

URUGUAY: POBREZA Y EXCLUSIÓN DURADERAS

De la integración social a la fragmentación estructural

François Graña¹ y Gerónimo de Sierra²

Introducción

La pobreza extrema, la marginalidad, la exclusión, la precariedad del empleo, el bloqueo del acceso estable a una buena educación, salud y vivienda, el cierre de horizontes de movilidad social, son hechos nuevos para los uruguayos, o al menos sin precedentes en su magnitud. Pero más aun, su amplitud y consolidación creciente para cada vez mas uruguayos, los tranforman en fenómenos estructurales y por lo tanto duraderos. Así, sus efectos sobre las personas serán igualmente duraderos. Los niños y los jóvenes que crecieron y crecerán por largo tiempo en ese contexto, van conformando la masa de lo que será una parte considerable de los adultos de este país, en plazos históricamente breves. Este fenómeno -claramente ponderable tal como podrá verse en este artículo- se asienta sobre una paradoja: la sociedad uruguaya está en mejor situación respecto de otros países de América Latina, y ello en casi todos los aspectos de la vida social. Pero una sociedad no es un promedio, sino una estructura diferenciada, jerarquizada, con ganadores y perdedores. Además –y sobre todo- esta perspectiva comparativa contribuye a camuflar otra certidumbre relevante: nuestra sociedad ha incorporado problemas y dramas que antes no tenía, o tenía en mucho menor magnitud. Es indudable que se han modernizado en el país ciertas estructuras económicas, administrativas, culturales, lo que supuso nuevas oportunidades para ciertos sectores sociales. No menos cierto resulta que se ha tratado de una modernización selectiva, y en ese sentido fuertemente excluyente para muchos. Ciertos problemas estructurales no pueden ser resueltos sólo con políticas focalizadas hacia grupos o personas empobrecidos, y sobre todo excluidos por largo tiempo del capital social, cultural y material que les permitiría acceder y “competir” en esas nuevas oportunidades que la modernización parcial ha abierto para otros. Reconocer esta realidad, supone percibir que nos encontramos frente a un problema que involucra el “modelo” de país que se quiere construir. Similar situación debió afrontar el país en las primeras décadas del siglo XX; en aquella circunstancia las elites dirigentes pusieron en pie un modelo de modernización capitalista de nuevo tipo, acompañado de una estrategia paralela de inclusión social y política. También entonces, el Uruguay también estaba “mejor” que los otros países latinoamericanos; pero a diferencia de aquel momento histórico, la actual sociedad uruguaya, que vive en gran parte de la acumulación anterior, y que además ha ingresado en franco retroceso respecto de su pasado, ha carecido desde hace décadas de gobiernos a la altura de sus desafíos.

Los números de la pobreza

Visto en el concierto latinoamericano, Uruguay mantenía en 1999 una posición de liderazgo en indicadores de desarrollo humano. En el período 1985-1994 los

¹ Sociólogo, investigador del Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, U. de la República, y docente en varias facultades.

² Sociólogo, investigador y docente del Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, U. de la República

indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y mortalidad infantil venían experimentando una mejora permanente, la evolución de la pobreza medida por ingresos detenía su caída³. Pero en 1998 el PBI se detiene y de allí en más comienza a decrecer. A pesar de ello, resulta evidente que dichos indicadores, por sí solos –y sobre todo colocados en el contexto regional- no parecen singularmente dramáticos. Sucede que el impacto socio-cultural de la pobreza sólo se hace evidente *en todas sus dimensiones* cuando se lo asocia a la deprivación relativa del estándar de vida de la sociedad en cuestión. La singularidad histórico-social del país realza aun más la importancia de esta puesta en perspectiva de los indicadores en cuestión.

Las políticas económicas regresivas, el desmantelamiento progresivo del “Estado de Bienestar”, la represión a las organizaciones de trabajadores durante el período 1973-1985, contribuyeron a empeorar la situación social de la mayoría de los uruguayos a lo largo del último cuarto del siglo XX. Este proceso se inscribía sobre el telón de fondo del fin del modelo desarrollista de sustitución de importaciones desde fines de los ’50, y una correlativa erosión de las bases del desarrollo social uruguayo. Se vio así favorecido un lento pero claro “aumento de la vulnerabilidad de las robustas clases medias nacionales, acercándolas peligrosamente a situaciones de vulnerabilidad social que bordeaban la pobreza” (PNUD 1999:36).

Los datos construidos en base a información del Instituto Nacional de Estadística (INE) permiten cuantificar la pobreza por el método del ingreso. Este método de cuantificación de la pobreza consiste en comparar el ingreso o el gasto *per capita* de los hogares, con el valor de cierto conjunto de bienes y servicios considerados básicos para alcanzar cierto mínimo de bienestar; este conjunto de bienes se denomina “canasta básica total”, y su valor –medido en precios de mercado corrientes- define la llamada “línea de pobreza”, que en términos de dicho Instituto, es “el costo en alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios en función de la cantidad de miembros del hogar y de la presencia de niños o adolescentes” (INE 2004:2).⁴

En la primera mitad de los noventa se verifica un descenso cuantitativo de la pobreza, en continuidad con el proceso de disminución comenzado en 1987. En Montevideo las mediciones arrojan un 23 % menos de pobres en 1994 respecto de 1991 (de 17.2 a 13.2 %), y un 19 % en el interior del país (de 25.0 a 20.2). A partir de 1994 se invierte la tendencia, pudiéndose constatar un crecimiento continuado en el número de pobres. Ese año 1994, la pobreza urbana alcanzaba el 12.8 % aunque en 1998 se encontraba todavía ligeramente por debajo del nivel de comienzos de la década (en el bienio 1998-1999 se registra un 15.4 % de hogares urbanos por debajo de la línea de pobreza; PNUD 2001) . En 1993, el 20% de la población más pobre captaba el 6.3 del total de ingresos, proporción que bajó al 5.4% en 1997, con su correlato en términos de un incremento de las carencias sufridas por una significativa porción de familias montevideanas (Veiga y Rivoir 2001).

