

Violencia y criminalidad en el Uruguay Una mirada macrorregional

Rafael Paternain

El presente artículo parte de una evidencia: en los últimos años, la criminalidad urbana y la inseguridad ciudadana en el Uruguay, han devenido en problemas sociales de primera magnitud. Frente a tal evidencia, una mirada sociológica pretende introducir sistemáticamente a las ciencias sociales uruguayas en el diagnóstico y conocimiento de estas temáticas. Pretende, en un primer momento, vincular los rasgos más relevantes del modelo de desarrollo emergente en el Uruguay de los últimos lustros con la evolución de la violencia y la criminalidad.

Complementariamente, en la segunda parte, se apostará por una regionalización del país que permitirá observar las correlaciones entre los niveles de desarrollo socioeconómico y los índices de violencia y criminalidad. Esta regionalización servirá para identificar –con un relevante grado de precisión- qué distribución espacial ha tenido el crecimiento delictivo en el país y dónde se localizan los variados comportamientos criminales.

1. SEGURIDAD CIUDADANA, MODELO DE DESARROLLO Y DESINTEGRACIÓN SOCIAL

1.1 Criminalidad e inseguridad ciudadana

En los últimos años, la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la inseguridad ciudadana se han transformado en serios problemas para la opinión pública en el Uruguay. En el marco de una realidad socioeconómica fuertemente deteriorada, la multiplicación –tanto en cantidad como en intensidad- de estos comportamientos violentos adquiere nuevo sentido sociológico. Resulta muy interesante observar cómo el país más pequeño de la América del Sur, con una población que apenas alcanza los tres millones y medio de habitantes, y con una existencia nominal a los ojos de los demás, tampoco escapa a esa fiebre endémica de la inseguridad ciudadana.

En este aspecto, mucho se ha discutido –a nivel político y académico- sobre el aumento real o aparente de la criminalidad, sobre la no correspondencia entre la temperatura y la sensación térmica y sobre la acción “distorsionante” de los medios masivos de comunicación. Pero más allá de las discusiones, y con independencia del aumento o no de las manifestaciones de violencia, se puede afirmar que lo auténticamente distinto en términos contemporáneos es que éstas se *resignifican* socialmente (Guthmann, 1991). En el Uruguay, esta resignificación hay que entenderla mediante tres asuntos interrelacionados: 1) la crisis del Estado en lo atinente al control, punición y administración de las conductas delictivas, 2) las singulares disposiciones anímicas de una opinión pública abrazada a la inseguridad, y 3) la gravitación incuestionable de los cambios sociales, económicos y culturales que se vienen registrando en los últimos tiempos.

Un análisis riguroso de estos tres asuntos demandaría otro esfuerzo de investigación paralelo a éste. Esto quiere decir que tendremos que contentarnos, por ahora, con una aproximación flexible a un conjunto de evidencias vinculado con la evolución delictiva, la legitimación política y las reacciones de la opinión pública.

a. La criminalidad en los noventa

En la última década, la mayoría de los delitos tiende a crecer en el Uruguay. Si bien subsisten las características básicas (los delitos los cometen los hombres, en el medio urbano y preponde-

rantemente contra la propiedad), ha cambiado el comportamiento de ciertas modalidades delictivas. Para decirlo sintéticamente, han crecido los homicidios, se han mantenido constantes los hurtos y se han incrementado las rapiñas.

Esta distribución no es la misma en Montevideo que en el resto del país. En términos generales, las cifras delictivas más preocupantes se concentran en los departamentos más poblados del sur de país (Montevideo, Canelones y Maldonado). En este sentido, Montevideo se destaca por sus guarismos de homicidios y rapiñas: en 1990, se cometieron 6,26 homicidios cada 100.000 habitantes, mientras que en el 2000 la tasa fue de 7,66; el crecimiento de las rapiñas resultó más vertiginoso aún, puesto que en el 2000 se denunciaron 5973 frente a las 2222 registradas en 1990 (Programa de Seguridad Ciudadana, 2001).

A su vez, esta realidad tiene otros matices. En diciembre de 2001 se realizó una encuesta de opinión pública entre los ciudadanos de Montevideo y Canelones que reveló que, en el 28% de los hogares entrevistados, algún miembro del hogar fue víctima de un delito en los últimos doce meses. Las dos terceras partes de las víctimas efectuaron la denuncia correspondiente ante la Policía. Esto significaría –en una lectura un tanto precipitada– que hay casi un 35% de delitos que no se denuncian (la denominada “cifra negra”), incluso sin cuantificar el porcentaje de aquellos que no reconocen en la propia encuesta que fueron víctima de algún delito (Programa de Seguridad Ciudadana, 2002).

Complementariamente, la acción del sistema penal en su conjunto delata un progresivo aumento de las detenciones de niños y adolescentes. Entre 1995 y 1999 hubo un incremento del 18% en las detenciones de niños y niñas en todo el país (la cifra trepó al 30% en Montevideo). En promedio, uno de cada treinta niños fue detenido por año en el periodo 1995/1999, en edades que oscilan entre los 5 y los 17 años. Por su parte, la Justicia aumenta severamente las medidas de internación: los niños y adolescentes internados pasan de ser el 14% de los detenidos en 1990/1994 al 18% en 1995/1999 (Comité de los Derechos del Niño en Uruguay, 2000).

En otro rubro, en los últimos diez años el sistema penal ha mantenido relativamente estable el número de procesamientos (con y sin prisión). Tan sólo dos delitos –los hurtos y las lesiones– representan más del 50% de los procesamientos anuales. Sin embargo, debido al aumento de las penas para ciertos delitos, las cárceles uruguayas están cada vez más pobladas. Los jóvenes y los adultos jóvenes (menos de 35 años) y los que delinquen contra la propiedad ganan participación en el total de procesamientos con prisión (Programa de Seguridad Ciudadana, 2001).

En el Uruguay de los noventa, la nueva realidad delictiva se traduce en diversos comportamientos institucionales que dan como resultado una focalización controladora y punitiva sobre ciertos sectores de la sociedad. Los más jóvenes, los menores de edad y los más vulnerables socioeconómicamente son los que preponderantemente caen en las mallas de los procesos de victimización.

b. Los nuevos horizontes de la legitimidad

Los argumentos simbólicos y materiales de la “seguridad ciudadana” constituyen el esfuerzo postrero del Estado para mitigar los problemas de legitimación en un severo contexto de crisis socioeconómica. Cuando la crisis es profunda, lo que hay son variaciones en los límites de la normalidad, reconsideraciones de las fronteras entre lo legítimo y lo ilegítimo, y todas estas oscilaciones son impensables sin variadas formas de violencia. Sobre este delicado trasfondo es que tenemos que interpretar la crisis presente del Estado uruguayo y las consecuentes apuestas en términos de “seguridad”.

Tentativamente, los vínculos entre la “seguridad ciudadana” y la “crisis de legitimidad” hay que evaluarlos a la luz de tres niveles teóricos. En primer lugar, el sentido más obvio de la crisis es *funcional*: “las crisis surgen cuando la estructura de un sistema de sociedad admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. En este sentido, las crisis son perturba-

ciones que atacan la *integración sistémica*" (Habermas, 1989, pp. 8-9). En segundo término, la crisis envuelve a las *subjetividades*: la de una ciudadanía que descrea de sus instituciones y que recela a priori de sus soluciones operativas¹; la de un Estado que es incapaz de ejercicios de autoconciencia y de reflejos anticipatorios. Por último, aparece el plano de la *acción*. Frente a la violencia y al crimen, el Estado reacciona. Pero, ¿de qué forma? Como veremos con detalle más adelante, se puede afirmar que, en atención a los últimos años, el Estado uruguayo navega bajo un signo errático que mezcla la ofensiva punitiva, la impotencia operativa y los tibios desplazamientos hacia modalidades preventivas.

En última instancia, la emergencia de los fenómenos de la violencia y la criminalidad nos obliga a replantearnos la relación entre el Estado y la sociedad. En este abigarrado juego de acciones y demandas hay que localizar las vertientes de la legitimidad, en tanto verdadero problema de gobernabilidad en las sociedades modernas.² De esta forma, tal vez puedan distinguirse dos líneas complementarias de reflexión. En primer lugar, cabe preguntarse lo siguiente: si todo actor o espectador experimenta una conducta violenta o criminal en un contexto microsociedad, de ubicación particularizada, ¿cómo pretender, por ejemplo, sin violentar los terrenos de la libertad individual, una más eficaz injerencia del poder estatal frente al crecimiento de las situaciones denunciadas o, por lo menos, conocidas?; ¿cómo hacen los sistemas de autogobierno para evitar la fuga de credibilidad sin arrasar definitivamente con las maltrechas prerrogativas de la vida individual?

En segundo lugar, se tiende a pensar que el sistema penal cuestionado y los discursos políticos afines necesitan mitigar sus crisis de legitimidad reforzando una estrategia "segurista" y ensanchando la base social de control y punición (Paternain, 1998). Las preguntas surgen solas: ¿hasta cuándo el sistema puede resistir esta tendencia?, ¿cómo imaginar la evolución de la selectividad del sistema penal en una sociedad como la uruguaya, todavía con reflejos amortiguadores y con una considerable clase media? No quedan dudas que, para el caso uruguayo, esta línea de reflexión debe profundizarse con un análisis de la estructura social del país, incluyendo los procesos de reproducción de la pobreza y la pauperización de ciertos sectores de las clases medias. La relación sistemática entre la operativa del sistema penal y los procesos de exclusión social plantean uno de los retos más interesantes de investigación para una sociología de corte estructural y sistémico.

c. Los temores ciudadanos

Es un hecho sabido que la percepción ciudadana –sobre todo la que se aloja en Montevideo–

-
- 1 La encuesta de opinión pública realizada en diciembre de 2001 en Montevideo y Canelones arroja resultados contundentes: las instituciones o grupos sociales que despiertan mayor confianza son los medios de comunicación. En el lado opuesto, los Políticos y el Parlamento son los que cosechan cifras más bajas de aceptación. Para decirlo en términos generales, la confianza en las instituciones del Estado continúa, en diciembre de 2001, siendo muy baja, es decir, todo lo contrario a lo que ocurre con la confianza en los medios de comunicación, principalmente en el caso de la radio. Sin embargo, como dato sintomático, cuando se analizan las cifras en perspectiva temporal (de 1999 a 2001), sólo dos instituciones públicas tienen niveles de confianza creciente: las Fuerzas Armadas y la Policía. El saldo neto que mide el nivel de confianza para estas dos instituciones –aunque todavía negativo– ha tenido una favorable evolución en el último año y medio. En definitiva, los márgenes de confianza que pierden las instituciones políticas en general, las ganan las instituciones punitivas o de control (Policía, Justicia y Fuerzas Armadas) y los medios de comunicación.
 - 2 En un debate público nacional que durante muchos años ha priorizado una lectura de la relación Estado/Sociedad en términos económico-productivos, la ausencia de argumentaciones políticas relevantes en este otro sentido tiene –y tendrá– imprevisibles consecuencias para el entramado del "mundo de la vida" de la sociedad uruguaya.

se vuelve cada vez más sensible ante los problemas de la violencia y la criminalidad. En 1989, por ejemplo, el 71% de los uruguayos manifestó que el asunto de la delincuencia se había transformado en una “crisis muy grave”. Seis años después (1995), la empresa *Cifra* alertó que el 80% de los uruguayos creía que el país era más violento que 10 años atrás. Con un 53% de los montevidEOS que confiaba poco y nada en los jueces, y un 71% que tenía escasa confianza en la Policía, en ese mismo año se aprobaría la Ley de Seguridad Ciudadana. Por su parte, el 42% manifestó haber sido víctima de un acto violento durante los 10 años anteriores y la mitad de la población declaró temer por un familiar cuando no estaba en casa de noche.

Frente a esta realidad, el propio Ministerio del Interior (a través del Programa de Seguridad Ciudadana) decidió instrumentar una serie de relevamientos para Montevideo y Canelones. Desde junio de 1999, y cada seis meses, en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana se procesan encuestas de opinión de un completo alcance temático. En este sentido, hay que señalar que estas encuestas ratifican las tendencias de opinión de la última década: la seguridad pública es para la ciudadanía montevidEOS y canaria el segundo problema más importante del país, y ello más en Montevideo que en Canelones. Del mismo modo, el 90% de la opinión pública considera que la delincuencia aumentó mucho o algo, ubicándose en cualquiera de las mediciones como el problema social que registró un mayor incremento.

En un país que se inscribe en esa corriente en donde el temor al delito es vivido por casi todas las sociedades de occidente, muchas de las tendencias reseñadas están tensionadas por otras realidades: la zona de residencia siempre es percibida como más segura que la sociedad en “general”; la Policía es observada críticamente, aunque aumenta la visualización de sus progresos operativos y organizativos en la lucha contra la delincuencia; un porcentaje aplastante de la población ve como causas de la delincuencia factores socioeconómicos, pero al mismo tiempo demanda mayor dureza en el trato y en las penas para los delincuentes. ¿Hacia dónde evoluciona, en verdad, la opinión pública del Uruguay?

