendicidad, vagancia, abandono del hogar, consumo de drogas, prostitución y vandalismo; el 84% de los casos se concentra en vagancia y abandono del hogar. Los ingresos por infracciones comprenden: hurto, rapiña, lesiones, homicidios, tráfico de drogas, violación y tentativa de hurto; alrededor del 70% de los casos corresponden a hurtos y rapiñas.

<sup>28/</sup> Charles Murray, *Política Social y Marginalidad: algunas lecciones de la experiencia norteamericana*; Estudios Públicos, Número 52, Primavera de 1993, Santiago de Chile.



En rigor, si la marginalidad, como la hemos definido, es principalmente un problema de capacidades para hacer uso de la estructura de oportunidades existentes en una sociedad, y si los activos que forman esas capacidades en niños y adolescentes son provistos fundamentalmente por las familias, es razonable pensar que aquéllas donde el padre está ausente no puedan cumplir cabalmente esa función, máxime en sectores de escasos recursos<sup>29</sup>/.

Por sus consecuencias sobre la infancia, se suelen destacar dos aspectos de la condición de ilegitimidad: la situación legal del niño y la convivencia o no con su padre biológico. Una buena aproximación a la identificación de la situación legal del menor ilegítimo con respecto a su padre, se obtiene a través del examen del estado conyugal de la madre. Como se registra en el cuadro 7, el 73% de las madres no estaban casadas en el momento de la internación del menor y más de la mitad permanecían solteras. Con respecto a la relación con su padre biológico, sólo el 22.5% de los internados nacidos en condición de ilegitimidad convivía con ambos padres biológicos, cerca de un 25% adicional lo hacía con un padrastro y el resto de los menores residía sin su padre o un hombre que oficiara como tal, en el momento de su internación (quinta columna, cuadro 6). En cuanto al 55% de los menores nacidos de una pareja casada, sólo algo más de un tercio de ellos (38.4%) convivía con ambos padres biológicos en el momento de su internación (cuarta columna, cuadro 6).

Si se considera ahora el total de internados con independencia de su condición de nacimiento (última columna, cuadro 6), se encuentra que casi el 70% no convivía con ambos padres biológicos (resultado similar al encontrado en Estados Unidos): el 44% del total lo hacía sólo con la madre, alrededor del 21% residía en un hogar reconstituido, esto es, con una madrastra o con un padrastro, y el 4% restante con otros parientes o no parientes. Cuando se controlan el estado civil de la madre y la conformación del grupo de convivencia del menor, se encuentra que sólo alrededor de un 20% se encontraban en el momento de su internación en una situación acorde con las

---

<sup>29</sup>/ Los padres son figuras claves para proveer y/o reforzar ciertos activos de los niños: i. como modelos forjadores de identidades, especialmente para los varones; ii. como agentes de contención, de creación de hábitos de disciplina y transmisores de experiencias de vida; iii. como soportes materiales. La falta del aporte del padre implica una reducción sustantiva de los ingresos del hogar, lo que se agrava por el hecho que las mujeres perciben ingresos entre un 20% y un 50% inferiores a los de los hombres; iv. como capital social. La ausencia del padre debilita los contactos con las redes masculinas en el mundo del trabajo y de la política. Pero además, al cortarse el nexo con las redes de parientes que podría aportar el padre, se produce una reducción significativa de los contactos familiares potenciales.

normas generales de la sociedad con respecto a la familia, esto es, concebidos en matrimonio y conviviendo con ambos padres biológicos<sup>30</sup>/.

La desventaja de no contar con el apoyo de una familia intacta adquiere su real significación cuando se la evalúa en el marco de las actuales demandas de formación, dado que la rápida elevación de las calificaciones exigidas a los jóvenes para incorporarlos al sector moderno de la economía no hace más que acentuar el efecto marginalizador de las familias incompletas e inestables. En efecto, extender la formación implica prolongar las actividades de apoyo material, emocional, intelectual y de formación de hábitos y disciplinas de trabajo para las cuales las familias son insustituibles. Los niños y jóvenes de las familias que por su inestabilidad o por su incompletitud no disponen de esos activos estarán en peor condición que otros para hacer uso de las oportunidades existentes.

---

<sup>30</sup>/ Aunque es plausible interpretar los resultados en el sentido que los menores que no conviven con ambos padres biológicos tienen una mayor probabilidad de cometer infracciones o inconductas sociales, la evidencia no es suficiente como para afirmar una relación causal entre ambas variables. Ambas podrían estar determinadas por una tercera, por ejemplo, la pobreza. La información de los registros del INAME no permite ir más allá en la investigación de las causas. No se disponen de datos sobre características del hogar de los internados que habiliten la comparación con las de hogares pobres. Pese a ello, tanto la información disponible como el juicio de personas con un amplio conocimiento del funcionamiento de la institución, apuntan a un perfil de hogares en situación de pobreza marginal, esto es, con características específicas que los diferencian del resto de los pobres, donde la disrupción familiar surge como uno de los rasgos singulares más importantes en dicha diferenciación.

**Cuadro 6**  
**Menores del INAME infractores o con conducta social**  
**según grupo de convivencia y condición de nacimiento**  
**(En porcentajes. Uruguay, 1990-95)**

Presencia de los padres en el grupo de convivencia	Condición de nacimiento			Condición de nacimiento		
	Legítimo	Ilegítimo	Total	Legítimo	Ilegítimo	Total
Sólo madre	20.9	23.0	43.9	38.1	51.0	43.9
Madre y padre	21.2	10.0	31.2	38.4	22.5	31.2
Padraastro o madrastra	10.0	11.2	21.2	18.3	24.8	21.2
Otros	2.9	0.8	3.7	5.2	1.7	3.7
Total	55.0	45.0	100.0	100.0	100.0	100.0
			(2.133)	(1.172)	(961)	(2.133)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al archivo SIPI del INAME.

**Cuadro 7**  
**Menores del INAME infractores o con conducta social**  
**según estado conyugal de la madre**  
**(En porcentajes. Uruguay, 1990-95)**

Estado conyugal de la madre en el momento del ingreso al INAME	Condición de nacimiento		
	Legítimo	Ilegítimo	Total
Casada	64.4	27.0	47.5
Unión Libre	2.0	5.7	3.7
Viuda/separada/divorciada	30.2	16.0	23.8
Soltera	3.3	51.3	25.0
Total	100.0	100.0	100.0
	(1.172)	(961)	(2.133)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al archivo SIPI del INAME.

### C. FAMILIAS CON PADRE AUSENTE

Las características de los hogares de los menores del INAME brindan pistas muy importantes sobre algunos rasgos de la nueva marginalidad y dirigen la atención hacia los cambios en las familias. Si efectivamente hay una tendencia en la sociedad uruguaya a una mayor inestabilidad y disrupción de las parejas, a un aumento de la ilegitimidad de nacimiento y de niños que no conviven con ambos padres biológicos, y de no mediar sustanciales mejoras en la situación socioeconómica general de los estratos bajos urbanos, es dable anticipar una incidencia creciente de comportamientos marginales.

El cuadro 8 resume las tendencias recientes de la ilegitimidad de nacimiento. Mientras que en 1975, 1 de cada 5 niños nacía fuera del matrimonio, en 1993 esa proporción era de 1.cada 3. Este crecimiento se aceleró en la última década, puesto que en el período 1975-1984 la ilegitimidad creció un 14% y entre 1984 y 1993 lo hizo en alrededor de un 50%. Como se observa en la parte b del mismo cuadro, el aumento de las tasas se verifica en todos los grupos de edad.

Si, como parecen sugerir los antecedentes de los menores internados en el INAME, la ilegitimidad de nacimiento aumenta significativamente la probabilidad de que surjan problemas de conducta e infracciones a la ley, el importante crecimiento de hijos ilegítimos registrado en la última década resultará en una mayor frecuencia de marginalidad juvenil en un futuro próximo.