³ El valor de la línea en 1999 es calculado en 200 dólares *per capita* (Katzman y Filgueira 2001). El proceso de devaluación desatado en el año 2002 lleva este valor monetario a unos 87 dólares (equivalente a 2.245 pesos uruguayos; cálculo del Instituto Cuesta Duarte en base a la Encuesta Continua de Hogares, mayo 2003)

⁴ La “línea de indigencia” es el valor monetario del conjunto de insumos alimenticios mínimos o “canasta básica de alimentos”.

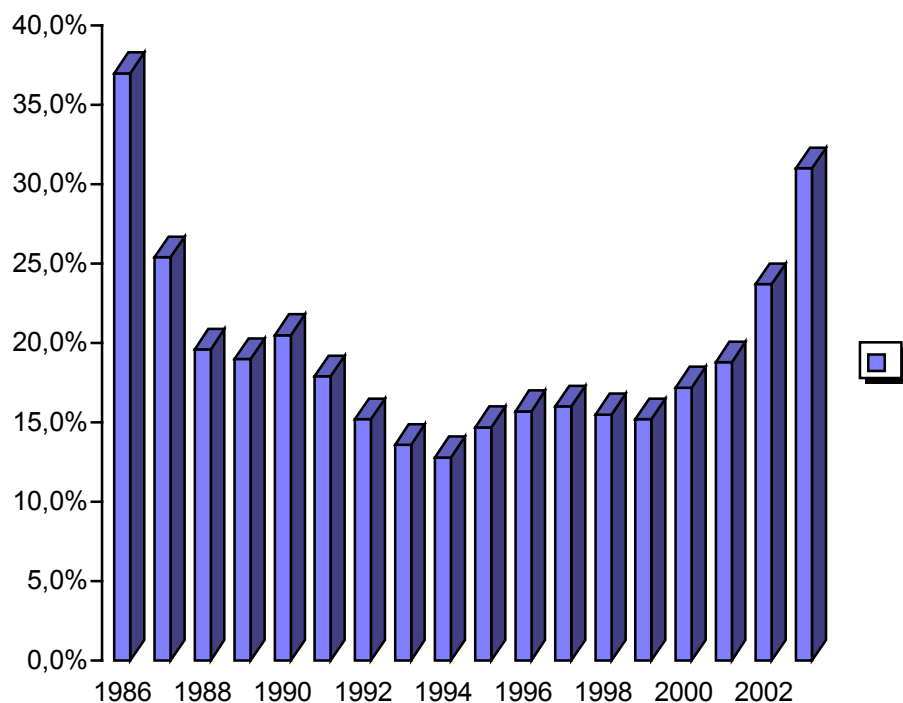
Los pobres uruguayos son hoy mucho más marginados que diez años atrás. Los indicadores de “infantilización” de la pobreza, la falta de atención sanitaria, el hacinamiento, la baja escolaridad, auguran la reproducción social y familiar de la situación de pobreza así como la agudización de la exclusión. Por lo tanto, en los '90 existe menos pobreza que en la década anterior, pero –paradójicamente- mayor marginalidad: los “pobres absolutos” son menos numerosos pero su exclusión del sistema social es más honda y desesperanzada (Inst. Cuesta Duarte 2002). El número absoluto de pobres disminuyó en los '90 respecto de los '80, lo cual no impedía que la persistencia de 740.000 personas⁵ en situación de pobreza crítica a finales del milenio impactara muy fuertemente en este pequeño país que no alcanza los tres millones y medio de habitantes.

Esta situación se ha agravado considerablemente en los primeros años del nuevo siglo, y muy especialmente luego de la crisis económico-financiera que estalla a partir de junio de 2002. Las mediciones del INE publicadas en mayo de 2004 arrojan para 2003 un 31 % de personas situadas por debajo de la línea de pobreza, lo que supone un aumento del 30 % respecto del año anterior (23.7 %). Tal como puede apreciarse en el cuadro, el incremento del número de pobres es ininterrumpido desde 1999. Pero debe agregarse a ello otro dato: la llamada “brecha de pobreza” se sitúa en este año 2003 en el entorno del 30 %; esto quiere decir que “el ingreso de los hogares pobres es alrededor de un 30 % menor de lo necesario para que el hogar cubra todas sus necesidades sin experimentar privaciones” (INE 2004: 11). Devaluación e inflación combinadas deprimen el poder adquisitivo de los asalariados; la Encuesta Continua de Hogares –referencia oficial- da cuenta de un incremento muy importante del número de personas situadas por debajo de la línea de pobreza, que acumulado desde 1998 en que comienza la recesión, da un 45 % más de pobres (un 30 % sólo en el 2002). Las puntuaciones de dicha Encuesta oficial dadas a conocer en mayo de 2002 permiten proyectar un número de pobres estimable en un millón, *sea casi 30 % de la población total*. Es así que *en términos relativos, el Uruguay se encontraría entre los países de la región en que más se ha agravado la pobreza en estos últimos años*. El Banco Mundial da cuenta estos meses de un “grave retroceso en los indicadores generales de pobreza” en América Latina (Banco Mundial 2003); según la FAO, en el período 1990-2002 el número de pobres en esta región pasó de 200 a 211 millones⁶, incremento muy impactante y que sin embargo resulta sensiblemente menor al registrado en Uruguay en el mismo período.