1.2 Crisis y desintegración social

En tiempos recientes, el Uruguay padece un “desánimo societal”, pautado por un descenso –y para muchos un cierre- de las expectativas de movilidad social. En el mismo sentido, se instala una “cultura de la declinación”, en tanto percepción recurrente de soportar una crisis que se remonta cincuenta años atrás. Esta dinámica social ofrece dos aspectos complementarios: en primer lugar, la crisis y la declinación se relacionan dialécticamente con la implantación en el Uruguay de un nuevo modelo de acumulación capitalista, mientras que, en segundo lugar, gana terreno una descomposición estructural que afecta directamente los equilibrios más esenciales de la *integración social*.

a. Desajustes, recomposiciones e incertidumbres

En efecto, a mediados del siglo XX, el Uruguay logró importantes niveles de desarrollo socioeconómico y un equilibrio del “sistema societal” que dependió de un adecuado intercambio de recursos funcionales (capacidad de satisfacción de necesidades materiales, sistema de creencias de la cultura política, mecanismos de participación social en los procesos decisorios, iniciativas de protección social y una amplia legitimidad) entre los distintos subsistemas (económico, social y político). Este intercambio fue posible cuando las tensiones estructurales se encontraron en estado de latencia (Somma, 1999).³

3 Entre las tensiones estructurales de larga duración de la sociedad uruguaya, cabe la mención de tres: 1) capital – trabajo asalariado; 2) modelo agroexportador - modelo industrial; 3) disponibilidad de recursos - gasto social (Somma, 1999).

Sobre finales de la década del cincuenta se inició una crisis del “sistema societal”, primero como crisis de acumulación (el subsistema económico pierde capacidad de satisfacer las necesidades materiales), luego como desintegración social y, por último, como déficit de legitimidad. La decadencia de aquel modelo de desarrollo puede ser interpretada como una erosión de la efectividad de los principales mecanismos de compensación de tensiones estructurales. La consecuente actualización de dichas tensiones condujo a la emergencia de serios obstáculos para la producción de intercambios fluidos de recursos funcionales y contribuyó a que los tres subsistemas (económico, social y político) entraran en estados internos de crisis (Somma, 1999).

No sería exagerado observar que la sociedad uruguaya procesa su realidad actual bajo el horizonte de quiebre de aquel “sistema societal”. En casi cuarenta años se han producido “reacciones” de diversa naturaleza que han marcado una lenta transición en términos de modelos de desarrollo: “mecanismos democráticos de control socio-político” (1958-1967), “mecanismos autoritarios de control socio-político” (1968-1973) y “mecanismos represivos de control socio-político y dictadura militar” (1973-1984). Las reacciones a la crisis en los últimos lustros se identifican como un conjunto de mecanismos democráticos de control socio-político con “ajuste estructural” de la economía.⁴

Restaurada la democracia en el país (1985), una serie de tendencias se imponen. En primer lugar, desde una perspectiva comparada, las estadísticas de los organismos internacionales y multilaterales colocan al Uruguay en un lugar relativamente privilegiado dentro de América Latina. Las ventajas materiales, sociales y políticas acumuladas en las primeras décadas del siglo XX, le han permitido al país mantener un perfil promedial más favorable con relación al resto de los países latinoamericanos.

En segundo lugar, y en sentido contrario, la crisis económica de larga data, el tiempo histórico de la dictadura militar (1973-1984), las oleadas emigratorias, las rupturas del tejido social, el ensanche de los carriles de la desigualdad y los procesos de deterioro social, han “acercado” al país a ese temido vocablo: “latinoamericanización”. A todo ello hay que añadirle los efectos combinados de los procesos de *globalización* y de *regionalización* sobre un “pequeño país”.

En tercer lugar, el Uruguay ha procesado y aplicado –con ritmos muy cambiantes que lo distinguen en la región- políticas económicas de ajuste, apertura y liberalización. Entre los objetivos estratégicos de las mismas figuran la valorización del mercado como asignador de recursos, la minimización de la intervención estatal, el control de la inflación y el aumento de los vínculos con el mercado internacional.

Desde una perspectiva más ceñida a lo económico, esta crisis “societal” se complementa y se reafirma a través de la consolidación de un nuevo modelo de acumulación capitalista. Para muchos autores, desde 1968, el país padece la instauración de un modelo “liberal, concentrador y excluyente” (Olesker, 2001). Este esquema ha dado muestras, en la última década, de crecer económicamente, de generar riqueza nacional, en un marco de desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas. Este desarrollo ha estado asociado a una fuerte dependencia de la acumulación capitalista mundial, en un proceso muy sensible a los cambios políticos, económicos y tecnológicos a nivel internacional.⁵

4 Una diferencia crucial entre el viejo modelo de desarrollo y las diversas “reacciones” ante la crisis estriba en que el primero apela a instrumentos compensatorios o anticipatorios, es decir, pretende la neutralización de las tensiones potenciales y la prevención de las repercusiones disfuncionales, al tiempo que los mecanismos de control socio-político operan sobre los efectos de la actualización de tensiones en una situación de inestabilidad creciente.

5 La crisis recesiva que sufren países como Argentina y Uruguay desde 1999 relativizan seriamente muchas de las bondades del sistema para producir crecimiento y riqueza. Las claves sociales, culturales, políticas e internacionales condicionan y especifican, en cualquier caso, el despliegue de las fuerzas productivas.

Sin embargo, este modelo ostenta un carácter centralizador (aumento del predominio de los grandes capitales nacionales y transnacionales en el proceso económico) y concentrador (crece la tasa de plusvalía, cae el salario real y se extiende la jornada de trabajo), lo que ha modificado la composición interna de la clase subordinada (heterogeneidad y fragmentación de la clase trabajadora) y de la elite de poder (recomposición hacia los sectores selectivos de la agroindustria y de la intermediación).

Por fin, la aplicación de este modelo ha abierto procesos de exclusión y fragmentación sociales inéditos en la tradición socioeconómica del país. Todo ello se ha traducido negativamente en términos de ingresos, acceso a la salud, calidad de la educación, calidad y localización de la vivienda y derechos de la seguridad social. El resultado final ha sido una mayor dimensión cualitativa de las condiciones de exclusión y una profundización del círculo vicioso de la reproducción de la pobreza (Olesker, 2001).

Una lectura de largo aliento revelaría que la crisis del viejo sistema “societal” ha habilitado una lenta y sostenida gestación de lo que muchos han denominado el “Uruguay excluyente”⁶. Pero los reflejos de la crisis histórica no desaparecen y el arraigo del nuevo modelo no puede volverse hegemónico. El contrapunto entre estos procesos genera desajustes, crisis estructural y pérdida de legitimidad. Una genealogía del presente no puede apoyarse exclusivamente en una visión económica (o economicista) que despliegue argumentos funcionales en términos de desarrollo de fuerzas productivas y acumulación capitalista. En este sentido, postulamos la necesidad de articular un paradigma teórico lo suficientemente amplio para escapar de un sociologismo descriptivo y de un economicismo autoevidente.

b. La desintegración social en el Uruguay

Sea lo que fuere, quien pondere tanto la crisis del “sistema societal” como las consecuencias más ostensibles de la aplicación de las políticas recientes, observará con total nitidez que los costos globales de la crisis se transfieren preponderantemente hacia el subsistema social. El Uruguay paga año tras año con la moneda fuerte de su *integración social*.

Los informes sobre el “desarrollo humano”, elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han generado una serie de debates políticos y académicos. Según el punto de vista de los informes, nuestro país ha logrado ingresar –por lo menos hasta 1999– en una senda de desarrollo económico y social balanceado bajo un régimen plenamente democrático y altamente participativo (PNUD, 1999). Un optimismo subyacente –de inequívoca raíz política– es capaz de disparar percepciones como la siguiente: “Uruguay es un país de alto desarrollo humano en el concierto internacional y regional, con niveles muy homogéneos de desarrollo a lo largo y ancho de su territorio. También la evidencia indica una positiva evolución de estos índices en los últimos quince años” (PNUD, 1999, p.24).

En efecto, el Uruguay ha demostrado una singular capacidad para amortiguar las consecuencias sociales negativas de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico, muy superior a la que demostraron sus pares de la región. Si bien la distribución del ingreso se mantuvo prácticamente invariable a lo largo del período (1985-1998), ha mejorado la distribución del desarrollo humano agregado en el país y ha disminuido el número de hogares con “necesidades básicas insatisfechas”.

Esta nueva singularidad uruguaya –que, dicho sea de paso, no es aceptada de la misma forma por todos los sectores políticos y académicos– obedece tanto a la profundidad de las reformas

6 Las diversas etapas de este modelo son las siguientes: 1) la génesis del modelo (1968 a 1973), 2) la concreción del modelo (1974 a 1980), 3) la consolidación del modelo (1985 a 1989) y 4) la profundización del Uruguay excluyente (1990-2002).

estatales (incluyendo a las políticas públicas) como a la modalidad democrática para transformar el “viejo modelo de desarrollo”⁷. Sin embargo, por más que la evolución de la pobreza y el Índice de Desarrollo Humano han tenido mejores niveles de desempeño en la democracia que en la dictadura, la mirada del PNUD reconoce una serie de graves tendencias que socava irremediablemente sus endeble fundamentos políticos.

En este sentido, la insoslayable crisis “societal” impacta sobre tres aspectos decisivos. En primer lugar, en un país con baja tasa de crecimiento demográfico y con una envejecida estructura de edades, el llamado “desafío intergeneracional” advierte sobre la creciente vulnerabilidad de la infancia y la juventud. Prácticamente no se discute que hay tramos de edad –los más jóvenes- que están sobre-representados en la pobreza. A esto hay que sumarle la relativamente alta tasa de fecundidad de los sectores más pobres, al punto que se ha calculado que el 16% de los hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza carga con la mitad de la reproducción biológica del país. Además de la “infantilización” de la pobreza, el círculo vicioso de baja educación, desempleo y carencias críticas atrapa a los jóvenes, situación fuertemente asociada con los niveles de ingresos de la familia de origen (PNUD, 1999).

En segundo lugar, el enfoque del PNUD resalta la precariedad de las fuentes del bienestar de la población, esto es, las modificaciones en el mercado laboral que se traducen en empleo precario, incierto y heterogéneo. La incertidumbre se instala como la mayor amenaza para el trabajador. La precariedad y la informalidad del trabajo debilitan los mecanismos tradicionales que asociaban la seguridad social y la atención de la salud con el empleo y el salario. Los procesos de transformación estructural –que han supuesto desindustrialización y achicamiento del Estado- dejaron a los países de la región más expuestos que nunca al flagelo del desempleo.⁸

En tercer lugar, las fisuras en el tejido social producen -entre otras muchas consecuencias- la formación de subculturas marginales, la potencial fractura de las clases medias y el repliegue privado de las altas. La fragmentación de la estructura social ambienta la segregación de los estratos sociales en compartimentos territoriales, culturales y materiales, y por consiguiente posibilita –en un sentido más general- la estratificación del capital social. Los signos inequívocos de la creciente desigualdad se materializan en los ingresos, en la privatización de los bienes públicos y en la segregación cultural y residencial.

Es a partir de esta dinámica social que se puede afirmar que la crisis “societal” genera procesos estructurales de “macrovictimización”. El deterioro institucional-comunitario de la educación, la familia y el barrio es uno de los argumentos más habituales para interpretar actitudes potencialmente desviadas o criminales. Muchos creen que la delincuencia no se explica necesariamente por el aumento de la pobreza sino, en esencia, por factores que inciden en la formación de capacidades para acceder a canales legítimos de movilidad social. Del mismo modo, los niños y los adolescentes se vuelven particularmente vulnerables ante las condiciones de los hogares urbanos con familias incompletas o con parejas inestables e ilegítimas (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999). Por su parte, otras investigaciones aseguran que, cuanto más baja la composición social del barrio, más probable es que los jóvenes incurran en conductas que pueden ser tipificadas como riesgosas tanto para el bienestar futuro de los mismos como para la integración social en un sentido más básico (PNUD, 1999).

7 Los informes del PNUD destacan el esfuerzo orientado al mantenimiento de un Estado social que procuró incrementar los valores absolutos de gasto social. Por lo tanto, este último estaría en el centro de la explicación de los registros positivos mostrados por el Uruguay en su Índice de Desarrollo Humano (IDH).

8 En otro estudio, se relaciona la dinámica del mercado de trabajo con los procesos de exclusión social en el Uruguay. La hipótesis central es que la globalización y los cambios en las políticas de desarrollo desencadenaron o aceleraron nuevos procesos de integración o exclusión del mercado de trabajo, y en particular de los empleos de calidad (Buxedas, Aguirre y Espino, 1999).