Pareciera evidente entonces que para monitorear la evolución de los problemas vinculados a la marginalidad, se deben seguir muy de cerca las estadísticas sobre cambios en la composición y constitución de las familias. Un problema para ello es que de las fuentes estadísticas oficiales sólo emerge la punta del iceberg de los cambios más importantes que experimentan las familias, mientras que el resto -especialmente los núcleos familiares dentro de los hogares y las familias reconstituidas o reensambladas- queda oculto al análisis. Aun así, esa punta visible es suficiente como para señalar que la ilegitimidad está creciendo y que la proporción de uniones consensuales o concubinatos dentro del total de hogares, particularmente entre los hogares jóvenes, también está creciendo (ver cuadro 9). Con respecto a la jefatura femenina de núcleos familiares, su detección se dificulta por la tendencia de muchas madres en esa condición a buscar refugio en su hogar de origen.

Ante el panorama que se desprende de las tendencias recién mencionadas, los responsables de la política social uruguaya deberían

encontrar respuesta urgente al siguiente interrogante: cuáles son las condiciones que favorecen el aumento de la tasa de ilegitimidad, de las uniones consensuales y de los núcleos familiares con padres ausentes? Ciertamente, no es fácil ponderar el peso relativo de cada una de las muchas condiciones que contribuyen al crecimiento de estos fenómenos. Pero hay al menos un par de factores cuya consideración no puede obviarse en cualquier explicación de las transformaciones en los modos de constitución de familias. Ellos son, los cambios culturales con respecto a la sexualidad y la renuencia de los varones jóvenes a asumir responsabilidades de largo plazo en el mantenimiento de una familia.

### Cuadro 8 Ilegitimidad de nacimiento

a) Montevideo  
Años 1975, 1984 y 1993

	Tasas de ilegitimidad
1975	20.9%
1984	23.8%
1993	34.5%

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al Boletín de Estadísticas Vitales del INE y División de Estadística del Ministerio de Salud Pública.

b) Nacional  
Años 1961 y 1988

Edad Madres	Tasas de ilegitimidad	
	1961	1988
15-19	25.7%	47.9%
20-24	15.5%	30.5%
25-29	11.5%	20.9%
30-34	11.7%	21.2%

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base al Boletín de Estadísticas Vitales del INE.

**Cuadro 9**  
**Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años**  
**en uniones consensuales sobre el total de jóvenes**  
**que conviven con su pareja según años de educación**  
**Años 1984, 1989 y 1994**  
**(En porcentajes, Montevideo e Interior Urbano)**

Años de educación		Montevideo	Int. urbano	Total urbano
1984	9 y menos	17.9	16.1	17.0
	10 y más	4.8	4.5	4.6
	Total	12.6	12.7	12.7
1989	9 y menos	22.6	23.5	23.0
	10 y más	6.1	7.2	6.5
	Total	14.6	18.5	16.7
1994	9 y menos	30.8	30.0	30.4
	10 y más	14.8	13.2	14.2
	Total	22.7	24.3	23.6

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a la Encuesta Continua de Hogares.

### 1. Cambios en la sexualidad

Se asiste a una rápida flexibilización de los patrones normativos que regulan el comportamiento sexual. Entre las causas del fenómeno se cuentan la amplia difusión de técnicas de control de natalidad y el consecuente aumento de la posibilidad de disociar la reproducción de la sexualidad; la expansión de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y su consecuente mayor independencia económica y, por último, un deterioro de las instituciones primarias como la familia y la comunidad local, y el consecuente debilitamiento de la capacidad que poseen las mismas para controlar y sancionar comportamientos.

Esta combinación de factores contribuyó sin duda al marcado descenso que se observa en las edades de iniciación sexual y al aumento de embarazos adolescentes, aumento que resulta particularmente significativo cuando se toma en cuenta que la continua elevación de los logros educativos de la mujer y la mayor disponibilidad de información sobre control de la natalidad generaban expectativas de signo opuesto.

Una buena parte de los embarazos precoces, considerando como tales a los que se producen antes de los 20 años, se convierten en eslabones importantes en la cadena de procesos que conducen a la marginalidad. Las tasas de ilegitimidad de estas madres son mayores que las de los restantes grupos de edad y exhiben un ascenso continuo y acelerado en los últimos treinta años en el país (ver cuadro 10). De la lectura de la última línea del mismo cuadro se puede concluir que el aumento de la tasa general de ilegitimidad se explica parcialmente por un aumento paralelo de la proporción de nacimientos de madres adolescentes sobre el total de nacimientos.

**Cuadro 10**  
**Evolución de las tasas de ilegitimidad de nacimiento**  
**por edad de la madre. Menores de 20 años y total de madres.**  
**Uruguay, años seleccionados**

	1961	1966	1971	1976	1981	1985	1993
(1) Hasta 19 años	26.5	23.4	30.3	31.1	41.7	45.4	63.2*
(2) Total	18.1	19.1	21.7	22.6	25.3	26.5	34.5*
Relación (1)/(2)	1.44	1.23	1.40	1.38	1.65	1.71	1.83

Fuentes: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a Estadísticas vitales del INE; para 1993, datos de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

\* Datos de Montevideo. Estos suelen ser un 10% inferiores a las tasas nacionales.

La asociación de la maternidad adolescente y la marginalidad no se agota en la ilegitimidad de los nacimientos. Un estudio reciente del Instituto Nacional de la Mujer y la Familia arroja los siguientes resultados:

1. Las parejas de las madres precoces son más inestables que las de las madres no precoces, lo que se refleja en un mayor porcentaje de uniones consensuales y de divorciadas y separadas. Estos resultados corroboran los hallazgos de otros estudios realizados en el país y citados por la autora <sup>31</sup>/.

2. La mayoría de las madres precoces desertan del sistema educativo. Con ello, no sólo debilitan sus posibilidades de realización personal al disminuir sus oportunidades de empleo y aislarse de los importantes ámbitos de socialización que constituyen los centros de enseñanza, sino que cohiben el desarrollo de uno de los activos más importantes que pueden transferir a sus hijos.

3. Las razones de este comportamiento que surgen de los estudios sobre madres adolescentes son variadas. En general prima la imagen que las adolescentes pobres encuentran una respuesta positiva en su entorno social ante la maternidad. Pareciera que, a diferencia de los varones, fuera de la maternidad estas mujeres encuentran un vacío en cuanto a alternativas de roles que impliquen un grado mínimo de reconocimiento social. En ese marco de desesperanza con respecto a oportunidades de realización personal, el romanticismo y la avidez de afectos pueden interpretarse como formas de enriquecer la significación de sus vidas.

## 2. Algunos determinantes de la renuencia de los varones jóvenes a constituir nuevos hogares

El segundo factor importante vinculado al crecimiento de la ilegitimidad y de los concubinatos entre los jóvenes de estratos pobres es la renuencia de los varones a asumir la responsabilidad principal por el mantenimiento económico

---

<sup>31</sup>/ Instituto Nacional de la Mujer y la Familia, Ministerio de Educación y Cultura, "Uruguay adolescente: maternidad adolescente y reproducción intergeneracional de la pobreza", Montevideo 1995. Esta investigación fue dirigida por María Elena Larnaga. Los estudios citados y que corroboran los hallazgos son INDA, "Nutrición y embarazo en el Uruguay", Montevideo 1989 y Guemberena, Lilian y otros, "La gestación en la adolescencia. Hipótesis y conclusiones preliminares" CLAP/OPS/MSP, Montevideo 1989.



de una familia <sup>32/</sup>. Tal renuencia es congruente tanto con la asociación positiva entre las tendencias de la nupcialidad y la del salario real como con los hallazgos de estudios que muestran una mayor propensión de los varones a contraer matrimonio cuanto mayor es el ingreso<sup>33/</sup>. Desde el punto de vista de las posibilidades de realización individual, el debilitamiento de la propensión a contraer matrimonio de parte de los varones puede tener entonces una base de racionalidad económica que es conveniente considerar.