Tal como enfatizábamos *supra*, el impacto socio-cultural de este incremento trasciende la mera dimensión cuantitativa. Si bien no podemos extendernos en el contexto de este breve artículo en el examen de tan singular situación relacional, consignemos que sus implicaciones psico-sociológicas y culturales –tan complejas como difíciles de ponderar- conmueven profundamente una identidad colectiva erigida sobre cierta mística de relativa moderación de los contrastes sociales y sobre una expectativa de expansión de las “clases medias” largamente alentada por el “modelo de nación” hegemónico durante buena parte del siglo XX.

⁵ Si tomamos el informe del PNUD (2001), en el año 2000 la cifra era algo menor: unas 675 mil las personas pertenecientes a hogares urbanos con ingresos inferiores a dicha línea, como reflejo de la recesión comenzada en 1998.

⁶ Esto fue reportado en el marco de la cumbre iberoamericana realizada en República Dominicana en noviembre de 2002.



Número de personas por debajo de la línea de pobreza en todo el país, 1986-2003

Los datos de 1986-1998 son tomados del informe del PNUD (1999), en tanto que las puntuaciones de 1999 y 2000 son de Longhi y Fernández (2002), las de 2001 y 2002 son estimaciones con base en la Encuesta Continua de Hogares publicada por el Instituto Nacional de Estadística en mayo de 2003, y la de 2003 es la aportada por INE en su informe de mayo de 2004.

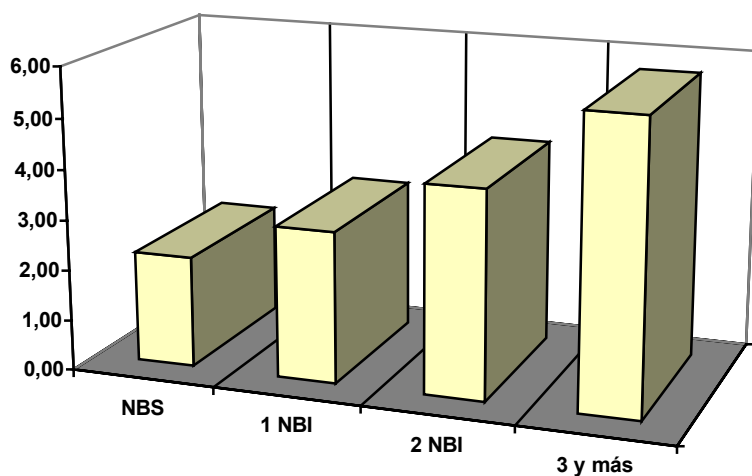
Como es sabido, la determinación cuantitativa de pobres situados por debajo de la Línea de Pobreza (LP) no permite discriminar distintas situaciones *al interior* de este conjunto falsamente homogeneizado. Es así que la combinación del criterio cuantitativo de la LP con la medición según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite discernir entre pobres “crónicos” (situados por debajo de la LP y con NBI), “recientes” (por debajo de la LP pero *sin* NBI) e “inerciales” (*por encima* de la LP y con NBI). En 1993, el 70 % de los pobres montevideanos y 40 % de los del interior del país eran “recientes”; algo más de la quinta parte de los pobres montevideanos eran “crónicos”, situación sufrida por un tercio de los del interior; y en tanto los pobres “inerciales” montevideanos alcanzaban el 7.5 % del total, y en el interior pasaban de la cuarta parte (González *et al.* 1997).

Fragmentación, marginalidad y violencia

El Uruguay se ha venido fragmentando lenta pero seguramente, produciendo pobreza y exclusión para los más jóvenes. Se ha producido un importante desacoplamiento de vastos sectores sociales respecto de los tradicionales canales de movilidad que en algún momento fueron comunes a toda la población. Este desacoplamiento tiene un fuerte sesgo intergeneracional: la pobreza se ha “infantilizado”. Si en 1991-1999 la pobreza total pasó de 18 a 14 % experimentando así una reducción de un 22 %, para los hogares con niños menores de cinco años la reducción fue sensiblemente inferior, pasando de 38 a 35 % (7 % de reducción, menos de un tercio de la media).

El Uruguay se caracteriza por una tasa excepcionalmente baja de fecundidad, lo que junto a una alta emigración poblacional en edades de tener hijos, determina una reducción tendencial de los menores de 15 años y un aumento de los mayores de 60 con su correlato en términos de envejecimiento poblacional progresivo. Por otra parte, el comportamiento reproductivo según ingresos reconoce importantes diferenciaciones. Los datos censales de 1996 permiten determinar que del total de nacimientos declarados en los doce meses precedentes, el 51 % corresponde a mujeres que presentaban al menos una NBI. Por otra parte, las mujeres con necesidades básicas satisfechas (las “no pobres”) tendrían 2.2 hijos promedio al final de su ciclo reproductivo; este promedio se eleva a 3 entre las mujeres con una NBI, pasa a 4.1 para aquéllas con dos NBI, y trepa a 5.7 entre las madres con tres o más NBI. Se sabe igualmente que, en promedio, las mujeres más pobres maximizan su fecundidad alrededor de los 19 años, y las que no sufren deprivaciones básicas lo hacen a los 29 (Katzman y Filgueira 2001). Todo ello contribuye a que el peso de la reproducción biológica y social de la población descansa fuertemente sobre aquellos sectores sociales en peores condiciones socio-económicas y culturales.

