

Políticas sociales urbanas y seguridad en los territorios: el Programa Mejoramiento de Barrios en Montevideo

Urban Social Policies and Security on Territories: the «Programa Mejoramiento de Barrios» in Montevideo

Adriana Cecilia POSSE RODRIGUEZ²²

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6037-6084>

Resumen

Este artículo recoge el análisis realizado sobre la percepción de inseguridad de los equipos técnicos entrevistados, que ejecutaron proyectos del Programa Mejoramiento de Barrios en Montevideo desde el año 2005 al 2019. La perspectiva política se impone a la técnica, existiendo una naturalización del vínculo entre la violencia y la pobreza y condicionando a los técnicos a asumir los riesgos de su trabajo en territorio. En tanto, se observa una tensión permanente en la búsqueda de distancia entre el ala social del ala penal del Estado, implicando una continua problematización sobre su presencia/ausencia en los territorios.

Palabras clave: pobreza, violencia, criminalidad, seguridad, territorio

Abstract

This article collects the analysis carried out on the perception of insecurity of the technical teams interviewed, who carried out projects of the «Programa Mejoramiento de Barrios» in Montevideo from 2005 to 2019. The political perspective prevails over the technique. It denotes a naturalization between violence and poverty, conditioning the technicians to assume risks linked to their work in the territory. Meanwhile, a permanent tension is observed in the search for distance between the social wing and the penal wing of the State, involving a continuous problematization about its presence and absence in the territories.

Keywords: poverty, violence, crime, security, territory

²² Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Diplomada en Especialización en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Diplomada en Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Cursando Maestría de Hábitat y Vivienda, FADU. Trabajadora Social en Intendencia de Montevideo, Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI (UEEA-PIAI). Correo electrónico: aceci.posse@gmail.com

Introducción

Este artículo es producto de una investigación académica²³ realizada con la finalidad de problematizar algunos aspectos clave de las políticas sociales urbanas y sus intervenciones en territorios. En este caso, la problemática de la inseguridad y la violencia.

Se buscó analizar la percepción de los técnicos y profesionales que trabajan en intervenciones de políticas sociales urbanas, en contextos donde la presencia de los factores violencia y criminalidad, combinados con situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, son determinantes a la hora de intervenir.

Para esto se optó por tomar al Programa Mejoramiento de Barrios (en adelante PMB) en sus intervenciones en la ciudad de Montevideo, en el período del gobierno progresista, entre los años 2005 y 2019. Se considera este recorte temporal por la introducción de paradigmas que procuraron ser novedosos, en relación con problemáticas sociales como la pobreza y la seguridad.

El tema resulta pertinente en la medida que incide en la planificación estratégica de las intervenciones, las cuales muchas veces se basan en diagnósticos y proyectos que pueden o no tener en cuenta estos factores a la hora de su implementación.

Consideraciones metodológicas

La investigación realizada intentó responder las siguientes preguntas: ¿Qué tensiones o nudos problemáticos afrontan las políticas sociales de intervención urbana en territorios donde los factores «violencia y criminalidad» se encuentran presentes? ¿Qué respuestas o estrategias despliegan para afrontar o compensar estas situaciones? ¿Corresponde que estas políticas tengan en cuenta estos factores a la hora de su implementación, o sería de alguna manera, asumir funciones que deberían ser atendidas en otros ámbitos estatales?

²³ La investigación fue realizada para la tesis final del posgrado Diploma de Especialización en Políticas Sociales, presentada en abril de 2023.

Como ya se mencionó, se abordó la política de intervención urbana Programa Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial (MVOT), en proyectos ejecutados en asentamientos de Montevideo, en el período correspondiente a los gobiernos progresistas, desde el año 2005 al 2019 inclusive.²⁴

La regularización de asentamientos implica la formalización de los suelos urbanos, que el barrio logre una integración hacia las áreas formales de la ciudad a través de la generación de infraestructura y servicios y que, a su vez, sus pobladores logren finalmente la propiedad del suelo, el que habitan «de hecho».

El PMB es un ejemplo claro de intervención con componentes que apuntan a esta integralidad de la vida social urbana. Con el fin de llevar adelante la regularización de asentamientos, los proyectos que ejecuta son verdaderamente complejos, formulados en procesos que, en sus diferentes fases, abarcan poblaciones y territorios en constante transformación.

El objetivo general de la investigación fue analizar cómo la percepción de inseguridad de los equipos técnicos incidió en la ejecución de los proyectos del PMB en Montevideo desde el año 2005 al 2019. Los objetivos específicos fueron *a*) identificar las tensiones o conflictos relacionados a los factores inseguridad, criminalidad y violencia percibidos por los profesionales, y *b*) describir las estrategias desplegadas en el marco del programa para sostener el proceso de intervención.

²⁴ Las personas entrevistadas transitaron desde diferentes lugares algunos de los asentamientos en procesos de regularización en el período seleccionado que formaron parte del programa. Estos fueron: Las Malvinas, La Boyada, Nuevo Colman, La Esperanza, Las Higuieritas, Cerro Norte, La Carreta, Tres Palmas, Sebastopol, Nuevo Colón - Nueva Esperanza, Parque Ambientalista, Barrios Unidos, Curitiba y Dgo. Arena, 25 de Agosto - Santa María de Colón, Boix y Merino, 19 de Abril - Las Retamas, 19 de Abril - Las Retamas, Barrio 17 Metros, San Antonio, Jardines de las Torres, Nuestros Hijos, La Esperanza, 6 de Diciembre Norte, 6 de Diciembre Sur, Santa María de Piedras Blancas, El Apero, Nuevo Colón, 8 de Mayo, Asociación Civil Esperanza, Mailhos, Lavalleja, El Tanque - Villa Prosperidad, Anagualpo y Timote, La Paloma, Parque Cauceglia, Tacuari, La Quinta, Maracaná Sur, Cotravi, Los Reyes, Nuevo Amanecer, Ribera del Miguelete y Matilde.

La investigación fue de carácter cualitativo y de tipo exploratorio sin pretensiones de representatividad estadística, analizando el objeto de investigación desde una perspectiva histórica y desarrollando los ejes temáticos que lo determinan.

