

Cuadernos de
ciesu

N° 49

**Enrique Mazzei
y Danilo Veiga**

**POBREZA URBANA
EN MONTEVIDEO**

**Nueva encuesta en
"Cantegriles" (1984)**

Informaciones y Estudios del Uruguay
Ediciones de la Banda Oriental

Enrique Mazzei
Danilo Veiga

POBREZA URBANA EN MONTEVIDEO

Nueva encuesta en "cantegriles"
(1984)

CENTRO DE INFORMACIONES Y ESTUDIOS DEL URUGUAY
EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL

Agradecemos al IDRC (International Development Research Center) Canadá, SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Development Countries) Suecia e IAF (Interamerican Foundation) Estados Unidos, por su apoyo que hizo posible esta publicación.

Esta publicación es resultado del Proyecto que los autores vienen desarrollando en CIESU, sobre "Pobreza Urbana y Marginalidad" con el apoyo de la Fundación Interamericana.

Colección
CUADERNOS DE CIESU
Nº 49
Carátula: Sergio López
CIESU
Juan Paullier 1174 - Tel. 40.38.66
Montevideo - Uruguay

EDICIONES DE LA BANDA ORIENTAL SRL.
Gaboto 1582 - Tel. 4.32.06 - Montevideo
Queda hecho el depósito que marca la ley
Impreso en el Uruguay - 1985

PRESENTACION

El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos más importantes del proceso de empobrecimiento urbano en el Uruguay.

Tal interés deriva de una inquietante percepción de ese fenómeno cuya creciente visibilidad, a la vez que expresa el deterioro del estilo de vida de los sectores populares —en este caso de Montevideo—, revela la ausencia de políticas públicas que, al menos, atemperen esa situación.

En efecto, se trata del agravamiento de las condiciones de vida de grupos sociales cada vez más amplios cuya privación, al tiempo que cuestiona el consenso acerca del goce de los derechos humanos básicos, es indicativa del aumento de la exclusión de los sectores populares de la actividad económica y de los cambios que ello induce en las clases urbanas.

Esos cambios en la articulación de la estructura de clases se han producido en un contexto de polarización de los niveles de vida, donde algunos sectores como los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, los desocupados y los jubilados, han experimentado una rápida movilidad descendente, significativa de uno de los costos sociales más críticos de la imposición del "modelo neoliberal", concentrador del ingreso y regresivo en sus políticas sociales.

Estos procesos responderían a una coyuntura que, a nivel de esos grupos, ha sido más fuertemente lesiva de su condición económica que de su potencial de participación; configurando ello una problemática social cuya gravedad tiende a centrarse más en los efectos de una expansión del empobrecimiento, que en la extensión de la pobreza urbana como fenómeno estructural.

La composición de ese contexto ha implicado en los sectores empobrecidos una creciente heterogeneidad de comportamientos, en función de sus estrategias para sobrevivir la crisis, redefiniendo formas de subsistencia practicadas por sectores de más larga privación, así como nuevas pautas de conducta urbana.

La problemática señalada asume en su análisis una múltiple com-

plejidad derivada principalmente por la atipicidad del desarrollo socio-económico uruguayo, así como por la casi inexistencia de investigaciones sistemáticas sobre el fenómeno de la pobreza urbana en el país.

Condicionado por esa dificultad, este trabajo intenta recuperar un espacio para el tratamiento del tema a través de las aproximaciones sucesivas que integran los siguientes capítulos, que en suma aspiran a integrar aspectos básicos de un fenómeno socioeconómico crucial en la actual coyuntura. Este primer paso nos compromete a inmediatos avances en el estudio de la temática cuyos productos serán difundidos a través de publicaciones futuras.

El trabajo se divide en tres capítulos. En el primero, se analiza sucintamente el fenómeno de la pobreza urbana desde el punto de vista teórico, a partir de los principales aspectos que componen dicho fenómeno, así como de su especificidad en el caso uruguayo.

En el segundo capítulo se examinan las consecuencias que las políticas neoliberales han tenido sobre el empobrecimiento de un vasto sector de la población uruguaya. Fundamentalmente se estudian tres procesos que son la concentración del ingreso, la caída del salario real y la evolución del desempleo.

Finalmente, en el tercer capítulo se presentan como ilustración del fenómeno de la "pobreza extrema" en Montevideo, los resultados de una encuesta realizada durante mayo-junio en una muestra de 524 hogares en "cangretilos" de la ciudad. Dicho estudio, llevado a cabo como proyecto de cooperación INTEC-CIESU, forma parte de programas que sobre las condiciones de vida de los sectores populares se están llevando a cabo en ambas instituciones.

Diciembre de 1984.

CAPITULO I

ACERCA DE LA EXPANSION DE LA POBREZA URBANA EN EL URUGUAY

1. Notas teóricas para el estudio de la pobreza urbana

La conceptualización de la pobreza implica además de los aspectos teóricos inherentes a su definición, problemas metodológicos derivados de la dificultad para establecer criterios operacionales, fijación de niveles mínimos, así como medidas resumen del fenómeno y deben destacarse por su contribución en este sentido, los trabajos de CEPAL, ILPES, PREALC.

Así, desde una perspectiva teórica puede postularse que la pobreza es resultado de una determinada coyuntura y se consolida por distintos mecanismos económicos, sociales y jurídicos, que inducen una desigual asignación de los recursos entre los grupos sociales, lo cual implica que ciertos sectores de la población permanezcan en la indigencia (Franco, 1982). De acuerdo a esta concepción, puede definirse a la pobreza como una situación donde se asocian el infraconsumo, las malas condiciones de vivienda, la desnutrición, los bajos niveles educacionales, la inestabilidad o inadecuada inserción en el mercado de empleo y la escasa participación social (Altimir, 1979).

Esta concepción implica que la pobreza es inseparable de la estructura de poder y la desigualdad social, o sea que es un fenómeno dependiente del "estilo de desarrollo" predominante en un contexto o sociedad. Así por ejemplo, se ha demostrado que los "modelos" sociales impuestos por el neoliberalismo económico en los países del Cono Sur durante los últimos años han concentrado el ingreso en los sectores más privilegiados, marginando de los beneficios sociales a importantes contingentes de población (Graciarena, 1982).

Desde el punto de vista normativo es útil recordar que una situación socioeconómica puede definirse como "pobreza", únicamente mediante su comparación con un "deber ser" derivado de una concepción determinada de la sociedad. Esto significa que la pobreza requiere una definición cultural que permita identificar a una situación como

problemática y considerando siempre que constituye un fenómeno intrínsecamente relativo. Podrían definirse así como pobres en un contexto dado, aquellas personas o grupos sociales cuyas necesidades son mayores que su capacidad de satisfacerlas (Wolfe, 1982).

En América Latina se ha debatido extensamente en torno a otro concepto estrechamente ligado a la discusión sobre pobreza, aunque teóricamente ambiguo —la “marginalidad”—. Este debate ha planteado interrogantes recogidos posteriormente en los enfoques sobre el denominado “sector informal”, así como en los análisis sobre la pobreza. Su estudio ha sido abordado básicamente desde dos perspectivas opuestas: la corriente “dualista” y las tesis sobre la “polarización”. El primer enfoque postulaba que los sectores más modernos de la sociedad terminarían por absorber a los más tradicionales, caracterizando a la marginalidad como una dificultad transitoria en el proceso de desarrollo (DESAL).

Alternativamente, y desde la segunda perspectiva, se concebía a la marginalidad como un fenómeno irreversible, expresión de la propia naturaleza de los países capitalistas dependientes en los cuales el crecimiento de ciertos sectores más avanzados se realiza a expensas de los más rezagados. El punto de partida es la generación de una “masa marginal” a los sectores productivos hegemónicos, siendo que todos los sectores marginalizan en diferente grado mano de obra en los diferentes niveles sociales (Nun 1969, Quijano 1972). Por otra parte, se ha afirmado que los pobres constituyen una parte funcional al proceso de industrialización capitalista, siendo que la concentración de la población activa en el sector Servicios es un requisito para la expansión del sistema (Kowarick, 1975).

Si algo resulta claro de la vasta bibliografía sobre el tema es que la marginalidad constituye un fenómeno multidimensional, aunque existen dos dimensiones que adquieren especial importancia, la económica y la espacial. Por otro lado, debe señalarse que las teorías de la marginalidad se cuestionaron bajo el argumento que los “marginales” están adentro y no afuera de la sociedad. (cf. Pearlman 1976, Bromley y Gerry 1972, Roberts 1980).

O sea, existe de hecho un sesgo ecológico al suponer que los sectores urbanos marginales —definidos como un estrato poblacional o un sector de la economía—, se correspondían simétricamente con las áreas deterioradas de la ciudad. La reacción “anti-ecológica” surgió como forma de superar el simplismo implícito en el supuesto de simetría socio-espacial. Los conceptos que sucedieron a la discusión sobre marginalidad —sector informal urbano, extrema pobreza y necesida-

des básicas—, no incorporan explícitamente la dimensión ambiental (Sabatini, 1981); pero, sin embargo, permiten avanzar en la interpretación del fenómeno de la “heterogeneidad estructural” que prevalece en las sociedades subdesarrolladas.

Luego, puede definirse bajo esta óptica que la existencia y reproducción de una “desigualdad estructural” es un fenómeno central en la interpretación de la pobreza. Esto implica la existencia de relaciones asimétricas y de subordinación entre los diferentes sectores y clases sociales en la sociedad.

Si bien los aspectos teóricos señalados sucintamente pueden servir como marco de referencia para abordar el fenómeno de la pobreza en el Uruguay, es evidente que, por las características y peculiaridades del desarrollo socioeconómico que se ha procesado en el país, así como por sus parámetros estructurales, ciertos factores no tienen la validez o el peso que asumen en el análisis de otras sociedades del continente.

Desde ese enfoque, la “atipicidad” del Uruguay estuvo dada originalmente por su temprana integración al mercado capitalista; por su elevada urbanización y población europeizada; por la inexistencia de población indígena o campesina de importancia; por la ideología y programas sociales de un Estado Benefactor y por la escasez de un excedente poblacional que presionara sobre el mercado de empleo. Estos son los principales factores que sucinta y definitivamente permiten diferenciar el Uruguay del resto de los países de América Latina, con excepción de Argentina con quien comparte muchos de estos rasgos.

Sin embargo, la reorientación del proceso socioeconómico uruguayo a partir de 1974, y particularmente el contexto de recesión interna que viene afectando a la economía desde 1982, ha recreado diversas formas de empobrecimiento urbano que se manifiestan en una compleja heterogeneidad.

En tal sentido, importa tener presente los elementos teóricos anotados previamente, a los efectos de poder comprender lo que se ha dado en llamar el proceso de “latinoamericanización” del Uruguay. De tal forma, a continuación se introducen algunos elementos para abordar el análisis de la pobreza en el Uruguay, a la luz de su “atipicidad” en el continente latinoamericano y del proceso que han atravesado los sectores populares en estos últimos años.

2. Acerca del abordaje de la pobreza en Uruguay

La creciente expansión y manifestación de la pobreza urbana en el Uruguay irrumpe como una cuestión social crítica cuyo acelerado ritmo indica profundos desajustes en la sociedad, en la composición de

sus sectores de clase y en la distribución de los recursos necesarios para la subsistencia de sus grupos más deprivados.

Se trata de una de las dimensiones más importantes en la culminación de un proceso que ha alterado la estructura socio-política y cuya magnitud desborda los parámetros de pobreza, tanto relativa como absoluta, tradicionalmente adecuados a una sociedad de mayor modernización relativa.

En efecto, el eficientismo exigido por la imposición, desde 1973, de un ensayo neoliberal ha reordenado a la sociedad, vía el quiebre político autoritario, según un realismo económico donde "el crecer primero y distribuir después" ha relegado a planos secundarios los vestigios de un Estado Benefactor que sustentó el estilo de bienestar uruguayo hasta avanzada la década del 60.

Así, la forzada derogación de ese modelo societal, diseñado según las aspiraciones de vida de los sectores medios, se corresponde con un agudo descenso de las condiciones de vida de esos sectores y por ende, con el ensanchamiento y acentuación de los sectores más pobres.

En efecto, indicadores tales como el descenso del salario real, el aumento del desempleo, y la disminución del valor real de las jubilaciones, son significativos del agudo deterioro de las condiciones de vida que soportan la masa trabajadora y un sector mayoritario de la población.

Se ha configurado así un incremento de la deprivación socio-económica de los sectores populares, donde se evidencian niveles más generalizados de infraconsumo, malas condiciones de vivienda, inestabilidad o inadecuada inserción en el mercado de empleo y escasa participación social.

En rigor, esa situación refleja una problemática social crítica, cuya naturaleza se asocia a las características que asumió el desarrollo social uruguayo en las últimas décadas, constituyendo el contenido de esa articulación el presupuesto básico para su análisis.

En ese sentido, deben asumirse las características singulares que tuvo ese proceso social respecto a gran parte de los países de América Latina.

El análisis de tal problemática no coincide directamente con los referentes teóricos y empíricos elaborados para dilucidar en esos países situaciones aparentemente similares, pero más generalizadas y estructuradas, como son la expresión de la pobreza y marginalidad social (cf. Peattie, 1974 y Faria, 1976).

Esa relativa autonomía analítica que condiciona el enfoque de la pobreza en el Uruguay de los 80, adquiere validez a partir de dos rasgos básicos e interrelacionados de su proceso social. El primero, de ca-

rácter más estructural, se refiere al grado de desarrollo y modernización que a través de la integración, participación económica, social y política de un vasto sector de población fue promovida por el Estado Benefactor.

El segundo, de carácter más coyuntural, se refiere a la potenciación de recursos humanos, generada en dicha etapa de modernización, que actualmente permanecen excluidos de la distribución de bienes y servicios.

Tales rasgos permiten suponer que la actual expansión de la pobreza en Uruguay no constituye una variación lineal y ascendente de un proceso que tradicionalmente se ha caracterizado en otros países latinoamericanos por la acentuación de la marginalidad de sectores mayoritarios de su población, a partir de la insatisfacción creciente de sus necesidades básicas. Por el contrario, se trata de un incremento de la privación de amplios sectores urbanos, social y actualmente significativo en tanto expansión del empobrecimiento más que consolidación de la pobreza. Este incremento del empobrecimiento urbano puede interpretarse, en términos generales, como un agudo descenso en la "calidad de vida", que puede evaluarse a través de diversos índices, tal como se propone enfocar el problema en las secciones siguientes.

Sin embargo, antes de analizar cuantitativamente el fenómeno, es necesario considerar el marco histórico y del desarrollo socioeconómico que permitiera ubicar al Uruguay en una situación más favorable y "privilegiada" en términos comparativos con otros países durante las primeras décadas del siglo XX.