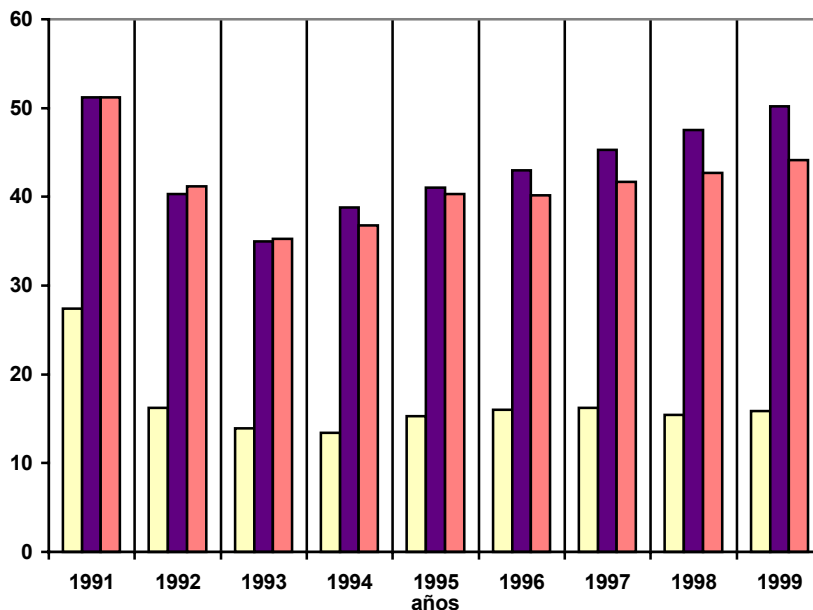
La reproducción de la pobreza



En promedio, a mayor pobreza mayor fecundidad. En la primera columna, el promedio de hijos de las uruguayas con necesidades básicas satisfechas es 2,2; las otras tres puntuaciones muestran 3, 4,1 y 5,7 hijos promedio, correspondientes a una, dos, tres y más necesidades básicas insatisfechas respectivamente (elaborado en base a Katzman y Filgueira 2001)

Pero el cuadro de la pobreza visto desde la perspectiva de su “infantilización” progresiva muestra ribetes aun más sombríos que las cifras globales. En 1998 casi la mitad (47 %) de los uruguayos menores de cinco años y el 40 % de los de 6-13 años, vivían en hogares pobres (PNUD 1999); cinco años más tarde, el 57 % de los menores de seis años vive en hogares pobres, así como el 50 % de los niños entre 6 y 12 años (INE 2004). De los pobres menores de cinco años, en 1992 casi un tercio (31,7 %) padecía “desnutrición moderada” y el 10,6 % “desnutrición severa” (Bonasso y Lasida 1995). Esta infantilización de la pobreza adquiere una dimensión simbólica singularmente grande en un país con un Índice de Desarrollo Humano relativamente alto en el contexto regional.

Montevideo 1991-1999: "infantilización" de la pobreza



La primera barra grafica los porcentajes de hogares montevidianos pobres. La segunda, el porcentaje de niños montevidianos menores de 5 años que viven en estos hogares, y la tercera los menores de 15 años (confeccionado en base a datos de Veiga y Rivoir 2001).

Las tendencias que venimos señalando contribuyen a agravar la marginalidad y fragmentación social en curso a lo largo de la década. La opinión pública percibe *unánimemente* un aumento de los problemas de delincuencia, violencia, corrupción y drogadicción y una importante -aunque menos unánime- desconfianza hacia las instituciones encargadas de controlar las conductas desviadas. Una mayor contratación de servicios de vigilancia privada y transporte escolar, el aumento del esparcimiento privado y el desaliento de la "sociabilidad espontánea" en los espacios públicos, el incremento en el registro de armas de fuego y en la tolerancia pública hacia la posesión de armas en el hogar, el aumento del traslado de las clases medias a edificios y espacios protegidos así como la proliferación de rejas protectoras, constituyen otros tantos indicadores del aumento en la inseguridad ciudadana. Paralelamente, la sociedad incorpora muchos rasgos de la pobreza al estereotipo del delincuente, la clase media refuerza la tendencia a distanciarse de los pobres, y en definitiva la inseguridad creciente realimenta la segmentación social que le dio origen (Veiga y Rivoir 2001, CEPAL 1996).

Desempleo y precarización laboral

Debe agregarse a este panorama el incremento del desempleo estructural, la progresiva precarización de las personas efectivamente empleadas, la pérdida de beneficios estatales, el aumento del cuentapropismo y la informalidad. “Percibida como una consecuencia inherente a la dinámica del nuevo escenario nacional e internacional, los uruguayos experimentan hoy, quizás en mayor medida que nunca, la pérdida de las certidumbres” (PNUD 1999:83). Este aumento del desempleo afecta mucho más a los sectores de bajos ingresos: en los 90’, la tasa de desempleo del quintil de bajos ingresos creció 5 puntos porcentuales en tanto la del quintil mayor lo hizo en 1,5 puntos. En 1996, la tasa de desempleo del quintil de menores ingresos fue cinco veces superior a la de la población activa que integraba los hogares con mayores ingresos (21% y 4%). Estos niveles de desempleo altos se acompañan de un sensible deterioro en la calidad del empleo que afecta principalmente a los hogares de menores ingresos (Buxedas *et al.*, 1999). En los centros urbanos del interior del país, el impacto cuantitativo del desempleo alcanza niveles de catástrofe. Así por ejemplo, en diciembre de 2001 el Instituto Nacional de Estadística daba cuenta de un índice superior al 40 % en la ciudad de Fray Bentos.

La apertura externa y sus consecuencias en términos de precarización del empleo en 1991-1999 impacta negativamente sobre el desempleo abierto en la franja etaria de los 20-34 años, contrariamente a lo esperado –y declamado- por los sucesivos gobiernos en cuanto a que la flexibilización laboral favorecería a los más jóvenes. La progresiva segmentación social y educativa lleva a que los adolescentes pobres tengan más probabilidades de compartir experiencias de precariedad (Katzman y Filgueira 2001).