En definitiva, la idea de los “factores de riesgo” es uno de los aportes más relevantes desde la perspectiva de una sociología criminológica. Pero un abordaje sociológico de la violencia y la criminalidad no puede limitarse solamente a un ejercicio descriptivo de variables de riesgo. La consistencia teórica ha de lograrse considerando tanto la dimensión individual (psico-social) de la acción como el despliegue estructural de condiciones económicas, políticas, ideológicas y culturales. En cualquier caso, la realidad uruguaya está pautada además por el arraigo de una crisis “societal” de larga duración.

1.3 Las mediaciones estatales

La evolución de la opinión pública sobre el aumento de la inseguridad, así como los vínculos probables entre la estructura social y la criminalidad, no tendrían sentido sin un análisis riguroso de la mediación estatal. En este punto –como en tantos otros de la vida social- el Estado cumple con una variedad de papeles, asume múltiples responsabilidades y desarrolla un sinfín de acciones. Con relación a las temáticas de la seguridad y la criminalidad hay que señalar que el Estado posee una zona de responsabilidad directa, otra más bien indirecta y, por último, un amplio campo de intervenciones.

En términos históricos y comparativos, el Estado en el Uruguay ha tenido un relevante poder regulador sobre la organización social, razón por la cual sus crisis, sus redefiniciones estratégicas y sus reacomodos estructurales habrán de tener un impacto imponderable sobre la acción social y la conciencia colectiva de nuestra sociedad.

Sea lo que fuere, la complejidad de la mediación estatal nos obliga a discernir un conjunto de niveles de análisis. En primer lugar, desde una perspectiva macroeconómica y sociológica, el Estado deviene en uno de los factores explicativos de los procesos de desintegración social y del aumento de la criminalidad. En segundo lugar, el Estado padece una crisis sistémica que lo envuelve y lo paraliza en su capacidad de respuesta frente a las manifestaciones de violencia y criminalidad. Tanto en este aspecto como en los anteriores, no tiene objeto generalizar sobre el Estado en su totalidad, sino más bien focalizar el alcance de la crisis en una parte de su funcionamiento. En último lugar, como ya fue mencionado líneas arriba, el Estado lleva a cabo intervenciones de diversa índole, lo que configura su marco más específico de acción sobre lo social.

a. El Estado como factor explicativo

Tal como fue dicho, el Uruguay ensaya desde hace décadas la implantación y consolidación de un nuevo modelo de acumulación. A través de distintos momentos sociopolíticos, el Estado ha optado por una serie de decisiones que de ninguna manera es neutra con respecto a lo social. A lo largo del tiempo, han cristalizado las siguientes tendencias:

- la apertura externa irrestricta, fenómeno que ya se había producido en el ámbito de las relaciones financieras y productivas desde 1974 y que se generalizó desde 1990 a la esfera comercial;
- la desregulación de una parte importante del relacionamiento del Estado y la sociedad, primero a nivel financiero y de precios, y luego en el plano de las relaciones laborales;
- la reestructuración productiva que supuso una caída importante de la participación del agro y la industria del orden de 10 puntos en el PBI nacional;
- la reestructura del comercio exterior con un aumento incesante del déficit comercial, una creciente participación de los bienes de consumo en las importaciones y un aumento del grado de concentración de las exportaciones en términos de poder económico;
- la pérdida creciente de mecanismos de regulación laboral (convenios colectivos) en la mayor

parte del entramado productivo nacional, lo que significó una precarización en las condiciones de trabajo y sustentó la concentración de la riqueza;

- una alta dependencia del ingreso de capitales externos, con sus impactos sobre la tasa de interés interna y por ende sobre la disponibilidad de crédito para la producción;
- una centralización de capitales, subordinada a la hegemonía financiero-exportadora-importadora, con modificaciones muy importantes en la estructura del poder económico;
- el plan de reformas estructurales que busca la apertura comercial, la desregulación en materia laboral, y la reforma del sector público (que incluye la reducción del Estado y la privatización de las empresas públicas);⁹
- los diversos ajustes fiscales que multiplicaron los impuestos (esencialmente al consumo y a los sueldos) y redujeron los gastos e inversiones estatales (Olesker, 2001).

Es un hecho, pues, que la responsabilidad del Estado en la conformación estratégica de políticas macroeconómicas y macrosociales erosiona las bases de la integración social. Por esta razón, la mediación estatal se transforma en una variable decisiva a la hora de ponderar no sólo los sentimientos e inseguridades de la opinión pública, sino además la evolución de las propias manifestaciones de la violencia interpersonal y la criminalidad.

b. La crisis interna del Estado

Si por una parte la crisis económica y fiscal, la implementación de políticas de ajuste estructural y el debilitamiento político-cultural del Estado han elevado las cotas de marginación social y el “desánimo societal” entre la población uruguaya, por la otra, la violencia directa y la criminalidad desbordan la capacidad operativa del Estado, el cual, a su vez, es interpelado y exigido por una opinión pública insegura. En este terreno, el Estado tiene dificultades de todo tipo para asumir las consecuencias de sus propias políticas. Se podría asegurar que, en el Uruguay, el Estado ha inaugurado una etapa de crisis sistémica.

En nuestro país, hay que tener en cuenta una serie de realidades. Por un lado, está en vigencia un Código Penal que data de la década del treinta, el sistema penitenciario subsiste con unas bases filosóficas y materiales inalteradas desde hace por lo menos sesenta años (a lo que se le agrega el deterioro edilicio y la superpoblación carcelaria), el sistema penal esgrime una acción rutinaria, selectiva y lenta, mientras que la Policía procesa una crisis institucional derivada de su empobrecimiento, de la falta de formación de su personal y de la imposición de novedosas dinámicas delictivas. Por el otro, los temores ciudadanos y las presiones de la opinión pública sobre el sistema político (potenciadas por los medios de comunicación) han tenido como resultado iniciativas legislativas que han creado nuevos tipos de delito y que han endurecido la aplicación de las penas.

Además de estos rasgos propios, emergen otros más generales que replantean los límites tradicionales entre el Estado y la Sociedad. En un contexto universal paudado por el retroceso de la esfera pública y la pérdida de lealtad y legitimidad hacia el sistema político, el Estado también tiene problemas para sostener el monopolio de la violencia legítima. La tendencia profunda que debilita realmente el poder del Estado consiste en la difusión tanto de la capacidad de vigilancia como del potencial de violencia fuera de las instituciones estatales y más allá de las fronteras de la nación.

En última instancia, la propia complejidad del diagnóstico sobre la crisis interna del Estado nos alerta acerca de las dificultades para planificar las actuaciones y los programas de intervención. Aunque algunos más que otros, los diversos modelos de acción están en tela de juicio. Las respuestas

9 Hay que consignar que, en el Uruguay, el impulso privatizador se vio parcialmente frenado a lo largo del período por un plebiscito que derogó en 1992 una buena parte de la llamada “ley de empresas públicas”.

controladoras y punitivas demuestran toda su impotencia. Otro tanto acontece con las reacciones de tipo tecnocrático, las cuales podrán dar satisfacción a los imperativos del sistema, pero siempre bajo el riesgo de una libertad individual amenazada. Intervenga o no el Estado en el control y en la punición de las conductas violentas, la evidencia es contundente: en sociedades que se encarrilan hacia la fragmentación y la coexistencia de mundos socio-culturales irreconciliables, se reproducen las probabilidades de comportamientos criminales.

c. Las respuestas estatales

La realidad uruguaya es un tanto preocupante, en la medida en que no se ha propiciado un debate fructífero sobre la eficacia de los distintos modelos de intervención a partir de una coordinación en términos de políticas públicas. Como fue reseñado más arriba, en nuestro país coexisten las más variadas respuestas frente a la violencia y la criminalidad. Tenemos, por un lado, los ya mencionados anacronismos institucionales, entre los que se destacan muchas normas jurídicas, las cárceles, la custodia y el tratamiento de menores, las carencias financieras y organizativas, los focos endémicos de corrupción, etc.

Tenemos, también, sobre todo a partir de 1995, un avance punitivo que mezcla la acción de los medios de comunicación, las presiones de la opinión pública y, finalmente, las decisiones políticas. El resultado de todo ello se traduce en las siguientes iniciativas legislativas:

- creación de nuevas figuras delictivas mediante la sanción de la denominada “Ley de Seguridad Ciudadana” (1995);
- aumento de las penas y mayor severidad en su aplicación tanto por imperio de dicha ley como por la aplicación de otros proyectos legislativos complementarios;
- restricciones para que los reclusos que cumplan con determinadas condiciones puedan gozar del régimen de salidas transitorias (lo que venía siendo aplicado para garantizar la paulatina reinserción social de las personas privadas de libertad).

Pero entre los anacronismos y las ofensivas, emergen en paralelo nuevas estrategias que apuestan por una acción multistitucional de naturaleza preventiva. La suma de actores involucrados (ONGs, movimientos sociales, partidos políticos, intendencias municipales, ministerios, etc.) es uno de los rasgos más positivos del proceso. Sin desmedro de ello, ha habido una serie de iniciativas estatales que debe enumerarse. Por lo pronto, el Poder Legislativo ha generado las siguientes:

- nuevo Código del Proceso Penal que garantiza un proceso de mayor agilidad e inmediatez, básicamente oral y acusatorio (cuya vigencia fue luego suspendida);
- medidas legislativas en materia de aplicación de normas alternativas a las penas de reclusión;
- modalidades de coordinación inter-institucional, planteadas por la propia Ley de Seguridad Ciudadana, tendientes a definir estrategias para atender el fenómeno de la multicausalidad del delito.

Por su parte, el Poder Ejecutivo (a través del Ministerio del Interior) ha dispuesto un importante conjunto de medidas administrativas:

- convocatoria a la Comisión Nacional de Prevención del Delito (organismo de coordinación, cuya misión básica es la planificación para definir estrategias multisectoriales de prevención, presidido por el Ministerio del Interior y que integran los Ministerios de Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, la Suprema Corte de Justicia y el Instituto Nacional del Menor);
- instalación de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito en el Ministerio del Interior (brazo ejecutor de los planes de prevención elaborados por la Comisión Nacional);
- suscripción de convenios con gobiernos municipales y con otros organismos públicos para

establecer planes de prevención (zonales o sectoriales);

- coordinación inter-institucional en materia de Violencia Familiar (creación de una comisión con participación de varias secretarías de Estado y representantes de ONGs, cuyo principal cometido fue proponer un proyecto de ley sobre la temática);
- creación de las “Comisiones de Seguridad Barrial” como mecanismos de movilización de los vecinos (“Vecino Alerta”) y como espacios de participación comunitaria para la confección de planes de prevención de alcance zonal;
- descentralización de la Policía mediante el fortalecimiento del rol de las Seccionales Policiales.

La variedad de respuestas estatales debe ser evaluada a la luz de la consistencia de las políticas públicas en este terreno. Y éstas, a su vez, multiplicarán sus rendimientos si asumen al Estado como variable al mismo tiempo independiente (como uno de los factores explicativos de la crisis) y dependiente (en tanto objeto de crisis). Además, las políticas públicas que apuestan por la reducción de las percepciones de inseguridad y de los niveles de criminalidad, deberán ser exigentes en sus conceptualizaciones sobre la violencia y en la identificación de los *factores de riesgo* que la posibilitan.

Sin embargo, el estudio de estas tres dimensiones estatales para la comprensión de la violencia y la criminalidad nos deja un sinfín de interrogaciones: ¿qué grado de coherencia presenta la acción del Estado?, ¿cuál es su eficiencia y racionalidad incluso desde un punto de vista macroeconómico?, ¿qué niveles de dispersión o de homogeneidad pueden hallarse en el plano filosófico y discursivo? La interacción entre lo económico y lo social, plagada de contradicciones en el contexto de un nuevo modelo de acumulación capitalista, traslada también al Estado hacia regiones de inconsistencia y paradoja permanentes.

El peso del Estado como factor explicativo de la situación socioeconómica del Uruguay, abre su propia crisis sistémica que invalida –por insuficientes y onerosas– las propias medidas de intervención. El viejo antagonismo entre, por un lado, el Estado garantizador de los procesos de acumulación (libertad de mercado, desregulación de la economía y sustento al desarrollo de la tasa de ganancia) y, por el otro, lo estatal como mediación política que busca legitimidad (políticas sociales, redistribución, etc.), tiene que sustentar cualquier aproximación interpretativa que indague las razones sociológicas y económicas de la violencia y la criminalidad en el Uruguay.

2. DESIGUALDADES REGIONALES Y CRIMINALIDAD EN EL URUGUAY

Es un lugar común afirmar que la violencia es un fenómeno complejo de múltiples causas. Para mitigar su impacto, sería necesario identificar los numerosos factores asociados e implementar un conjunto de soluciones. Según este parecer, la lucha contra la violencia debe comenzar con un análisis tanto de los factores que la promueven (factores de riesgo), como de los factores que la inhiben (factores de protección). Cuanto más factores de riesgo presentes en una situación dada, mayor será la probabilidad de que la violencia se manifieste. Mientras se hallen más factores de protección, menor será esta probabilidad (BID, 1999).