En efecto, tal como se ha señalado, el modelo económico vigente en los últimos años ha implicado la exclusión de sectores populares de los beneficios de un modelo de "Bienestar Social" anteriormente predominante.

A ese proyecto social contribuyeron coyunturas favorables que aseguraron la hegemonía de un Estado Benefactor cuyas políticas antipobreza, implementadas de acuerdo a un paradigma mesocrático de vida, disminuyeron el antagonismo entre los sectores sociales extremos. Tal modelo societal enfocaba el crecimiento económico hacia la meta del desarrollo social, a través de la intervención estatal en la distribución de bienes y servicios, así como en el arbitraje de las relaciones entre el capital y trabajo.

La participación del Estado permitió una amplia cobertura para la satisfacción de necesidades básicas tales como alimentación, salud, vivienda, educación y seguridad social. Bajo este contexto, la sociedad desarrolló una elevada capacidad de inclusión de su población, disminuyendo así los efectos excluyentes impuestos por la racionalidad eco-

nómica de las actividades productivas predominantes en el país.

Así por ejemplo, la expulsión de mano de obra rural originada en la producción agroextensiva se asoció a una escasez relativa de población rural, así como a una elevada concentración de la misma en predios medianos y pequeños. Mientras que, por otro lado, los excedentes de fuerza de trabajo integraron flujos migratorios internos hacia las áreas suburbanas del Interior y a Montevideo (Niedworok y Prates, 1981; Veiga, 1979).

Afectados por tales condicionamientos estructurales y bajo el "Estado de Bienestar", esos grupos sociales de mayor privación relativa se caracterizaron por estar excluidos de la actividad económica, más que por la imposibilidad de ser beneficiados por las políticas de seguridad social.

Por otra parte, no debe olvidarse que la situación de pobreza por la que pudieran haber atravesado diferentes sectores durante las primeras décadas del siglo, estuvo relativizada por la presencia de una canasta familiar de amplio espectro nutricional y particularmente de proteínas, diferente a la de otros países de América Latina, con excepción de Argentina.

El mercado de trabajo también tuvo, durante este período, una baja segmentación, dada por una relativa competitividad de la mano de obra alfabetizada, que no encontró mayores barreras para su participación en el mercado. En este proceso influyeron además los controles que desde el Estado y los sindicatos operaron sobre la demanda y los salarios, negociaciones, convenios colectivos, etc.

Sin embargo, otros factores además de aquellos estrictamente vinculados a la implementación del "modelo redistributivo", influyeron en los bajos niveles de pobreza relativa, durante la primera mitad del siglo XX. En efecto, algunos parámetros básicos de la sociedad uruguaya, permitían ubicar al país, en las primeras décadas del siglo XX, en los primeros lugares, junto a las sociedades más desarrolladas de América Latina (Wonsewer, 1983).

En este sentido, debe mencionarse que durante la segunda mitad del siglo pasado, la estructura económica integró casi totalmente su población al mercado interno e internacional, siendo ello favorecido además, por la ausencia de problemas étnicos, dada la exterminación temprana de población nativa, y un alto porcentaje de población urbana. El importante flujo inmigratorio europeo que culmina alrededor de 1930 favoreció el proceso de modernización, con fuertes componentes y valores de "clase media" que llevaron a comportamientos reproductivos asociados a una prematura transición demográfica (Prates y Niedworok, 1977).

Por otro lado, el lento crecimiento vegetativo de la población, condicionó el volumen demográfico y el sistema económico, preservando al país de excedente o saturación poblacional, como es corriente en otros países. Probablemente este factor haya sido uno de los presupuestos básicos para que el Uruguay, dentro del sistema capitalista periférico, haya alcanzado dentro de su economía de pequeña escala y agroextensiva, niveles de modernización similares a los de sociedades avanzadas.

Posteriormente, a mediados de los años 50, se producen los síntomas de agotamiento del proyecto societal basado en la sustitución de importaciones, y la incapacidad estructural de sostener al modelo por el estancamiento de los dos motores básicos de la economía, la ganadería extensiva y la industria manufacturera.

A partir de entonces comienza la "desestabilización" del Estado Benefactor, que transforma a los sectores medios y populares de beneficiarios en financiadores de medidas que se implementan posteriormente, intentando reactivar el prolongado estancamiento productivo, el endeudamiento externo y la inflación. Hubo así dos décadas de crisis, interrumpidas por reajustes económicos tales como las reformas cambiarias de 1959 y la congelación de precios y salarios de 1968, que culminan en 1974 con la implantación de un "ensayo" de políticas neoliberales bajo un régimen burocrático-autoritario.

El "costo social" del ensayo neoliberal sobre los sectores populares urbanos será analizado en el próximo capítulo, a través del examen de los principales indicadores y datos secundarios disponibles. Dicho análisis se centra en tres procesos básicos que han afectado la "calidad de vida" de vastos sectores de la población uruguaya, a saber: la concentración del ingreso, el agudo descenso del salario real y el aumento de la desocupación y desempleo.

CAPITULO II

NEOLIBERALISMO Y EMPOBRECIMIENTO EN EL URUGUAY

1. La concentración del ingreso y la expansión de la pobreza urbana

Durante la década de los 70 y primeros años de los 80, el Uruguay experimentó uno de los procesos de concentración del ingreso y de riqueza más singulares de América Latina. Si bien en la década del 60 la sociedad uruguaya era reconocida por tener los menores índices de desigualdad social y grados de pobreza inferiores al resto de los países latinoamericanos, con excepción de Argentina, durante este último período los procesos de concentración del ingreso y empobrecimiento se intensificaron en forma creciente, consolidando una tendencia que venía insinuándose hacia el final de los años 60.

Esta problemática social ha sido, al igual que en otros países del Cono Sur latinoamericano, resultado de la implementación de "estilos de desarrollo" neoliberales en lo económico y autoritarios en lo político (Graciarena, 1982).

En el caso uruguayo, este "modelo" implicó una profunda regresión con relación a la sociedad de bienestar que había caracterizado la estructura económica y social del país desde las primeras décadas del siglo XX.

Es así, por ejemplo, que en la década del 70 los asalariados perdieron participación relativa, así como absoluta, en el ingreso total. Si bien el ingreso nacional aumentó durante estos años, su distribución estuvo altamente concentrada dado que solamente un 10% de la población se apropió del excedente generado, mientras que el 90% restante mantuvo en promedio sus niveles de ingresos.

Las cifras del Cuadro 1 ilustran ese proceso y permiten apreciar que hacia fines de los años 70, el Uruguay había retrocedido a niveles similares a los de otras sociedades latinoamericanas con respecto a la desigualdad del ingreso.

Si bien los datos anteriores al período 1960-1970 no son comparables con aquellos de los últimos años, se ha comprobado que desde mediados de los 50 hasta mediados de los años 60 existía una estabilidad considerable en los ingresos, encontrándose que su ingreso

familiar medio en Montevideo se deterioró solamente un 13 % en dicho período.

La excepción, sin embargo, la constituyeron los jubilados y pensionistas quienes vieron reducirse sus ingresos a la mitad, como resultado de la pérdida de poder adquisitivo de sus beneficios sociales en dichos años (Terra, 1983).

De todas formas, la información disponible referida fundamentalmente a Montevideo, permite ser comparada únicamente en el período 1968-1979 debido a que a partir de 1980 cambia el criterio de composición del ingreso en las Encuestas de Hogares.

De todas formas, esa limitación no es grave, ya que ese período enmarca precisamente un escenario sociopolítico significativo en el Uruguay del procesamiento de cambios importantes derivados de la implementación de políticas económicas de corte neoliberal que implicaron, entre otros costos sociales, un descenso en la calidad de vida de la población trabajadora.

En efecto, es a partir de 1973 que comienza a agravarse el deterioro en la distribución del ingreso, acentuándose esa tendencia a partir de 1976. Como se aprecia en el Cuadro 2, el 5 % más rico de la población que obtenía el 19 % del ingreso nacional en 1976, llegó a obtener un 31 % en 1979; mientras que en el otro extremo el 80 % de la población que obtenía el 53 % en 1976, pasó a obtener solamente un 45 % del ingreso nacional en 1979.

Es en ese contexto, caracterizado por la transferencia de ingresos desde el sector asalariado al empresarial y desde el consumo interno hacia el ahorro y la inversión, donde los sectores populares esgrimieron estrategias de sobrevivencia tales como el aumento de la jornada laboral, el doble empleo, la oferta de fuerza de trabajo secundaria y la emigración internacional.

En efecto, la redefinición básica con respecto a la anterior orientación distributiva del Estado implicó por un lado que la inversión pública en educación, salud y vivienda disminuyera en moneda constante o se mantuviera en el mejor de los casos, mientras aumentaban los gastos en defensa, seguridad, etc. (Bensión y Caumont, 1978). Por otra parte, los aumentos de salarios estuvieron por debajo de la tasa de inflación y se vieron acompañados de procesos de desocupación y subocupación. En resumen, puede afirmarse que el "modelo neoliberal" modificó entre otras cosas las formas y volúmenes de producción, la asignación de recursos, el nivel y composición de los ingresos del conjunto familiar, así como el acceso a los servicios de vivienda, salud y educación (CIESU-UNICEF, 1984).

Complementando la información anterior, es interesante exami-

CUADRO 1
Distribución del ingreso(*) en ciudades seleccionadas de América Latina (%)

CIUDAD	AÑO	40% MAS POBRE	5% MAS RICO
Asunción	1970	9,2	26,6
Bogotá	1967	11,6	26,6
Caracas	1966	14,3	18,0
Lima	1968	11,4	25,4
Montevideo	1968	17,4	17,0
Montevideo	1979	13,2	31,1

FUENTE: Montevideo: A. Melgar (1981). Otras ciudades: W. Cline (1977)

* Ingreso familiar derivado del trabajo.

CUADRO 2
Evolución en la distribución del ingreso familiar
(Montevideo, 1968-1979)

% POBLACION	1968	1973	1976	1979
5% más rico	17,0	17,5	19,2	31,1
20% más rico	43,4	43,5	46,7	54,5
80% más pobre	56,6	56,5	53,3	45,5
5% más pobre	0,7	0,9	0,7	0,5

FUENTE: A. Melgar, op. cit., sobre datos Encuestas de Hogares.

CUADRO 3
Ingreso mensual (en N\$) según áreas geográficas 1983

	Límite sup. 20% más pobre	Mediana	Límite inf. 20% más rico
TOTAL DEL PAIS	4.487	7.972	14.429
Montevideo	5.264	9.349	17.123
Interior	3.570	6.347	11.252

FUENTE: D.G.E. y C.

nar la distribución del ingreso a nivel nacional, discriminada según Montevideo e Interior, ya que brinda una perspectiva diferente si bien puntual del fenómeno de la desigualdad social en el país. En este sentido, importa destacar ciertos aspectos que surgen de las Encuestas de Hogares que viene llevando a cabo la Dirección de Estadística y Censos en las áreas urbanas del Interior.

En primer lugar, la distribución del ingreso resultante de la Encuesta realizada en 1983, demuestra que el fenómeno de la pobreza es más grave en el Interior del país que en Montevideo. Los datos del Cuadro 3 permiten apreciar que los ingresos mensuales promedio son bastante más elevados en Montevideo que en el resto del país.

Estas cifras complementan una Encuesta de Hogares para el año 1981, de donde surge que las áreas urbanas del Norte y Centro del país presentaban los mayores índices de pobreza. Hay ciudades "pobres" con gran desigualdad interna como Rivera y Salto, así como centros urbanos de mayor nivel de ingresos (Maldonado). Dicha Encuesta permite confirmar las desigualdades "regionales" que existen en el país, con la consiguiente diferenciación en el nivel de vida de sus poblaciones, tema que ha sido analizado en anteriores investigaciones (Lombardi y Veiga, 1979; Veiga, 1979).

En definitiva, se comprueba que la distribución del ingreso mantiene pautas diferentes a nivel de Montevideo y el Interior. Otros trabajos han señalado que mientras en los años 60 la población urbana del interior tenía una mayor concentración del ingreso que en Montevideo, al iniciarse los 80 se comprueban similares niveles de desigualdad. Por el contrario, en Montevideo los ingresos, y por tanto la riqueza, se ha concentrado notablemente, alcanzando niveles similares al resto del país (Terra, op. cit., Melgar y Cancela, 1983).

El proceso de concentración del ingreso y de la riqueza ha tenido, como es obvio, en el otro extremo de la pirámide social un empobrecimiento creciente de vastos sectores de población. A efectos de ilustrar empíricamente este proceso, debemos referirnos a un trabajo donde se aplican los criterios empleados por Altimir (op. cit.), en su estudio sobre pobreza en América Latina. De acuerdo a ello, se define una línea de indigencia como aquella por debajo de la cual los ingresos de una familia no cubren el costo de la canasta básica de alimentos; mientras que la línea de pobreza indica la proporción de familias cuyos ingresos no superan el doble del costo de dicha canasta.

En el Cuadro 4 se presenta una estimación de la evolución del número de familias pobres en Montevideo, donde resulta claro el fenómeno del "empobrecimiento" durante el período 1976-1979, único para el que existe información comparable, según los datos de Encuestas de

CUADRO 4

Evolución del nivel de pobreza e indigencia (Montevideo, 1976-1979)

Años	Nº familias indigentes	Nº familias pobres	Nº familias totales	Familias indigentes	Familias pobres
				%	
1976	26.100	80.300	295.100	8,8	27,2
1977	27.900	88.500	296.600	9,4	29,8
1978	27.900	89.700	292.700	9,5	30,6
1979	36.900	113.000	291.800	12,6	38,7

FUENTE: A. Melgar (1981) sobre datos de D.G.E. y C.

Hogares y Melgar (op. cit.).

Es así que luego de 1976 la proporción y el número absoluto de familias pobres e indigentes en Montevideo aumenta anualmente siendo más agudo el incremento entre 1978 y 1979. Debe señalarse aquí que hasta 1978 es probable que el empobrecimiento se viera relativamente atenuado, como consecuencia de los conocidos procesos de emigración internacional, multiempleo, etc. (Filgueira y Veiga, 1981; Aguiar, 1981).

No obstante lo anterior, se llega a 1979 con un volumen cercano al 40 % de familias pobres en Montevideo. A pesar de carecer de información comparable posterior a 1979, la continuación de la política económica vigente en el período y la profunda recesión que se verifica en el país a partir de 1982, permiten suponer que el empobrecimiento de vastos sectores de la población viene agravándose en los últimos 2 años. En ese sentido, la caída considerable de las actividades dinámicas y tradicionalmente generadoras de empleo — construcción e industrias —, han conllevado crecientes procesos de desocupación y excedente de mano de obra como se examinará más adelante. La ilustración precedente sobre el fenómeno de la concentración del ingreso y el empobrecimiento, debe necesariamente ser completada con una serie de indicadores y aspectos sociales que son invariablemente difíciles o imposibles de relevar sistemáticamente, especialmente en un país como el Uruguay, donde las estadísticas y datos secundarios sufren de tantas lagunas y carencias.