En estos cuatro últimos años consecutivos se verificó una caída continua del PBI, el número de desocupados rondaba el cuarto de millón, más de 600.000 personas tenían problemas de empleo, entre 35 y 40 % de las empresas cerraron desde 1999 al presente. En 1990-1998 se perdieron 65.700 de los puestos de trabajo manufacturero, lo que significa aproximadamente la mitad del total. Pero aun aquellos sectores de la economía que acrecentaron su aporte al PBI total, no contribuyeron significativamente a la generación de empleo. Así, entre 1986 y 1999 el sector del comercio, restauración y hoteles, transporte y comunicaciones, establecimientos financieros, servicios comunales, sociales y personales, incrementaron en un tercio su aporte al PBI (de 51.3 a 68.7 %). Pero si al comienzo del período estas actividades generaban el 68,1 % del total de puestos de trabajo, al final del mismo este porcentaje representaba el 70.7 %, sea un muy débil incremento ocupacional (Inst. Cuesta Duarte, nov. 2002)

Finalmente, cabe consignar que la devaluación y la recesión del año 2002 repercute gravemente sobre el panorama del desempleo, que alcanza su récord histórico situándose en el trimestre agosto-octubre en 19.2 % (unas 288.000 personas). Esta cifra coloca en este período al Uruguay en el quinto país en el mundo con mayor tasa de desempleo, luego de Macedonia, Argelia, Yugoslavia y Argentina. Pero por otra parte, se sostiene que estos datos oficiales -elaborados por el Instituto Nacional de Estadística- adolecen de limitantes que sugieren niveles de desempleo real aun mayores: i) sólo se contempla el “país urbano” (localidades de más de 5.000 habitantes); ii) se asume una PEA invariable, supuesto erróneo a todas luces, dada la intensificación en este último año de la emigración de población en edad de trabajar; iii) no se pondera el notorio aumento de los "desalentados" por la recesión que ya no buscan trabajo (a menudo despedidos o buscadores de empleo por primera vez) que no entienden razonable perder tiempo y dinero en buscar un trabajo tan difícil de conseguir, y que por tanto no

figuran entre los “buscadores de empleo” que registra el INE (Instituto Cuesta Duarte 2002)

Segmentación residencial y educativa

La segregación residencial se evidencia sobre todo con el aumento de asentamientos precarios. A partir de un estudio realizado por el INE en 1998, se establece que “...existen 395 asentamientos en donde viven 155.000 personas” (Informe Parlamentario 2001). Respecto de estos asentamientos expresa el Programa de N.U. para el Desarrollo: “...El expresivo crecimiento de los asentamientos irregulares en las últimas décadas es también un indicador relevante de la situación de desarrollo humano en Uruguay. Montevideo presenta una mayor dimensión absoluta y relativa de este fenómeno -el número de viviendas en asentamientos irregulares creció entre 1984 y 1994 a una tasa de 9.7 % anual acumulativa-, aunque otros departamentos del Interior también registran un proceso de expansión de estas viviendas” donde se verifican condiciones de vida “muy malas” con altos niveles de hacinamiento, graves carencias en las construcciones y equipamiento (PNUD 2001:45). Esta segregación se acelera en los '90, en que simultáneamente se verifica un alarmante proceso de *feed-back*: en aquellos barrios considerados “violentos” tienden a retirarse los servicios públicos y policiales, cae el valor inmobiliario, todo lo cual refuerza la violencia en esas zonas. Así, desigualdades sociales acrecentadas, segregación socio-geográfica, pobreza y exclusión endémicas reproducen y potencian los actos de violencia. Recientemente, los índices de violencia y criminalidad han experimentado un sensible aumento, contribuyendo a realimentar el sentimiento de inseguridad ciudadana y a minar la imagen autocomplaciente de relativa paz e integración social en la que el uruguayo podía confortarse hasta hace apenas unas décadas. El fenómeno de la violencia gana visibilidad social y ocupa un espacio creciente en los debates públicos. En los últimos veinte años del siglo XX las tasas de homicidio se duplicaron (de 2.6 a 4.8 por 100.000 hab.). Pero su importancia social está dada ante todo por el contexto en el que se instala: un país que gozaba de grados altos de integración social en relación con la región, experimenta la escalada de violencia con una sensación de “ruptura del tejido social y de laceración de la ciudadanía” (Riella y Viscardi, 2002).

Los datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística muestran que en 1991-1998 se incrementó notoriamente la distribución de niños y adolescentes en barrios homogéneamente pobres. A la segmentación residencial le sigue la segmentación educativa: a las escuelas y liceos de los barrios de pobres asisten los pobres. Tendencia que se ve acentuada por la creciente deserción de los sectores medios y altos de la educación estatal, disminuyendo así el conocido efecto positivo de contextos socio-educativos con presencia de clases medias sobre las expectativas y resultados académicos de los menores de bajos ingresos. Se instala de tal modo un proceso de erosión de la tradicional heterogeneidad social que las escuelas y colegios montevideanos exhibían con orgullo hasta muy entrada la segunda mitad del siglo anterior (Katzman y Filgueira 2001).