Del mismo modo, dada la naturaleza de los fenómenos de la violencia y la criminalidad, muchos investigadores recomiendan un enfoque multicausal, el cual no busca establecer “la causa” de la violencia, sino el diagnóstico de los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia y que habitualmente actúan de manera simultánea (Guerrero, 1998). En este enfoque, la causalidad siempre se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se conjuguen al mismo tiempo, mayor será la probabilidad de comportamientos violentos.

El punto de vista multicausal o epidemiológico, ampliamente desarrollado en los últimos años en las investigaciones del BID, ofrece interesantes aportes descriptivos y metodológicos (Londoño y Guerrero, 1999). Sin embargo, insistimos que la batería de variables que conforma los “factores de

riesgo” no puede ser enunciada como mera “abstracción”. Las “probabilidades” y las “causalidades” (o multicausalidades) son herramientas del observador para clarificar una realidad que arraiga en una geografía humana y social. La comprensión de la violencia en América Latina no puede desprenderse de los procesos históricos ni de las especificidades de la estructura social.

Un indicador conceptual imprescindible para el abordaje de las sociedades latinoamericanas es la noción de *heterogeneidad*. El infinito mapa de la diversidad socioeconómica y cultural del continente -que la teoría de la modernización en su momento describió como “asincronía estructural”- nos obliga a relativizar las pretensiones legaliformes del análisis causal y de la perspectiva epidemiológica.

La violencia y la criminalidad en el Uruguay contemporáneo son un punto específico en esa cartografía latinoamericana. Si bien los homicidios, la violencia doméstica, los robos, el uso de armas y la prevalencia de factores como las drogas y el alcohol ocurren en todos los países de la región, sus manifestaciones, sus motivos, sus intensidades y sus consecuencias reconocen la necesidad de una lectura “interna”. Más allá de la extensión de las políticas de apertura económica y ajuste estructural, con sus tremendas secuelas de empobrecimiento y marginación, las respuestas violentas y criminales hallan en el Uruguay rasgos intransferibles en términos de control estatal, estructura social y deterioro del capital humano y social.

Los diversos informes internacionales aseguran que Uruguay es el país menos violento de América Latina. En el mismo sentido, hace décadas que las ciencias sociales observan a nuestro país como la sociedad más homogénea e integrada del continente. Una verdad incuestionable, que no obstante opaca la gravedad de los procesos recientes de desintegración social. Y como añadido, hay que señalar que la sociología uruguaya trabaja bajo el supuesto de un país más heterogéneo de lo que se cree.

Así, pues, en las páginas siguientes plantearemos la evolución de la violencia y la criminalidad en el Uruguay según distintos espacios regionales. La lectura de los indicadores se hará en función de las desigualdades territoriales del país, es decir, según la existencia de una tendencia creciente a las “divergencias interregionales”. La regionalización del país consiste en el hallazgo de sub espacios nacionales con rasgos similares a partir de la definición, sistematización e integración de un conjunto de indicadores socioeconómicos representativo de la estructura socioeconómica departamental y nacional.

De esta forma, la regionalización permitirá la identificación y el análisis de los agrupamientos departamentales con relativa “homogeneidad socioeconómica”. Permitirá, también, realizar una distribución espacial de los comportamientos violentos y criminales, especificando los grados de asociación entre el delito y la constelación socioeconómica regional.

No hay duda que los estudios regionales de este tipo resultan de extrema utilidad. En primer lugar, son el insumo para el diagnóstico de la heterogeneidad y son un freno para las afirmaciones generalizantes. Del mismo modo, las evidencias sectoriales o regionales son materia imprescindible a la hora de conformar políticas de desarrollo local¹⁰. El resultado de todo ello es la necesidad de abordar, además de las invariantes estructurales (demográficas o económicas), la dinámica y los procesos regionales, como por ejemplo la propia realidad delictiva a la luz de los cambios ocurridos en los últimos años en nuestro país.

En segundo lugar, los estudios regionales nutren de contenido a los debates sobre la globalización y la integración regional. Es un hecho que la llamada globalización impacta sobre las manifestaciones socioespaciales, transformando las matrices urbano-regionales y, fundamentalmente, las

10 Hay autores que sostienen que una política regional integral debe ser visualizada como una matriz que contiene cuatro vectores: 1) un vector correspondiente a la política de *ordenamiento territorial*; 2) un vector mostrando la política de *descentralización*; 3) un tercer vector correspondiente a la política de *fomento*; y 4) un vector más instrumental asociado con la coherencia *inter-regional*; ver Boisier, 1998.

estructuras socioeconómicas. A su vez, los procesos de integración regional -como el Mercosur- de-latan que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual, y la mayoría de ellas caen en la fragmentación económica, social y cultural. La combinación de estos procesos arroja efectos paradójicos, tales como la dialéctica entre la configuración de un “único espacio económico” y la existencia de “múltiples territorios” (Boisier, 1998).

En este sentido, las ciencias sociales uruguayas han logrado importantes niveles de acumula-ción. Sobre la base de información censal e infinidad de indicadores socioeconómicos, se ha realizado una interesante propuesta de regionalización del país (Veiga, 1991). El punto de partida de estos estudios es la existencia de nuevas tendencias en el esquema urbano regional en el contexto de las transformaciones productivas y socioeconómicas producidas durante los años setenta y ochenta. La conclusión más importante parece ir en la siguiente dirección: “sin duda que durante los últimos 15 años surgen pautas diferentes a las anteriores en términos de la localización de capitales, actividades productivas y población. Esta reversión de las tendencias de asignación de recursos, concentración socioeconómica, etc., ha implicado un crecimiento diferencial de ciertas áreas, emergiendo regiones o subespacios nacionales, de distinta naturaleza a las que históricamente habían existido en el país. Consecuentemente, se produjeron impactos y manifestaciones a nivel de la calidad de vida de la población afectada por estos cambios de diferente magnitud, según haya sido la influencia a que están sometidas” (Veiga, 1991, p.16).

En función de nuestros intereses de investigación, sustentamos tres afirmaciones básicas:

- Tanto la implantación de un nuevo modelo de acumulación como los procesos de descom-posición estructural -que implican desintegración social- se especifican en el plano de las desigualdades regionales internas.
- La evolución y dinámica regionales son impactadas diferencialmente por los procesos de globalización e integración comercial.
- El diagnóstico de los factores de riesgo operantes en la sociedad uruguayana tiene que encuadrarse en una estrategia de análisis que combine la macrorregionalización (a nivel del país) con la microrregionalización (por ejemplo, a nivel de la ciudad de Montevideo).

Si en este contexto se afirma que la mayoría de los delitos ha crecido en el Uruguay de los últimos años, entonces debemos preguntarnos: ¿qué distribución espacial ha tenido dicho crecimiento? A su vez, se deberán responder otras tantas cuestiones: ¿dónde se localizan ciertas modalidades delictivas?, ¿los delitos contra la persona son más probables en áreas de menor desarrollo diferencial?, ¿cuáles son las zonas de mayor densidad de suicidios?, ¿cómo se organizan regionalmente las respuestas estatales, medidas a través del trabajo policial?

2.1 El Uruguay heterogéneo

Una parte importante de la investigación sociológica uruguayana advierte sobre los profundos cambios ocurridos en la geografía socioeconómica del país. Aún en sociedades con altos niveles de equidad e integración social -como en su momento los tuvo el Uruguay- emergen en la década del noventa manifestaciones inequívocas de “fragmentación socioeconómica y cultural”.

Dado que estos procesos han asumido rasgos socioespaciales diferentes, se vuelve imprescindible la creación de un marco teórico y metodológico que regionalice al país. Hace unos años atrás, investigadores como Danilo Veiga han impulsado una interesante propuesta de regionalización. Esta consiste en la identificación y análisis de agrupamientos departamentales de relativa “homogeneidad socioeconómica”. Del mismo modo, la regionalización permite comprender los cambios registrados en las características básicas de la sociedad: concentración poblacional, mercado de empleo, desarrollo económico y calidad de vida de la población (Veiga, 1991).

A los efectos de la elaboración de un agrupamiento departamental o regional, se desarrollaron tres fases: en primer lugar, la selección de las variables socioeconómicas; en segundo término, el *análisis factorial* y la selección de las dimensiones de análisis; y por último, el análisis de *cluster* y la regionalización.

En efecto, además de la elección de 27 indicadores socioeconómicos -de probada confiabilidad y validez- el *análisis factorial* identificó 5 factores que en su conjunto explican el 80% de la varianza total de las variables. Ellos son: *diversificación socioeconómica, inmigración, educación, agroexportación, variación del empleo industrial*. Estos complejos procesos sociales son relativamente independientes entre sí y su combinación produce diferentes “estilos de desarrollo” y perfiles socioeconómicos departamentales (Veiga, 1991).

La regionalización propuesta tiene la virtud de ordenar diferencialmente el espacio socioeconómico del Uruguay. Como contrapartida, presenta el inconveniente de soslayar la heterogeneidad y las asimetrías intrarregionales e intradepartamentales.¹¹ Así, pues, exceptuando el departamento de Montevideo (el cual será considerado como región autónoma), se establecen las siguientes regiones:

REGIONES	DEPARTAMENTOS
Noreste	Artigas, Cerro Largo, Treinta y Tres, Rivera y Rocha
Suroeste	Colonia y San José
Centro	Flores, Florida, Tacuarembó, Durazno y Lavalleja
Litoral	Salto, Soriano, Paysandú y Río Negro
Sureste	Canelones y Maldonado

Cada una de las regiones definidas ofrece una serie de rasgos propios. En primer lugar, la región Sureste mantiene una posición privilegiada en el contexto nacional a partir de un alto nivel de *diversificación socioeconómica*. Esta circunstancia ha combinado su origen histórico, su inserción en el área metropolitana de Montevideo y su desarrollo industrial y turístico.¹² Otro aspecto relevante en la dinámica regional son las áreas de inmigración interna, fundamentalmente alrededor de Maldonado-Punta del Este y en la conurbación de Montevideo.

En segundo lugar, la región Suroeste ocupa también un lugar destacado con relación al resto del país. Los procesos de diversificación de su base productiva agroindustrial (lácteos, frutas y cereales) han configurado en la región un alto potencial de expansión del sector agroexportador, con significativa participación del empleo en dichas actividades y en industrias afines. En cuanto a los rasgos socioeconómicos, al igual que en la región Sureste, se impone aquí la distinción, por ejemplo en el departamento de San José, entre el área limítrofe con Montevideo y el resto del departamento.

11 "Una de las restricciones de este tipo de análisis, es que si deseamos trascender hacia niveles de desagregación de la información estadística menores -es decir a *nivel intradepartamental*-, deben utilizarse datos provenientes de fuentes diversas, que no son comparables entre sí en muchos casos; aunque son ciertamente útiles -y necesarios- para complementar y profundizar determinados aspectos a nivel departamental y regional (por ejemplo, censos agropecuarios). En tal sentido, existen otros enfoques metodológicos y de planificación e instrumentación de proyectos, tales como las Cuencas y áreas programáticas, que permiten complementar los diagnósticos departamentales con otros de naturaleza intradepartamental" (Veiga, 2000 p. 13).

12 En este punto, el departamento de Canelones es bien constatable: por un lado, la conurbación de Montevideo (Las Piedras, La Paz, Ciudad de la Costa, etc.), y por el otro el resto del departamento.

Por fin, hay que señalar que el Suroeste -junto con la región Sureste- presenta los niveles de vida más altos del país, medidos en este caso por el NBI (necesidades básicas insatisfechas)¹³.

En cambio, la llamada región Central es la que ostenta un menor desarrollo socioeconómico. Como consecuencia de su escasa diversificación socioeconómica y sus carencias en el nivel de vida de la población, se han producido graves procesos de “vaciamiento poblacional”. Esta región no ha tenido en años transformaciones sustantivas en su estructura socioeconómica, tal vez con la excepción de la Cuenca Lechera y algunas instalaciones industriales en Florida (Veiga, 2000 p. 14).

Por su parte, la región Litoral (los departamentos fronterizos con la Argentina) es la que ha tenido la mayor pérdida de posición relativa en el país. En estos departamentos ha disminuido el empleo en el sector industrial y se ha reducido la agricultura cerealera de exportación. A pesar del estancamiento en la capacidad de atracción poblacional, el Litoral mantiene un significativo potencial agropecuario y exportador.

Por último, el Noreste es el área que experimentó los mayores cambios, fundamentalmente en las décadas del setenta y ochenta. Si bien en los noventa tal dinamismo se frenó, la diversificación económica y la atracción poblacional -que también es resultado de una estructura de precios favorables con Brasil- ponen en evidencia el alto potencial agroexportador de la región. No obstante, el Noreste es la zona más heterogénea y la que ofrece peores niveles de calidad de vida.