En efecto, de acuerdo a datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo para el año 1994, alrededor de uno de cada tres (34.5%) jóvenes varones de 20 a 30 años que trabajaban más de 20 horas por semana, estaba en condiciones de mantener una familia mínima -constituida por esposa e hijo pequeño- fuera de la pobreza (ver cuadro 11). Ello quiere decir que a través de su trabajo generaban ingresos equivalentes a dos veces y media la línea de pobreza de ese año.

---

<sup>32/</sup> Tal responsabilidad es particularmente importante para los jóvenes pobres, que en los estudios de opinión pública se muestran mucho más de acuerdo que otros jóvenes con la imagen tradicional de la división del trabajo por sexo según la cual los hombres participan en el mercado de trabajo y las mujeres se hacen cargo de las tareas domésticas.

<sup>33/</sup> Filgueira, Carlos. "Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay". CEPAL, Oficina de Montevideo. Proyecto URU/96/760, "Informe Nacional de Desarrollo Humano", ejecutado por el Programa FAS (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Agosto de 1996.

**Cuadro 11**  
**Porcentaje de ocupados con ingresos iguales**  
**o mayores a 2.5 Líneas de pobreza, que tienen entre 20 y 29**  
**años de edad y trabajan más de 20 horas semanales**  
**Montevideo, 1994**

Años de educación aprobados	Capacidad de sostener a la familia		Total
	No tiene	Tiene	
Hasta 5 años	77.4	22.6	100 ( 53)
6 años	78.7	21.3	100 (300)
7 años	78.3	21.7	100 (115)
8 años	77.0	23.0	100 (243)
9 años	69.8	30.2	100 (334)
10 años	64.6	35.4	100 (582)
11 años	62.1	37.9	100 (322)
12 años	64.6	35.4	100 ( 82)
13 años	62.7	37.3	100 (102)
14 años	58.1	41.9	100 (148)
15 años	53.9	46.1	100 (154)
16 años	55.1	44.9	100 (127)
17 años	31.4	68.6	100 ( 70)
18 años	24.1	75.9	100 ( 29)
19 años	35.7	64.3	100 ( 14)
20 años	33.3	66.7	100 ( 3)
Total	65.5	34.5	100 (2.678)

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Cuando se desagregan esos datos por nivel de instrucción se observa lo siguiente. Entre aquellos que habían completado el ciclo básico (9 años de educación formal) menos de uno de cada tres (30.2%), alcanzaba los ingresos mencionados. La situación no variaba demasiado con el bachillerato completo (35.2%). Recién en el 5% de los jóvenes que alcanzan 17 años de educación formal se puede encontrar una mayoría que genera ingresos equivalentes a dos veces y media la línea de pobreza. O sea, que para la mayoría de los jóvenes

ocupados con menos de 17 años de estudio, establecer una familia implicaría, a menos de disponer de un ingreso adicional, caer en la pobreza <sup>34</sup>/.

Este diagnóstico recibe una corroboración adicional como resultado del examen de la relación entre etapas del ciclo de vida familiar y la probabilidad de caer en la pobreza.

En la primera línea del cuadro 12 se registran los hogares con jefe menor de 30 años, en los que convive sólo la pareja y que representan sólo el 1.6% de los hogares de Montevideo. Una primera observación es el escaso peso de las parejas jóvenes sin hijos en el total de hogares, lo que indica que el inicio de la convivencia está fuertemente asociado con el nacimiento del primer hijo. La segunda observación es que prácticamente no hay pobres entre ellos.

La categoría siguiente, en cambio, incorpora casi un 11% de hogares formados por la pareja y al menos un hijo entre 0 y 4 años. Se puede apreciar que aproximadamente 30 de cada 100 de estos hogares caen en la pobreza, lo que más que duplica el índice de pobreza de Montevideo en ese año (12.4%). A medida que se pasa a las etapas siguientes del ciclo de vida de las familias, aumenta la probabilidad de que los hijos aporten al ingreso del hogar y que otras instituciones compartan con los padres su cuidado y socialización. Con más tiempo libre, también aumenta la probabilidad que los cónyuges complementen los ingresos del jefe. Como resultado de ello se reduce sustancialmente la incidencia de la pobreza. Los datos del cuadro muestran que los cambios en la situación económica del hogar a través de los ciclos de vida familiar también se confirman en los hogares no nucleares (extendidos y compuestos).

---

<sup>34</sup>/ La interpretación de la renuencia de los varones jóvenes con bajos niveles educativos a constituir familia bajo las actuales condiciones del mercado de trabajo, debe hacerse en el marco de la importancia que se asigna en los estratos bajos a la división tradicional del trabajo por sexo, según la cual el varón sería el único proveedor al mantenimiento económico del hogar. En efecto, preguntados por su aceptación o rechazo a la siguiente frase "La mujer tiene la responsabilidad de ocuparse de los hijos y la casa y el hombre de llevar dinero al hogar" el porcentaje de acuerdos se distribuyó de la siguiente manera según el nivel de educación de los respondentes: Primaria incompleta, 63%; Hasta 3er. año de secundaria, 61%; Hasta 6o. año de secundaria, 22%; Universitaria, 9%. Ver Encuesta de Equipos Consultores de febrero de 1995, publicada en el diario El Observador del 29/3/95.

**Cuadro 12**  
**Situación de pobreza**  
**según etapa del ciclo de vida**  
**(Montevideo, 1994)**

Etapa ciclo vida familiar	% de pobres	Total
Nucleares s/hijos, jefes 15-29 años	0.7%	1.6%
Nucleares c/hijos de 0-4 años	30.6%	10.7%
Nucleares c/hijos de 5-14 años	20.8%	15.7%
Nucleares c/hijos de 15-24 años	6.1%	12.-%
Nucleares otros	4.1%	13.8%
Nucleares c/jefe de 65 años y más	4.3%	8.9%
No nucleares s/hijos c/menores	38.3%	1.-%
No nucleares s/hijos s/menores	4.9%	7.2%
No nucleares c/hijos 0-4 años	35.7%	1.6%
No nucleares c/hijos 5-14 años	28.0%	3.3%
No nucleares c/hijos > 15 c/menores 0-4 años	31.0%	2.3%
No nucleares c/hijos > 15 c/menores 5-14 años	22.6%	1.9%
No nucleares c/hijos > 15 s/menores	7.7%	4.1%
Otros no nucleares (unipersonales)	2.5%	15.7%
<b>Total</b>	<b>12.4%</b>	<b>100.0%</b> <b>(9.447)</b>

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a datos de la Encuesta de Hogares del INE.

Para examinar la incidencia de la pobreza según el nivel de educación de los jefes, en el cuadro 13 se consideraron sólo las etapas del ciclo de vida familiar de los hogares nucleares. A tal efecto se distinguieron dos grupos: los jefes que como máximo alcanzaron a completar el ciclo básico y aquellos cuyos logros educativos superan el ciclo básico.

La incertidumbre con respecto a la capacidad para generar ingresos bloquea la formación de proyectos de familia, y la ausencia de tales proyectos desalienta los compromisos a largo plazo. Los varones jóvenes, especialmente aquellos que apenas alcanzaron a completar el ciclo básico, sólo necesitan mirar a su alrededor para darse cuenta que al decidir liderar un nuevo hogar

enfrentan un alto riesgo de permanecer o caer en la pobreza. Alimentada por la experiencia de su entorno inmediato, esa expectativa abona a su vez, la renuencia a asumir compromisos de constitución de familia. De ese modo, la debilidad estructuralmente condicionada del origen de las familias de estratos bajos afecta las probabilidades de que las nuevas generaciones cuenten con el apoyo material, emocional y normativo que pueden brindar las familias intactas.