La principal herramienta de investigación fue la entrevista abierta. Se estableció una pauta que se usó como guía para obtener las percepciones de los entrevistados de manera libre y fluida.

Se realizaron un total de once entrevistas a profesionales que fueron parte de todas o algunas de las etapas en las que transitaron los proyectos en los años referidos, tanto en la supervisión como en la ejecución directa en los equipos, referentes de proyecto y operadores de campo.

Se entrevistaron a cuatro hombres y siete mujeres, de los cuales tres eran arquitectos, cinco trabajadores sociales, un comunicador y dos operadores sociales, con lo que se logró abarcar diferentes perspectivas, desde el trabajo directo en los barrios (trabajo en territorio) como roles con cierta distancia institucional, como las supervisiones y coordinaciones.

El problema de la vivienda y los asentamientos irregulares

Para iniciar el análisis es necesario comprender el contexto en el que la política pública (PMB) surge como necesidad en la vida social urbana, comenzando con el problema de la vivienda.

La necesidad de la vivienda siempre será satisfecha de una forma u otra, ya sea de manera plena o precaria. Cuando los individuos satisfacen esta necesidad ocupando el suelo de manera informal se generan los denominados 'asentamientos irregulares'.

El concepto de «producción social del hábitat» surge en este contexto en relación con la producción de la vivienda e implica además el desarrollo de tecnologías alternativas de construcción de las cuales se apropian los autoprodutores (Ortiz, 2015). Víctor Pelli, por su parte, considera al «hábitat social como un sistema de situaciones físicas, sociales, económicas, jurídicas, políticas y simbólicas que están interrelacionadas, de for-

ma que un cambio en una de ellas afecta a las demás» (citado en Manuel Gerez, 2010, p. 16).

En el modelo de desarrollo hegemónico actual y como característica predominante para América Latina, en cuanto al rol del Estado, en el marco de políticas neoliberales, se ha reducido en «promover y subsidiar» la lógica del capital. Esto constituye la principal característica de las políticas neoliberales y específicamente en materia de vivienda y hábitat, donde el mercado se impone como el principal regulador de las relaciones sociales frente a un Estado disminuido.

Particularmente en lo que refiere a Uruguay, si bien la vivienda está consagrada como derecho constitucional, no existen garantías para su exigibilidad. Los movimientos sociales y la acción colectiva, ya sea por ocupación informal del suelo en asentamientos o por la constitución y accionar de federaciones de cooperativas, cumplieron un papel fundamental para la obtención de respuestas institucionales por parte del Estado.

Se identifican además procesos de segregación territorial, entendidos como la agrupación en el territorio de sectores con similares características socioeconómicas y culturales (Rocco, 2018). Abramo (2018) plantea que en los países latinoamericanos esta producción de la ciudad genera una estructura del uso del suelo segregado, con un marcado orden jerárquico de acuerdo a las posibilidades económicas de la población, que tiene como efecto la desigualdad social. Identifica tres lógicas de acceso al suelo urbano —mercado, Estado y necesidad— en América Latina en el contexto neoliberal.

Asimismo, expone que las principales políticas públicas de acceso al suelo desde el Estado se orientan a la regulación y titulación del suelo informal, así como a la construcción de vivienda social en la periferia de las ciudades y desde la reconfiguración de barrios degradados (Abramo, 2018).

Al operar esta lógica de expulsión hacia la periferia, aunque no aumente la población, la mancha urbana crece. Este crecimiento de extensión espacial pone en crisis la infraestructura de la ciudad, las zonas de la periferia se presentan como áreas empobrecidas y precarias, sin acceso a los servi-

cios de infraestructura, sin un tejido urbano de «ciudad» y con limitados espacios de convivencia e intercambio. (Lojkine, 1979, p. 135)

El estudio de la proximidad o distancia entre los diferentes grupos sociales, la homogeneidad de los espacios residenciales, los usos que se le da al espacio y los estigmas territoriales, entre otros aspectos, permite un acercamiento al concepto de segregación territorial desde un abordaje socioantropológico. Este concepto ha estado presente desde hace tiempo en las investigaciones que procuran comprender las dinámicas socio-territoriales de las grandes ciudades. Al decir de Girola,

la segregación es una categoría ambigua, escurridiza y polisémica que refiere tanto a la organización del territorio y a los lazos que establecen entre sí los diferentes grupos que pueblan la ciudad, como así también a la distribución desigual de los individuos en el espacio y al acceso diferenciado a los bienes y servicios (2013, p. 56).

Aparecen de esta manera nuevas manifestaciones de la cuestión social, algunas vinculadas ya no a la pertenencia a pilares integradores como ser el trabajo, sino directamente a los territorios homogéneamente pobres,

el surgimiento de nuevas formas de pobreza, profundamente arraigadas en la sociedad, semi-permanentes o permanentes, muy concentradas, estigmatizadas, y que se han ido identificando con vecindarios especialmente malos –como si el problema fuera el territorio– (Waquant, 2010, p. 10).

Kaztman y Retamoso (2005) sostienen que la liberalización del mercado de alquileres, a partir de los años ochenta, fue determinante en la radicalización de la segmentación territorial, fundamentalmente en Montevideo. Altair Jesica Magri (2015) también enmarca este hecho en el año 1974, con el Decreto-Ley 14219, que fue «junto a la liberalización de las condiciones de empleo, factores principales en la formación de cinturones de vivienda precaria en los suburbios de la capital y parte del área metropolitana de Montevideo» (2015, p. 23).

Las medidas de corte neoliberal implementadas a partir de la década del noventa han generado

una expansión descontrolada de la urbanización, estimulando el alza de los precios de la tierra. En este sentido, un amplio conjunto poblacional se ve limitado al acceso al suelo, lo que contribuye tanto a la segregación socioespacial de los sectores más empobrecidos de nuestra sociedad como a la exclusividad residencial de los más ricos (Trinidad, 2012).

La consecuencia directa de este proceso es la multiplicación de los asentamientos en la periferia urbana montevideana, que se constituye en una de las mayores expresiones de la segregación residencial en términos socioeconómicos.