Por otro lado, debe recordarse que la pobreza es un problema social que no se expresa únicamente en términos de niveles de ingreso,

consumo, etc., sino que constituye un concepto relativo que cambia históricamente. De tal manera que lo ideal es disponer de una serie de indicadores sociales para reflejar este fenómeno multidimensional y poder así describirlo e interpretarlo en su real magnitud y complejidad (Vranken, 1982).

Surgen así factores reales como el tipo y forma de participación en el mercado de trabajo, salario real, desocupación, subocupación, vivienda, salud, educación, participación, etc. En definitiva, es necesario recurrir a una serie de indicadores y datos lo más exhaustiva posible para analizar la "calidad de vida" de la población y seguir su evolución en un período determinado.

En las próximas páginas se intenta, a partir de los datos existentes establecer un "diagnóstico" primario del fenómeno social del empobrecimiento de un vasto sector de la población uruguaya —asalariados y pasivos— en los últimos años. En particular, se analizan los dos procesos más significativos al respecto, o sea la caída del salario real y la desocupación.

2. La caída del salario real

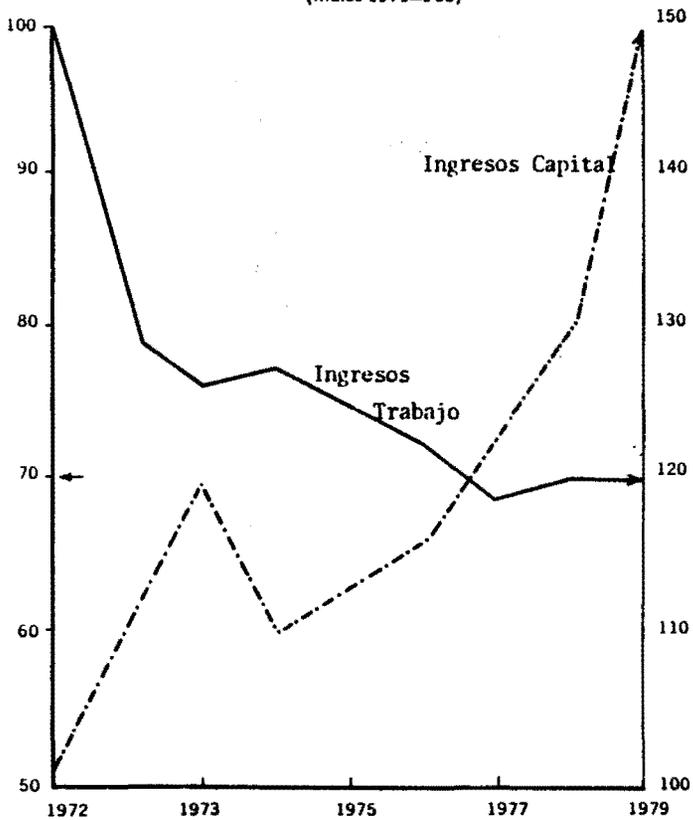
Probablemente el indicador más elocuente de la pérdida de bienestar de los asalariados uruguayos en los últimos quince años sea el descenso del salario real en un 50%; lo cual, en términos muy simples, significa que un trabajador en las mismas condiciones de empleo que tenía en 1968, puede comprar solamente la mitad en 1983, de lo que hacía entonces.

Tal como se ha expresado anteriormente, las políticas neoliberales ensayadas en el Uruguay durante la última década han determinado un proceso de desigualdad creciente entre los ingresos del sector empresarial y los ingresos de los trabajadores (Astori, 1981; Macadar, 1983; Canzani y Notaro, 1984).

En la Gráfica N° 1 se aprecia claramente la evolución divergente entre ambas variables en la década del 70. Los ingresos de los empresarios se multiplicaron por 3, y especialmente tuvieron un crecimiento vertiginoso luego de implementadas las medidas de corte neoliberal en 1974. Por el contrario, los trabajadores vieron reducidos sus ingresos en una tercera parte durante los años 70.

Existen otros índices que confirman el proceso de diferenciación salarial que se ha venido originando al interior de la Población Activa. Así por ejemplo, los salarios industriales han tenido en el período 1968-1979, un incremento del 114% para el personal no obrero y una reducción del 23% para los obreros (Melgar, op. cit.).

GRAFICA 1
EVOLUCION DE LOS INGRESOS
DEL CAPITAL Y DEL TRABAJO
(Indice 1971=100)



Fuente: Faroppa, L. "La Semana" 21/6/80.

Por otra parte, la variación de salarios según estratos de tamaño de empresas y ocupaciones diferentes permite visualizar una diferenciación progresiva entre los sueldos correspondientes a los cargos de mayores jerarquías y calificación y el resto (Encuestas de Price Waterhouse en Astori, op. cit. y Aguiar, op. cit.).

Con respecto a la evolución del salario real, entre 1968 y 1971 se incrementó un 16%. Luego de ese año la tendencia cambia sustancialmente, descendiendo continuamente hasta el presente. Así por ejemplo, en 1980 se verifica una reducción de más del 40% con respecto a 1970, y en 1983, los trabajadores habían perdido un 50% de su poder de compra con relación a 1968, persistiendo durante 1984 la caída del salario real.

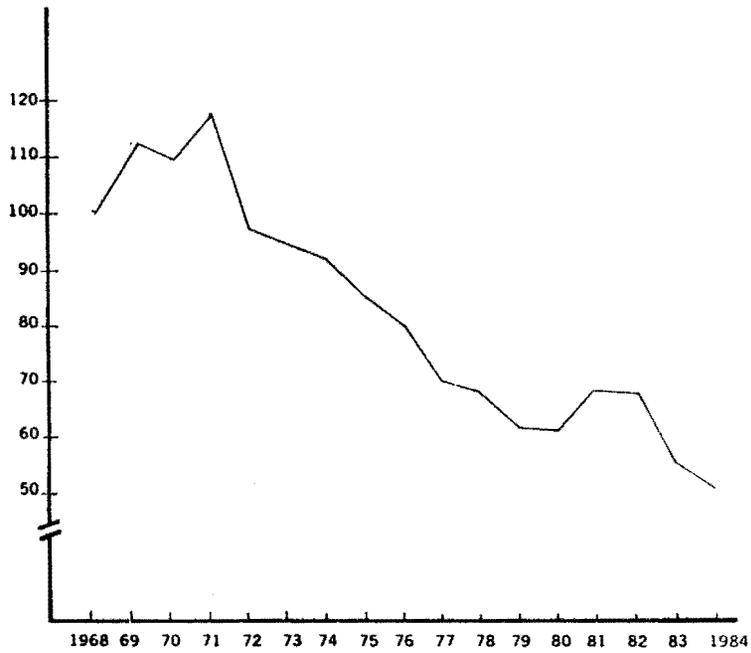
A título ilustrativo es interesante acotar una estimación según la cual los asalariados, para mantener un poder de compra similar en 1980 al que tenían 10 años atrás, debieran aumentar sus horas de trabajo en más de un 70% (Macadar, 1982). Las Gráficas 2 y 3 son elocuentes en este sentido y permiten apreciar dicho incremento, indicativo del deterioro del nivel de vida que asimismo trató de ser contrarrestado por estrategias tales como la incorporación al mercado de trabajo de la PEA secundaria (Apezechea, 1983; Prates y Laens, 1983).

Los datos sugieren que la caída del salario luego de 1974 es más brusca que antes; y por otro lado, hubo un mayor dinamismo en los ingresos de los trabajadores de la construcción y el comercio, mientras que los salarios pagados en la industria tuvieron una considerable disminución en el período (Macadar, op. cit.).

En este sentido, debe recordarse que hasta 1973 las políticas redistributivas conllevaron una regulación salarial que tendía a disminuir las diferencias de salarios entre los diversos niveles educativos y tipos de ocupación o rama de actividad. En cambio, durante los años posteriores no se permitieron presiones de tipo gremial o sindical que pudieran contrarrestar el descenso del salario real. Luego de 1976, el Gobierno fija salarios mínimos lo cual deja librado al mercado el aumento salarial, estimulando así la diferenciación y heterogeneidad según el tipo de empleo y actividad de la población asalariada. Por otro lado, como se ha señalado, la recesión y crisis económica verificada luego de 1982 ha inducido una oferta de mano de obra abundante con altas tasas de desocupación, lo cual ha dejado al trabajador en pésimas condiciones de reclamos salariales, a pesar de la incipiente actividad sindical que se desarrolla a partir de 1983.

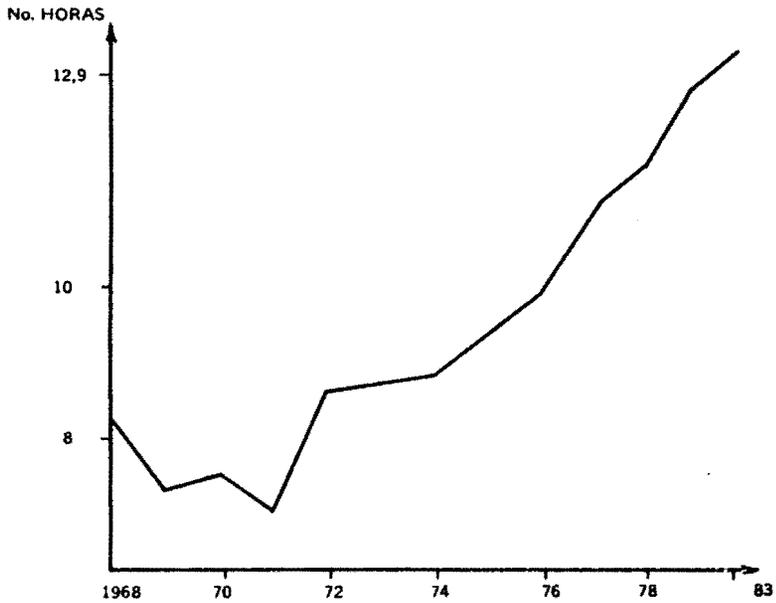
Si los asalariados han sido objeto especial del "empobrecimiento" de la sociedad uruguaya, corresponde enfatizar que otros sectores sufrieron el "costo social" de las políticas implementadas en dicho perio-

GRAFICO No. 2: EVOLUCION DEL SALARIO
REAL DESDE 1968



Fuente: D.G.E.C.

Gráfico No. 3
EVOLUCION DE LA JORNADA DIARIA DE TRABAJO
(1968-1983)



Fuente: Faroppa, L. "La Semana", 3/5/80 y CIESU sobre datos D.G.E.C.

do en forma igual o más aguda que aquellos; nos referimos a los jubilados. Los datos disponibles confirman, para la década del 60, el sentido del proceso experimentado por ese importante sector en cuanto a la pérdida de su relativo bienestar. En efecto, las cifras del Cuadro N° 5 indican que el valor real de las jubilaciones en el período 1968-1984 disminuyó en mayor proporción que el salario real. El poder adquisitivo de los pasivos se ha deteriorado en un 15 % más que el de los asalariados. Este deterioro sin duda que también condujo a estrategias de búsqueda de ingresos de la población mayor de 55 años, a través de su participación en actividades como son la venta por cuenta propia, tareas de servicios personales, etc. (*).

Este aumento de la actividad laboral en la última década es apre-

CUADRO 5
Evolución de salarios y pasividades

Año	Índice de revaluación de pasividades	Índice medio de salarios
1967	50	113
1968	100	100
1969	150	135
1970	150	155
1971	191	202
1972	252	291
1973	433	570
1974	794	996
1975	1349	1656
1976	2159	2352
1977	2889	3270
1978	4276	4567
1979	6967	6146
1980	9637	11454
1981	15125	16477
1982	18468	19461
1983	21238	23027
1984	30371(1)	35716(1)

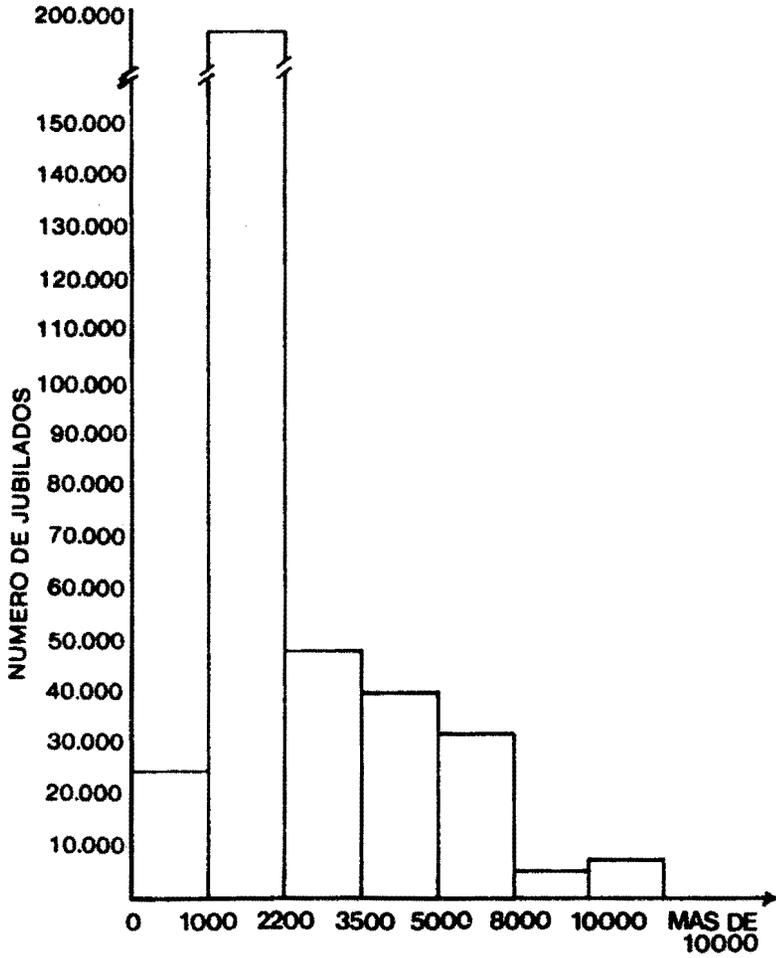
FUENTE: BCU, DGSS.

(1) Incluyendo los últimos aumentos de 10% y 15%.

(*) Cerca de 200.000 jubilados (un 60%) recibían menos de N\$ 2.200 por mes en dic. 1983 (Cuadro N° 6).

CUADRO 6

Número de jubilados según tramo de ingreso
(Diciembre de 1983)



Fuente: Búsqueda 24/10/85

ciable a través de diversos indicadores. En la Gráfica N° 4 se visualiza el incremento de las tasas de participación de la Población Activa total, así como de diversos agregados socioeconómicos que representan a la denominada "fuerza de trabajo secundaria".