**Cuadro 13**  
**Incidencia de la pobreza**  
**por etapa del ciclo de vida familiar,**  
**según logro educativo del jefe. Hogares nucleares**  
**Montevideo, 1994**

Etapa del ciclo de vida familiar	Nivel educativo del jefe		Total
	Hasta 9 años	10 años y más	
Hijos de 0 a 4 años	51.4	8.9	30.6
Hijos de 5 a 14 años	31.4	5.5	20.8
Hijos de 15 a 24 años	9.7	1.0	6.1
Sin hijos menores de 25 y jefe menor de 65 años	6.1	0.6	4.3
Sin hijos menores de 25 y jefe mayor de 65 años	5.1	0.0	4.1
Total de hogares	17.2	3.1	12.4

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a los datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo del INE.

Ciertamente, la racionalidad económica no es el único determinante de la renuencia de los varones jóvenes de estratos bajos urbanos a asumir responsabilidades familiares. Otro de los factores que condicionan tal renuencia es el vaciamiento de contenido del rol de jefe de hogar vinculado

al debilitamiento del poder dentro del hogar, de las funciones de representación en la esfera pública, de la capacidad de transmitir habilidades útiles para el desempeño de los hijos en el mercado de trabajo y, fundamentalmente, de proveedor principal o único del sustento del hogar<sup>35/</sup>.

De la lectura de los cuadros 12 y 13 se puede extraer una conclusión adicional de suma importancia para caracterizar la pobreza en Montevideo y orientar las políticas para su erradicación: la pobreza se asocia fundamentalmente con la etapa del ciclo de vida de las familias. Al respecto se debe tener en cuenta que los bajos ingresos relativos de los hogares en las primeras etapas del ciclo de vida familiar se vinculan a la falta de antigüedad en el trabajo de los jóvenes, sus relativamente altas tasas de desempleo y las dificultades que enfrentan las mujeres, particularmente en los hogares de menos recursos, para compatibilizar el trabajo con el cuidado de los niños pequeños. Pero la mayoría de los hogares no parece tener dificultades en salir de la pobreza a medida que los niños pasan a jóvenes. De hecho, en los hogares con hijos mayores de 15 años, la incidencia de pobreza es baja -uno de cada diez hogares- aún entre aquellos cuyos jefes alcanzaron logros educativos iguales o inferiores al ciclo básico completo.

---

<sup>35/</sup> En otro documento se ha intentado describir el vaciamiento de contenido del rol del jefe de hogar para los jóvenes varones de estratos bajos urbanos. R. Kaztman, ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, Revista de la CEPAL, # 46, Santiago de Chile, Abril 1992.

## VI. PROCESOS DE SEGMENTACIÓN SOCIAL

Para terminar se destacan algunos procesos de segmentación que contribuyen al aumento de la marginalidad en la sociedad uruguaya. La fuente principal de marginalidad es la escasez de oportunidades de empleos productivos, relativamente estables, que incorporen conocimiento científico y técnico, que cubran distintas prestaciones de la seguridad laboral y que generen ingresos como para mantener una familia de tamaño medio dentro de estándares de dignidad socialmente aceptados. Este tema ha sido extensamente tratado en la literatura latinoamericana bajo términos como "heterogeneidad estructural" o "marginalidad" y, más recientemente, "exclusión" y constituye el telón de fondo de la discusión que sigue <sup>36/</sup>.

En este acápite se examinará la segmentación como un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa.

### A. SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

El conjunto de los asentamientos precarios puede ser visto como uno de los polos de un proceso de segregación residencial. El cuadro 14 presenta una estimación de cómo evolucionaron los asentamientos precarios en Montevideo. La principal conclusión es que la cantidad de viviendas en esas áreas se triplicó en diez años y que el ritmo de crecimiento se aceleró a partir de 1990. Adicionalmente, se puede apreciar que entre 1984 y 1994 no se registraron variaciones significativas en la estructura de edad de las poblaciones afectadas. La presencia de niños es muy fuerte; su peso relativo en la población de los asentamientos contrasta claramente con el peso de sus pares a nivel de Uruguay. En efecto, según el censo de 1985 los menores de 10 años representaban el 17.1% de la población de Montevideo, mientras que, un año

---

<sup>36/</sup> Ver la extensa discusión del tema en la Revista Latinoamericana de Sociología anteriormente citada. El tema de la exclusión social ha sido utilizado en distintas publicaciones de la OIT como instrumento conceptual para analizar los problemas del empleo en los países industrializados. Sólo recientemente se ha abordado el problema de sus ventajas relativas para la comprensión de la realidad actual latinoamericana. Ver Paula Barros, Danae de los Ríos y Florencia Torche, *Lecturas sobre la Exclusión Social*, OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario, Documento N.31, Santiago de Chile, 1996.

antes, el peso de los niños de esa edad en los asentamientos precarios prácticamente duplicaba esa cifra (33.5%).

**Cuadro 14**  
**Evolución de asentamientos precarios**  
**en Montevideo (1984-1994)**

**a) Crecimiento del total de viviendas**

Año	Viviendas
1984	2.541
1990	4.835
1994	7.013

**b) Estructura de la población según sexo y tramos de edad**

	Hombres		Mujeres		Total	
	1984	1994	1984	1994	1984	1994
Hasta 10 años	32	33,1	36	34,0	35	33,5
11 a 18 años	18	19,7	15	20,9	16	20,3
19 a 40 años	30	31,0	33	33,3	31	32,2
41 a 65 años	17	14,1	13	10,5	15	12,3
66 años y más	3	2,1	3	1,3	3	1,7
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>	<b>100</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Relevamiento de Asentamientos Irregulares en Montevideo. Miguel Cecilio, Montevideo, 1995.



Tal como ha sido denunciado en los últimos meses en diarios y revistas, algunos asentamientos precarios en Montevideo se están convirtiendo en guetos<sup>37/</sup>. Como dice el sociólogo Castagnola en un artículo reciente publicado en la revista TRES, "los guetos montevideanos son barrios de formación muy reciente, en los que abundan las carencias, y la pobreza convive con la delincuencia"<sup>38/</sup>.

En los guetos se dan condiciones favorables a un progresivo deterioro del capital social de los pobres. El capital social se refiere a las normas de convivencia, a la confianza mutua y a las redes de reciprocidad que facilitan que cada familia pueda responder con la ayuda de otros a las situaciones de crisis. Pero en los guetos la situación no parece permitirlo. En primer lugar, los asentamientos precarios están crecientemente aislados del mundo exterior. La prensa informa de casos en los cuales ni la policía ni las ambulancias se atreven a entrar en ellos. Segundo, la prensa presenta también declaraciones de personas que no pueden salir de sus casas, que temen dejar solos a sus hijos, reflejando ruptura de las normas básicas de convivencia dentro del gueto <sup>39/</sup>. Tercero, los que pueden migrar a otros barrios, que usualmente son los que tienen mayor capacidad de influir en las decisiones de las autoridades públicas, lo hacen, empobreciendo aún más los recursos de la comunidad. El deterioro del capital social en los guetos urbanos se refleja entonces en al menos tres dimensiones: el creciente aislamiento con respecto a la sociedad global, el desgaste de la reserva de confianza entre los mismos vecinos y el continuo drenaje de los que "tienen voz".