El cambio de modelo con sus efectos devastadores en el trabajo, junto a la retracción del Estado y la inexistencia de política habitacional universal, contribuyeron a colocar en el tapete la segregación espacial y la preocupación teórica y política en relación con los asentamientos, a los barrios deteriorados y a las urbanizaciones estatales tuguizadas o en proceso de constituirse en enclaves de pobreza. (Terra, 2015, p. 149)

De esta manera comienzan a entrar en juego la generación de políticas sociales urbanas, generalmente vinculadas a la generación de soluciones vinculadas al déficit habitacional, al acceso de servicios y sus infraestructuras en hábitat degradadas e irregulares.

En Uruguay la problemática de los asentamientos es abordada por este tipo particular de políticas de regularización, cuando es viable la transferencia del suelo a sus ocupantes; de relocalización, cuando es necesario por diversas razones retirar a todas las familias de esos suelos, y de mitigación, en donde no se interviene de manera profunda ni se regularizan los suelos, simplemente se realiza un mejoramiento básico a las construcciones más precarias. En el caso concreto del PMB, su objetivo quitará el foco de la vivienda, aun cuando sea un componente de la política social, para ponerlo en la regularización del suelo urbano, en la mejora de infraestructura y del acceso a servicios de los barrios asentados.

Territorio, criminalidad y pobreza

El vínculo o la asociación entre criminalidad y pobreza data de algunos siglos, en el que los

barrios «peligrosos» han sido fundamentalmente los barrios obreros. El surgimiento del proletariado en la sociedad burguesa se encuentra estrechamente vinculado a la percepción de inseguridad en los sectores más pobres de la ciudad.

Loic Wacquant (2005) analiza la identidad de las poblaciones históricamente excluidas y estigmatizadas, y plantea que las personas, con el fin de salirse de dicho estigma, generan una distancia social hacia su propia vecindad, inhibiendo la capacidad de acción colectiva. Observa que, a diferencia de las comunidades obreras, en las comunidades territorialmente excluidas («la nueva pobreza») opera una suerte de «atomización social», lo cual incrementa el déficit de acceso a derechos ciudadanos, muchas veces básicos.

La pérdida de un idioma que unifique simbólicamente las distintas categorías que sufren desproletarización, precarización del trabajo o movilidad hacia abajo. Debido a que no existe una lengua que les dé una identidad común y una estructura de interpretación, o una suerte común, es más fácil retratarlos como una población de delincuentes. (Wacquant, 2005, p. 13)

Rafael Paternain (2007) plantea una teoría para comprender la violencia, la criminalidad y la inseguridad con cuatro escalones: el estructural, el institucional, el comportamental y el discursivo.

El escalón estructural refiere a la dimensión relacional, a la ubicación en la estructura social, el producto de las desigualdades múltiples que hacen propicias situaciones en las que la violencia, la criminalidad y la inseguridad prosperan. Paternain (2007) considera que la desigualdad y la exclusión no poseen evidencia suficiente para la explicación del fenómeno; justamente por este motivo se encuentran solo en el primer escalón.

El escalón institucional sería la conjunción de tres realidades:

- 1) la crisis de legitimación de las instituciones estatales del control social formal; 2) la consolidación y complejización del «campo» de los medios de comunicación, en tanto actores decisivos en la reproducción de los «miedos» colectivos, y 3) la emergencia de nuevas estrategias y dispositivos que reivindican el «retorno» a lo comunitario como forma de mitigar las manifestaciones de violencia y criminalidad (Paternain, 2007, p. 28).

La politización de los fenómenos de violencia y criminalidad es mediatizado por los medios de comunicación, lo que genera un espacio de lucha política e ideológica. La realidad termina siendo generada, administrando los miedos colectivos y las percepciones de inseguridad.

El territorio, por otra parte, pasa a ser relevante para acción policial; surge un conflicto latente entre un abordaje social y uno policial.

El territorio debe dejar de considerarse como un espacio físico de despliegue exclusivo de recursos policiales. El territorio es un espacio estructural en donde la política, la identidad cultural y la realidad socioeconómica se configuran de forma particularizada. (Paternain, 2007, p. 41)

El escalón de los comportamientos establece a la acción individual como parte fundante de la criminalidad, el estudio de las trayectorias personales y las motivaciones individuales incluyen el estudio de la acción racional como fundante del delito. La obtención de un beneficio personal, el cual es reforzado por las historias de vida, tanto de víctimas como de victimarios, entiende a todo ser humano con un potencial violento a desarrollarse o no según circunstancias fortuitas.

El escalón discursivo se refiere a los mitos. Los discursos sobre seguridad ciudadana y delito definen la mitología urbana y median la cultura y su percepción de riesgo. Es la pretensión de verdad que posee zonas de consenso y de conflicto, pero que a su vez nunca reflejarán la realidad, siempre se encontrarán en una zona de lucha simbólica en la búsqueda de legitimidad.

Topalov realiza con cierta dureza elocuentes consideraciones acerca del rol de la pobreza vista como productora de conductas «desviadas», lo cual fundamenta la existencia de dispositivos disciplinadores.

Si se considera que el tugurio o la congestión urbana son las causas principales de los males sociales, hay que admitir, sin embargo, que algunas familias no pueden menos que engendrar la degradación de su medio ambiente: también la eugenesia es una ciencia. y si las causas del desempleo son industriales y sociales, se procurará corregirlas con las nuevas tecnologías de la reforma ya que también hay causas cuyo origen es individual.

Las primeras explican su magnitud estadística y la segunda su incidencia individual. Aparece así un residuo incomprensible que legitima la permanencia de dispositivos verdaderamente disciplinarios que habrá que racionalizar e incorporar a un todo, y cuya función será secundaria. Aunque solo los soñadores podrán pensar que pueden ser erradicados (Topalov, 2004, p. 59).

En el caso de Uruguay, el abordaje que se realiza de la seguridad es difícil que escape a esta determinación, puesto que las políticas públicas de seguridad, especialmente durante el segundo período del gobierno progresista (un ejemplo es la Ley de Faltas) iban dirigidas a la población más excluida. Personas en situación de calle, adictos o con problemas de salud mental fue el objetivo fundamental de estas iniciativas (Pereyra, 2014).