Esos procesos se han asociado a un desarrollo singular de las tareas propias del mercado "Informal", o sea fundamentalmente aquellas actividades donde los jóvenes, las mujeres y los mayores de 55 años pueden encontrar oportunidades de empleo y de conseguir ingresos a través de la venta de algún servicio (Prates, 1984).

Así por ejemplo el incremento en la participación de la juventud en el mercado de trabajo es notorio y constituye un proceso social con profundas implicancias psicológicas y culturales sobre el joven, ya que éste tiene que "ganarse la vida" en detrimento de otras actividades más características de su edad, como son la educación, recreación, etc.

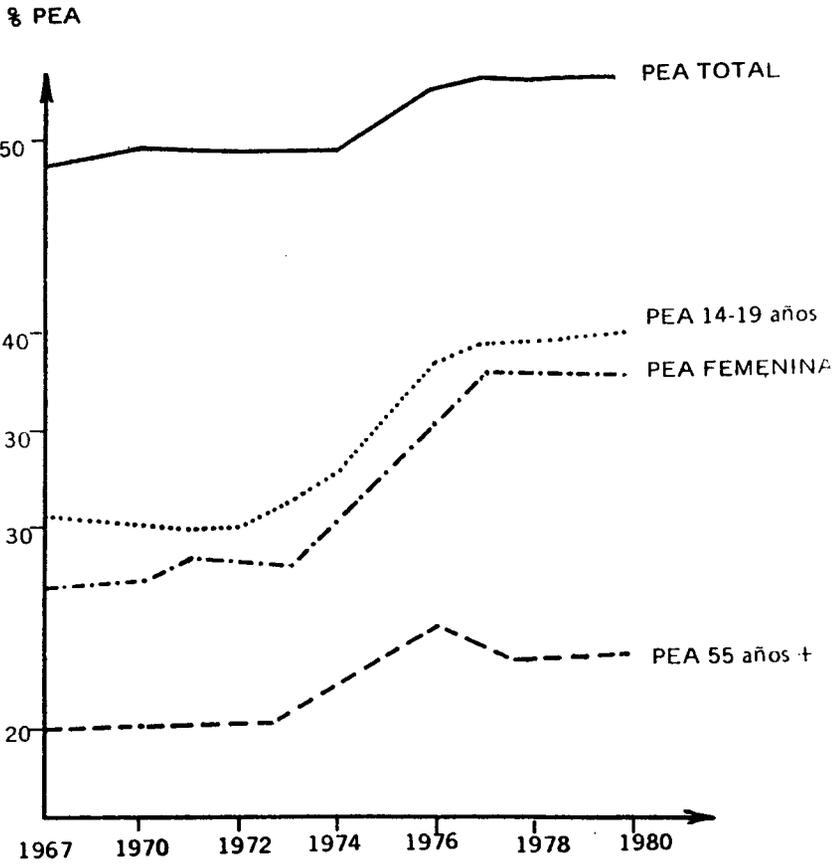
Sin duda que el trabajo infantil también debe haber crecido, aunque lamentablemente no se dispone de datos al respecto. La venta callejera, la mendicidad y la delincuencia juvenil son otras manifestaciones no siempre "visibles" del deterioro de la calidad de vida, y de la falta de ingresos familiares adecuados para cubrir las necesidades básicas del hogar.

Por otra parte, el aumento notable en la participación de las mujeres en la actividad económica es otro fenómeno social digno de destacar; dicho proceso se ubica como es sabido en un contexto de crecimiento económico y de pérdida de poder adquisitivo de los asalariados. A partir de 1974, las mujeres incrementan su actividad laboral, particularmente en el caso de las menores de 45 años y de aquellas con responsabilidades familiares. En este período, las mujeres se insertan en gran mayoría en ocupaciones del tipo de servicios personales, lo cual conlleva una diferenciación más en el mercado de trabajo con respecto a la PEA masculina (Prates y Laens, op. cit.).

Como se hizo referencia anteriormente, las estrategias de sobrevivencia familiar durante la década pasada y al comienzo de los 80 implican profundos cambios en la composición familiar, en la redefinición de los roles de los diferentes miembros de la unidad doméstica, de los jóvenes, de las mujeres y de los más viejos que se ven obligados a desempeñar tareas que antes eran cumplidas sólo por el jefe de familia. En resumen, son índices elocuentes de las consecuencias que ha tenido el deterioro del ingreso sobre la situación de un considerable sector de la población del país.

Parece claro en este sentido que el aumento de la jornada diaria de trabajo ha significado alteraciones considerables en los hábitos de consumo, en los valores y conductas de hombres y mujeres que han de-

GRAFICA 4
EVOLUCION DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD



Fuente: Encuestas de Hogares, D.G.E.C.

bido recurrir al "múltiple empleo" para compensar el creciente deterioro en sus ingresos. Puede afirmarse que en muchos casos y para los sectores más deprivados de la sociedad uruguaya, la lucha diaria por la subsistencia se ha transformado en una estrategia de sobrevivencia dirigida a asegurar un nivel mínimo, puesto que aun trabajando una considerable proporción de familias se encuentran, como hemos visto, por debajo de la línea de pobreza.

Como hemos señalado anteriormente, el fenómeno de la pobreza está indisolublemente ligado a la desocupación, o sea aquellas personas que ni siquiera tienen la posibilidad de obtener un ingreso a través de medios legítimos. Dada la magnitud que viene adquiriendo tal fenómeno en los últimos años y sus implicancias en el aumento de la injusticia social es necesario reseñar sus características más salientes en los últimos años.

3. Evolución de la desocupación y subocupación

Es sabido que el estancamiento de largo plazo que viene experimentando la economía uruguaya a nivel global, tanto en el ámbito de la producción rural como urbana, ha tenido como una de sus consecuencias más importantes la incapacidad de absorción de empleo y de ofrecer remuneraciones adecuadas para un sector considerable de su población. Esto se ha reflejado en una agudización de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y por consiguiente, en los niveles de desempleo y subempleo (Niedworok, 1980).

Desde el inicio de los años 70 hasta el bienio 1976-77, las tasas de desocupación en Montevideo —que representa un 60% de la población urbana del país— mantienen una tendencia creciente, alcanzando en dichos años cifras del 13%. Luego, en los años siguientes hasta 1980, la desocupación desciende a un nivel del 7%.

Debe recordarse que durante estos años se verifica el acelerado proceso emigratorio internacional por el cual el Uruguay y especialmente Montevideo perdieron un volumen muy significativo de su población. O sea, que aún considerando el contingente de fuerza de trabajo que abandona el país antes de 1976, no obstante es en este año cuando se registra una de las tasas de desempleo más altas del período.

Si bien la economía uruguaya tiene un crecimiento relativamente importante entre 1974 y 1980, como resultado de la aplicación de políticas no estrictamente enmarcadas en el esquema liberal, de la expansión de la demanda externa no tradicional y especialmente del masivo ingreso de capitales extranjeros, dicho crecimiento no resolvió los problemas estructurales de la economía como son la dependencia externa,

la desintegración del aparato productivo y los desajustes entre la producción y población, con signos de profunda injusticia social.

Es así que a mediados de 1981 se produce una crisis económica y social que es resultado no de problemas coyunturales, sino de largo plazo en la sociedad uruguaya, agudizados por políticas económicas que implicaron un ajuste recesivo ante la existencia de conflictos internos y externos.

En efecto, se reducen drásticamente los índices de actividad — como se vio anteriormente —, especialmente en la industria y en la construcción. A nivel del reducido mercado interno, la contracción del salario real y la desocupación creciente han reforzado la recesión vigente en los últimos dos años, incrementando la pérdida de bienestar y el empobrecimiento entre los asalariados — tal como se vio en las páginas anteriores —.

El problema de la desocupación en el Uruguay debe asociarse necesariamente a la ausencia de cambios significativos en la oferta de empleos en aquellos sectores potencialmente capaces de absorber mano de obra. Así por ejemplo, la baja y declinante importancia relativa del sector rural como alternativa ocupacional es un rasgo relevante de la sociedad uruguaya, vinculado al carácter extensivo de la producción y a la falta de políticas públicas que implementasen reformas en dicho sector (Lombardi y Veiga, 1980).

Por otro lado, la variación e insuficiente capacidad de la industria para generar empleo, así como la sobreterciarización de la actividad estatal constituyen rasgos característicos de la evolución del país.

En este contexto, es sabido que la desigual distribución de los medios de producción y consumo en la sociedad genera una heterogeneidad estructural que configura mercados de trabajos diferente, en la medida que encubre formas productivas y de organización social correspondientes a diferentes grados de desarrollo que coexisten en un período determinado. Así por ejemplo, la concentración de la población activa en el sector terciario sugiere que la transferencia de mano de obra desde el sector primario hacia el terciario no representa un genuino desarrollo, a menos que exista una base industrial.

Dicha sobreterciarización al igual que en otros países dependientes, es resultado del estancamiento socioeconómico y de la ausencia de empleo en los sectores productores de bienes. Así es que donde no existe ocupación plena para la población se dan dos alternativas básicas: la emigración o la concentración de la PEA en actividades improductivas; lo cual ocasiona baja productividad económica, deterioro en el nivel de vida, desocupación disfrazada, desigualdades regionales, etc. (Veiga, 1980).

Lamentablemente, no existen datos a nivel del Interior del país en series cronológicas que permitan rastrear las tendencias operadas en la última década. Ante esta dificultad, debemos referirnos a las Encuestas de Hogares de Montevideo, que de por sí ya representan una proporción mayoritaria de la población urbana del Uruguay y fundamentalmente de aquellas actividades que generan empleo.

En la Gráfica N° 5 se aprecia la evolución de la desocupación en el período 1968-1983, que fue comentada anteriormente. Allí se visualiza el vertiginoso crecimiento del índice de desocupación durante los años 1981-83. Debe agregarse que se ha mantenido durante 1984 en alrededor del 15 %, lo cual es una cifra promedial para todas las categorías de población activa; siendo por ejemplo los porcentajes de desocupación cercanas al 18 % para los asalariados privados. Estos índices han llevado a que el Uruguay ocupe el segundo lugar en América Latina, después de Chile, con respecto a las tasas de desempleo, según recientes informes de la oficina regional de PREALC-OIT.

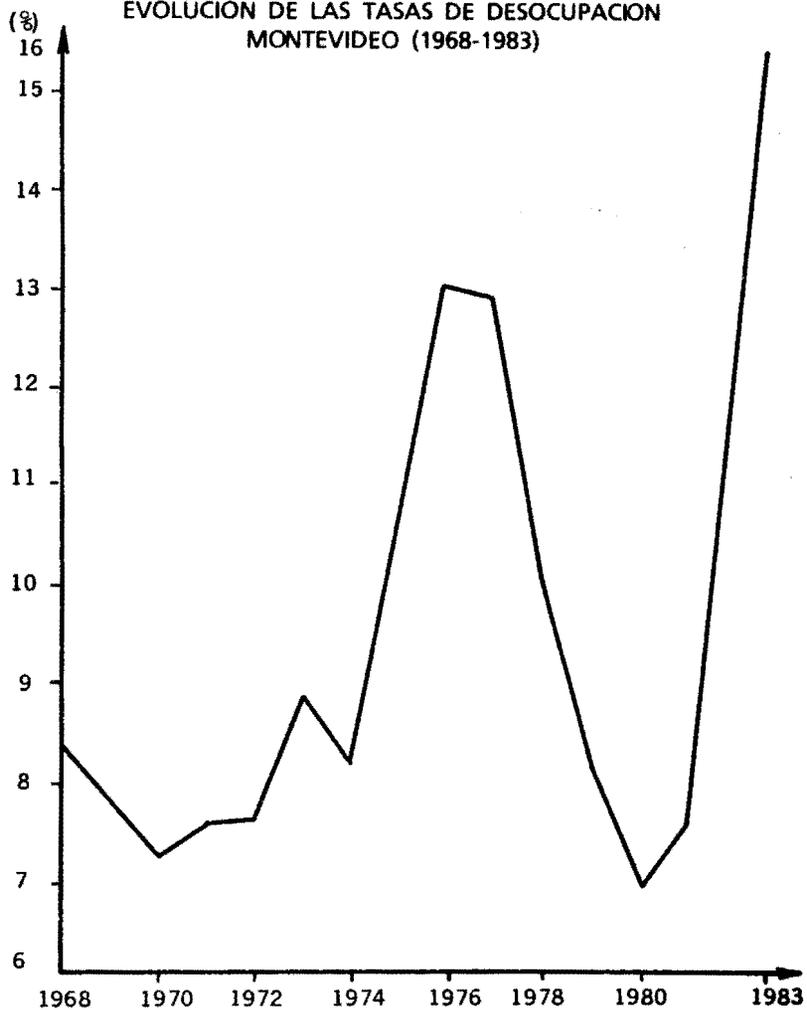
El desempleo sube del 7.5 % en 1981 al 12.7 % en 1982, y al 15.3 % en el tercer trimestre de 1983, según las estadísticas oficiales.

En el Cuadro N° 7 se indican las tasas sectoriales, donde se aprecia que la desocupación es mayor en la industria, construcción y comercio, o sea prácticamente en todas las actividades productivas de bienes más dinámicas. Es claro, por otra parte, que estas ramas son las que han tenido mayor variación en sus niveles de actividad en los últimos años, con profundos altibajos derivados tanto de la reducción del mercado interno como de la cambiante demanda externa de productos uruguayos. Durante 1982 y 1983 sólo algunas ramas y sectores ligados al mercado exterior han podido mantener un nivel de ocupación estable, mientras que la mayoría de los sectores vinculados al mercado interno no pueden conservar su personal asalariado en forma continua, siendo frecuente el contrato de personal a término y el pasaje a seguro de desempleo.

Si estimamos actualmente la PEA en Montevideo en alrededor de 540.000 personas, esto significa que hay más de 80.000 desocupados al iniciarse 1984, mientras que en 1981 eran solamente 34.000. (*) Es ilustrativo el número de beneficiarios en la Dirección de Seguro por De-

(*) En el Interior Urbano, también se comprueba un aumento a más del doble del volumen de desocupados, con menos de 30.000 en 1981 y alcanzando en 1983 a 65.000. Los porcentajes de desocupación para los empleados y obreros del sector privado llegan en varios casos en las capitales departamentales a superar el 20 %, alcanzando en Artigas un valor máximo del 30 % de desocupados en dicho sector (Encuesta Nacional de Hogares, D.C.E. y C., 1983).

GRAFICA 5
EVOLUCION DE LAS TASAS DE DESOCUPACION
MONTEVIDEO (1968-1983)



Fuente: Encuestas de Hogares, D.G.E.C.