La creciente homogeneización de las condiciones de precariedad entre los hogares que conviven en un mismo asentamiento, el débil y muchas veces

---

<sup>37/</sup> La investigación sobre "Los asentamientos irregulares en Montevideo" realizada por la Consultora Datos para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, intenta una clasificación de los asentamientos en términos de su nivel de integración con la sociedad global, utilizando como criterio la asistencia de los niños a la enseñanza primaria. El criterio parece adecuado dado que en Uruguay, la no asistencia de un niño a la escuela indica una clara ruptura con los patrones de comportamiento socialmente aceptados. Utilizando ese criterio, la investigación encuentra que en el 35% de los asentamientos todos los niños asisten regularmente a la escuela, en el 58% lo hace la mayoría, pero no todos, y en el 7% restante se divide entre aquellos en los que sólo asiste una minoría y aquellos en los niños no asisten.

<sup>38/</sup> Castagnola, José Luis, "Los guetos y las probabilidades", Revista Tres, 11 de mayo de 1996, p.68.

<sup>39/</sup> Para algunos ejemplos de estas experiencias, ver "Vivir en la orilla", diario El Observador, 4 de mayo de 1996, y los reportajes a dos jóvenes habitantes del barrio Borro en el semanario Búsqueda del 11 y 17 de julio de 1996.

conflictivo contacto con personas de distinta condición; la ausencia en el entorno inmediato de autoridades morales que puedan sancionar las conductas que se desvían de lo que prescriben los valores más generales de la sociedad y la percepción de inaccesibilidad de las vías legítimas que permitan alcanzar las metas que la sociedad propone a través de diversos medios, son todos factores que contribuyen a un vaciamiento progresivo del contenido de normas y valores. Ese vacío normativo puede favorecer la emergencia de liderazgos que proponen un orden social enmarcado en un subcultura de la marginalidad y que legítima patrones de conducta distintos, y muchas veces opuesto, al de la sociedad global. Tales liderazgos plantean costos y beneficios a la comunidad del gueto. El costo mayor es que el funcionamiento de la comunidad debe amoldarse a los requerimientos de esos proyectos delictivos: distribución y comercialización de la droga (como en las favelas de Río de Janeiro), pero también como "aguantadero" de delincuentes, "desguasadero" de automóviles, etc., . Los beneficios son la convivencia más ordenada, la protección, y la posibilidad de obtener, a través de la participación en esos negocios, ingresos que de otro modo serían de muy difícil acceso, especialmente para los jóvenes. Las lealtades así generadas aseguran la complicidad con las actividades ilegítimas que emprende el nuevo liderazgo.

Pero, como se mencionó anteriormente, la guetización es sólo un ejemplo extremo de un proceso general de segregación residencial que ocurre en todas las ciudades y que responde a la expansión de la lógica del mercado, uno de cuyos efectos es la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica. El aislamiento se hace mayor cuando paralelamente a la segregación residencial se produce una segregación en los servicios de esparcimiento, de salud y de educación.

## **B. SEGMENTACIÓN EN EDUCACIÓN**

Los pronunciamientos de las cumbres presidenciales de los últimos años dejan la impresión que los máximos responsables de políticas públicas están reconociendo que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valorativo de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos niveles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y de la segmentación social. Paradójicamente, al mismo tiempo que se enuncian estos principios, muchas sociedades de la región están asistiendo a un proceso

inédito de estratificación de los circuitos educativos<sup>40/</sup>. Parece evidente que el sistema educativo mal puede estar habilitado para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si la misma institución está segmentada. Ciertamente este es uno de los nudos principales del problema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que fuera de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas -para los países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal-, existen pocas instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brinden a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal - y muchas veces el único- ámbito institucional que puede actuar como un "melting pot", creando contextos en los que niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana y desarrollar códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto bajo condiciones de igualdad, con sus pares de otros estratos. En este sentido, **la contribución de la la experiencia estudiantil al enriquecimiento del capital social será mayor cuánto mayor sea la semejanza entre la comunidad escolar de cada establecimiento y la comunidad nacional.** En cambio, a medida que aumenta la segmentación entre establecimientos educativos, aumenta la probabilidad que los miembros de un estrato social sólo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde tales relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos de la organización del mundo laboral<sup>41/</sup>.

De no ser así, esto es, si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades

---

<sup>40/</sup> Tanto es así, que en algunos países de la región la conciencia de la existencia de tales circuitos hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad tratando que niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín de infantes (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilita posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamientos pedagógicos de alta calidad, que a su vez les abrirá las puertas de las mejores universidades.

<sup>41/</sup> Esta no parece haber sido la experiencia en el Uruguay, donde a través de la universalización de la escuela pública generalizada, el sistema educativo ha jugado un rol muy importante en el logro de un nivel de integración social que hoy día sigue siendo una característica distintiva del país en el marco regional.

educativas de los que tienen menos recursos<sup>42/</sup>. Por ello es importante destacar no sólo la contribución a la equidad que hace el sistema educativo a través de una mayor igualdad de oportunidades, sino también su contribución a la integración de la sociedad, promoviendo la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Al facilitar dicha interacción, la educación puede promover una distribución más equitativa del capital social. El capital social de un estudiante son sus expectativas legítimas de que otros lo ayudarán en el futuro. El valor de ese capital depende del número de personas dispuestas a proveer tal ayuda, de los recursos que puedan movilizar esas personas y del grado de obligación que sientan hacia él<sup>43/</sup>. La interacción cotidiana en un mismo establecimiento educativo puede producir tales efectos porque:

1. genera sentimientos de formar parte de una misma comunidad, con identidades compartidas y metas comunes, actitudes positivas de reconocimiento del otro como persona de derechos, así como sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. Desde el punto de vista de la formación de la ciudadanía, la importancia de esta experiencia es mayor cuanto más representativa es la comunidad estudiantil de cada establecimiento con respecto a la comunidad nacional.

2. permite a estudiantes de determinado origen ampliar y profundizar su conocimiento del mundo enriqueciéndolo con las experiencias de vida, códigos culturales, hábitos y costumbres de estudiantes de origen distinto.

3. abre posibilidades de competir en base a méritos en un contexto donde supuestamente no operan influencias derivadas de la diferente situación socioeconómica de los estudiantes. Por ende, es un contexto favorable a la formación de la autoestima.

4. pero fundamentalmente, permite a los estudiantes de escasos recursos establecer redes de reciprocidad y obligaciones, relaciones de confianza y lealtades, con otros de hogares más acomodados. Estos contactos pueden ser de suma utilidad para una buena incorporación al mercado de trabajo, puesto que los más influyentes -aquéllos con más fácil acceso a las ocupaciones

---

<sup>42/</sup> Esta afirmación es particularmente válida para sociedades donde los valores dominantes rechazan de manera explícita las barreras de clase.

<sup>43/</sup> H.D.Flap y N.D.Graaf, "Social capital and attained occupational status", *The Netherland Journal of Sociology*, 22:145-161, 1986.

atractivas- tienen un conocimiento directo de los méritos de los menos influyentes y obligaciones derivadas de una historia común. **Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias.** Los contactos sociales, con todo lo que ello implican, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano. Adicionalmente, en la medida que los contactos generan un razonable optimismo con respecto a conseguir empleos adecuados al nivel educativo que se alcance, las personas estarán más motivadas a invertir en el desarrollo de su capital humano.

5. Esta situación también afecta a los padres de los estudiantes que, independientemente de su situación económica, tienen la oportunidad de interactuar con otros padres para resolver problemas de interés común. En este sentido, la migración de los más acomodados hacia la enseñanza privada implica la pérdida de un apoyo sustancial para elevar el nivel de los colegios públicos.