Si bien la mayoría de las mujeres en edad reproductiva tiene estudios secundarios completos, el censo de 1996 muestra que la mayor parte de los niños concebidos son criados por madres que no pasan de la educación primaria: la tasa de fecundidad se

duplica entre las mujeres de nivel educativo bajo, mientras que las mujeres no pobres y más educadas reducen promedialmente el número de hijos⁷. En suma,

“...La fuerte segmentación entre las rutas emancipatorias de los sectores más pobres respecto de las del resto de la sociedad indica que Uruguay se encuentra frente al riesgo de una dinámica ampliada de empobrecimiento, transmisión intergeneracional de la pobreza y exclusión social” (Katzman y Filgueira 2001:70-71)

Por otra parte, tiene lugar en los últimos años un aumento en la participación simbólica de los adolescentes en el mundo moderno. Esto lleva entre otras cosas, a una mayor frustración relativa de quienes no cuentan con recursos para participar materialmente de la oferta de consumo cuya universalidad contrasta fuertemente con el acceso segmentado al bienestar. Esta transformación socio-cultural contribuye a aumentar las conductas anómicas. La creciente centralidad del consumo como eje de la construcción de identidades induce “percepciones de privación relativa por comparación” (Katzman y Filgueira *op.cit.*), lo cual no sucedía con las identidades modernas construidas en base al trabajo y la familia. En definitiva, el aumento de la precariedad familiar, la fecundidad duplicada entre las mujeres más carenciadas, la segregación residencial y la segmentación educativa agudizan la marginalización de los pobres urbanos y favorecen una reproducción intergeneracional ampliada de esta franja social creciente.

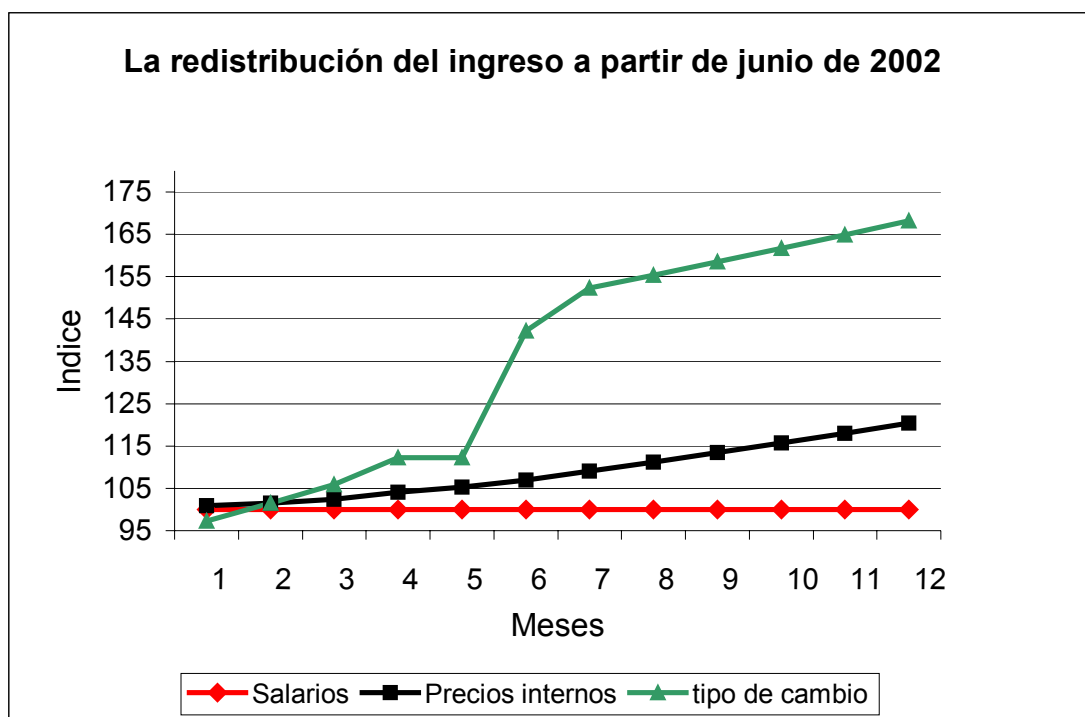
El impacto del colapso financiero de 2002

En el año 2002, el modelo neoliberal propiciado desde los '80 por sucesivos gobiernos ingresa en una aguda crisis económico-financiera. El colapso masivo del sistema financiero con cuatro bancos suspendidos y crisis de la banca estatal trae incertidumbre, desconfianza y una corrida bancaria imparable; miles de ahorristas de todo tamaño se sienten estafados y pleitean a las entidades acreedoras, la interrupción de la cadena de pagos multiplica las quiebras, la evaporación del ahorro y el crédito comprimen la actividad, aumenta el desempleo (que trepa a un histórico 19.2 % en el último trimestre), se agudiza la privación de los más carenciados, se contrae la recaudación fiscal, se acentúa la informalización de la economía, y planea sobre el país el gélido fantasma del “default”. La devaluación llegó al 80 % en dos meses, el PBI aumentó su caída, la *ratio* deuda/producto trepa al 90 %, la desesperanza medra entre los diversos actores sociales (Instituto del Tercer Mundo 2003:188-9).

La libre flotación del dólar decidida en junio de 2002 produjo una devaluación con efecto inmediato sobre la redistribución de ingresos favorable a quienes perciben sus ingresos en dólares, notoriamente los exportadores (ver cuadro). Esta devaluación supone la caída del salario real debido al aumento del ritmo inflacionario, así como la caída del gasto público y la reducción de inversiones para financiar el encarecimiento de una deuda externa valuada en dólares. Los mayores perjudicados por esta devaluación son, notoriamente, asalariados y jubilados con ingresos fijos en pesos –por lo general congelados- que pierden poder adquisitivo real, agravado con el reciente aumento en el

⁷ Según A. Melgar (1991) la relación niños/hogar en el tramo 0-13 años es 1.44 en los estratos de menores ingresos, y 0.39 en los estratos superiores. “...Mientras un hogar promedio está compuesto por tres personas, de las cuales dos son receptoras de ingresos y una es un niño o adolescente, en un hogar indigente hay seis personas, de las cuales menos de dos son receptoras de ingresos y cuatro son menores de 18 años, tres tienen menos de 14” (INE 2003:24).