Esta regionalización del país, que será especificada y ponderada en páginas posteriores, reconoce un par de sentencias de carácter legaliforme: en primer lugar, se ha descubierto una estrecha correlación entre la dinámica poblacional y migratoria y las formas de organización de la producción rural; en segundo lugar, hay además una alta asociación entre el crecimiento de la urbanización y el caudal inmigratorio de cada región (Veiga, 1991). Sea lo que fuere, el mapa socioeconómico del Uruguay es producto de la confluencia de diversos procesos ocurridos en las últimas décadas, tales como la relocalización de actividades económicas, la expansión agroindustrial, la progresiva urbanización, la terciarización de la fuerza laboral, etc. Es un hecho que estas tendencias acarrearán diferentes consecuencias “espaciales” y transforman la configuración urbano-regional del país.

2.2 Delitos y espacios regionales

El delito y el crimen se presentan como conceptos amplios. En esencia, remiten a una acción individual que cae dentro de una tipificación jurídico-penal. Como problema de fondo hay que señalar que nunca se conoce la cantidad de delitos que se cometen en una sociedad. Es imposible para el Estado y los organismos de control reconstruir con precisión el volumen total de hechos de naturaleza delictiva, más allá de la exactitud con la cual se pueden registrar modalidades extremas, como es el caso de los homicidios.

Sin entrar en discusiones sustantivas sobre la historicidad de los procesos de control social -lo que supone una resolución inequitativa de múltiples conflictos sociales-, el investigador se enfrenta al problema de las evidencias para analizar los fenómenos de la violencia y la criminalidad. Y aquí emergen las tan mentadas “estadísticas criminales”, sin dudas las más resbaladizas y desconfiables de las estadísticas sociales. Las razones de esta realidad son muchas: en primer lugar, como fue dicho, el grueso de la información criminal recoge situaciones “denunciadas” por las propias víctimas o damnificados, con lo cual se pierde una importante porción de hechos no denunciados; en segundo lugar, de alguna manera las estadísticas oficiales reflejan un tipo de realidad creada por el propio Estado y sus aparatos de punición-control, motivo por el cual muchos renglones de información

13 La información del año 2000 asegura que Colonia es uno de los departamentos con mejores índices de niveles de vida del Uruguay.

deben interpretarse a mitad de camino entre “hechos ocurridos” e “indicadores de comportamiento estatal”; por último y complementariamente, el proceso de producción y difusión de la información criminal entraña un conjunto de “filtros” y “decisiones” de los aparatos policial y penal, en la medida que se trata de instituciones sociales complejas –y por ello mismo, actores relevantes del conflicto socio-político- sometidas al escrutinio de la opinión pública.

Desde el momento en que se pretende una macrorregionalización del país, no hay otra opción metodológica que contar con los datos producidos por los organismos competentes. Asumiendo todos los riesgos correspondientes, nuestro análisis se basará en la información suministrada por el Departamento de Sistemas del Ministerio del Interior. Dicha información se dividirá en los siguientes rubros:

1. **Hechos denunciados.** Los datos agrupados permiten distinguir tres grandes categorías: delitos *contra la persona* (lesiones, homicidios, sexuales¹⁴), *delitos contra la propiedad* (hurtos, rapiñas, daños) y *faltas* (contravenciones de distinta índole que no llegan a tipificarse como delitos).
2. **Hechos Policiales.** Entre los muchos tipos de hechos policiales que se registran, a los efectos de esta investigación se ha seleccionado un tipo de muerte violenta: los suicidios.
3. **Gestión Policial.** Tanto a través de la evolución de la cantidad de personal asignado a las tareas de seguridad como de la información de actuación policial sobre las personas, se pretende una aproximación al trabajo institucional y a las respuestas específicas de intervención estatal.

Por otra parte, hay que advertir que la elaboración de los cuadros se realizó en base a tasas. Sustituir valores absolutos por la cantidad de hechos en función de la población residente (para todos los años, la cantidad de población de calculó a partir de la tasa media de crecimiento intercensal) comporta innumerables ventajas: por un lado, permite la comparación ponderada de los desempeños delictivos entre las distintas regiones del país; por el otro, habilita el cotejo de la realidad uruguaya con idénticos indicadores a nivel internacional.

Finalmente, al momento de analizar la evolución delictiva en el Uruguay y en sus regiones, es conveniente el ensayo de una serie de reflexiones generales:

1. Tal como fue señalado, las tasas de violencia y criminalidad en el Uruguay son de las más bajas de América Latina. La comparación de las tasas de homicidios, por ejemplo, delata la posición relativamente favorable del país. Sin embargo, el Uruguay tiene una alta presencia tanto en el desempleo urbano abierto como en el porcentaje de jóvenes urbanos de 13 a 17 años que ni estudian ni trabajan. Además, es un hecho incuestionable que en el Uruguay de los últimos años se han incrementado los índices de violencia y criminalidad.
2. Algunas investigaciones han demostrado que, en la larga duración uruguaya, las cifras sobre criminalidad han sido particularmente sensibles a las dinámicas político-estatales. Durante décadas, esta dimensión ha neutralizado el impacto causal e inmediato de los factores socioeconómicos. Por ejemplo, las crisis socioeconómicas no tenían una traducción necesaria en mayor delincuencia. Y al contrario, los años de mayor prosperidad e integración social del país computan sorprendentes niveles de criminalidad (Paternain, 1995).
3. El proceso de restauración democrática en el país, cristalizado en marzo de 1985, fue acompañado por una explosión en la ocurrencia de ciertos tipos de delitos, fundamentalmente los hurtos y las rapiñas (robo con violencia sobre las cosas o las personas), aunque sin olvidar las lesiones y los homicidios.

14 En este punto, la información del Ministerio del Interior adolece de graves problemas de clasificación. Por lo pronto, los delitos sexuales suelen computarse en casi todas las estadísticas de forma independiente. Del mismo modo, faltan otras figuras relevantes dentro de la categoría “contra la persona”, como por ejemplo la Violencia Doméstica, las Riñas, los Abusos, la Omisión de Asistencia, etc.

4. Estudios preliminares y fragmentarios sostienen la siguiente hipótesis: a mayor desarrollo socioeconómico regional, mayor cantidad de delitos sexuales, de droga y contra la propiedad. Y a la inversa: a menor desarrollo socioeconómico, mayor cantidad de homicidios y lesiones.

En definitiva, la información que ofrecemos está referida al desempeño delictivo de las distintas regiones en los últimos 12 años, es decir, en el tiempo de profundización del nuevo modelo de acumulación en el Uruguay. No hay que perder de vista que la regionalización tiene como soporte a la información socioeconómica, en tanto las evidencias delictivas obedecen a la clasificación estatal del comportamiento individual. Aquí postulamos lo siguiente: en el contexto del nuevo modelo de acumulación, los aparatos estatales se ven desbordados por la violencia y la criminalidad. La realidad económica y social contemporánea redirecciona en sentido negativo los índices de delincuencia. En ese proceso, el Estado se hunde en una crisis sin remedio, dejando en evidencia la existencia de regiones y zonas del país más afectadas que otras.

a. Delitos

En términos absolutos, los delitos contra la propiedad son los más frecuentes, y dentro de éstos los que más acontecen son los hurtos. En el 2001, hubo en el Uruguay 89.307 delitos contra la propiedad, de los cuales 68.833 fueron hurtos. Esta realidad se reproduce en todas las regiones del país.

Cuadro 1. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Uruguay

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	30,4	23,3	6,5	25,9	21,9	17,1	8,1	17,7	7,9
1991	32,5	24,5	6,1	26,7	22,7	17,6	7,9	19,8	7,3
1992	30,5	22,4	5,7	20,8	22,1	17,5	7,8	20,4	6,3
1993	33,0	21,9	7,3	23,6	19,9	15,8	9,8	16,3	5,2
1994	34,2	22,1	5,9	22,4	19,9	14,7	9,7	15,7	5,6
1995	33,8	21,4	6,0	24,4	22,5	17,2	14,4	18,6	5,2
1996	37,8	22,2	6,5	29,2	22,3	16,3	16,9	15,6	5,6
1997	42,3	23,3	7,6	23,7	23,5	16,3	18,0	13,4	6,3
1998	44,9	21,6	7,6	24,8	22,5	15,4	12,9	18,9	5,2
1999	50,1	29,8	6,7	24,3	24,1	16,7	16,4	21,0	5,4
2000	53,0	28,2	6,6	28,6	25,9	18,3	21,3	21,5	5,3
2001	56,1	28,0	6,7	28,1	27,5	21,2	18,9	22,1	5,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

Sin embargo, a la hora de observar las tasas (Cuadro 1), apreciamos que, para todos los delitos, las mismas han subido en los últimos doce años, y particularmente en los últimos tres. A su vez, el delito que más ha crecido a nivel nacional ha sido la rapiña.

Si bien los delitos contra la persona no son tan frecuentes (apenas alcanzan los 19.000 en el 2001), ha sido notable su incremento, sobre todo a partir de 1997. Lamentablemente, la información existente no logra desagregar los delitos que más han contribuido a tal aumento, en la medida que el homicidio pesa poco y se ha mantenido relativamente constante. Es evidente que emerge otro tipo de violencia asociada al ámbito doméstico, a las riñas y a los distintos tipos de lesiones¹⁵.

Si se mira con atención el Cuadro 1, se advertirá que cada figura delictiva tiene su punto de

inflexión: contra la persona (96-97), lesiones (98-99), sexuales (95-96), hurtos (2000-2001), rapiñas (94-95) y daños (97-98). Con un poco de riesgo, esto significaría una suerte de empuje escalonado o complementario: todos los delitos tienden a subir, pero lo hacen en momentos diferentes. Este razonamiento podría ilustrarse con el crecimiento de los homicidios en los primeros seis meses del 2002: tal vez el 2001-2002 sea el punto de inflexión para un delito que ha modificado muy poco su pauta de evolución. Sea lo que fuere, hay que insistir con que la clasificación no es lo suficientemente amplia como para conclusiones más exigentes, y siempre hay que contar con los sesgos introducidos por la fuente y con los clásicos problemas de subregistro.

El efecto de crecimiento sostenido y escalonado tiene su complemento en la disminución proporcional de las *faltas*. De un hecho leve se pasa a otro más grave, así como del hurto se pasa a la rapiña. En este punto, sería interesante indagar si hay una idéntica transición entre las lesiones, la violencia doméstica y los homicidios.

A nivel nacional, las conclusiones son claras: todos los renglones de delitos aumentan sus tasas; no siempre lo hacen al mismo tiempo, aunque en los últimos tres años el empuje resulta más homogéneo; los que más han crecido son los delitos más graves, y por lo tanto los que generan más daño y violencia social.

¿Qué acontece con las distintas regiones? En primer lugar, se impone una lectura del departamento de Montevideo, la región más poblada del país y con los mejores niveles de desarrollo socioeconómico. Como es fácil adivinar, Montevideo es la zona que concentra en términos absolutos la mayor cantidad de delitos. Del mismo modo, en prácticamente la totalidad de los rubros sus tasas están por encima de las tasas nacionales (Cuadro 2). Esto es muy claro en los delitos contra la propiedad, y en especial en el caso de las rapiñas (para el 2001 hay 39 rapiñas en Montevideo cada 10.000 habitantes, y 19 en todo el país). Montevideo es la región del Uruguay que a lo largo de todo el periodo ha tenido la mayor cantidad de rapiñas cada 10.000 habitantes.

Cuadro 2. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Montevideo

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	42,0	33,4	6,2	36,5	29,1	20,7	16,5	30,4	9,0
1991	39,2	33,2	6,5	35,9	30,5	21,6	16,0	32,5	7,5
1992	40,3	31,5	5,5	25,4	29,2	20,2	16,5	32,8	5,8
1993	40,9	28,1	7,7	27,8	25,8	19,0	20,7	28,0	3,6
1994	43,1	28,3	7,1	25,3	26,1	17,5	20,5	25,2	3,2
1995	37,4	22,1	6,8	30,1	29,3	20,5	31,0	21,7	3,7
1996	36,9	20,5	7,6	26,3	27,9	18,9	37,0	20,0	5,0
1997	40,9	20,1	9,1	27,1	29,4	20,0	37,7	18,9	5,7
1998	46,6	17,8	8,1	30,8	29,1	20,7	25,4	22,5	4,0
1999	50,0	30,9	7,7	26,8	32,5	23,1	33,7	25,5	4,0
2000	48,6	22,1	7,5	39,1	30,6	20,8	43,3	22,0	3,6
2001	52,7	18,4	7,6	31,5	32,8	23,6	38,9	21,3	3,6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes. * Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

En términos evolutivos, Montevideo muestra tres rasgos principales: mayor porcentaje de disminución de lesiones, un significativo aumento de las rapiñas y la única región que ha tenido variación negativa en el delito de daños (Cuadro 8). Los únicos delitos que han tendido a la suba han sido las rapiñas, los homicidios y los hurtos. En todos los demás (incluyendo las faltas) el porcentaje de variación ha presentado signo negativo.