Dada la desigual capacidad que tienen padres de diferentes estratos socioeconómicos de costear los estudios de sus hijos, una señal de la segmentación educativa es la diferenciación entre enseñanza pública gratuita y privada paga<sup>44</sup>/. En Uruguay, la relevancia de esta diferenciación es reciente. La gran mayoría de los actuales padres uruguayos de clase media provienen de la escuela pública y una porción de ellos envía sus hijos a la escuela privada. Como tales es probable que hayan tenido una experiencia directa con las bondades de esa función integradora, que se hayan esforzado por mantener un nivel aceptable de calidad de estos servicios, y que sólo hayan tomado la decisión de enviar a sus hijos a la escuela privada y paga ante el deterioro evidente de la misma.

Elaborados a partir de la información de la Encuesta Continua de Hogares, los datos del cuadro 15 permiten seguir la evolución del peso relativo de la educación primaria y secundaria de carácter privado y pago, en el Uruguay urbano, así como las implicaciones de esa evolución en términos de

---

<sup>44</sup>/ No se consideraron las escuelas privadas gratuitas debido a que según los datos de la Encuesta Continua de Hogares su peso no alcanza al 3% del total del alumnado urbano.

las probabilidades de interacción cara a cara en los establecimientos educativos, entre estudiantes de origen socioeconómico distinto<sup>45</sup>/.

1. A nivel de las áreas urbanas de todo el país, la educación paga tiene una incidencia baja, cubriendo a menos de 1 cada 5 estudiantes en 1994.

2. Se registran, sin embargo, sustanciales diferencias entre Montevideo y el interior urbano. Mientras en la capital la relación es ligeramente mayor a 1 cada 3 estudiantes, en el interior es de aproximadamente de 1 cada 16 estudiantes.

3. En Montevideo, la proporción de estudiantes que pagan por sus estudios experimentó, entre 1984 y 1994, pequeños pero sistemáticos incrementos en todos los niveles de enseñanza. En el interior urbano, en cambio, la muy incipiente privatización de la enseñanza no tiene una tendencia definida: se elevó en 1989 para descender en 1994.

Cuando se analizan los datos tomando en cuenta el ingreso de los hogares de los estudiantes se observa lo siguiente:

4. En Montevideo, sólo uno cada cuatro estudiantes del estrato alto asistía en 1994 a la enseñanza primaria o de ciclo básico que se brindaba en establecimientos públicos. Una proporción mayor lo hacía en el bachillerato público. El crecimiento de la privatización de la enseñanza en estos estratos se aceleró en el período 1989-1994. Aun cuando todavía incipiente, existe en Montevideo una clara tendencia hacia la segmentación del sistema educativo. En el interior urbano, en cambio, y pese al crecimiento de la privatización, hasta 1994 la gran mayoría de los estudiantes en mejor posición económica seguía concurriendo a establecimientos públicos.

5. En el cuadro 15 se puede apreciar una transferencia de estudiantes del ciclo básico privado al bachillerato público. Implica ello que aumentan en el bachillerato las posibilidades de interacción entre adolescentes de distinto origen socioeconómico? No parece ser así. El desgranamiento escolar es mayor

---

<sup>45</sup>/ La diferenciación entre enseñanza gratuita y paga debilita la función integradora si implica un clivaje en términos de los ingresos de los hogares. Para poner a prueba la significación de ese clivaje, se clasificó gruesamente a los estudiantes en tres grupos de acuerdo al ingreso per cápita de sus hogares: se denominó estrato bajo al 30 por ciento de menores ingresos; al 40 por ciento siguiente estratos medios y al 30 por ciento de mayores ingresos, estrato alto. El ejercicio se propuso obtener una primera aproximación a los cambios a través del tiempo en la probabilidad de interacción cara a cara entre estudiantes de distinto origen socioeconómico.

en los estratos más bajos y, por ende, las oportunidades mayores de interacción entre estudiantes de estratos socioeconómicos distintos se dan en primaria y ciclo básico de secundaria. En rigor, y como se puede apreciar en el cuadro 16, menos de la mitad de los jóvenes de menores recursos que tienen entre 16 y 18 años -edad en la que se concentran los estudiantes del segundo ciclo de secundaria- asisten a establecimientos de enseñanza<sup>46/</sup>.

La tendencia a la privatización de la enseñanza es un fenómeno que afecta a la gran mayoría de los países de la región. Cuando más acentuada la segmentación por clases, más difícil es revertirla. En el caso de Uruguay, sin embargo, el peso ideológico relativamente alto que parece tener la educación pública en la generación que hoy día envía sus hijos a escuelas y colegios, permite alentar la esperanza de que el eventual éxito de las reformas educativas que se plantean en la actualidad puedan frenar y/o cambiar el signo de este proceso.

Es conveniente subrayar, por un lado, que la privatización de la enseñanza es sólo un "proxi" de la segmentación social y de la heterogeneidad en la calidad de las oportunidades educativas y, por otro, que todo intento de acercarse a la magnitud exacta del problema deberá analizar otras formas de diferenciación, tanto entre establecimientos privados, como entre establecimientos públicos y gratuitos. Ya la tendencia a la segregación residencial en Montevideo permite presumir que el sector público puede estar reproduciendo esa segmentación. Sin duda también allí funcionan mecanismos que concentran los profesores más experimentados, la infraestructura más completa y la mejor dotación pedagógica en los establecimientos a los que concurren los estudiantes de estratos más altos y, viceversa, el personal con menor experiencia, las instalaciones más inadecuadas y el equipamiento pedagógico más rudimentario en las zonas rurales o en los barrios marginales de las ciudades<sup>47/</sup>.

---

<sup>46/</sup> El cuadro también permite apreciar que mientras la participación en el segundo ciclo de enseñanza media de los jóvenes de menores recursos disminuye ligeramente en el período considerado, lo contrario sucede con los jóvenes de los estratos de ingreso más alto.

<sup>47/</sup> Ver CEPAL, Oficina de Montevideo: "Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay"; "¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media" y "Los Bachilleres uruguayos. Quiénes son, qué aprendieron y qué opinan".

**Cuadro 15**  
**Estudiantes que asisten a establecimientos privados**  
**de enseñanza, según nivel de educación y estrato de ingreso**  
**Montevideo e Interior urbano. Años 1984, 1989 y 1994 (en porcentajes)**

Estratos de ingreso	Primaria			Ciclo Básico			Bachillerato		
	1984	1989	1994	1984	1989	1994	1984	1989	1994
<b>Montevideo</b>									
Bajo	6.7	8.7	11.1	8.7	8.4	11.0	2.3	11.0	6.4
Medio	22.0	32.8	44.9	23.0	26.8	32.1	16.2	18.9	25.4
Alto	56.5	62.7	73.6	51.9	58.1	78.3	40.2	40.0	58.4
Total	20.2	22.6	29.0	24.8	26.2	29.3	22.3	24.3	29.7
<b>Interior urbano</b>									
Bajo	2.1	3.2	2.6	1.5	1.9	1.9	0	1.6	0
Medio	7.3	12.2	11.1	5.1	7.7	7.4	2.0	4.2	2.5
Alto	18.3	24.6	26.6	13.0	18.8	18.1	1.1	5.9	8.6
Total	6.7	8.2	7.7	5.8	7.7	6.5	1.2	4.0	3.2

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

**Cuadro 16**  
**Población de 16 a 18 años que no asiste**  
**a establecimientos de enseñanza**  
**1984, 1989, 1994**

Años	Montevideo			Interior		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1984	51.1	26.6	15.4	60.4	39.1	30.1
1989	51.6	28.3	14.4	56.8	44.0	27.6
1994	53.1	26.9	11.3	58.0	43.1	27.1

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo, en base a las Encuestas Continuas de Hogares del INE.