impuesto a los sueldos. Pero también se verán gravemente perjudicadas las empresas que producen para el mercado interno: no sólo porque tienen ingresos en pesos, sino también por efecto de la reducción de la demanda interna que involucra la caída del poder adquisitivo de los asalariados. La inversión pública habrá disminuido en un 19 % en 2002 y se proyecta un 28 % de reducción para los años 2003 y 2004. Se suma a ello la decisión oficial de no reajustar salarios públicos hasta enero del 2003, lo que supone una reducción del poder de compra del 25 % aproximadamente (Instituto Cuesta Duarte, noviembre 2002). Datos brindados por el oficial Instituto Nacional de Estadística (INE) dan cuenta de una caída del sueldo promedio de los uruguayos de 587 a 231 dólares en el trimestre julio-setiembre de 2002, sea una disminución del 60 %. Ello coloca al sueldo promedio uruguayo junto al argentino, en los niveles más bajos de América Latina, luego de haber estado entre los más altos⁸.



Fuente: Instituto Cuesta Duarte, 2002

Comedores populares abiertos por un número creciente de municipalidades y de organizaciones locales de desocupados, ollas populares a cargo de sindicatos, merenderos organizados por la Iglesia Católica y diversas entidades comunitarias, constituyen otros tantos paliativos que florecen a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. La enorme mayoría de quienes asisten a los comedores vive en asentamientos precarios y lo recibido allí es todo lo que ingieren en el día; nueve de cada diez no trabajan y el 76% no tiene empleo desde hace más de un año⁹. A mediados del año pasado, la prensa recogía una situación inédita en el país; un diez por ciento de los niños de una escuela del barrio pobre Conciliación (Montevideo) comían pasto y residuos alimentarios hervidos los fines de semana, precisamente cuando no pueden asistir al comedor de la escuela. Muchos de estos niños llegan el lunes a la escuela quejándose de

⁸ Tomado del Instituto Nacional de Estadística correspondiente al trimestre julio-setiembre de 2002, recogido por la prensa capitalina en noviembre de ese año.

⁹ Según una encuesta realizada en Montevideo por la empresa *Doxa*, publicada en setiembre de 2002

mareos y dolor de estómago, presentan un cuadro depresivo, sufren diarreas frecuentes y severos trastornos de conducta. En esas mismas semanas, la Federación Uruguaya de Magisterio daba cuenta de un incremento de 17.500 escolares que asisten a los comedores en relación al año 2001 (un 12 % más), incremento que las partidas asignadas no contemplaban. Más de la mitad de los escolares uruguayos asisten a estos comedores, la institución escolar brindaba en el 2002 unos 204.000 almuerzos diarios¹⁰.

El aumento de personas indigentes en todos los rincones del país ha venido preocupando a diversos actores sociales; se estiman en 76.300 las personas indigentes en el año 2003 (INE 2004), 55 % de las cuales tienen menos de 18 años. *En un año, la cantidad de demandantes de asistencia alimentaria en todo el territorio nacional se duplicó.* A comienzos del año 2002, más de 224.000 personas acudían a programas desarrollados por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) para recibir su comida principal del día (este servicio sólo funciona de lunes a viernes). Estas personas son básicamente jubilados, desocupados y discapacitados. Un dirigente de la municipalidad montevideana declaraba a la prensa en julio del 2002: "Estamos en situación crítica. Aquí hay personas que comen basura y gatos. Una encuesta reciente comprobó que de cada dos niños, uno está desnutrido. Y la miseria sigue creciendo"¹¹.

Otro importante indicador de aumento de la indigencia lo brinda la creciente cantidad de situaciones de desnutrición infantil reportadas por la prensa desde mediados de 2002. Un caso entre muchos ilustrará el punto. Una policlínica municipal de Nuevo París (barrio periférico de Montevideo) que realiza unas 6.000 consultas pediátricas anuales, da cuenta de diez casos severos de niños desnutridos en el último año, cuando lo habitual en los años precedentes era uno o dos niños en similar situación extrema. La pediatra a cargo señala que "no alcanza con que tenga la comida", ya que a menudo el niño desnutrido es síntoma no sólo de graves carencias materiales sino también de un cuadro familiar alterado, sumido en un estado depresivo y de deterioro nutricional y humano que reaccúa en forma de círculo perverso sobre la situación toda, constituyendo un complejo síndrome socio-cultural que traba cualquier intervención de corto plazo¹². Por otra parte, se sabe que en el sistema hospitalario público "...nacen con bajo peso más del 10% de los niños debido fundamentalmente a carencias nutricionales de la madre y al inadecuado control durante el embarazo" (Inf. Parlamentario 2001). La UNICEF en Uruguay alertaba en junio de 2003 que el año anterior un 5% de la población infantil uruguaya que se atiende a través del Ministerio de Salud Pública sufría problemas de desnutrición, y casi un 2% sufre de este flagelo en forma crónica. La institución señalaba que ya en el año 2001 se notaba la crisis nutricional en Uruguay, cuando tres años atrás este problema no representaba un riesgo para el país, y en los '90 el problema parecía haber desaparecido¹³.