Sin embargo, la región que ostenta los resultados más impactantes es el Sureste (Cuadro 3). Para el 2001, es la región con tasas más altas en los siguientes rubros: contra la persona en general, lesiones, contra la propiedad, hurtos y daños. Los porcentajes de variación que se presentan en el Cuadro 8 añaden más espectacularidad a los cambios. El agrupamiento de departamentos más desarrollado del país registró un 838% de aumento en los delitos contra la persona (pautado esencialmente por el incremento de lesiones), y es la zona que más ha crecido en los delitos sexuales, contra la propiedad en su conjunto, hurtos, rapiñas, daños y faltas. En síntesis, la verdadera novedad delictiva del país hay que localizarla en el Sureste.

Y las posibles explicaciones son muchas. En primer lugar, se trata de una región heterogénea y compleja, con un porcentaje relevante de población residente en las adyacencias de Montevideo (zona metropolitana). Los procesos de movilidad poblacional han sido una de las notas características de las últimas décadas. Ante esto, no debe descartarse la extensión de núcleos y modalidades delictivos propios de la capital del país. Esto permitiría afirmar que a mayor desarrollo socioeconómico dentro de la nueva pauta de acumulación, y a mayor densidad social, mayor probabilidad de aumento de las tasas delictivas. Pero en segundo lugar, hay un motivo metodológico: las tasas se calculan en base a la población residente y se proyectan a partir de los censos de población y vivienda. Se sabe que durante los meses estivales, en Canelones y Maldonado aumenta considerablemente la población flotante, circunstancia que de algún modo podría atenuar las tasas de delitos. No obstante ello, los porcentajes de variación son muy elevados como para no sospechar importantes recomposiciones de la matriz social y demográfica de la región. Concomitantemente, hay que evaluar formas de expansión socioeconómica regional con fuerte desigualdad social, y con insuficiente cobertura en términos de recursos estatales y comunitarios.

Cuadro 3. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Región Sureste

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	9,7	5,7	5,6	17,4	22,5	23,7	2,6	5,1	2,3
1991	10,1	6,0	3,7	18,1	23,0	22,2	1,9	7,4	2,2
1992	10,7	7,1	5,0	19,3	24,7	22,9	1,5	12,3	3,5
1993	21,3	15,2	6,1	31,4	24,6	23,2	2,4	10,0	3,0
1994	30,3	15,8	3,0	33,9	23,9	21,9	2,7	14,8	3,7
1995	34,5	17,7	4,6	37,0	27,0	24,6	3,3	15,2	3,6
1996	46,1	24,3	5,6	28,6	26,1	22,6	4,0	16,4	3,3
1997	62,4	22,5	6,8	28,9	30,0	19,6	8,0	20,8	3,7
1998	67,3	21,4	7,3	29,3	27,1	13,9	8,5	20,6	3,9
1999	76,5	30,0	4,7	33,4	27,7	15,2	8,0	23,3	4,5
2000	83,6	35,3	4,9	36,0	36,0	25,7	13,0	32,7	4,0
2001	91,0	45,1	6,4	36,0	41,0	33,8	9,6	35,4	3,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

Por su parte, el resto de las regiones del país ofrece guarismos que están muy lejos de las regiones comentadas. De algún modo, el Suroeste y el Litoral ocupan una posición intermedia desde el punto de vista delictivo (Cuadros 4 y 5). También en estos casos los porcentajes de variación son considerables. Ambas regiones incrementan los delitos contra la persona (más el Litoral que el Suroeste) y contra la propiedad (más el Suroeste que el Litoral). Como dato contrastante, tenemos que las rapiñas aumentan casi un 100% en el Suroeste y disminuyen un 33% en el Litoral (Cuadro 8). Pero uno de los datos más llamativos es el 75% de variación de los homicidios en el Suroeste: si en 1990 se cometían casi 3 homicidios cada 100.000 habitantes, en el 2001 se cometieron casi 5. De suyo, el Litoral evoluciona en sentido contrario: 8,6 homicidios cada 100.000 habitantes en 1990 y 4,3 en el 2001.

Cuadro 4. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Región Suroeste

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	13,7	10,3	2,8	18,4	8,4	7,5	1,1	6,0	2,7
1991	17,5	15,6	6,5	18,4	9,1	8,2	1,2	6,8	4,1
1992	14,6	12,2	2,3	19,4	6,9	6,2	0,8	4,8	2,4
1993	15,7	12,4	4,6	16,6	6,5	5,8	1,6	4,7	2,6
1994	16,8	13,2	3,7	9,2	6,4	5,3	0,8	4,9	3,2
1995	16,7	14,5	2,8	8,8	7,6	6,7	0,7	9,5	2,3
1996	22,4	21,6	5,1	7,4	10,9	9,4	2,0	11,2	3,9
1997	31,8	27,6	6,0	28,4	10,6	8,4	2,5	12,5	4,5
1998	24,2	20,2	6,4	15,0	10,1	7,9	2,5	13,2	3,1
1999	31,8	28,3	3,2	18,4	11,1	8,4	2,6	16,6	3,0
2000	30,1	28,5	4,0	6,7	11,2	9,0	2,2	12,9	1,6
2001	29,3	25,9	4,9	21,0	12,2	10,0	2,1	12,5	1,5

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

Cuadro 5. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Región Litoral

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	19,9	15,6	8,6	23,2	17,7	13,2	2,7	9,7	12,7
1991	35,1	17,0	7,2	28,1	17,0	12,4	3,5	12,5	12,2
1992	32,5	15,4	5,0	15,7	15,4	18,5	1,8	11,5	12,1
1993	32,3	12,4	7,7	11,9	12,6	9,4	1,7	6,0	12,6
1994	32,5	14,6	5,2	12,1	13,5	9,5	1,6	7,5	13,7
1995	30,9	18,4	6,3	12,1	16,6	13,0	3,9	13,4	10,2
1996	38,9	22,6	4,1	40,3	17,5	13,0	1,2	13,7	8,8
1997	37,8	27,8	5,5	14,5	18,4	15,0	1,2	18,4	10,9
1998	32,5	25,8	6,5	13,1	16,5	13,7	0,9	15,5	8,7
1999	38,8	25,7	4,9	13,6	17,0	12,5	0,7	15,3	9,2
2000	52,6	29,0	6,2	10,5	22,8	16,4	1,0	18,8	11,6
2001	47,4	29,4	4,3	13,4	22,9	18,2	1,8	18,6	10,9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas - Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

Finalmente, las dos regiones menos desarrolladas reproducen un esquema más tradicional de evolución delictiva, es decir, con una presencia más importante de delitos contra la persona y bajos guarismos en los delitos contra la propiedad (Cuadros 6 y 7). El Noreste es la única región del país que en los últimos doce años ha bajado sus tasas delictivas en los rubros más importantes. Su singularidad consiste en tener la mayor cantidad promedio de homicidios cada 100.000 habitantes (a pesar de haber tenido un % de variación más bajo que el de Montevideo, el Sureste y el Suroeste).

Cuadro 6. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Región Noreste

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	45,3	33,1	7,7	13,6	13,4	10,3	1,4	9,5	9,2
1991	53,5	35,4	8,0	19,2	13,4	12,4	1,3	10,2	10,4
1992	36,7	27,1	11,4	17,8	15,7	12,1	1,3	10,2	9,7
1993	40,8	25,5	10,6	20,0	12,3	10,7	1,5	10,2	7,9
1994	29,1	23,1	8,5	20,2	11,9	9,2	1,3	8,6	8,3
1995	33,9	29,0	9,0	13,8	12,9	10,6	1,0	9,6	8,6
1996	43,3	27,3	8,0	44,4	15,0	10,1	1,2	7,0	7,6
1997	35,2	27,6	8,2	19,8	13,6	9,9	1,2	10,0	8,9
1998	35,9	27,2	9,5	18,1	11,7	9,6	1,1	11,5	7,7
1999	42,9	31,8	9,7	18,5	11,7	10,2	2,2	12,7	8,7
2000	46,3	35,1	6,7	15,3	13,3	10,7	0,8	12,8	7,5
2001	43,1	32,0	8,5	17,7	12,8	11,5	1,2	17,4	7,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes.

Cuadro 7. Tasas de delitos y faltas.* 1990-2001. Región Central

AÑO	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
1990	23,6	18,1	8,5	18,1	13,6	9,1	0,6	13,3	10,0
1991	26,4	22,4	5,5	15,3	15,2	10,2	1,3	16,6	8,9
1992	25,3	20,6	4,4	13,6	12,5	8,8	0,4	15,5	5,5
1993	23,6	21,1	5,4	14,0	12,0	8,6	0,8	17,4	6,0
1994	22,9	20,2	5,8	11,6	12,2	8,1	1,2	14,3	8,6
1995	31,6	24,6	3,4	14,0	12,8	8,7	0,6	35,2	6,6
1996	28,1	19,7	5,1	26,6	15,5	9,2	0,8	15,1	7,1
1997	31,9	25,3	5,4	11,6	13,4	8,8	0,9	16,5	6,7
1998	36,5	28,0	6,1	19,1	13,7	8,7	1,1	17,1	7,5
1999	36,6	29,0	7,1	19,7	13,3	10,0	0,5	17,0	6,3
2000	40,6	33,0	7,8	21,8	15,9	11,6	1,1	18,2	7,9
2001	51,8	34,6	4,1	34,3	13,7	10,8	0,8	17,6	6,3

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

* Homicidios y Delitos sexuales cada 100.000 habitantes.

* Contra la Persona, Lesiones, Rapiñas y Daños cada 10.000 habitantes.

* Contra la Propiedad, Hurtos y Faltas cada 1.000 habitantes

A su vez, el Centro tiene una distribución reciente bastante similar el Noreste (aunque gravitan menos los homicidios y más los delitos sexuales). Sin embargo, el comportamiento evolutivo es marcadamente distinto: aumentan sensiblemente los delitos contra la persona (en especial las lesiones y los sexuales), desciende en casi un 52% el homicidio, y es muy significativo el incremento de las rapiñas (33%), en una región caracterizada tradicionalmente por las tasas más bajas en ese renglón.

Cuadro 8. Porcentaje de Variación (1990-2001) de Delitos y Faltas por Regiones

REGIONES	CONTRA PERSONA	Lesiones	Homicidios	Sexuales	CONTRA PROPIEDAD	Hurtos	Rapiñas	Daños	FALTAS
Montevideo	25,5	-44,9	22,6	-13,7	12,7	14	135,8	-29,9	-60
Sureste	838,1	691,2	14,3	106,9	82,2	42,6	269,2	594,1	65,2
Suroeste	113,9	151,5	75	14,1	45,2	33,3	90,9	108,3	-44,4
Litoral	138,2	88,5	-50	-42,2	29,4	37,9	-33,3	91,8	-14,2
Noreste	-4,9	-3,3	10,4	30,1	-4,5	11,7	-14,3	83,2	-15,2
Centro	119,5	91,2	-51,8	89,5	0,7	18,7	33,3	32,3	-37
País	84,5	20,2	3,1	8,5	25,6	24	133,3	24,9	-35,4

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

Por fin, el Cuadro 9 establece un conjunto de correlaciones entre ciertos delitos y las 6 regiones que componen el país. El resultado es bien interesante: mientras que los vínculos entre regiones y delitos son inciertos para los delitos contra la persona, se profundizan plenamente para los casos de los delitos contra la propiedad. En el año 1990 no hay correlación entre regiones y lesiones, es decir, que las tasas varían con independencia de su localización espacial. Cinco años después se consolida una correlación de signo negativo: a mayor desarrollo socioeconómico, menores tasas de lesiones. Este cambio estuvo marcado por el aumento de las tasas en el Centro y la disminución de las mismas en Montevideo. Por su parte, para el 2001 la correlación se vuelve menos nítida, en la medida que la continua tendencia al alza en el Centro se neutraliza con el incipiente crecimiento de las lesiones en el Sureste.