Dado que los padres muestran una tendencia natural a enviar a sus hijos a los mejores colegios, tanto en lo que hace a la calidad de la enseñanza como en cuanto a su acuerdo con la filosofía que la orienta, todo intento de mezclar niños y adolescentes provenientes de distintos estratos sociales se convierte en un área dura de política. Bajo estas circunstancias, las acciones educativas que promuevan la cohesión social deberán atender al delicado equilibrio que supone, por un lado, asumir la responsabilidad del Estado de reforzar los mecanismos de integración social y por otro, respetar el derecho de los padres a enviar a sus hijos a los establecimientos que les garanticen la mejor educación posible. Restablecer el prestigio de la escuela pública, haciendo más atractiva su oferta, es una de las salidas, aunque ciertamente no la única. Cualquiera sea la solución ello seguramente implicará inversiones adicionales en la educación pública y decisiones de redistribución sectorial del gasto. Si se tiene en cuenta que a medida que se acelere la incorporación de cambios tecnológicos, el eje de la integración social pasará más y más por el sistema educativo, los costos que se asuman para reforzar esa función integradora deberán balancearse con los sustanciales costos que deberá afrontar la sociedad como consecuencia de la creciente estratificación de los circuitos educativos.



## VII. CONCLUSIONES

### A. SÍNTESIS DEL MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

1. Las dimensiones de la marginalidad son muchas y en base al conocimiento disponible no sería sensato proponer una respuesta global al problema. El propósito de este capítulo es sugerir orientaciones que permitan bloquear algunas rutas importantes a la marginalidad del futuro. Para ello se ha limitado a explorar las causas inmediatas de la marginalidad en la pobreza urbana, esto es, las condiciones bajo las cuales el comportamiento de un segmento de los pobres comienza a apartarse de los patrones socialmente aceptables. Una señal extrema de esta ruptura son los comportamientos delictivos.

2. Como la mayoría de los fenómenos sociales, la marginalidad responde a múltiples factores, cuyos efectos se refuerzan unos a otros de manera cíclica. El esquema utilizado para explicar la marginalidad se centra en el desajuste entre metas legítimas, estructuras de oportunidades y capacidades diferenciales para hacer uso de medios legítimos. Se pone el acento en los procesos que están afectando la formación de esas capacidades en los estratos bajos urbanos.

3. En la secuencia de hechos que conducen a la marginalidad se ha prestado particular atención a las consecuencias de una tensión entre la estructura de oportunidades y la formación de capacidades, que impacta especialmente a adolescentes y jóvenes pobres. Por un lado, se observa un incremento acelerado en los niveles de calificación que se requieren a los jóvenes para que puedan aspirar a un empleo productivo, lo que por lo general exige que estos posterguen su entrada al mercado de trabajo y permanezcan por más tiempo en las instituciones de enseñanza. Por otro, se registra un debilitamiento progresivo de las familias que reduce de manera significativa su aptitud para proveer por un tiempo prolongado los activos materiales, emocionales, de conocimiento, culturales, en hábitos de disciplina, simbólicos y sociales, que capacitarían a los menores para extender y profundizar su formación utilizando los canales existentes. Esta falta de correspondencia entre la estructura productiva y las estructuras familiares es una fuente importante de marginalidad. A su vez, algunos cambios en la estructura social, en particular las tendencias al aislamiento social de los pobres vinculada a la segregación residencial y la segmentación de los servicios (en particular, la educativa) contribuyen a consolidar patrones subculturales de marginalidad.

## B. SÍNTESIS DE LOS HALLAZGOS

1. Las encuestas de opinión revelan que los uruguayos perciben un aumento de la delincuencia. En una proporción significativa de casos esa percepción se relaciona con haber sido víctima de un delito, o con la experiencia de victimización de familiares o amigos. Es también significativo el porcentaje de personas que declara poca o ninguna confianza en la policía y el poder judicial. No es de extrañar que en ese contexto, muchos uruguayos manifiesten sentimientos de inseguridad así como comportamientos inducidos por el temor ante el crimen y la violencia. Si bien es probable que la resonancia en la opinión pública de los medios de comunicación pueda estar magnificando indebidamente las dimensiones de los crímenes, la evidencia que arrojan los registros estadísticos de criminalidad, las experiencias de victimización que recogen las encuestas de opinión, así como la confianza relativamente baja en los organismos de control de la delincuencia, justifican el crecimiento del sentimiento de inseguridad.

2. La evolución de los delitos no está asociada, al menos en el período considerado, a las variaciones en los índices de pobreza. Esto es, los robos y las rapiñas aumentaron pese al descenso observado en la proporción de hogares cuyos ingresos nos les permiten cubrir el costo de una canasta básica de consumo.

3. El descenso de la pobreza puede ir acompañado de una elevación de las aspiraciones, ya sea porque aumentan los estándares generales de consumo de la sociedad, o porque aumenta la exposición de los pobres a dichos estándares. Posiblemente ambas cosas estén sucediendo en el Uruguay, pues en esa dirección operan los efectos de la creciente globalización y penetración de los medios de comunicación masivos en los hogares<sup>48/</sup>. Para muchos jóvenes de los estratos bajos urbanos, la exposición al mundo rutilante que publicitan los medios significa una ampliación de los espacios de frustración, y la delincuencia la única vía de sortearlos.

---

<sup>48/</sup> No hay información disponible sobre aumento de la exposición de los pobres a las propuestas de consumo de la sociedad global. Un indicador aproximado a dicha exposición sería el porcentaje de hogares pobres que tienen equipos de televisión. Pero la recolección de esa información en las encuestas de hogares es demasiado reciente (1991) como para permitir comparaciones significativas. Por otra parte, una señal gruesa de los cambios en los patrones generales de consumo está dada por una combinación del aumento del consumo global y de las variaciones en el peso de los gastos de alimentos en dicho consumo global. El aumento del consumo entre 1982 y 1994 fue de 18% y el peso de los alimentos en dicho consumo bajó del 31% al 28%.

4. Otra alternativa apunta a que los cambios en los requerimientos de acceso a los canales legítimos de movilidad social no hayan sido acompañados de formación de capacidades para hacer uso de dichos canales. Las evidencias presentadas en el documento llevan a sospechar que esta última alternativa es la que tiene mayor peso en la explicación de los comportamientos marginales entre los pobres urbanos.

Una de las evidencias presentadas se refiere a las características de los hogares de los menores internados en el INAME por infracción o inconducta social. La mitad de ellos nacieron fuera de matrimonio, y solamente en un cuarto de los grupos de convivencia se registran ambos padres biológicos. El aumento sustancial de las tasas de ilegitimidad y de las uniones consensuales entre los jóvenes (particularmente entre los de baja educación) que se ha producido en los últimos quince años, permite presumir que los cambios en las formas de constitución y en la estabilidad de las familias pobres constituirán una de las fuentes más importantes de la marginalidad futura.

5. La creciente tendencia a la constitución de hogares incompletos y de parejas inestables en los estratos bajos urbanos implica un progresivo debilitamiento de la familia y por ende, de su aptitud para proveer los activos con que los niños y adolescentes pobres van capacitándose para hacer uso de la estructura de oportunidades existente en la sociedad. En la génesis de las dificultades para constituir familias estables se observa una combinación de cambios culturales en el significado de la sexualidad y de renuencia de los varones en asumir los compromisos que implica la formación y el mantenimiento de un hogar. En efecto, los datos revelan, por un lado, un descenso en las edades de iniciación sexual y un aumento del peso de las madres adolescentes en el total de nacimientos. Por otro, son muy altos los niveles de logros educativos a partir de los cuales es posible obtener los ingresos necesarios para que un joven pueda mantener una familia mínima.

6. Finalmente, se presentó evidencia sobre el aumento de la segregación residencial y de la segmentación educacional que muestra un progresivo aislamiento social de los pobres. La carencia de modelos apropiados, y el alejamiento de los ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzos y logros, genera un contexto favorable al desarrollo de una subcultura de la marginalidad.