CUADRO 7

**Tasas de desocupación según ramas de actividad
Montevideo, 1968-1983**

Ramas de actividad	(2) 1968	(1) 1972	(2) 1976	(2) 1979	1983
Industrias Manufactureras	8.0	8.2	11.8	6.7	15.4
Construcción	18.9	9.6	15.2	7.7	14.9
Comercio	S/D	S/D	11.9	6.1	14.4
Bancos, Seguros	S/D	S/D	5.3	2.8	5.4
Transporte y Comunicaciones	2.9	4.9	4.8	3.8	8.0
Servicios	S/D	3.3	6.1	4.5	8.8
TOTAL	8.4	7.7	13.0	8.1	15.3

FUENTE: Encuestas de Hogares según semestres y años indicados.

CUADRO 8

**Evolución de las tasas de desocupación según sexos
Montevideo**

AÑO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1968	8.4	7.9	9.4
1969	8.1	7.6	9.4
1970	7.3	6.3	9.4
1971	7.6	7.2	8.5
1972	7.7	7.7	7.6
1973	8.9	7.7	11.4
1974/75	8.1	6.9	10.2
1976	13.0	10.0	17.8
1977	12.8	9.4	18.3
1978	10.0	6.0	15.0
1979	8.1	5.6	12.0
1980	7.0	S/D	S/D
1981	7.5	S/D	S/D
1982	12.7	S/D	S/D
1983	15.3	11.9	19.7
1984	14.6	10.9	19.8

FUENTE: Encuestas de Hogares, D.G.E. y C.

sempleo, donde hay inscriptos alrededor de 20.000 trabajadores en promedio durante los últimos meses, los cuales cobran en promedio 50 dólares mensuales por un período de seis meses, cifra inferior al salario mínimo nacional.

Es interesante apreciar el fenómeno del creciente desempleo femenino durante la década del 70, que alcanza un máximo del 18.3 en 1977, descendiendo luego para llegar a índices de alrededor del 20% en 1983 y 1984 (Cuadro N° 8).

Con relación a la composición por edades de la desocupación, debe destacarse que un 50% de las personas sin ocupación son menores de 24 años, lo cual indica el grave problema del desempleo juvenil y la falta de posibilidades que las nuevas generaciones tienen de ingresar al mercado de trabajo. Importa enfatizar este fenómeno además, en el contexto de una población envejecida como la uruguaya, donde no hay presiones demográficas importantes sobre el mercado y donde por otra parte se verificó un éxodo emigratorio de población joven al extranjero. Seguramente, gran parte de la fuerza laboral excedentaria que presiona por demanda de empleo son jóvenes migrantes del campo y de las ciudades pequeñas del Interior del país, donde no hay prácticamente posibilidades de ganarse un salario afuera de predios subsistenciales. Allí, las condiciones de marginación social en que viven los jóvenes han estimulado un continuo flujo migratorio hacia Montevideo y la región metropolitana, no existiendo posibilidades de retorno mientras se mantengan incambiadas las condiciones estructurales en que se desarrolla la actividad agropecuaria (Veiga, 1983).

Finalmente, corresponde mencionar la incidencia del desempleo sobre las categorías y tipo de ocupación. En un primer lugar, debe señalarse que los empleados y obreros privados han sido aquellos con mayores tasas de desocupación para el último año. Por otro lado, se aprecia que los trabajadores por cuenta propia han tenido un fuerte aumento en su nivel de desempleo (Cuadro N° 9).

En síntesis, puede afirmarse que la falta de empleo ha tenido consecuencias importantes sobre diversos sectores de la sociedad uruguaya, y en especial sobre los más deprivados y con menos posibilidades de encontrar solución para cubrir sus necesidades básicas. Como es sabido, una proporción considerable de uruguayos pudieron conseguir empleo en el exterior; pero actualmente cuando la desocupación ha llegado a su mayor nivel en los últimos años y no hay demasiadas posibilidades de encontrar trabajo en el exterior, se están alcanzando situaciones graves de desigualdad y conflicto social.

El subempleo es otra dimensión del problema que refleja la falta

de dinamismo y la coyuntura crítica por la que atraviesa un vasto sector de la población. (*) En efecto, según datos recientes, la tasa de subempleo visible, o sea aquellas personas que trabajan menos de 30 horas semanales y desearían trabajar más, alcanzó en 1983 los registros más altos conocidos hasta la fecha (Cuadro 10).

Este sector de población que no puede trabajar más de 30 horas — aunque lo desea — se acompaña de un 3.7% de personas activas que no desean trabajar más de 30 horas por diversos motivos, entre los cuales se destacan los que están subrerremunerados y aquellos con empleos inferiores a su nivel de calificación o habilidades. Los datos de la Encuesta de Hogares (1983), permiten apreciar que el subempleo se concentra a nivel de la industria, el comercio y los servicios personales.

En resumen, si se suman los desempleados y subempleados en todo el país, haciendo una estimación global o sea proyectando los índices de Montevideo al Interior, surge que a principios de 1984 habría en el Uruguay, sobre una Población Activa de 1.100.000 personas, unos 150.000 desocupados (13.6%) y unos 120.000 subempleados (11%). Esto daría un total estimado de 270.000 habitantes o sea un 25% de la población activa total que no tiene posibilidades plenas de satisfacer sus necesidades básicas con un empleo adecuado. Esto significa que 1 de cada 4 uruguayos no encuentra medios legítimos de asegurarse un ingreso digno y estable en el sistema económico actual.

4. El aumento de la pobreza a través de otros indicadores

Luego de haber examinado la concentración del ingreso, el descenso del salario real y la problemática de la desocupación en la última década, es necesario hacer una breve referencia a las implicancias que estos procesos han tenido sobre la calidad de vida y el consumo de los diferentes grupos y particularmente, sobre los sectores populares.

Lamentablemente no se dispone de series cronológicas respecto a patrones y proporción de consumo según diferentes sectores sociales. Sin embargo, algunos datos permiten comprobar que los niveles de consumo de los asalariados han experimentado una tendencia inversa a la de los sectores más privilegiados. Esto significa que algunas de las consecuencias más dramáticas de la aplicación del modelo neoliberal, han sido la retracción de la demanda interna por parte de los asalariados como consecuencia de la disminución de su poder adquisitivo y

(*) Puede afirmarse que el subempleo es una variante de la desocupación ya que significa que un considerable volumen de la fuerza laboral no está aprovechando correctamente su capacidad y energía siendo además afectada por ingresos claramente insuficientes.

CUADRO 9

Tasas de desocupación según categorías de empleo, Montevideo (1968-1983)

Categorías	1968(2)	1983(1)
Empleados y obreros privados	8.4	17.4
Empleados y obreros públicos	9.6	3.5
Trabajadores por cuenta propia	1.1	4.9
Patrones	0.8	4.9
TOTAL	8.4	15.3

FUENTE: Encuesta de Hogares, D.G.E. y C.

CUADRO 10

Evolución del subempleo, Montevideo (1968-1983)

AÑO	% PEA SUBOCUPADA
1968 (2)	6.1
1972 (1)	5.7
1976 (2)	7.3
1980 (1)	5.3
1983 (1)	10.7

FUENTE: Encuestas de Hogares D.G.E. y C.

una reestructuración de la demanda hacia artículos suntuarios por parte de una minoría de la población (Faroppa, 16/1/1978; Filgueira, 1979).

En este sentido, es sabido que vastos sectores urbanos han enfrentado durante este período por un lado el descenso absoluto y relativo de sus ingresos, y por otro el crecimiento de sus aspiraciones de consumo. También se han estimulado y ampliado las bases de un consumo sofisticado y elitista, como resultado de la apertura externa del mercado, lo que deriva en frustración y endeudamiento por parte de muchos sectores (Prates, 1979).

Con respecto a la alimentación, ciertos índices permiten afirmar que hacia fines de los 70, los sectores de menores ingresos gastaban

más del 40 % de su presupuesto familiar en alimentación, mientras que los de mayor ingreso solamente destinaban el 25 % a dicho rubro (Melgar, 1983).

Se llega así a que en 1983 — según declaraciones de las patronales y comerciantes — se manifiesta una reducción en el consumo de rubros básicos como carne, frutas y verdura de un 50 % con respecto a años anteriores, lo cual indica el profundo deterioro del poder adquisitivo de importantes sectores, evidente en cambios descendentes en sus hábitos alimenticios.*

Otro de los fenómenos que ha presionado al descenso de las condiciones de vida de los sectores populares es el vertiginoso aumento del costo de la vivienda cuyo encarecimiento ha demostrado un ritmo particular respecto a cualquier otro satisfactor de necesidades básicas (Lombardi, 1984; Mazzei y Veiga, 1984).

En ese sentido la problemática de la vivienda no sólo induce la expansión de la segregación ecológica, evidente en la proliferación de los cantegriles en la ciudad, sino que el costo inaccesible del alquiler para muchos sectores ha presionado a formas de hacinamiento donde varias familias comparten una misma casa-habitación extendiendo el uso de fincas ya ruinosas, lo que provoca un aumento de la tugurización en algunos barrios.

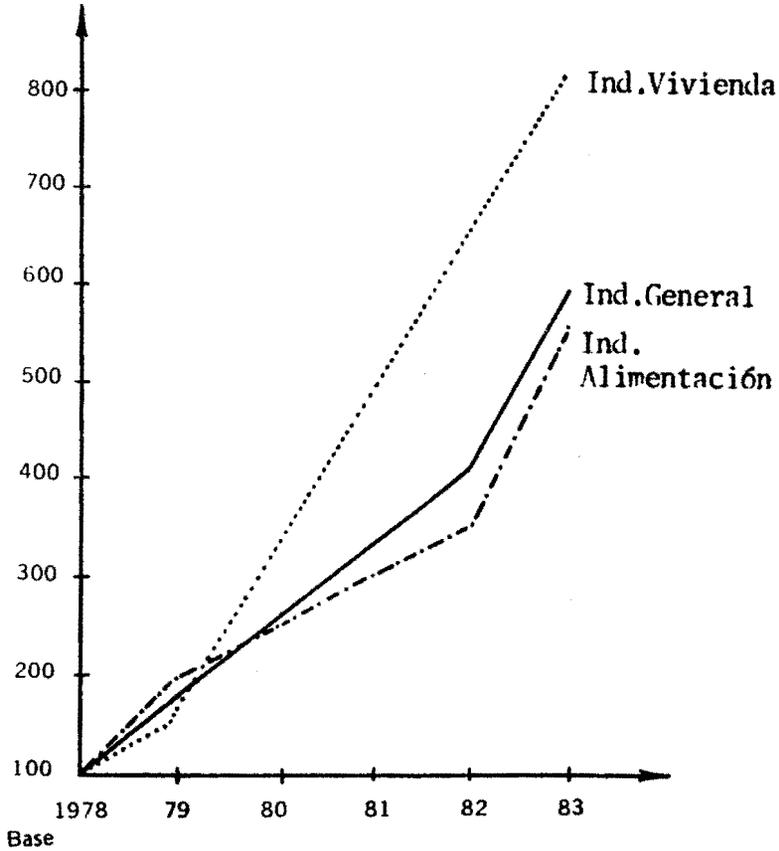
En la Gráfica 6 se puede ver claramente el crecimiento acelerado que ha tenido el Índice de Precios de Vivienda a partir de 1978. Su aumento es muy superior al Índice General de Precios del Consumo y al de Alimentación. Según estimaciones recientes, la proporción de hogares que afectaban más del 25 % de sus ingresos al rubro Vivienda subió del 68 % en 1976 al 87 % en 1983. Debe acotarse que estos datos son promediales para toda la población; y si hubiera información discriminada por estratos de ingresos, seguramente los grupos más pobres aparecerían con mayor proporción de su ingreso destinado a vivienda (Cuadro N° 11).

Por otro lado, se ha confirmado que la vivienda fue el único rubro que tuvo un acelerado incremento en su participación en la canasta familiar, pasando del 6.3 % en 1973 al 16.3 % en 1983 (Lombardi, op. cit.).

Esta ilustración permite pensar que las políticas sectoriales implementadas en la segunda mitad de los años 70 han privilegiado el

(*) Índices elocuentes del proceso acelerado de contracción del consumo son el cierre de carnicerías y comercios minoristas (según declaraciones de las gremiales), así como el incremento de "ollas populares" en distintas áreas del país para alimentar niños y familias pobres.

GRAFICA 6
EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS
(GENERAL, VIVIENDA Y ALIMENTACION)
(1978 = 100)



Fuente: Lombardi, M (1983), según datos de D.G.E.C.

CUADRO 11

Hogares que afectan más del 25 % de sus ingresos en vivienda*

AÑOS	% DEL INGRESO
1976	68.0
1977	72.0
1978	76,5
1979	76,8
1980	81.1
1982	87.2

FUENTE: M. Lombardi (1983), Estimación sobre datos de A. Melgar (op. cit.) y Encuesta de Hogares.

* Pago promedio de vivienda, calculado a partir del precio promedio del Alquiler del Índice de Precios al Consumo, incluye imputaciones de pago por parte de cooperativas, promitentes compradores, etc.

estímulo a la construcción privada concentrando la inversión para la producción de viviendas para los estratos medios y altos de la sociedad. Por otra parte, se puede estimar que existe un déficit de aproximadamente 100.000 viviendas en el país y además se ha señalado que cerca del 40 % de la población no tiene acceso a ninguna de las líneas de crédito ofrecidas por el Banco Hipotecario para vivienda (Conclusiones del Congreso de Arquitectos, 1983). Esto refleja el problema social que implica para muchos miles de familias la imposibilidad del acceso a una vivienda digna, y por consiguiente su sobrevivencia en condiciones de pobreza crítica.

Finalmente, otras necesidades básicas como son la salud y la educación presentan una mayor rigidez, al haberse mantenido sin mayores cambios su participación en la canasta básica. Sin embargo, también para esos rubros existen indicadores parciales de la pérdida de bienestar de la población (CIESU-UNICEF, op. cit.).

En este sentido corresponde anotar el descenso del número de socios en el sistema mutual de atención médica que se viene registrando desde 1983, dado el evidente esfuerzo que buena parte de la población tiene que enfrentar para mantenerse dentro de dicho sistema. De allí que hayan surgido nuevas formas de atención médica, tales como policlínicas barriales de diverso tipo, especialmente los denominados "servicios de salud populares" en las zonas periféricas de la ciudad (CLAEH, 1982), que intentan al menos paliar en forma circunstancial

la falta de cobertura sanitaria de muchos miles de personas.