Se puede inferir que en Uruguay se incluye en una tendencia a la que Máximo Sozzo llama «populismo penal», en donde a nivel político se «reivindica lo que la gente siente, piensa y quiere del tema del delito y de la pena» (Gómez y Proaño, 2012, p. 118). De alguna manera, a través de esto se abandona la idea resocializadora de las penas y se hace más foco en el castigo y en el endurecimiento de estas. Este proceso además supone una menor injerencia de los expertos o técnicos en las políticas punitivas, y predomina su carácter político.

Para Leticia Pérez (2019) se puede estar hablando de un «momento punitivo», ya que la tasa de encarcelamiento durante el ciclo progresista en Uruguay tuvo un crecimiento del 62 %. En este sentido, Wacquant (2010) plantea que el ascenso del Estado penal responde más a la inseguridad social que a la inseguridad criminal, vinculando la intervención social y la penal hacia los pobres a fin de incidir en la modificación de conductas. Un paradigma que claramente responsabiliza y vincula a la pobreza con la delincuencia.

Este giro del ala social al ala penal se corresponde con los paradigmas liberales que erosionan las políticas sociales, bajando su presupuesto y las focalizan a las poblaciones extremadamente pobres. Se genera un verdadero gobierno de la pobreza tanto desde la asistencia como desde su penalización.

Según el autor, existe una fuerte apuesta a acrecentar la población carcelaria generando leyes que faciliten las condenas y una mayor severidad de los castigos (en Uruguay tenemos varios ejemplos de esto, el más reciente se introdujo en la Ley de Urgente Consideración).

En el período progresista también hubo una fuerte militarización de la policía, escasas opciones de penas no privativas de la libertad, operativos de saturación en determinados barrios considerados «zonas rojas», entre otras medidas punitivas (Pérez, 2019).

Se establece que se está ante una forma de gobernar a través del delito, lo cual «produce una reducción democrática, profundiza la polarización social y reduce las posibilidades de innovación colectiva al alimentar una cultura del miedo y el control» (Pérez, 2019, p. 3). Es necesario problematizar la identificación de sectores poblacionales y territorios concretos en los que el problema del «delito» pasa a ser una nueva manera de abordaje a la cuestión social. Sumado a esto, los discursos sobre asuntos de seguridad tienden a invisibilizar la desigualdad social y a etnologizar la pobreza y el delito, individualizando y reduciendo sus causas a factores culturales y microsociales.

Las demandas punitivas de la ciudadanía, la activación de todos los resortes de la estigmatización, la búsqueda de argumentos en razones morales o patológicas y la reivindicación de la acción policial reactiva en espacios «feudalizados» (así se le llama a la segregación urbana), constituyen el ambiente de «consenso» que apenas deja aire para narraciones alternativas. (Paternain, 2012, p. 18).

La tendencia a la punitividad tiene una gran legitimación en todo el espectro político, existe un consenso interpartidario en este tema (Pérez, 2019), y resulta una difícil tarea la de problematizar los fenómenos en el plano de la opinión pública, así como en relación con los debates políticos planteados.

La consecuencia más trascendente es la represión sistemática de las desigualdades sociales que están en la base de los procesos, que las visiones conservadoras nunca vieron y que cierta izquierda actual prefiere no ver para tomar atajos y evitar discusio-

nes de fondo sobre las claves más sustantivas de nuestro modelo de desarrollo (Paternain, 2012, p. 27).

Según Sozzo (2014), las propuestas de acción de las políticas punitivas tendrán como objetivo a jóvenes varones pobres, se apuntará a delitos de baja complejidad y fundamentalmente vinculados al mercado de las drogas ilegales, entre otras intervenciones en territorios considerados «peligrosos» y generalmente pobres. Por otra parte, la experiencia internacional indica que las lógicas preventivas no dan los resultados esperados, planteando como ejemplo la implantación de cámaras de seguridad y presencia policial en lugares centrales de las ciudades, las cuales finalmente terminan generando un efecto de desplazamiento del delito.

Para Wacquant, es un error que en países con gran desigualdad se opte por la penalización de la pobreza ya que «criminalizar a los pobres y tratar problemas sociales con la policía, los tribunales y las cárceles equivale a establecer una dictadura en los pobres» (2005, p. 14), puesto que no resuelve el problema, solo lo agudiza. El autor entiende que a través de estas medidas se abandona el proyecto de sociedad democrática al servicio de una dictadura del mercado.

Esta sociedad neoliberal que profundiza la desigualdad y la exclusión se corresponde con un modelo de gobierno que gestiona a los excluidos por medio del aislamiento social y espacial, promoviendo su precarización y (des)ciudadanización, matriz en la que la cárcel se constituye en parte de ese gobierno político de la pobreza. (Daroqui, 2019, p. 9)

El Programa Mejoramiento de Barrios

Frente a la expulsión y segregación territorial, nos encontramos desde 1998 con el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) como una de las respuestas a esta problemática. Este programa, que se desarrolla en diversos países de nuestra región, proviene de un convenio de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la República Oriental del Uruguay. Actualmente se denomina Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB).

Su ejecución se realiza a través del MVOT en coordinación con la intendencia del departamento que corresponda. Su objetivo principal es realizar obras de mejoramiento integral en asentamientos irregulares urbanos. Estas obras incluyen las dimensiones social, física, ambiental y jurídico-notarial. Se realizan obras de infraestructura que incluyen el tendido eléctrico, la red sanitaria y pluvial, vialidad, agua potable y equipamientos colectivos, y se desarrollan acciones de promoción social y capacitación que fortalecen los procesos de inclusión social e integración territorial. Además, en los países en los que estos préstamos son otorgados, el BID establece procedimientos y criterios técnicos preelaborados que deben adoptarse para posibilitar la ejecución del dinero. En nuestro país, la creación del PIAI marca un punto de inflexión en relación con las intervenciones precedentes.