### **C. ORIENTACIONES PARA LA ACCIÓN**

1. Los mecanismos que conducen a que las personas se aparten de los patrones de conducta socialmente aceptados comienzan a funcionar en la

temprana infancia y se van consolidando a través de las etapas de ciclo de vida. En este sentido, se puede hablar de rutas a la marginalidad. Toda política de integración social se propone bloquear esas rutas y crear condiciones que favorezcan el restablecimiento de vínculos de las personas con la sociedad. Para ello, las acciones deben apoyarse en un diagnóstico que permita identificar los mecanismos que operan en distintos momentos de la vida de las personas, evaluar el impacto relativo de cada uno de ellos en la propensión a conductas marginales, y seleccionar entonces puntos cruciales de intervención en base al costo-beneficio de cada acción. Sólo una visión del conjunto de los mecanismos actuantes permitirá escoger racionalmente las alternativas más eficaces y eficientes<sup>49</sup>/.

2. Pese a que el debilitamiento de las instituciones primordiales (familia y comunidad) parece estar en el origen de las señales de deterioro que aparecen en el tejido de la sociedad uruguaya, los problemas vinculados con la constitución y la estabilidad de las familias no están en el centro de atención de las políticas sociales. A los efectos de aumentar la eficacia y la eficiencia de la política social, ese desajuste debe corregirse.

3. Un primer paso ineludible es atacar el problema de la invisibilidad estadística del tema. Los datos publicados sobre ilegitimidad de nacimiento en el Uruguay llegan a 1989. Además, no se sabe nada sobre la proporción de niños que no viven con ambos padres biológicos, pese a la evidencia acumulada en países desarrollados sobre los importantes efectos de las familias reconstituidas sobre los niños. Tampoco es posible ponderar el peso de los núcleos familiares que por distintas razones no han logrado formar hogares autónomos. La solución a estos problemas requiere el reforzamiento de las estadísticas vitales y pequeñas modificaciones en los cuestionarios de las encuestas de hogares y de los censos.

---

<sup>49</sup>/ Los determinantes de la marginalidad que se analizaron en el documento parecen actuar con relativa independencia de condicionamientos políticos y económicos. El hecho de que no se examinaran dichos condicionamientos no significa ignorar su peso en la generación de marginalidad. Por ejemplo, no se puede desconocer que el restablecimiento de la democracia en el Uruguay y la consecuente reimplantación de los derechos ciudadanos ha creado un escenario favorable para la acción de los mecanismos de integración social. Tampoco se puede desconocer la importancia que tienen los recursos que genera el crecimiento económico sostenido en la lucha contra la pobreza y la marginalidad y en la capacidad de la sociedad para crear espacios que faciliten la acción de las fuerzas integradoras. Pero es igualmente evidente que los problemas de marginalidad e integración social se están volviendo a plantear aún en países de vieja y exitosa industrialización y con democracias antiguas y estables, lo que sugiere la acción de causas más complejas que el ritmo de crecimiento económico o la consolidación de las democracias y relativamente independientes de estas variables.

4. Un segundo campo de acción importante se liga a la sensibilización de la conciencia pública sobre el hecho que cualquier alternativa institucional específicamente diseñada para compensar las falencias familiares será más difícil, más costosa y de menor eficiencia relativa que los esfuerzos por apuntalar las familias. Es igualmente importante tomar conciencia que los costos de tales alternativas serán mayores a medida que se prolongue el período de formación necesario para que los jóvenes puedan satisfacer los nuevos requerimientos del mercado de trabajo, dada la aparente insustituibilidad de la familia para proporcionar el apoyo material, psicológico, emocional, de hábitos de disciplina, etc., demandado por los nuevos patrones de integración social.

5. Un tercer área de acción es la de prevención de embarazos adolescentes. La evidencia presentada en este documento sugiere que es muy difícil evitar la acumulación de desventajas a lo largo de la vida cuando el punto de partida es débil y que, por ende, el momento de constitución de las familias es una de esas instancias cruciales de intervención. Dado el creciente peso de los embarazos adolescentes y de su correspondiente participación en el aumento de las tasas de ilegitimidad, parece imprescindible **crear condiciones favorables a la postergación de la edad de los embarazos**. Ello implica, entre otras cosas, urgentes acciones en el campo de la educación sexual impartiendo conocimientos que permitan controlar la reproducción y garantizar que se tendrán los niños cuando se deseen, así como una comprensión más amplia y profunda de las responsabilidades de la maternidad y la paternidad.

6. Otra prioridad es reducir la alta asociación que hoy existe entre constitución de familia y pobreza, particularmente entre los jóvenes de escasos logros educativos. La familia fuera de la pobreza debe ser una meta accesible para los jóvenes. Ello tiene que ver con la creación de oportunidades de empleo productivo, con la flexibilización de los requerimientos para el acceso a dichos empleos, con el tipo y nivel de cobertura de los beneficios asociados a la paternidad (asignaciones familiares, licencias maternas y paternas, etc), y con la posibilidad de acceso a servicios que permitan compatibilizar el trabajo con la crianza de hijos. Además, tiene que ver especialmente con las políticas habitacionales, porque la esperanza de acceder a una vivienda suele articular y dar sentido a los esfuerzos de la pareja, que sabe que su posesión actúa como un colchón protector frente a contingencias económicas difíciles, reduciendo de eses modo la vulnerabilidad de la familia.

7. Pero además de accesible, la familia debe ser una meta deseable. Para ello, en primer lugar, se debe promover un reconocimiento social de su importancia. Las sociedades tradicionales ritualizaban el acto del matrimonio

en celebraciones que abarcaban a las comunidades locales, demostrando la importancia que asignaban al evento. Estos ritos se han debilitado y en algunos casos han perdido toda significación. Los organismos responsables pueden generar condiciones para dignificar las ceremonias en el registro civil.

8. La otra institución primordial que alimenta el capital social de las personas y sus familias es la comunidad local. El fortalecimiento de los lazos comunales debe ser un matiz siempre presente en el diseño de las políticas sociales sectoriales. Planteadas más de una alternativa de ejecución de dichas políticas, se debe elegir aquella que promueva el diálogo, la dependencia mutua, el reforzamiento de los vínculos de solidaridad, la realización de emprendimientos conjuntos. Todo ello enriquece las redes de reciprocidad y de confianza. Cuanto más denso el tejido social comunal, mayor su capacidad para hacer cumplir estándares de comportamiento de manera más efectiva y eficiente que las burocracias estatales y los organismos especializados de control. Las políticas de descentralización contribuyen al fortalecimiento de las comunidades locales por cuanto amplían las oportunidades de participación en la definición e implementación de los programas que afectan directamente las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios y de ese modo incrementan la capacidad de personas y grupos de identificarse con metas colectivas y de mejorar su situación de bienestar a través del esfuerzo conjunto.

9. Los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios conducen a un progresivo aislamiento de los pobres y, con ello, aumentan las probabilidades de comportamientos marginales y de cristalización de dichos comportamientos en subculturas. Una vez que se instalan estas subculturas, se van perdiendo los códigos de comunicación compartidos con la sociedad "integrada"; en ambos segmentos sociales se van consolidando prejuicios y estereotipos que acentúan las distancias y reducen gradualmente las oportunidades de interacción fuera del mercado de trabajo o de la compra y venta de bienes y servicios. En cambio, la interacción regular en condiciones de igualdad recrea y fortalece los códigos compartidos de comunicación. Las políticas de integración deben dar prioridad a la generación de tales espacios de interacción.

10. Estas orientaciones deberían ser tenidas en cuenta en el diseño urbano, en las políticas de radicación de viviendas así como en la concepción de los servicios públicos, en particular, de la educación. La tendencia actual es hacia una creciente segregación residencial y segmentación en los servicios. Cuanto más avanzada dicha tendencia, mayor será el costo social de contrarrestar sus efectos.











NACIONES UNIDAS