Cuadro 9. Correlaciones entre regiones y delitos. 1990, 1995 y 2001

REGIONES	Lesiones			Homicidios			Hurtos			Rapiñas		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001	1990	1995	2001	1990	1995	2001
Montevideo	33,4	22,1	18,4	6,2	6,8	7,6	20,7	20,5	23,6	16,5	31	38,9
Sureste	5,7	17,7	45,1	5,6	4,6	6,4	23,7	24,6	33,8	2,6	3,3	9,6
Suroeste	10,3	14,5	25,9	2,8	2,8	4,9	7,5	6,7	10	1,1	0,7	2,1
Litoral	15,6	18,4	29,4	8,6	6,3	4,3	13,2	13	18,2	2,7	3,9	1,8
Noreste	33,1	29	32	7,7	9	8,5	10,3	10,6	11,5	1,4	1	1,2
Centro	18,1	24,6	34,6	8,5	3,4	4,1	9,1	8,7	10,8	0,6	0,6	0,8
Correlaciones	-0,05	-0,51	-0,27	-0,57	0	0,30	0,75	0,72	0,70	0,71	0,69	0,77

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

El caso del homicidio es igualmente inespecífico, aunque por razones diferentes. Por lo pronto, en 1990 la correlación entre regiones y homicidios era alta y negativa. Para el 2001, la correlación se hace positiva, puesto que bajan las tasas del Centro y aumentan las de las regiones más desarrolladas. La correlación no se vuelve más contundente en la medida en que el Noreste mantiene las tasas de homicidios más altas del país.

Por el contrario, los hurtos y las rapiñas –a lo largo de los doce años- presentan correlaciones altas y positivas. A mayor desarrollo socioeconómico regional, mayores tasas de hurtos y rapiñas. Esta conclusión tan evidente como sencilla requiere interpretaciones de diversa índole. Las tendencias del crimen a reproducirse en amplios espacios urbanos, las intrincadas dinámicas de exclusión y fragmentación sociales, acompañadas del crecimiento de las tasas de urbanización y del escaso desarrollo local en el Uruguay, los abismos entre las aspiraciones y las realizaciones –que se potencian en sociedades de comunicación-, son algunas de las líneas tentativas para el análisis. Son también las puntas de lanzas para transitar de una macrorregionalización a una microrregionalización, en donde las heterogeneidades intrarregionales añadirán nuevas evidencias.

b. Suicidios

Siendo uno de los temas clásicos de la sociología, el suicidio ha tenido escaso abordaje en las ciencias sociales uruguayas. En tanto un tipo de muerte violenta, su naturaleza social es de prioritaria importancia para evaluar las relaciones entre los comportamientos individuales y la producción colectiva de violencia. Sabiendo que las tasas de muertes voluntarias no respetan estratos sociales, asumiendo que los hombres se matan en mayor proporción que las mujeres, así como los de edad madura lo hacen en mayor medida que los jóvenes, los suicidios generan todo tipo de enigmas causales y de apreciaciones prejuiciosas.

A los hechos de nuestro capítulo, los suicidios se consideran tanto síntomas de procesos de desintegración individual como manifestaciones de una violencia que repercute negativamente sobre la conciencia moral de la sociedad. En cualquier caso, la amplitud de la información producida por las instituciones de control-punición no permite demasiado margen interpretativo. Por lo pronto, el Cuadro 10 nos revela que las tasas de suicidios han aumentado en el Uruguay. Si en 1990 se quitaban la vida 12 personas cada 100.000 habitantes, en el 2001 lo hacen 17 personas. Como es sencillo deducir, la cantidad de personas que termina con su vida está muy por encima de los homicidios (en el 2001 son 17 frente a 6,7).

Cuadro 10. Tasas de Suicidios por regiones.* 1990-2001

AÑO	País	Montevideo	Sureste	Suroeste	Litoral	Noreste	Centro
1990	12,1	9,2	11,4	12,9	11,0	16,0	22,8
1991	12,9	9,1	11,7	20,7	13,2	17,8	20,1
1992	13,3	11,3	13,7	18,9	8,8	16,5	19,1
1993	13,1	11,5	9,5	15,2	14,3	14,4	22,8
1994	14,0	12,0	13,5	18,4	12,7	13,6	22,8
1995	14,6	12,2	16,7	18,0	11,0	18,4	18,4
1996	13,2	10,2	17,5	15,7	10,2	13,3	20,5
1997	14,7	10,9	21,0	16,0	13,4	15,1	20,1
1998	16,6	11,6	21,8	22,3	20,7	18,1	18,0
1999	14,8	11,2	20,4	20,8	11,1	15,7	19,1
2000	18,1	12,2	27,8	24,3	17,0	19,7	22,1
2001	17,0	17,0	15,6	21,9	15,3	18,5	15,6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto. Sistemas-Ministerio del Interior.

* Suicidios cada 100.000 habitantes.

Mientras que Montevideo ha sido la región que ha tenido el más grande porcentaje de variación (84,8%), en el 2001 el Suroeste se ha quedado con la tasa más alta del país (21,9 personas cada

100.000 habitantes). Otro comportamiento llamativo es el del Centro. En doce años, es la única región del país que bajó las tasas de suicidios (Cuadro 11): pasó de ser la región líder en 1990 con casi 23 suicidios cada 100.000 habitantes a poseer tasas por debajo del promedio nacional en el 2001.

Cuadro 11. Porcentaje de variación
(1990-2001) por regiones

	Suicidios
Montevideo	84,8
Sureste	36,8
Suroeste	69,8
Litoral	39,1
Noreste	15,6
Centro	-32
País	40,5

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto. Sistemas-MI.

De suyo, el Cuadro 10 también deja al desnudo que las tasas se incrementaron en los últimos tres años, o sea, en los años de recesión y crisis socioeconómica sin precedentes en la historia contemporánea del Uruguay. Al respecto, impactan los datos para el año 2000, esencialmente en las regiones mejor posicionadas del país: el Sureste, el Suroeste y el Litoral.

Cuadro 12. Correlaciones entre regiones y suicidios.
1990, 1991 y 2001

REGIONES	SUICIDIOS		
	1990	1995	2001
Montevideo	9,2	12,2	17,0
Sureste	11,4	16,7	15,6
Suroeste	12,9	18,0	21,9
Litoral	11,0	11,0	15,3
Noreste	16,0	18,4	18,5
Centro	22,8	18,4	15,6
Correlaciones	-0,90	-0,47	0,10

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-Ministerio del Interior.

Por último, el Cuadro 12 muestra las correlaciones entre regiones socioeconómicas y suicidios. Los resultados son en extremo elocuentes. En 1990, la pauta de relación seguía caminos tradicionales: a mayor desarrollo socioeconómico, menores tasas de suicidios. Conforme pasan los años, la correlación se va apagando, hasta desaparecer con los datos del 2001. El aumento de Montevideo y el descenso del Centro permiten que las tasas de suicidios tengan una distribución más homogénea a lo largo del país. Semejante transformación no es fruto de la casualidad. El incuestionable fracaso del nuevo modelo de acumulación no sólo hay que medirlo en términos económico-productivos. Las tasas de delitos y suicidios son un testimonio quemante acerca de la desintegración de la sociedad uruguaya.

c. Gestión Policial

La última dimensión que consideraremos desde el punto de vista de la regionalización será la “gestión policial”. En este caso, podremos observar las respuestas institucionales específicas frente a las variaciones de las tasas de criminalidad. A tales efectos, el comportamiento de la Policía –y en parte también del Poder Judicial- será reconstruido preliminarmente a través de dos variables: por un lado, la cuantificación de la actuación policial, la que registra el número total de detenidos en un año y el número de remitidos (es decir, la cantidad de personas finalmente procesadas por la justicia); por el otro, tendremos las tasas del personal policial asignado a tareas de seguridad (tanto el total de efectivos como la cantidad de personal propiamente ejecutivo).

Es un hecho que por medio de estas dos variables convencionales es imposible una reconstrucción rigurosa de los niveles de eficiencia y transformación institucional de la Policía en el Uruguay. Pero al menos servirá para buscar algunas correspondencias entre cambios sociales, comportamientos individuales y reacciones estatales. Y servirá también para ponderar si las instituciones de control tienen un perfil homogéneo a lo largo y ancho del país.

Cuadro 13. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Uruguay

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	28,5	2,1
1991	26,5	2,2
1992	24,6	1,9
1993	26,4	2,1
1994	25,1	1,8
1995	24,7	1,7
1996	25,1	2,0
1997	25,0	1,9
1998	23,3	1,9
1999	23,7	2,2
2000	25,4	2,3
2001	19,7	2,7

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto. Sistemas/MI.

* Cada 1.000 habitantes.

Cuadro 14. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Montevideo

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	43,9	2,5
1991	39,4	2,4
1992	36,6	2,1
1993	38,7	2
1994	36,7	2
1995	36	2
1996	35,6	2,1
1997	35,9	2,3
1998	33,3	2
1999	33,8	2,3
2000	36,1	2,5
2001	21	2,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto. Sistemas/MI.

* Cada 1.000 habitantes.

En efecto, el Cuadro 13 delata un doble movimiento. Los detenidos por todo concepto por la Policía tienen su tasa más alta en el año 1990: 29 personas por 1.000. Luego de doce años, la tasa cae a casi 20 por mil. Sin duda que este notable descenso en el 2001 a nivel nacional está pautado por la realidad de Montevideo (Cuadro 14). Pero al mismo tiempo la tasa de remitidos por la Justicia penal –aquellos procesados por responsabilidad en un hecho delictivo- registró un aumento del orden del 29%.

Tenemos, pues, tres columnas de evidencias: la cantidad de delitos denunciados aumenta, los detenidos caen y los procesados por la justicia son más en el 2001 que en 1990. ¿Puede señalarse que la Policía es más eficiente, al lograr mayor cantidad de procesamientos con menos detenidos? Una respuesta justa y exacta demandaría trabajar con otra información y evaluar además los cambios legales y las presiones controladoras y punitivas de la propia opinión pública. En cualquier caso, hay que decir lo siguiente: en primer lugar, y con independencia de la cantidad de detenidos, el % de cre-

cimiento de los delitos denunciados ha sido mayor que el incremento de los remitidos por la justicia; y en segundo lugar, las conclusiones deben suavizarse puesto que el descenso en la cantidad global de detenidos se apoya esencialmente en la información de Montevideo para el 2001.

Cuadro 15. Tasas de actuación policial sobre personas.*
1990-2001. Región Sureste

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	11,8	1,6
1991	11,7	1,9
1992	15,2	1,5
1993	17,4	1,8
1994	16,9	1,8
1995	15,7	1,5
1996	16,8	1,7
1997	15,4	1,7
1998	15,8	1,8
1999	15,8	2,6
2000	16,2	2,5
2001	18,8	2,7

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto.Sistemas/MI.

* Cada 1.000 habitantes.

Al respecto, no todas las regiones se desempeñan de la misma manera. Mientras que el Sureste, el Suroeste y el Litoral acompañan el aumento de delitos con más detenidos y remitidos, el Noreste y el Centro evolucionan en sentido contrario (Cuadros 15 a 19). Frente a la mayor criminalidad, el Sureste es la región con mayor porcentaje de variación de personas detenidas (69%). Por su parte, la reacción judicial tuvo en el Litoral su pico máximo: los remitidos crecieron allí en doce años un 72%. Sin embargo, los datos para el Noreste y el Centro vuelven a sorprender: en los dos casos hay descensos en las tasas de detenidos y remitidos, siendo especialmente considerables en el Centro del país (Cuadro 20). Si bien el Noreste muestra una conducta más acorde con la baja en los grandes rubros de delitos y faltas, el Centro se presenta como la región con menos correspondencia a priori entre realidad delictiva y control institucional.

Cuadro 16. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Región Suroeste

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	10,1	1,3
1991	11,8	1,4
1992	7,9	1,1
1993	7,7	1,1
1994	6,9	0,9
1995	7,8	0,8
1996	11,2	1,3
1997	13,7	1,5
1998	13	1,8
1999	12,7	1,7
2000	13,3	2,2
2001	12,4	2

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto.Sistemas/MI.
* Cada 1.000 habitantes.

Cuadro 17. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Región Litoral

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	21,4	1,8
1991	21	1,7
1992	19	1,4
1993	22	3,2
1994	21,3	1,5
1995	21,7	1,3
1996	20	1,2
1997	19,9	1,2
1998	16,3	1
1999	15,6	1,5
2000	19,8	1,2
2001	23,9	3,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto.Sistemas/MI.
* Cada 1.000 habitantes.

El Cuadro 21 ilustra la secuencia de correlaciones entre regiones socioeconómicas y actuación policial sobre las personas. Los cambios a lo largo del tiempo son realmente importantes. En 1990, la Policía era especialmente severa en Montevideo. Cinco años más tarde, la correlación se profundiza, en la medida que caen las tasas de las regiones menos desarrolladas. Pero sobre el final del periodo, el vínculo pierde fuerza: el Litoral queda con las tasas más altas, al tiempo que las regiones más distintas entre sí –Montevideo y el Centro- asumen un patrón policial que prioriza menos la detención de personas.

Cuadro 18. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Región Noreste

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	21,2	2,5
1991	22,6	2,5
1992	18,1	2,9
1993	20	2,8
1994	17	1,8
1995	17	1,7
1996	18,4	2
1997	18,2	2,2
1998	17,2	1,9
1999	19,4	2,4
2000	18,3	2,3
2001	19,1	2,2

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto.Sistemas/MI.
* Cada 1.000 habitantes.