Ya no se planteó la idea de erradicar cantegriles; en contraposición se propuso la idea de mejorar los asentamientos irregulares existentes. Este cambio de enfoque se justifica, principalmente, por el crecimiento cuantitativo de la población que vive en la informalidad. (Couriel y Menéndez, 2013, p. 32)

[El PMB] es una intervención de carácter integral, que tiene lugar en un asentamiento irregular y su entorno inmediato cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida de sus residentes desde una perspectiva de derechos. Es un proceso de transformación del hábitat y de las familias que habitan el asentamiento. Permite acceder al suministro de servicios de infraestructura urbana y de equipamientos comunitarios, a la mejora de las condiciones ambientales del barrio y mediante el trabajo conjunto con las familias garantizar las condiciones sanitarias mínimas en las viviendas. [...] en una experiencia de cogestión del hábitat entre los vecinos y los organismos públicos competentes. (PMB II, 2014, p. 15)

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento Operativo del Programa, el ciclo de cada proyecto consta de cuatro fases: 1) Elegibilidad y formulación del perfil de proyecto, 2) Formulación del proyecto de mejoramiento barrial, 3) Ejecución del proyecto de mejoramiento barrial y 4) Titulación.

En este artículo se describe y analiza la percepción de inseguridad experimentada por los profesionales y técnicos ejecutores de los proyectos de este programa.

Los entrevistados y su relación con la inseguridad

Es interesante cómo el escalón institucional (Paternain, 2007) juega un rol fundamental en lo que refiere a la percepción de la inseguridad en los trabajadores. Cada entrevistado trae consigo un imaginario correspondiente a las tres realidades planteadas en este escalón: la desconfianza hacia la policía, la construcción de hiperrealidad generada por los medios de comunicación y el vuelco hacia lo comunitario como ámbito fundamental de intervención.

Se entiende significativo evaluar cómo, además del imaginario previo ya instalado, también las experiencias personales pueden, de alguna manera, predisponer a las personas en relación con la sensación de inseguridad que, eventualmente, podrían tener en los territorios. El hecho de «sentir» momentos de inseguridad estando en territorio, independientemente de concretarse o no algún hecho violento, fue relevante.

Es innegable la subjetividad manifiesta en relación con el sentimiento de inseguridad, una sensación que se percibe y corrobora con el discurso de los propios habitantes del territorio. Los acercamientos a la realidad barrial que los equipos de campo desarrollan pautan su manera de vincularse con el entorno. Se puede observar que, en general, existe conciencia en los entrevistados acerca de esta subjetividad, y entienden necesaria la discusión al respecto en los equipos.

Como plantea Paternain:

existe un tipo de conocimiento «expresivo-vivencial», de naturaleza opuesta al anterior. Se trata del saber cotidiano de las víctimas de delitos, de los operadores policiales y judiciales y de algunos ejecutores de políticas sociales y educativas. Allí se construye una buena parte de las representaciones sociales del miedo que luego adquieren una nueva dimensión en la acción amplificadora de los medios de comunicación. Este tipo de conocimiento provee los lugares comunes sobre la violencia, la

criminalidad y la inseguridad. Que estemos ante un saber disperso y «común» no quita que no nos enfrentemos a una poderosa fuerza social que condiciona todas las posibilidades de la intervención pública (Paternain, 2012, pp. 9-10).

Principales tensiones identificadas

Las etapas de los proyectos aparecen como determinantes en lo que refiere a tener la posibilidad de vivir situaciones concretas de violencia e inseguridad. La mayoría de los eventos relevados sucedieron en la etapa de ejecución de los proyectos, especialmente con las obras en ejecución.

La presencia de las empresas constructoras hace que los robos sean las situaciones que se plantearon de manera más frecuente. Es en este momento cuando la planificación de la obra puede verse obstaculizada. Los robos de materiales y a los obreros determinan que los temas de seguridad sean puestos sobre la mesa para dar continuidad al avance de los proyectos en los barrios intervenidos.

Es en ese momento también cuando aparecen hechos de violencia hacia los técnicos insertos en los barrios, ya sea por eventos concretos de robos o por dificultades en la comunicación con los beneficiarios. Estas situaciones son planteadas casi como parte de la tarea que se tienen que realizar, como parte de los riesgos que se deben correr. Por momentos comienzan siendo negados u olvidados, hasta que se logran poner en manifiesto. Treinta y seis hechos concretos de violencia se narraron en total, en su mayoría situaciones vividas directamente por los profesionales o sus equipos. Violencia doméstica, robos a mano armada, arrebatos, amenazas, tiroteos, una retención en contra de la voluntad de los técnicos en un contenedor, un balazo en una pierna de un sobrestante, pedradas, mordidas de perros son algunas de las situaciones que se describen en las entrevistas; sin contar ejemplos de obras detenidas por temas de seguridad.

La tensión entre irse o quedarse, la exposición y el cuestionamiento a la política que no tiene en cuenta ciertos imprevistos que pueden poner en riesgo el trabajo barrial; la importancia de la «imagen» de la política frente al barrio, si implica

la retirada de los equipos o la detención de la obra, todos son factores que complejizan el trabajo en territorio y potencian la radicalización de la situación de estigma ya existente.

Este aspecto es planteado por Loic Wacquant cuando menciona cómo las situaciones de violencia y criminalidad provocan el retiro de instituciones de bienestar y dificultan la capacidad organizativa de actores locales, en esa «espiral de la estigmatización territorial [...] [que] obstaculiza el desarrollo local de la economía y la vivienda» (2007, p. 232).

Policía sí, policía no...

Las formas de abordar las situaciones aparecen de manera variada, desde coordinaciones con el Ministerio del Interior hasta estrategias de prevención. Las coordinaciones se plantearon generalmente desde las autoridades; se recurrió a mayor presencia policial en las zonas, algunas de manera puntual para algún evento en particular y otras de forma más permanente, especialmente con la finalidad de que las empresas puedan terminar el trabajo en el barrio con seguridad. En algunos casos, las coordinaciones con el Ministerio del Interior son hechas directamente por los propios equipos, en las jefaturas de la zona, con soluciones poco sustentables. Se plantea además cierta desconfianza hacia el accionar policial, en cuanto a la realización de denuncias en la seccional de la zona.