Respecto a ello, si bien es cierto que Uruguay, en décadas anteriores, ocupó un lugar relativamente favorable en comparación con otros países latinoamericanos en términos de indicadores de salud y esperanza de vida ahora se observa un aumento en la tasa bruta de mortalidad y más aún un crecimiento significativo en Montevideo, especialmente en las mujeres. También, por otro lado, los niveles crecientes de mortalidad neonatal y perinatal, permiten pensar que el deterioro en la calidad de vida ha afectado principalmente a sectores de alto riesgo como son el binomio madre-hijo (Niedworok, 1983 y Mutarelli s/f), particularmente aquellos que habitan en las zonas populares de la ciudad. (*)

Vinculado a ello, aunque los datos sobre alimentación son escasos, se sabe que la proporción de niños nacidos con peso inferior a 2.500 grs. se ha incrementado en los últimos años (Monteverde, 1984). Estos nacimientos corresponden en gran medida a madres jóvenes residentes en las áreas periféricas.

Por otra parte y con respecto a la participación de la población en el sistema educativo, factor que tradicionalmente se ha usado para describir e interpretar el proceso de modernización del Uruguay, debe señalarse que en los últimos años ha sufrido una regresión considerable tanto en su volumen como en el nivel impartido. Se comprueba así que la deserción estudiantil en educación secundaria ha aumentado progresivamente en los últimos años, alcanzando el 50 % en Montevideo y el 77 % en el Interior para los alumnos que ingresaron en 1976. Es evidente que cada vez más familias no pueden cubrir el costo de la educación de sus hijos, y estos a su vez deben buscar un empleo a edades más tempranas. Por otra parte, la cobertura de matrícula Secundaria desciende del 42 % en 1975 al 35 % en 1980. La matrícula en Primaria también desciende concordando esa involución con la tendencia general de reducción del gasto público en educación y particularmente en Enseñanza Primaria y Universidad del Trabajo, niveles donde tradicionalmente se concentra una mayor afluencia de los sectores populares (CIESU-UNICEF, op. cit.).

Luego de haber examinado el proceso de empobrecimiento a través del examen de diversos índices y datos secundarios resulta imprescindible analizar la situación de pobreza "extrema" de la población que

(*) Como dato estimativo, puede ilustrarse que según un reciente estudio de CLAEH-UNICEF, habría en todo el país, alrededor de 240.000 niños en situación de pobreza.

habita en las áreas periféricas o “cantegriles” de Montevideo. Esto permite obtener una visión complementaria y bastante precisa del fenómeno de la pobreza urbana.

CAPITULO III

POBREZA EXTREMA EN MONTEVIDEO: DATOS BASICOS SOBRE LOS "ASENTAMIENTOS PRECARIOS"

La problemática de la "pobreza extrema" o crítica ha sido poco estudiada sistemáticamente en el Uruguay, con la excepción del trabajo de Baudrón (1977). De esta forma, ha existido una gran laguna en el conocimiento, por lo cual se entendió conveniente realizar una Encuesta de amplia representatividad para el universo o sea el conjunto de "asentamientos precarios" o cantegriles de Montevideo.

Dicho trabajo se llevó a cabo en el marco de actividades de los proyectos y cooperación conjunta INTEC-CIESU, (*) instituciones que están desarrollando programas sobre las condiciones de vida de los sectores populares en Montevideo.

Esa Encuesta fue realizada en mayo-junio de 1984, a una muestra representativa de 524 hogares que comprendían a 2.372 personas y fueron seleccionados de acuerdo al tamaño y ubicación geográfica de los "cantegriles". (**) De la información obtenida, se analizan en este capítulo algunos datos básicos que arrojan luz sobre un sector de la población montevideana que viene aumentando significativamente en los últimos años, y cuya manifestación más evidente son los recolectores callejeros, vendedores ambulantes y niños que mendigan en diferentes partes de la ciudad.

Corresponde señalar que muchos de los aspectos aquí desarrollados tienen probablemente vigencia también en otros sectores que viven en situación de "pobreza extrema", como son las decenas de miles de personas que habitan en las denominadas "viviendas de emergencia" y en los conventillos, tugurios, etc. Sin embargo, dicha problemática deberá profundizarse en el futuro.

(*) Proyecto INTEC: "Barrios informales de vivienda popular" que cuenta con el apoyo del Institute for Housing Studies (BIE). Proyecto CIESU: "Pobreza urbana y marginalidad", que tiene el apoyo de la Fundación Interamericana (IAF).

(**) El "universo" de asentamiento precario fue realizado por un relevamiento a cargo de INTEC, durante marzo de 1984. En base al cual se estima en aproximadamente 3.000 hogares que alcanzarían a 15.000 personas viviendo en "cantegriles".

Con relación a la población de "cantegriles", la información referente a los aspectos sociodemográficos de la Encuesta no sólo confirma la existencia de algunos comportamientos "esperados" de ese sector social, sino que asimismo permite descubrir rasgos inéditos a nivel de la composición básica de tales nucleamientos.

Esa información demuestra en primer lugar, que la identidad del sector "marginal", en tanto su diferenciación en el contexto urbano montevideano, se corresponde con la confluencia entre factores más visibles, como los ecológicos y aquellos menos aparentes, como los demográficos.

En efecto, coincidiendo con la excepcionalidad de sus asentamientos en espacios físicamente críticos —condicionados por múltiples déficit inhibitorios de su "normal" uso social—, su composición demográfica revela aspectos específicos respecto al universo al cual se atribuye su "integración", o sea: la población urbana de Montevideo.

Desde ese enfoque, si bien los asentamientos "precarios" se ubican geográficamente en la frontera urbana, demuestran un perfil demográfico que no refleja los lineamientos del modelo poblacional de la ciudad.

Así, se trata de áreas con mayor representación masculina, de jóvenes, de ocupaciones en actividades informales, de mínimos niveles de instrucción y con una bajísima cobertura de sus necesidades de ingreso, vivienda y salud.

Tales parámetros contrastan con las características demográficas del total de la población montevideana, en términos de su equilibrio en la distribución por sexos, el envejecimiento de su estructura etaria, la predominante "formalidad" de la fuerza de trabajo, sus elevados niveles de instrucción, y asimismo, su mejor cobertura de las necesidades de ingreso, vivienda y salud.

En las siguientes páginas se analizan esos diferenciales incluyéndose, para su mayor explicitación, la información proveniente de otras fuentes (Censo de Población, Encuestas de Hogares y otros relevamientos), las cuales, pese a no constituir un complemento sistemático de la Encuesta CIESU/INTEC, son válidas como referente empírico para una lectura más contextual de la información obtenida.

1. La población encuestada y su distribución por sexos

La distribución por sexos de la población estudiada expresa una mayor representación masculina ya que los hombres son un 52% y las mujeres un 48%.

La observada masculinidad de la población permitiría inferir en el

área la existencia de condicionantes cuya confluencia tendría por efecto una mayor atracción-retención de hombres, la cual se correspondería con una menor retención de mujeres la que, en definitiva, implica un contexto de expulsión de población femenina.

Esa diferenciación en la composición por sexos de la Muestra adquiere un mayor nivel de análisis al compararla con los datos del Censo de Población de 1975.

En ese registro censal la población total del departamento de Montevideo se distribuye en un 53 % de mujeres y un 47 % de hombres.

Tendencia que especificada según las subáreas urbanas y rural asume valores inversos.

En efecto, Montevideo urbano reproduce y aún acentúa la tendencia global departamental con un 54 % de mujeres y un 46 % de hombres.

Esa primacía femenina en el área urbana se invierte en el área rural de Montevideo, donde los hombres representan un 53 % y las mujeres un 47%. (*)

En términos de la información expuesta, la comparación "dato a dato" entre las referidas mediciones permite afirmar que la distribución por sexos de la población de "áreas precarias" es similar a aquella revelada a nivel censal para el área rural del departamento de Montevideo.

En síntesis, esa similitud constituye un indicador primario de un rasgo específico del sector que, no obstante su ubicación al interior de la franja fronteriza urbana, tiende a adoptar comportamientos poblacionales más propios al área rural.

Sin embargo, tales configuraciones no trascienden la mera apariencia ya que puede asumirse el predominio en el sector —más que cualquier condicionamiento "desde lo urbano a lo rural"—, de una articulación social heterogénea que no reproduce directamente formas más tradicionales como las que sustentan la vida urbana y/o la rural.

La información que a continuación se expone agrega nuevas dimensiones al mencionado supuesto.

2. La distribución de la población según edad

Las características que asume la estructura por edad reafirman la mencionada excepcionalidad en la composición básica del sector respecto a la población de Montevideo.

(*) Dirección General de Estadística y Censos: Censo de Población y Vivienda de 1975. Muestra de Anticipación.

CUADRO 12

Distribución de la población por tramos de edad según sexos (%)

Edad/Sexo	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 10 años	32.0	36.0	35.0
de 11 a 18 años	18.0	15.0	16.0
de 19 a 40 años	30.0	33.0	31.0
de 41 a 65 años	17.0	13.0	15.0
de 66 años y más	3.0	3.0	3.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

N = 2.322 personas)

CUADRO 13

Distribución de la población de Montevideo por tramos de edad según sexo y áreas

Tramos de edad	Total			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Hasta 9 años	16.0	17.0	15.0	16.0	17.0	14.0	20.0	20.0	21.0
10 a 19 años	16.0	17.0	15.0	16.0	17.0	15.0	18.0	18.0	19.0
20 a 39 años	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0	28.0	28.0	28.0
40 a 64 años	30.0	30.0	31.0	30.0	30.0	31.0	26.0	27.0	25.0
65 y — años	11.0	9.0	12.0	11.0	9.0	13.0	8.0	7.0	7.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Censo de Población y Vivienda de 1975. Muestra de Anticipación.

En efecto, según el Cuadro 12, la distribución por edades es particularmente significativa, dado su elevado porcentaje de población infantil y joven (51%), frente a un 46% de personas entre los 19 y 65 años de edad y sólo un 3% de ancianos.

Puede observarse que los niños y los jóvenes de hasta 18 años de edad, representan el grupo mayoritario, superando la proporción de todo otro grupo de edad.

Esa composición con elevada predominancia de edades jóvenes,

atribuye al sector una excepcionalidad demográfica dada su desviación respecto a la distribución por edades del modelo poblacional global y/o por áreas del país.

En efecto, ese volumen de jóvenes supera el 37.5 % que alcanza el sector de población de hasta 19 años en el área rural del país, como asimismo el 35 % que registra ese tramo de edad a nivel del área urbana y en definitiva el 32 % con que ese tramo representa en la población urbana de Montevideo. (Censo de Población de 1975).

La comparación entre esas diferencias, no obstante la heterogeneidad de sus fuentes, agrega significación a la estructura poblacional del sector como así resulta de su referencia a la población de Montevideo que a continuación se explicita.

La comparación entre los valores de ambos cuadros, que se representarán por los siguientes gráficos, permite definir al área relevada con características propias a un perfil "expansivo" de población que difiere respecto a la población montevideana.

En efecto, la distribución por edad y sexo de la población encuestada indica que la población infantil, hasta 10 años de edad, representa más de las tres cuartas partes de la población económicamente activa; relación que a nivel de la población de Montevideo, en 1975, sólo alcanzaba una tercera parte.

Es evidente que los asentamientos de pobreza extrema presentan elevados porcentajes de población infantil, cuyo mayor peso como grupo dependiente de los sectores activos se contrarresta con menores porcentajes de ancianos (3 % frente al 11 % que registra la población total de Montevideo).

Esa mayor representación infantil se corresponde con un significativo porcentaje de población en edades activas (de 19 a 40 años), cuyo 31 % supera al 27 % evidenciado por Montevideo .

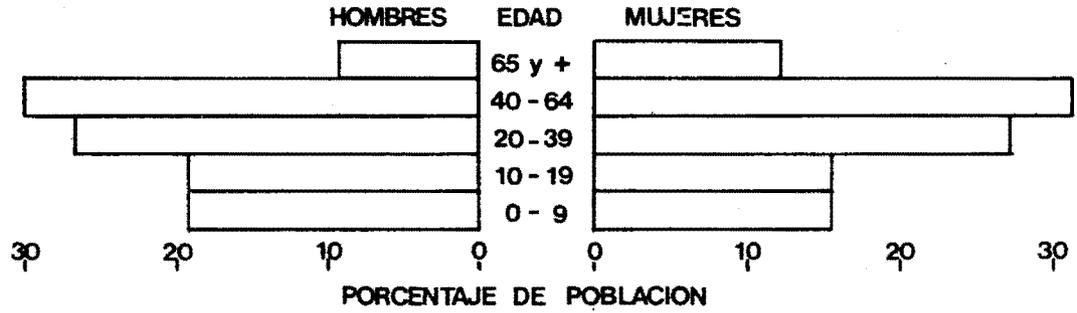
Observando la distribución por sexos interesa destacar un particular comportamiento en el grupo de mujeres, quienes en el tramo de edad de 19 a 40 años — período de su más plena capacidad reproductiva — superan (33 %) a la proporción de hombres en esas edades (30 %) (ver Cuadro 12).

En síntesis, la información expuesta permite afirmar que la estructura de los cantegriles según sexo y edad asume rasgos específicos respecto a la población de Montevideo.

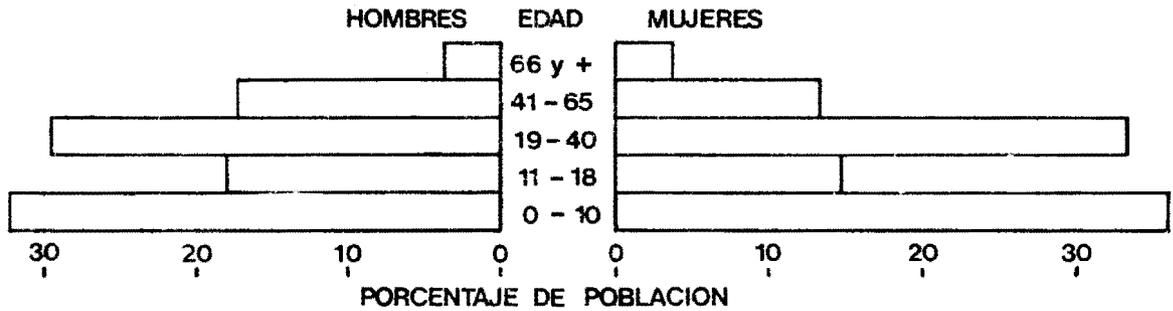
Esa particularidad demográfica constituye una condicionante básica de la diferenciación social urbana más amplia en la cual se inserta.

Así, la primacía infantil en los asentamientos es proporcionalmente superior al resto de los estratos de edad y principalmente a los económicamente activos. Esto define las urgencias del área, represen-

GRAFICA 7
PIRAMIDE DE POBLACION DE MONTEVIDEO
CENSO DE POBLACION 1975



GRAFICA 8
 PIRAMIDE DE LA POBLACION MUESTREADA
 MAYO 1984



tándose directamente en ellas las demandas de las funciones reproductivas de los hogares.

En razón de ello, puede esperarse que las necesidades básicas del sector, tales como ingreso y ocupación sean asumidas por sus miembros como ineludiblemente referidas a estrategias de sobrevivencia centradas en satisfacer la alimentación de los niños más que cualquier otra prioridad.