Cuadro 19. Tasas de actuación policial sobre personas.* 1990-2001. Región Central

AÑO	Detenidos	Remitidos
1990	21,8	2,1
1991	18,9	2,3
1992	15,9	1,9
1993	15,5	2
1994	16,5	2,1
1995	16,2	1,4
1996	18,5	3,9
1997	16,9	1,7
1998	16,1	2,6
1999	16,2	2,1
2000	18,4	2
2001	15,7	1,6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Depto.Sistemas/MI.
* Cada 1.000 habitantes.

Por el contrario, la respuesta judicial adquiere una clara línea evolutiva: en 1990, las tasas más altas de procesamientos se registraban tanto en las regiones más desenvueltas como en aquellas más rezagadas; en el 2001, la correlación se hace contundente, y el número de procesados no sólo acompaña el perfil regional, sino que además se asocia a la mayor cantidad de delitos denunciados.

Cuadro 20. Porcentaje de Variación (1990-2001)
de Detenidos y Remitidos por regiones

REGIONES	Detenidos	Remitidos
País	-30,9	28,6
Montevideo	-52,2	12
Sureste	59,3	68,8
Suroeste	22,8	53,8
Litoral	11,7	72,2
Noreste	-9,9	-12
Centro	-28	-23,8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-MI.

Cuadro 21. Correlaciones entre Regiones y Actuación policial sobre personas. 1990, 1995 y 2001

REGIONES	Detenidos			Remitidos		
	1990	1995	2001	1990	1995	2001
Montevideo	43,9	36	21	2,5	2	2,8
Sureste	11,8	15,7	18,8	1,6	1,5	2,7
Suroeste	10,1	7,8	12,4	1,3	0,8	2
Litoral	21,4	21,7	23,9	1,8	1,3	3,1
Noreste	21,2	17	17	2,5	1,7	2,2
Centro	21,8	16,2	15,7	2,1	1,4	1,6
Correlaciones	0,315002	0,460366	0,2692724	-0,131296	0,251551	0,608559

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-MI.

Finalmente, la información del Cuadro 22 introduce otras incomodidades. Allí se aprecia cómo en nueve años casi no hay modificaciones en las distintas regiones en términos de cantidad total de efectivos policiales. Ocurre más bien lo opuesto: disminuyen las tasas de efectivos ejecutivos, es decir, el personal operativo más vinculado a tareas de custodia, vigilancia y control. El peso presupuestario de la Policía, su modernización y transformación funcional, el perfil sociocultural de sus integrantes, etc., no pueden deducirse de la escasa información que se dispone.

Pero lo cierto es que una línea de su racionalidad queda al descubierto. A lo largo del periodo, las correlaciones entre regiones y tasas de efectivos policiales son casi absolutas y de signo negativo. Esto significa que a mayor desarrollo socioeconómico, menor cantidad de efectivos policiales (tanto ejecutivos como totales).

La evidencia parece lógica, desde el momento que en contextos de menor desarrollo relativo y de mayor debilidad demográfica, el empleo público vinculado con la seguridad (Policía y Fuerzas Armadas) se manifiesta como una opción de peso y políticamente promovida. Lo que no cierra definitivamente, a la luz de la avalancha delictiva, es que regiones como el Centro y el Noreste dupliquen en dotación de efectivos al Sureste y a Montevideo. Una evidencia más, pues, de la crisis de un Estado incapaz de combinar desarrollo local y regional con reconversiones estratégicas a nivel de las distintas instancias institucionales.

Cuadro 22. Tasas de efectivos policiales por Regiones. 1990-1999.

REGIONES	Ejecutivos			Total de Efectivos		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999
Montevideo	4	3,9	3,9	4,7	4,7	4,7
Sureste	3,6	3,4	3,6	3,9	3,8	4
Suroeste	4,8	4,6	4,5	5,4	5,3	5,3
Litoral	5,8	5,6	5,5	6,3	6,2	6,1
Noreste	8,2	7,8	7,6	8,8	8,5	8,4
Centro	8,4	7,9	8,1	9,2	9,1	9,2
País	5,1	4,9	4,9	5,7	5,6	5,6
Correlaciones	-0,95	-0,94	-0,95	-0,93	-0,93	-0,94

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Sistemas-MI.

Como en casi todos los países del mundo, en el Uruguay la cantidad de delitos denunciados supera con mucho a las personas detenidas por la Policía, las cuales a su vez están muy por encima de los que finalmente son remitidos por la justicia. En el marco de una grave crisis económica y social, y frente a un Estado vaciado y errático, las probabilidades de un castigo por un hecho ocurrido se tornan muy bajas. Dichas probabilidades cambian según el espacio regional: violar una norma entraña mayores riesgos conforme aumenta el desarrollo socioeconómico. En un plano macrorregional, conclusiones como éstas dejan muchas dudas y pocas certezas. Por esta razón, las contradicciones estructurales en el desarrollo regional del Uruguay deberán diagnosticarse mediante una acumulación que priorice las diferencias intrarregionales.

Consideraciones finales

Más allá de las conclusiones desalentadoras, la lectura de estas páginas no debe perder de vista que el objeto último de toda la indagatoria ha sido el proceso social uruguayo. Hemos dicho que este país reconoce rasgos muy positivos en comparación con otras sociedades latinoamericanas. Pero al mismo tiempo, la evolución interna ha estado marcada por la implantación de un nuevo modelo de acumulación capitalista y por las consiguientes tendencias a la desintegración social.

En este marco, la realidad delictiva –con sus efectos multiplicadores– hace del tópico de la seguridad ciudadana un asunto central en la agenda de la opinión pública uruguaya. En la primera parte del artículo, contextualizamos este problema en sus claves más políticas y estatales. De algún modo, el miedo de una sociedad (o de amplios sectores) tiene sus momentos de control político-administrativo. Es en este punto que las capacidades estatales en el Uruguay atraviesan por una crisis de tipo sistémico. Los procesos más amplios y profundos de descomposición social elevan necesariamente el volumen de violencia de una sociedad, el cual ya no puede ser mitigado con mecanismos institucionales tradicionales. Por acción o por omisión, el Estado se transforma en un actor relevante del problema.

No obstante, también hemos querido en este trabajo identificar los nexos entre el desarrollo socioeconómico y las evidencias delictivas. Partimos del concepto de *heterogeneidad* social y espacial, y con él navegamos a la búsqueda de desigualdades y de factores de riesgo. En la segunda parte, se mostraron los distintos niveles regionales del desarrollo socioeconómico en el Uruguay. Sociedad tradicionalmente integrada y homogénea, es hoy un mosaico de realidades cada vez más contrastantes. La lectura de la evolución delictiva arroja resultados aparentemente paradójicos: las regiones con mayor desarrollo socioeconómico relativo son aquellas con mayor densidad y complejidad delictivas.

En este sentido, observamos cómo las tasas delictivas se concentran mayoritariamente en Montevideo y cómo aumentan a lo largo de la última década en la región Sureste (Canelones y Maldonado). El crecimiento relevante de las tasas de suicidios junto con una distribución regional desigual de la labor policial (mayor dotación de efectivos en aquellas regiones con menor densidad delictiva), complementan la descripción macro-regional.

Pero el diagnóstico requiere otros desarrollos. Por lo pronto, se plantea la necesidad de estudios *micro-regionales*, como por ejemplo la reconstrucción de la diversidad interna del proceso socio-urbano de la ciudad de Montevideo. En cualquier caso, las evidencias indican lo siguiente: mientras no se implemente un nuevo modelo de acumulación que revierta las tremendas tendencias sociales contemporáneas, estaremos condenados a una mayor violencia ciudadana. Estaremos condenados, también, a las reacciones cada vez más autoritarias de la opinión pública y a la debilidad institucional y actoral del Estado.

Bibliografía

- ARRIAGADA, I., y GODOY, L. (1999), *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Serie Políticas Sociales, N° 32, CEPAL.
- BARATTA, A. (1986), *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI.
- BID (1999), *Notas técnicas*, División de Desarrollo Social.
- BIURRUN, J. M. (1992), *Norma y patología en el discurso de la agresividad*, Madrid, Universidad.
- BOISIER, S. (1998), *La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios*, Madrid, Revista "Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales", XXX (115), Ministerio de Fomento.
- BUXEDAS, M., AGUIRRE, R., y ESPINO, A. (1999), *Exclusión social en el mercado de trabajo. El caso de Uruguay*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo, pp. 1-25.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2000), *Informe no gubernamental de la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en Uruguay. Balance del Periodo, 1996-2000*, Montevideo.
- DE SIERRA, G. (2000), *Uruguay: cambios políticos recientes y su contexto socioeconómico*, inédito, Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- DIAZ ORUETA, F. Et. al. (2000), *Desarrollo urbano y pobreza: la ciudad de Posadas, Argentina*, Aliante, Universidad de Alicante/Centro de Estudios Iberoamericanos Mario Benedetti.
- FELDMANN, P.M. (1989), *Comportamiento criminal: un análisis psicológico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- GALTUNG, J. (1996), *Investigaciones teóricas*, Madrid, Tecnos.
- GONZALEZ, L. E., y RIUS, A. (1988), *La opinión pública montevideana a cuatro años de la restauración democrática*, Montevideo, Revista de Ciencia Política, N°2, Fundación de Cultura Universitaria.
- GUERRERO, R. (1998), *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, Bogotá, CEPAL.
- GUTHMANN, G. (1991), *Los saberes de la violencia y la violencia de los saberes*, Montevideo, Nordam-Comunidad.
- INSTITUTO NACIONAL DE CRIMINOLOGÍA (1993), *Anales de las Segundas Jornadas Uruguayas de Criminología*, Montevideo, dos tomos.
- KAZTMAN, R. (2000), *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, Montevideo, inédito.
- KAZTMAN, R. (coord.) (1999), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo, PNUD-CEPAL.

- KAZTMAN, R. (1996), *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Montevideo, PNUD-CEPAL, pp. 25-62.
- KLEIN, D. (1994), *Tinta roja. Efectos de la crónica policial en Uruguay*, Montevideo, Rosebud.
- LONDOÑO, J.L., y GUERRERO, R. (1999), *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, BID, Documento de Trabajo R-375.
- MARTINEZ, E. (1995), *Estudios sobre el espacio social*, Alicante, Universidad de Alicante/Departamento de Ciencias Sociales.
- MATZA, D. (1981), *El proceso de desviación*, Madrid, Taurus.
- MICHAUD, Y. (1989), *Violencia y política*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MORAS, L. E. (1992), *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-SERPAJ.
- OLESKER, D. (2001), *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*, Montevideo, Trilce.
- PATERNAIN, R. (1998), *Los sistemas carcelarios de Uruguay y Río Grande del Sur (Brasil): apuntes para una comparación*, Montreal, XIV Congreso Mundial de Sociología.
- (1995), *Sociología del delito en el Uruguay. Aproximación a la realidad carcelaria*, Montevideo, inédito.
- PERULLI, P. (1995), *Atlas metropolitano. El cambio social en las grandes ciudades*, Madrid, Alianza Editorial.
- PNUD (1999), *Informe sobre Uruguay*, Oficina Local, Montevideo.
- PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA (2000), *Tercera Encuesta de Opinión Pública sobre Seguridad Ciudadana*, Montevideo, Ministerio del Interior.
- (2001), *Informe analítico sobre violencia y criminalidad en el Uruguay. 1990-2000*, Montevideo, Ministerio del Interior.
- (2002), *Análisis de la Encuesta de Opinión Pública para Montevideo y Canelones (Equipo Técnico: David Glejberman, Laura Nalbarte y Rafael Paternain)*, Montevideo, Ministerio del Interior.
- RICO, J. M., y SALAS, L. (1988), *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos.
- RICO, J. M. (1985), *Crimen y justicia en América Latina*, México, Siglo XXI.
- ROBERT, P. (1994), *El suicidio en el Uruguay*, Revista de Ciencias Sociales, N° 10, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- ROJAS MARCOS, L. (1995), *Las semillas de la violencia*, Madrid, Espasa-Calpe.
- SOMMA, N. (1999), *La crisis del neobatllismo y la emergencia del autoritarismo: una aproximación desde la teoría de sistemas*, Montevideo, Departamento de Sociología-Facultad de Ciencias Sociales, Monografía final de Licenciatura.
- TAYLOR, I., WALTON, P., y YOUNG, J. (1972), *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*, Buenos Aires, Amorrortu.
- TORRES, H.A (1993), *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*, Serie Difusión N° 3, Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.
- (1994), *La relación entre espacio y sociedad: un tema conflictivo. La investigación urbana en la Argentina vista desde esta perspectiva*, Revista "Methodologia, N°3.
- VEIGA, D. (coord.) (2000), *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- (1991), *Desarrollo regional en el Uruguay: características y evolución reciente*, Montevideo, Ciesu.
- VV.AA (1998), *Victimología*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.