Reclamar el rol del Estado en su carácter coercitivo nos remite al escalón discursivo planteado por Paternain (2007), puesto que corresponde al miedo construido y legitimado por los discursos y es a esto a lo que se resisten los profesionales, en un esfuerzo de no reproducir estereotipos y estigma.

La policía es traída diariamente por la población intervenida y trasladada a los técnicos, que son espectadores de muchas de las experiencias sufridas por los beneficiarios. También aparece la tensión generada por el Ministerio del Interior en la solicitud de información sobre la población intervenida; discusiones, conflictos éticos en los equipos técnicos son las principales complejida-

des planteadas por los entrevistados. Además, se encuentra la contradicción en la solicitud de intervención por parte del Ministerio del Interior y el rechazo a la intervención policial concreta en los barrios, por la posibilidad de ser identificados o asociados al accionar policial.

La necesidad de marcar la diferencia de roles existentes entre la intervención social y la penal se encuentra presente en la mayoría de los discursos de los entrevistados, quienes se resisten a ser «colonizados» por el ala penal del Estado, como plantea Wacquant (2010). Se hace hincapié en el carácter profesional de la intervención cuando se remite a la confidencialidad de la información manejada. La intervención social busca su distancia de la intervención penal.

También en ese continuo cuidado de no reproducir estereotipos, existe conciencia de la estigmatización de los barrios en los que se trabaja y el traspaso de información al Ministerio del Interior implica exponer aún más a esa población intervenida, pero también, de alguna manera, a los miembros de los equipos, ya que sería fácilmente deducible el origen de la información brindada.

De alguna manera siempre está presente el riesgo que implica el trabajo en primera línea de los equipos de campo; la necesidad de mantener bajo cuidado la confianza que se construye con los sujetos hace que existan algunas «garantías» que, aunque frágiles, permiten que las intervenciones avancen.

Las mesas de seguridad y la policía comunitaria aparecen como experiencias positivas de trabajo en relación con la seguridad en los barrios, aunque desde un punto de vista más general, desde un trabajo comunitario, que encuentra a la policía en un rol menos habitual.

La discontinuidad de estos espacios es vista como una pérdida por parte de los técnicos que los transitaron; aunque las experiencias no hayan sido homogéneas, son destacadas por ellos en los procesos de intervención de los proyectos consultados. Aquí se puede observar la tercera realidad del escalón institucional planteado por Paternain, «la emergencia de nuevas estrategias

y dispositivos que reivindican el “retorno” a lo comunitario» (2007, p. 28). Aunque su suspensión, se puede suponer, implicó cierto fracaso.

Quién asume los riesgos

El respaldo institucional también aparece planteado en las entrevistas muchas veces, cuando las falencias se manifiestan en los vínculos con los beneficiarios del programa. El problema de la vivienda es un tema sensible que se presta a la asunción de compromisos políticos; de esta manera, las comisiones barriales tendrán un rol protagónico en los procesos de intervención y en el intercambio con las autoridades. En una de las situaciones identificadas los conflictos surgen justamente con referentes barriales con incidencia política.

El PMB posee un componente muy importante de participación ciudadana, exige que el involucramiento de los beneficiarios en los procesos sea continuo. Es por eso que es muy importante la presencia permanente de los equipos de campo en territorio, en un contacto fluido y constante en donde el surgimiento de conflicto se encuentra latente; donde se incide en problemáticas de la vida cotidiana de la gente muy delicadas (la que, por lo general, se encuentra en una situación vulnerable y de carencia material). Los técnicos deben tomar decisiones que involucran ganancias y pérdidas y, aunque a veces no sean ellos quienes las toman, deben estar allí para ejecutarlas.

En uno de los relatos relevados, un equipo plantea la necesidad de apoyo a las autoridades, luego de haber presenciado de manera muy cercana una situación violenta. La respuesta que obtuvo fue que el trabajo en asentamientos conlleva riesgos, de los cuales eran conscientes al momento de aceptar el trabajo.

Esta naturalización de los riesgos responde a la asociación entre pobreza y criminalidad desarrollada por Loic Wacquant (2005) y Topalov (2004). Se asume que el trabajo con población empobrecida conlleva la posibilidad de situaciones violentas, ya que la penalización de la pobreza se encuentra en el imaginario social y en las

representaciones que se imponen de esta.

La sensación de desprotección por parte de los equipos de trabajo trasciende a los barrios concretos, implica una concepción de la intervención que es sostenida por los técnicos diariamente, con presencia física y sostén emocional.

Estrategias planteadas para prevenir situaciones de violencia

El desarrollo de estrategias de prevención y la conciencia de la problemática se va adquiriendo con el tiempo, con eventos concretos que afectaron la seguridad personal de los involucrados. Algunas estrategias propuestas:

- Realizar las tareas en territorio en duplas o con más personas.
- Poseer vestimenta que los identifique con la institución que representan.
- Restringir el horario de la jornada laboral, evitando las tardes y las noches.
- Tener un vehículo a disposición durante las tareas.
- Coordinar la compañía de vecinos referentes.
- Retirarse del barrio si se percibe un ambiente no propicio o enrarecido.
- No concurrir al barrio luego de algún episodio que lo haya conmocionado, ya sea por un evento social, allanamientos, muertes, entre otros.
- Realizar protocolos de seguridad.
- Incluir a las seccionales o comisarías de la zona en las presentaciones institucionales que se realizan previo a la ejecución de los proyectos.
- Coordinar e intervenir previamente en los barrios que el Ministerio del Interior conoce que existe una actividad muy violenta en la zona.
- Asegurar presencia constante de los equipos en los barrios entre etapas de implementación de los proyectos, aunque los plazos entre estas no ayudan a que esto se pueda sostener en el

tiempo, ya que es común que pasen muchos años entre la formulación de los proyectos y su ejecución.