En rigor, la problemática infantil debe constituir uno de los nudos básicos determinantes de la articulación de los recursos familiares, de las mujeres y madres, y por ende, en un factor de gran potencial movilizador de la comunidad.

3. La distribución de la población según su origen

Coincidiendo con su elevada proporción de niños la población total de los cantegriles es mayoritariamente (76.5 %) nacida en Montevideo; siendo sólo un 23% los migrantes del interior del país, entre los cuales un 17 % nacieron en el Interior urbano y un 6 % en el área rural. (Cuadro 14).

Estos datos discriminados por sexo permiten apreciar que dentro de las mujeres hay mayor proporción de nacidas en Montevideo (78 %), que dentro del grupo de hombres (75 %). Asimismo, por el contrario, en los hombres es más significativo el porcentaje (8.4 %) de migrantes rurales que entre las mujeres (4.6 %). Esta tendencia implica que los hombres tienen una mayor movilidad geográfica que las mujeres.

Sin embargo, la información acerca de su origen a nivel de los jefes de hogar difiere en cuanto al peso de los anteriores parámetros.

Se observa que entre los jefes de hogar, los nacidos en Montevideo son algo más de la mitad (56 %), y los nacidos en el Interior del país un 46 %; entre los cuales sigue siendo mayoritario el grupo de los migrantes urbanos (30 %) frente a aquellos de origen rural (13 %). (Cuadro 15).

Respecto a su discriminación por sexos, se comprueba una mayor proporción de nacidos en Montevideo (56 %) para los hombres que para las mujeres (53 %).

Asimismo, los jefes de hogar manifiestan una mayor representación de migrantes (46 %) que lo verificado para los jefes (43 %).

Esos diferenciales indican por consiguiente que a nivel de jefes de hogar, son las mujeres quienes demuestran una más variada historia migratoria.

En esa dimensión, es significativa la distribución de migrantes según el período de llegada a Montevideo. (Cuadro 16).

Como se observa, asciende a un 48 % la población no-nacida en

CUADRO 14

Distribución de la población por lugar de nacimiento según sexo (%)

Origen/sexo	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	75.0	78.0	76.5
Interior urbano	18.0	17.0	17.0
Interior rural	6.4	4.6	6.0
Exterior	0.6	0.4	0.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(N = 2.334 personas)

CUADRO 15

Distribución de los jefes de hogar por lugar de nacimiento según sexo (%)

Origen/sexo	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	56.0	53.0	56.0
Interior urbano	30.0	32.0	30.0
Interior rural	13.0	14.0	13.0
Exterior	0.9	1.0	1.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(N = 518 jefes de hogar)

CUADRO 16

Distribución de la población migrante según periodo de llegada (%)

Periodo	Total
Hasta 1940	11.0
1940 - 1960	24.0
1960 - 1970	17.0
1970 - 1980	34.0
1980 - 1984	14.0
TOTAL	100.0

(N = 540 personas)

Montevideo que llegó a ésta en los últimos 15 años; lapso coincidente con el progresivo agudizamiento de la crisis socioeconómica y del modelo neoliberal.

El resto de los migrantes (52%), distribuyen su llegada en el período anterior a 1970.

Esa movilidad poblacional, coincidente con la expansión que a nivel global representó el flujo de migración interna hacia Montevideo en los últimos tiempos, asume mayor especificidad a través de la distribución por período de llegada al cantegril según edad.

La información obtenida permite confirmar la existencia de un elevado trasiego poblacional en los asentamientos. Así como la mayoría de los jefes de hogar (96.4%) manifiestan haberse trasladado de su lugar hacia el cantegril, sólo un 3.6% de ellos declara haber nacido en el barrio. De ello se desprende que al mismo tiempo que el área atrae población, la expulsa. Con respecto a su atracción poblacional, es significativo observar que casi una tercera parte de los jefes se mudó al cantegril después del año 1981 (Cuadro 17). Esto significa que el aluvión poblacional más reciente, quizás compuesto mayormente de "nuevos cantegrileros", es consecuencia del recrudescimiento de la crisis económica que opera a partir de ese año.

La distribución del período de llegada según las edades de los jefes, permite conocer que entre los menores de 25 años son mayoría (57.3%) los que se mudaron al "barrio" después de 1981, disminuyendo esa proporción a medida que avanzan sus edades. Es decir, entonces, que a mayor edad mayor antigüedad en el asentamiento.

Esta relación se invierte con respecto a los nacidos en el "barrio", quienes alcanzan porcentajes más altos entre los menores de 25 años; tal tendencia reafirma el supuesto acerca de la fuerza expulsiva del área, en este caso respecto a la población allí nacida.

Es interesante analizar cómo las formas que asumen los movimientos de personas hacia el cantegril alcanzan mayor especificidad a través de la información sobre las características de las zonas y de las viviendas que anteriormente ocupaban los pobladores actuales de dichos asentamientos.

La información presentada (Cuadro 19) permite saber que aproximadamente el 80% de los jefes de hogar se han mudado desde otras zonas de Montevideo, mientras que un 9.2% provienen del Interior urbano y solamente el 1.3% del Interior rural.

Esa distribución significa que existe una movilidad poblacional caracterizada principalmente por desplazamientos dentro de Montevideo junto a los cuales han operado flujos muy bajos de migración in-

CUADRO 17

Distribución de los jefes de hogar según período de su llegada al "barrio" (%)

Período	Total
Llegaron antes de 1981	65.0
Llegaron después de 1981	31.4
Nacieron en el barrio	3.6
TOTAL	100.0

(N = 521 jefes de hogar)

CUADRO 18

Distribución de los jefes de hogar por período de su llegada al "barrio", según edad actual (%)

Período llegada	Edad actual			
	Menos 25 años	de 26 a 35	de 36 a 45	de 46 años y más
Llegaron antes de 1981	37.1	59.9	69.5	77.3
Llegaron después de 1981	57.3	35.1	26.6	20.6
Nacieron en el barrio	5.6	5.0	3.9	2.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

(N = 524 jefes de hogar)

terna, ya sea de origen urbano o rural.

A ese nivel es importante relacionar esta característica con la observada en el Cuadro 15 donde se registraba que un 43 % de los jefes habían nacido en el interior del país (30 % en áreas urbanas más 13 % en áreas rurales). Ambos indicadores permitirían afirmar que entre los jefes que provienen de otras zonas de Montevideo, una parte considerable habían migrado desde el interior en períodos anteriores. Esto contrasta con la escasa migración directa del interior hacia el cantegril. Diferenciales estos contrarios a la difundida creencia que atribuye al cantegril un importante flujo de migración directa rural.

Tales parámetros contribuyen a fundamentar la naturaleza "Me-

CUADRO 19

Distribución de residencia anterior de los jefes de hogar según grandes áreas;
Montevideo, Interior urbano o rural (%)

Zonas de procedencia	Total
MONTEVIDEO	
Zonas periféricas*	22.5
Zonas de cantegril	30.9
Zonas populares**	19.3
Zonas céntricas con sectores pobres***	3.8
Otras zonas	4.2
INTERIOR DEL PAIS	
Zonas urbanas	9.2
Zonas rurales	1.3
Sin información	8.8
TOTAL	100.0

(N = 524 jefes de hogar)

- * Incluye zonas periféricas de Montevideo como Peñarol, Manga, Piedras Blancas, Paso de la Arena, etc.
- ** Incluye zonas de Montevideo como Cerrito, Unión, Maroñas, Malvín Norte, Reducto, Gocs, etc.
- *** Incluye Barrio Sur, Ciudad Vieja, Aduana.

tropolitana", en relación al origen y composición de los asentamientos precarios, configurándose así áreas cuyo espacio físico o habitat resulta delimitado, en razón de la condición de sus pobladores, por fronteras más abiertas hacia el contexto urbano montevideano que aquellas de origen migratorio del interior del país.

Respecto a la zona de residencia anterior (circunscritas al área de Montevideo) pueden identificarse algunas tendencias.

En primer término, se detecta una influencia significativa de los movimientos inter-áreas de cantegriles.

En segundo lugar, le siguen en importancia la proporción de residentes de zonas "periféricas" de Montevideo, y luego los pobladores que antes vivían en zonas populares del departamento.

Tales valores configuran una secuencia donde se perfila una mo-

vilidad descendente de un sector considerable de la población de Montevideo, así como una elevada movilidad interna entre las áreas populares de la ciudad. Muchos factores influyen en esto, que deben profundizarse en estudios sobre las condiciones y acceso a la vivienda.

Resulta así que más de un 70 % de los jefes de hogar provienen de las zonas predominantemente pobres (indicadas en el Cuadro), y sólo un 8 % de otras zonas de Montevideo. Permitiendo ello inferir que durante la crisis socioeconómica de los últimos años, los sectores populares han sufrido una acentuada movilidad social descendente, que debería compararse con lo experimentado por otras capas sociales frente a ese mismo fenómeno.

Por último, la información referida a la procedencia de los jefes, según el tipo de vivienda anterior, tiende a correlacionarse con la ya mencionada distribución por zonas. (Cuadro 20).

Como se expresó ya, una tercera parte declaran haber vivido anteriormente en ranchos, lo que se corresponde con la proporción que expresaron provenir de zonas de cantegril, donde es predominante aquel tipo de vivienda, adoptando similar sentido la correlación entre niveles más aceptables de vivienda (55.2 %) y zonas de procedencia anterior (60 %).

Entre esos valores cabe resaltar la baja representación que alcanzan las pensiones y conventillos (6.5 %) como viviendas anteriores.

Esa relación manifiesta que tales tipos de vivienda no constituyen un antecedente residencial importante, y por otra parte, que esas soluciones transitorias de vivienda tienden a no "continuarse" en el cantegril, ya que la "mudanza" al cantegril generalmente representa, en términos de las condiciones de vivienda, una acentuada pérdida del nivel de vida de los hogares. Este punto será comentado más adelante, intentando descubrir la problemática de la vivienda en los asentamientos precarios.

En la sección siguiente se analiza la inserción de la población del cantegril en el mercado de trabajo, la cual asume características peculiares al contexto socioeconómico deprivado en que dicha población trata de resolver sus necesidades básicas; es decir, a través de toda actividad que le genere alguna fuente de ingreso, ya sea monetario o no monetario.

4. La participación en las actividades económicas y el mercado de trabajo

La información relevada a través de diversos indicadores de ocupación permite recomponer la realidad económica del sector, cuya articulación se integra a comportamientos condicionados por otros

CUADRO 20

Distribución de los jefes de hogar según tipo de vivienda anterior (%)

Tipo de vivienda	Total
Casa	39.3
Apartamento	9.4
Pensión	2.7
Conventillo	3.8
Rancho	33.8
Otros	3.2
Sin información	7.8
TOTAL	100.0

(N = 524 jefes de hogar)

factores sociales.

En efecto, variables tales como el grado de actividad ocupacional, la distribución por categoría y el tipo de ocupación según sexo, asumen distintos significados si son proyectadas, por ejemplo, al total de la población o para los jefes de hogar. Se analizan a continuación las especificidades contenidas en ambos niveles, para permitir su comparación.

En primer lugar, con respecto a la población total de la muestra, solamente el 31 % declara desempeñar algún tipo de ocupación, mientras que el 69 % restante —donde se incluyen los niños y otros que no trabajan o que trabajando no lo declararon—, representan el volumen de población dependiente de ellos (económicamente inactivos).

Ese acentuado desequilibrio en la actividad económica del sector puede expresarse gráficamente al considerar que por cada 10 personas ocupadas, existen 22 inactivas que dependen económicamente de ellas.

Tal relación, como podía esperarse, supera ampliamente las estimaciones que a nivel nacional para el año 1982, indicaban que de cada 10 activos dependían 13 personas (Notaro y Canzani, 1984).

En esa reducida proporción de activos resulta relevante, sin embargo, que los asalariados constituyan el 54 % de los ocupados; proporción que supera la representación de los "cuenta propia" y los trabajadores familiares, categorías éstas que sería esperable tuviesen mayor participación que los asalariados en el denominado "sector marginal".

CUADRO 21

Distribución de la población total por tipo de ocupación según sexo (%)

Tipo ocupación/sexo	Hombres	Mujeres	Total
No trabajan	53.3	83.3	68.1
Recolector callejero	11.6	2.2	7.0
Vendedor ambulante	4.5	1.6	3.1
Peones y changas	10.0	0.1	5.1
Servicio doméstico	0.6	8.5	4.4
Servicios personales	0.8	1.2	1.0
Obreros, operarios y artesanos	12.9	2.0	7.5
Empleados	4.6	0.5	2.6
Otros	1.7	0.6	1.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(N = 2.372 personas)

CUADRO 22

Situación ocupacional de los jefes de hogar según sexo (%)

Ocupación	Hombres	Mujeres	Total
Trabajan	84.3	51.7	78.7
Sin trabajo	4.2	6.7	4.6
Hogar	1.4	16.9	4.0
Jubilados	7.9	14.6	9.0
Otros	2.2	10.1	3.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(N = 524 jefes de hogar)

Estos elementos, junto a otros indicadores, corroboran el descenso de la calidad de vida, aún de aquellos trabajadores con empleos y remuneraciones estables.

Ampliando esa información importa examinar la distribución de la población activa según tipo de ocupación y su sexo (Cuadro 21).

Como podría suponerse, dentro de los que declaran no trabajar.

las mujeres alcanzan un porcentaje mayor (83.3%) que los hombres (53.3%).

Esa ínfima participación de las mujeres en ocupaciones remuneradas puede responder a un doble condicionamiento: a las barreras que tradicional y generalmente la sociedad opone al trabajo femenino se suman en este contexto las cargas impuestas a su papel de sostenedora de la sobrevivencia familiar, dado el deterioro de las condiciones de vida en los barrios precarios.

Esa carga impone a la mujer obstáculos que la inhabilitan para incursionar como trabajadora "libre" en el mercado de trabajo.

Sin embargo, las mujeres del sector salen a trabajar (16.7%), pero, reafirmando lo anterior, lo hacen casi exclusivamente en ocupaciones de bajísima calificación que el mercado reserva al sexo femenino, como son las tareas de servicio doméstico (8.5%).

El resto de las actividades que generan algún tipo de ingresos, tienen un carácter predominantemente masculino, donde las ocupaciones dependientes (obreros, operarios, empleados, etc.) alcanzan una magnitud similar a las realizadas por "cuenta propia" (recolectores, vendedores ambulantes, changas, etc.).

Cabe agregar que la indagación acerca del desempeño de trabajos "secundarios" (cumplidos en forma accesoria en tiempo y en ingreso), a las ocupaciones "principales", tiene valores casi negativos. Sólo un 4.4% de la población total manifiesta tener una ocupación secundaria (7% entre los hombres y 1.3% entre las mujeres), siendo las más frecuentes la recolección, la venta callejera y las changas.