En mayo de 2003, la prensa capitalina daba cuenta de un informe de la Intendencia Municipal de Montevideo sobre pobreza donde se consigna: i) 163.000 niños menores de 5 años (51 % del total) viven en hogares situados debajo de la línea de pobreza; ii) los casos de desnutrición se duplicaron en todo el país; iii) 430.500 niños y adolescentes uruguayos viven por debajo de la línea de pobreza con dos dólares diarios, y otros

¹⁰ Diario *La República*, Montevideo 30.7.02 y 29.6.02

¹¹ Diario *La República*, Montevideo 18.2.02 y 1.7.02

¹² Semanario *Brecha*, Montevideo 2.5.03

¹³ Declaraciones de la coordinadora de programas de UNICEF en Uruguay, María Esther Mancebo, en *TV LIBRE*, 13.6.03

49.000 con un dólar diario; iv) los ghettos urbanos de personas indigentes han aumentado en número e importancia; v) la desnutrición alcanza al 4.17 % de la población, muy por encima del 2.28 % considerado el “máximo tolerable” por la Organización Mundial de la Salud; vi) en las localidades de San José, Soriano y Río Negro la desnutrición alcanza al 5 % de los niños menores de dos años; vii) en Casabó (barrio montevideano pobre) la desnutrición aguda de menores de dos años es del 4.3 % si se considera el peso en relación con la edad, y 11.8 % si se considera la talla en relación con la edad; viii) los casos clínicos de desnutrición aguda y crónica han aumentado las internaciones hospitalarias con infecciones graves¹⁴.

Una reflexión final

La pobreza y la exclusión social han acompañado desde siempre el desarrollo de la sociedad. Pero la percepción misma de esa situación como un *problema*, hasta los diversos caminos sociopolíticos y técnicos que se han ensayado para superarlas, son obviamente fenómenos en sí mismo sociales y políticos, aunque vayan siempre acompañados por la elaboración de conceptualizaciones científicas, así como de reflexiones filosóficas y éticas.

La magnitud de la pobreza y marginalidad toleradas por cada sociedad es determinada por el *quantum* de reclamos de las víctimas, su mayor o menor funcionalidad a los procesos globales de reproducción material y política de cada etapa histórica, y la adecuación de la matriz de lectura científico-técnica a esa realidad. En el contexto de América latina, como mencionamos al inicio, el Uruguay no sólo *tenía* menos pobreza y marginalidad, sino que su equilibrio sociopolítico *exigía* a las elites tratar de no superar ese *quantum* para mantener su situación de dominio. Ese formato o matriz se rompió progresivamente desde fines de los años sesenta hasta llegar a la situación actual. Todo parece indicar que la ruptura profunda y duradera de ese equilibrio anterior ya ha tenido efectos muy debilitantes para la reproducción de los formatos de poder económico y político tradicionales en el país.

La política casi nunca refleja inmediatamente los cambios sociales, pero en este caso estamos ante un proceso largo y estructural por lo que no debe sorprender que asistamos a un quiebre histórico de los viejos equilibrios políticos. Y ello a pesar del debilitamiento de las capacidades reivindicativas de los sectores populares “tradicionales” y la inestructuración por el momento de grandes movimientos que expresen el sentir de los nuevos pobres y excluidos. Ello no significa que los problemas de pobreza y marginalidad acumulados por la sociedad uruguaya actual puedan ser reabsorbidos a corto plazo por ningún nuevo equilibrio de poder. Pero significa sí, que sin atender enérgicamente esos problemas será imposible reconstruir una legitimidad sustentable y una sociedad más democrática política y socialmente.

Bibliografía

Arim, Rodrigo y Furtado, Magdalena (2000): *Pobreza, crecimiento y desigualdad Uruguay 1991-1997*. D.T. 5/00, Instituto de Economía, Facultad de C.Económicas y de Administración, U. de la República, Montevideo

¹⁴ Diario *La República*, Montevideo 6 y 8.5.03

Banco Mundial, estadísticas dadas a conocer en abril de 2003

Bonasso, Alejandro y Lasida, Javier (1995): *La niñez en el Uruguay*. Carlos Alvarez Edit., Montevideo

Buxedas M., Aguirre R., Espino A. (1999): *Exclusión Social en el Mercado de Trabajo. El caso de Uruguay*. OIT. F. Ford, Santiago de Chile

CEPAL (1996): *Marginalidad e integración social en Uruguay*, Cepal, Montevideo

González Santiago, Opertti Renato, Villagrán Alberto (1997): *La familia uruguaya. Su análisis desde los hogares*. MEC-FAS-OPP-BID, Montevideo

Instituto Nacional de Estadística, INE (2004): “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2003”

-- (2003): “Evolución de la pobreza por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001”, [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Evolución de la pobreza en el Uruguay.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Evolución%20de%20la%20pobreza%20en%20el%20Uruguay.pdf)

INE/FAS-OPP (Instituto Nacional de Estadística/Fortalecimiento del Area Social-Oficina de Planeamiento y Presupuesto): *Evolución de la pobreza estructural en la década 1984-1994. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. Montevideo, 1995.

Informe Parlamentario (2001), “Comisión Especial con Fines Legislativos para Situaciones de Pobreza”, Carp. 242/2000

Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT (2002): “Informe de coyuntura”, noviembre de 2002

Instituto del Tercer Mundo (2003): *Social Watch Informe 2003*, Montevideo

Katzman, Ruben y Filgueira, Fernando (2001): *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES-UCUDAL, Montevideo

Longhi Augusto y Fernández Tabaré (2002): "Dinámica y determinantes de la pobreza. El caso uruguayo en el período 1991-2000". Documento de Trabajo, Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, U. de la República

Melgar, Alicia (1991): *Características de los hogares pobres*.

PNUD (2001): *Desarrollo humano en Uruguay, 2001*. Pnud, Montevideo

--(1999): *Desarrollo humano en Uruguay, 1999*. Pnud, Montevideo

Riella, A. y Viscardi, N. (2002): “Mapa social de la violencia en la ciudad de Montevideo: una aproximación a los escenarios sociales de la violencia urbana” (Inédito, Depto. de Sociología, FCS, U. de la República)

Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura (2001): “Fragmentación socioeconómica y pobreza: desafíos para la gobernabilidad urbana. El caso de Montevideo”. Ponencia ante la

International Sociological Association Conference, ISA Research Committee on
Regional and Urban Development RC21, Amsterdam, June 15-17 2001