Cualquier estrategia planteada será difícil que prevea situaciones violentas concretas. Esto lleva a pensar que, si existieran las estrategias de prevención que se despliegan en barrios privilegiados – en los que el abandono institucional es mucho menos evidente y la presencia policial no los rodea, sino que puede recorrerlos libremente –, la narrativa podría ser distinta.

Los barrios en que se desarrollan los proyectos poseen una historia de exclusión que viene de décadas, que será específica si se tiene en cuenta las condiciones en las que se llevaron adelante las ocupaciones, los enclaves territoriales que caracterizan a estos lugares como «zonas rojas» o no. Topalov (2005) se refiere a esto cuando relata la historia de los tugurios, que centralizaban los «males» de la sociedad. El poder nominal también afecta a los territorios, y estos responderán a sus representaciones identitarias.

Problematización acerca de la conflictividad en los barrios

Los debates a la hora de tomar decisiones y actuar sobre la realidad de la población beneficiaria se convierten en momentos importantes de resolución y definición de estrategias adecuadas para cumplir con los objetivos que se plantea la regularización de asentamientos. Obviamente, cuando los temas de seguridad aparecen, se manifiestan como momentos incómodos para los equipos. El hecho de tener que recurrir al organismo que, de alguna manera, se encarga de disciplinar a una población que muchas veces también es víctima de sus propias circunstancias de vida, del lugar que ocupan en una sociedad que excluye y de un sistema intrínsecamente generador de pobreza hace que muchas veces sea difícil ponerle voz a una realidad que se manifiesta ante sus ojos.

El conflicto interior está presente en los entrevistados, la lucha entre el miedo concreto y el ejercicio intelectual de poder leer la realidad social que se presenta más allá de esa inmediatez. De alguna manera integran en sus discursos lo que

Paternain (2007) define como escalón estructural, la determinación de las relaciones sociales y el acceso a oportunidades en ciertos contextos.

Entre las preocupaciones planteadas se encuentra la naturalización que se hace de la violencia en algunos contextos –no solo desde la población, sino desde quienes intervienen– y el rol que a veces juega la política social cuando hay una carencia del Estado en encontrar un «orden», ya sea a través de garantizar mínimos sociales o de mantener en cierto control al mercado ilegal, que también termina afectando los entornos barriales y reproduce la vulneración de derechos.

Los cuestionamientos acerca de las intervenciones se dan de manera cotidiana, el conocimiento que se logra tener de la población beneficiaria es mucho y genera dilemas éticos difíciles de saldar. Familias que no pueden salir de sus hogares luego de determinados horarios, otras que son obligadas a dejar sus viviendas de manera forzada, otras con muchos de sus integrantes privados de libertad o fallecidos por problemáticas vinculadas al delito.

Nuevamente Wacquant es ilustrativo al representar la anomia de cómo es percibido el barrio frente al riesgo social, al abandono institucional y al peligro que conlleva la profundización de la exclusión y el estigma:

Hace un tiempo, el barrio ya no ofrece protección contra las inseguridades o las presiones del mundo exterior: ya no es más ese paisaje familiar, unificado por una cultura común, que aseguraba y reafirmaba a los habitantes en sus significaciones colectivas y sus relaciones mutuas. Se ha transformado en un espacio de competencia y de conflictos, un campo de batalla repleto de peligros donde reina una dura lucha cotidiana por la supervivencia, los recursos colectivos escasos (como el uso de los espacios públicos) y, por encima de todo, por encontrar los medios para escapar de allí. Este debilitamiento de los vínculos sociales fundado sobre el territorio, es decir su mutación en *capital social* y *simbólico negativo*, alimenta como contrapartida una retirada a la esfera del consumo privatizado y estimula las estrategias de distanciamiento («no soy uno de ellos») que minan aún un poco más las solidaridades locales y confirman las percepciones despreciativas del barrio. (2007, p. 311)

Un Estado presente en contextos de gran vulnerabilidad, sumado a la conflictividad y la violencia de las tramas ilegales, se vuelve fundamental.

Paradójicamente, muchas veces, el repliegue de los equipos en territorio es la respuesta. La tensión permanente entre la necesidad de cumplir con la tarea —la que implica efectivizar derechos de los ciudadanos— y la posibilidad de riesgos que quizás no deban ser negociables. La tensión entre irse o quedarse.

Consideraciones finales

El estudio realizado implicó el abordaje integral a una problemática poco tratada en ámbitos académicos. Esto representó un desafío en lo que refiere al despliegue de técnicas de investigación cualitativas, especialmente el recoger testimonios, experiencias, situaciones vividas de personas que, con dedicación, se comprometen a diario con su trabajo.

Del análisis surge:

- El imaginario que corresponde a las tres realidades planteadas por Paternain (2007) para el escalón institucional: la desconfianza hacia la policía, la construcción de hiperrealidad generada por los medios de comunicación y el vuelco hacia lo comunitario son determinantes a la hora de comprender las experiencias y las tensiones que surgen en los equipos de trabajo con respecto a la percepción de inseguridad.
- Existen condicionamientos previos a la hora de enfrentar el trabajo en territorio por parte de los técnicos, que tienen que ver con su percepción y con las representaciones identitarias históricas de los barrios. Topalov (2004) y Wacquant (2005) son claves para comprender el estigma del territorio y de sus habitantes.
- La perspectiva política se impone a la técnica, la importancia de la obra en una política urbana implica la prioridad de responder a los compromisos políticos asumidos: un ejemplo en este caso sería lograr finalizar las obras aunque no estén dadas las condiciones de seguridad.
- La tensión con respecto a la confidencialidad de la información así como tener que recurrir a la acción policial en los barrios implica grandes debates por parte de los técnicos implicados. Es la continua búsqueda de distancia entre el ala social y el ala penal del Estado. La desconfianza hacia la institución policial se manifiesta como un nudo problemático, así como el mantenimiento/cuidado de la confianza generada con los sujetos de intervención.
- Sozzo (2014), Wacquant (2010) y Pérez (2019) plantean herramientas para la comprensión del Estado y su rol en los territorios pobres como, por ejemplo, los conceptos de «populismo penal» y «punitivismo». La naturalización de la violencia y su vínculo con la pobreza por parte de las autoridades que llevan a adelante las políticas condicionan a los técnicos a asumir los riesgos de su trabajo en territorio. Esta naturalización también se da en los técnicos, que tienen que afrontar la tensión permanente entre cumplir con la tarea asignada y la exposición a los posibles riesgos. Como aporta Leticia Pérez (2019) en la comprensión del fenómeno; la etnologización de la pobreza implica la mirada de una «otredad» penalizada por la sociedad y el Estado.
- La presencia/ausencia del Estado en los territorios será un elemento fundamental para considerar, puesto que condiciona la profundización o no de la situación de estigmatización y exclusión de las poblaciones intervenidas, como plantea Wacquant (2007, 2005) al representar el abandono institucional como la instauración de una dictadura del mercado.
- Las estrategias de prevención desplegadas se perciben como insuficientes y surgen de la experiencia, y se institucionaliza con posterioridad a partir de hechos ya consumados.

Las causas estructurales de la pobreza y la exclusión se encuentran lejos de ser abordadas de manera sustancial. Se implementan sistemas de protección que nunca son suficientes, que amoran algunos efectos, a veces con más, a veces

con menos éxito. En el período progresista en cuestión se bajó fuertemente la pobreza y la indigencia, pero lejos se estuvo de detener la proliferación de asentamientos irregulares. La penalización de la pobreza se profundizó y la punitividad tomó fuerza, como bien plantea Leticia Pérez (2019).

El reconocimiento del trabajo en territorio desde lo social implica debates que aún no están siendo dados. Esta política social urbana es solo un ejemplo en el que podemos visualizar las tensiones por las que transitan los equipos de trabajo en territorio. Se espera que este aporte contribuya en los debates futuros sobre la temática.

Referencias bibliográficas

- Abramo (2018). *Mercados formales e informales de suelo y vivienda en América Latina*. Conferencia Parlamento Argentino.
- Couriel, J. y Menéndez, J. (2013). Vivienda. Dónde vivimos los uruguayos. *Nuestro Tiempo*, 14. Comisión del Bicentenario. Uruguay. <http://bibliotecadigital.bibna.gub.uy:8080/jspui/bitstream/123456789/1074/1/nuestro-tiempo-14.pdf>
- Daroqui, A. (2019). ¿A qué llamamos castigo? *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Girola, M. (2013). Procesos de heterogeneización y homogeneización socioresidencial desde una perspectiva etnográfica: reflexiones en torno a la constitución de urbanidad en una vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. En M. Carman, N. Viera y R. Segura (coords.), *Segregación y diferencia en la ciudad*. Flacso.
- Gómez, A. y Proaño, F. (2012). Entrevista a Maximo Sozzo: Que es el populismo penal? URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (11), 117-122. Quito.
- Kaztman, R. y Retamoso A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la Cepal*, 85. Santiago de Chile.
- Lojkin, J. (1979). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. Siglo XXI.
- Magri, A. (2015). Historia política de la vivienda social en el Uruguay. En *Vivienda Popular*, 27, 18-25. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/27825>
- De Manuel Gerez, Esteban (2010). Construyendo triángulos para la gestión social del hábitat. *Revista Habitat y Sociedad*, 1,13-37. https://institucional.us.es/revistas/habitat/1/n01a01construyendo_triangulos.pdf
- Ortiz, E. (2015). *Producción Social del Hábitat y Vivienda. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. Habitat International Coalition [HIC].
- Paternain, R. (2007). *La teoría de los cuatro escalones: violencia, criminalidad e inseguridad*. Documento de Trabajo / FCS-DS 80. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4589>
- Paternain, R. (2012) La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento. En R. Paternain y A. Rico (comps.). *Uruguay: inseguridad, delito y Estado* (pp. 15-396). CSIC Ed. Trilce.
- Pereyra, S. (2014). ¿Políticas que penalizan la pobreza en el segundo gobierno del Frente Amplio? En L. Paulo, D. Pérez e I. Martínez (comps.), *Discusiones en curso* (pp. 41-48). FCS. Udelar. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/25373/1/Discusiones%20en%20curso_1.pdf
- Pérez, L. (2019). Desafíos ante el avance del gobierno punitivo en Uruguay. *Escenarios*, 30. <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/10030>
- Posse, A. (2023). *Políticas sociales y seguridad en los territorios: la implementación del Programa Mejoramiento de Barrios en Montevideo*. [Tesis del Diploma de Especialización en Políticas Sociales]. FCS. Udelar.
- Programa de Mejoramiento de Barrios [PMB] II. (2014). Anexo III. Guía para la Formulación y Ejecución del PMB (GFyEP). <http://pmb.mvotma.gub.uy/content/guia-de-formulacion-y-ejecucion-n-de-proyectos3097oc-ur-pmb-ii-vigente>
- Rocco, B. (2018). *Procesos de segregación territorial en la metrópolis contemporánea: el caso de Montevideo en el período 1998-2011*. Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona. <https://doi.org/10.5821/siu.6106>
- Sozzo, M. E. (2014). Delito común, inseguridad y respuestas estatales: inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina. *Cuestiones de sociología*, (10). https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6330/pr.6330.pdf

- Terra, C. (2015). Sistema de acceso a la vivienda y segregación territorial. *Revista Fronteras*, 8, 145-146. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/7257>
- Topalov (2004). De la «cuestión social» a los «problemas urbanos»: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En C. Danani (comp.), *Política social y economía social: debates fundamentales*. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/36020>
- Trinidad, V. (2012). *Las urbanizaciones informales. Una modalidad de acceso al hábitat y a la ciudad contemporánea* [Tesis de grado]. Departamento de Trabajo Social, FCS-Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/905>
- Uruguay (1974). Decreto Ley 14219, Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, del 22 de julio de 1974. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14219-1974>
- Wacquant, L. (2005). Castigar a los parias urbanos. *Oficios Terrestres*, 11(17), 10-15. <https://pim.udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/14/2019/08/WACQUANT-Castigar-a-los-parias-urbanos.pdf>
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Siglo XXI*.
- Wacquant, L. (2010). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Gedisa.