La realidad ocupacional anteriormente expuesta, como ya se anticipó, asume modificaciones cuando esa dimensión se explora para los jefes de hogar (Cuadro 22).

En efecto, contrariamente a la difundida creencia de la exclusión de los "cantegrileros" de las actividades económicas, se comprueba que la mayoría de los jefes de hogar (tanto hombres como mujeres), declaran desempeñar tareas generadoras de ingreso.

En efecto, aquella opinión, inducida quizás por un sesgo impropiamente "formalista" de la participación económica del sector, contrasta con la información que expresa que casi el 80% de los jefes desempeñan alguna forma de trabajo, mientras sólo un 4.6% manifiesta no tener trabajo y 9% son jubilados.

Tales evidencias confirman una vez más el supuesto acerca de que "los pobres no pueden darse el lujo de estar desocupados" (PREALC, 1978) o al menos, en términos contextualmente más ajustados al sector en estudio, "no pueden inhibirse de generar ingreso".

Examinando la situación ocupacional según el sexo de los jefes, se aprecia (Cuadro 22), que los índices de actividad son notoriamente mayores entre los hombres que entre las mujeres, siendo en éstas más elevada la proporción de jubilados y amas de casa.

En el Cuadro 23, se detalla cómo esa actividad se diferencia en los tipos de ocupación predominantes en el sector.

CUADRO 23

Tipo de ocupación principal de los jefes de hogar según sexo (%)

Tipo ocupación principal	Hombres	Mujeres	Total
Recolectores y vendedores ambulantes	36.1	28.9	35.3
Peón	20.1	—	17.9
Obreros y empleados	38.9	4.4	35.0
Servicios personales	1.9	62.2	8.6
Otros	3.0	4.5	3.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(N = 524 jefes de hogar)

Resultan así varios aspectos significativos que interesa destacar con respecto al "trabajo" que desempeñan los jefes de hogar en los asentamientos precarios.

En primer lugar, para el total de la muestra, surge que más de una tercera parte desempeñan — como actividad que les genera ingresos —, trabajos de recolección callejera y venta ambulante, siendo importante también la proporción de ocupaciones zafrales como los peones (17.9%).

Esta realización de trabajos comúnmente denominados "marginales" es más relevante entre los hombres que entre las mujeres.

En segundo lugar, debe enfatizarse la presencia de otro componente importante de la fuerza de trabajo, cual es la elevada proporción de obreros (27%) y empleados (8%). Esto sin duda refleja el deterioro del nivel de vida de muchos asalariados, cuyos ingresos no le permiten acceder a una vivienda decorosa en otras zonas.

Con respecto a las mujeres se comprueba que desempeñan predominantemente trabajos domésticos (62%) y luego en menor proporción, recolección y venta callejera (29%). Como se señaló anteriormen-

te, las barreras sociales tienen una influencia muy fuerte en la dificultad que tienen las mujeres para ingresar al mercado de trabajo, y particular relevancia tienen estas restricciones en el sector "marginal".

En resumen, las características principales del mercado de trabajo en el cual están insertos los habitantes de los asentamientos precarios, son la "informalidad", asociadas a la inestabilidad y ocupaciones de menor nivel.

Existiendo no obstante como elemento bien significativo de la privación económica y social por la que atraviesan los sectores populares una proporción considerable de trabajadores integrados al sistema "formal", cuya calidad de vida debe haber caído agudamente en los últimos tiempos.

Luego de haber examinado la inserción en el mercado de empleo, y dejando para una etapa posterior la profundización de muchos aspectos aquí resumidos, es interesante conocer otros indicadores del nivel de vida de la población del cantegril.

5. La "calidad de vida" a través de los niveles de ingreso, educación, vivienda y salud

Antes de analizar la información obtenida conviene tener presente los consabidos imponderables respecto a la confiabilidad de los ingresos declarados en una encuesta; es útil no obstante como elemento de aproximación tener una estimación de los niveles de ingreso de los lugares en asentamientos precarios.

En primer lugar, debe enfatizarse que los datos demuestran la insuficiencia crítica (además de la inestabilidad) de los ingresos familiares. En efecto, más de la mitad de las familias perciben ingresos mensuales que apenas superaban el salario mínimo nacional (N\$ 3.400 en mayo 1984), habiendo gran parte de familias que obtienen bastante menos de esa cantidad. (Cuadro 24).

Completando la información anterior, importa analizar los ingresos obtenidos por los jefes de hogar, siendo que el ingreso, a pesar de sus limitaciones como indicador, refleja las posibilidades y "calidad de vida" al que pueden acceder dichas personas. No debe olvidarse que los ingresos monetarios se complementan en este caso con otras formas no-monetarias, tales como la ayuda que reciben en alimento, ropa, servicios, autoconsumo, etc.

Resulta entonces de la información declarada por los jefes, que una tercera parte obtienen un monto inferior a los N\$ 2.000 mensuales (mayo 1984); mientras que las dos terceras partes no logran duplicar esa cantidad (N\$ 4.000).

CUADRO 24

Distribución del ingreso total de las familias (%)

Ingreso mensual (N\$)	%
Hasta 2.000	19.2
2.011 - 3.000	17.0
3.001 - 4.000	16.2
4.001 - 6.000	21.7
6.000 y más	23.3
s/datos	2.6
TOTAL	(100)

(N = 524 hogares)

CUADRO 25

Niveles de ingreso familiar en áreas "marginales" de Montevideo (%)

Ingreso	1971(a)	1984(b)
Hasta 1 salario mínimo	33	45
De 1 a 2 salarios mínimos	35	38
Más de 2 salarios mínimos	32	17
	(100)	(100)

FUENTES: (a) Encuesta IPRU-CLAEH en Baudrón (op. cit.)

(b) Encuestas INTEC-CIESU

En este sentido, interesa destacar que se comprueba un empobrecimiento aun de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema. En efecto, comparando los dos únicos estudios realizados hasta el presente en "áreas marginales" (no obstante partir de muestras diferentes) es posible deducir que se ha producido un deterioro de ingresos de la población "marginal" en los últimos años. (Cuadro 25).

Resulta así que mientras en el estudio de Baudrón realizado en 1971, una tercera parte de las familias obtenían el equivalente de hasta 1 salario mínimo por mes, en 1984 las familias que alcanzan esa cantidad representan el 45 %.

Este proceso de deterioro de ingresos que ha afectado también a

los sectores más deprivados, los ha "empujado" a desarrollar diversas "estrategias de sobrevivencia" para poder subsistir. Tema sobre el cual deberá profundizarse en próximas fases del proyecto referido (Mazzei y Veiga, op. cit.).

Nivel de Educación

Otro de los indicadores elocuentes de las características socio-económicas de la población es el nivel de instrucción o educación formal.

En nuestro caso, surge claro en este sentido la alta proporción de jefes de hogar que no han completado la escuela primaria (46.6%), lo cual sumado a los analfabetos (7.9%), y los que tienen terminada su educación escolar (32,8%), permite conocer que un 90% de la población que vive en estos asentamientos tiene como máximo 6° año de escuela. Puede señalarse que no existen diferencias significativas entre el nivel de instrucción según sexo, lo cual está demostrando que las "barreras estructurales" que condicionan el acceso a la educación, como índice de calidad de vida de los sectores más pobres, afectan por igual a hombres y mujeres.

En rigor, puede admitirse que los niños pobres normalmente no logran terminar más de 3 o 4 años escolares, pues deben ayudar a su madre o padre en tareas que generan ingresos a la familia. Por otra parte, el sistema de educación formal no representa un estímulo para los niños y padres que viven en los cantegriles y áreas periféricas, ya que está destinado a transmitir valores y pautas culturales bastante diferentes a la realidad en que se desenvuelven las familias pobres y por consiguiente no es instrumental para su supervivencia en condiciones tan adversas como las que deben enfrentar cotidianamente.

La situación de la vivienda

Quizás uno de los indicadores más gráficos y comúnmente usado para representar la situación de pobreza extrema sea la vivienda. Resulta así que las viviendas predominantes en los "cantegriles" pueden describirse en base a una serie de elementos. En primer lugar importa conocer la calidad de las viviendas en función del tipo de material que comúnmente utilizan los pobladores para construirlas, y relacionando esta dimensión con el período de llegada al barrio se obtiene un perfil de cómo viven sus habitantes. Surge que en los últimos 3 años es mayor la proporción de ranchos de material liviano (chapas, cartón, etc.), que de material pesado (bloques). (Cuadro 26).

CUADRO 26

Tipo de vivienda según período de llegada al cantegril (%)

Período	Material	
	Liviano	Pesado
Antes de 1981	63.2	75.9
Después de 1981	36.8 (100)	24.1 (100)

(N = 524 hogares)

Por otra parte, cuando se analiza el tipo de vivienda según la ocupación de sus moradores (Cuadro 27), resulta una clara asociación entre la capacidad de ingreso y/o "marginalidad" del empleo con el tipo de material usado para construir. Así, mientras un 85 % de los recolectores y vendedores callejeros viven en ranchos livianos, la mitad de los obreros tienen vivienda de material pesado.

También se verifica una alta movilidad interna entre los asentamientos periféricos, así como el deterioro del nivel de vida de un sector importante de los asalariados, que han debido mudarse de otras zonas de la ciudad al cantegril. Esto confirma la "marginalización" de la vivienda, ya que gran parte de los actuales habitantes de los asentamientos debieron mudarse por problemas de desalojo, demolición, no poder pagar alquiler (Cuadro 28).

CUADRO 27

Tipo de vivienda según ocupación de los jefes (%)

Material	Ocupación		
	Recolectores y vendedores	Peones	Obreros
Material liviano	85	66	55
Material pesado	15	34	45
TOTAL	(100)	(100)	(100)

(N = 524 jefes de hogar)

CUADRO 28

Motivos de mudanza al cantegril (%)

Desalojo, demolición	22.3
No podía alquilar	14.5
Migración	32.2
Desacuerdo familiar	20.8
Otros	10.2
TOTAL	(100)

(N = 524 jefes de hogar)

En resumen, puede afirmarse que el problema de la vivienda constituye uno de los aspectos más críticos que condiciona el contexto y habitat de los asentamientos precarios, así como el desarrollo de la población que habita en las denominadas "áreas de emergencia".

Por ejemplo, es sabido que la falta de agua potable, servicios higiénicos, espacio adecuado para los miembros de la unidad familiar, etc., tiene consecuencias muy graves en el desarrollo y salud de la población y particularmente de los niños que deben sobrevivir en condiciones tan precarias. Se desprende de ello que un programa de vivienda para este sector constituye una prioridad para implementar en el futuro inmediato.

La atención de la Salud

La salud como "necesidad básica" de la población tiene profundas carencias a nivel del sector "marginal" y es naturalmente una consecuencia esperada de la insuficiencia de ingresos y de su pobreza extrema.

En los cantegriles, de acuerdo a la Encuesta realizada surge que una cuarta parte de la población no tiene cobertura sanitaria de ningún tipo, ya que ni aun han tramitado la documentación necesaria para acceder a los centros estatales de salud.

Dicha proporción supera claramente al 14 % del total de la población de Montevideo desprotegida de asistencia y asimismo al 20 % de los que no tienen asistencia a nivel nacional (Niedworok, N., 1984).

Por el contrario, alcanzan a un 55 % los que declaran poseer carné de asistencia para los servicios del Ministerio de Salud Pública, un 6 %

CUADRO 29

Distribución de la cobertura sanitaria de la población según sexo (%)

Tipo de asistencia	Hombres	Mujeres	Total
Carné del M.S.P.	50.4	60.2	54.9
Carné mutualistas privadas	9.2	2.9	6.1
Carné Hospital Policial o Militar	5.9	5.8	5.8
Otros	3.5	3.3	3.3
No tiene asistencia	25.5	23.7	24.4
Sin información	5.5	4.1	5.5
Total	100.0	100.0	100.0

(N = 2.372 personas)

tienen atención en mutualistas privadas y casi un 6% se asisten en dependencias militares o policiales. (Cuadro 29).

Respecto a la distribución por sexo de la cobertura asistencial, se observa que entre los que no tienen asistencia son más los hombres (25.5%) que las mujeres (23.7%), y que éstas (60.2%) superan a los hombres en disponer de carné de asistencia pública.

Sin embargo, hay mayor proporción de hombres (9.2%) —quizás por su mejor situación ocupacional como asalariados—, que tienen servicios en mutualistas privadas, mientras que las mujeres no alcanzan a un 3%.

Puede afirmarse que el problema sanitario seguramente es más grave de lo que estas cifras sugieren, dado que existen diversos problemas de acceso y uso al servicio de Salud Pública, ya sea por ignorancia, imposibilidad de pagar transporte y atención por medicamento y análisis, etc. El surgimiento de policlínicas privadas a nivel de centros comunales en las áreas periféricas de Montevideo es un índice elocuente de la falta de cobertura y educación sanitaria que afecta a esta población. En este sentido es particularmente difícil la situación de salud de niños y madres en quienes se aprecia crecientes problemas de desnutrición, ausencia de control y tratamiento de embarazos y enfermedades, etc. (CIESU-UNICEF, op. cit.).

En síntesis, del análisis realizado sobre la situación de "pobreza extrema" en que viven muchos miles de personas en Montevideo, pueden resumirse ciertos elementos centrales que permiten conocer la deprivación económica y social de dicha población.

En primer lugar, se ha confirmado un aumento muy significativo del volumen de familias que habitan en áreas precarias, ya sea "cantedriles" o viviendas de emergencia. De acuerdo a las más recientes estimaciones del grupo técnico asesor de MOVIDE en la CONAPRO, Sector Vivienda, no menos de 3.000 hogares se localizan en Montevideo en cantedriles, mientras que 6.000 familias lo hacen en la "áreas de emergencia". A esto debe agregarse el volumen de casas-habitación, conventillos y fincas ruinosas, en donde sobreviven muchos miles de personas.

Con respecto al problema poblacional y su composición demográfica, corresponde destacar la predominancia de niños y jóvenes en las familias pobres, donde el tamaño promedio es de 5 personas por hogar. Por otra parte la presencia de un numeroso contingente de mujeres solas y a cargo del hogar, está señalando la necesidad de implementar programas de atención materno-infantil a todo nivel, dada la situación carencial que se comprueba en dicho sector y el potencial alto riesgo que su situación implica.

En segundo lugar, se aprecia una integración económica de los "pobres" al sistema urbano, lo cual descarta la tesis de la marginalidad clásica. Resulta así que dichas familias necesariamente se ven obligadas para subsistir a desarrollar actividades que generen algún tipo de ingreso, fundamentalmente de tipo informal. En otras palabras, no se constata una proporción significativa de gente que no trabaja; más bien las características dominantes son la inestabilidad e inseguridad de la ocupación y los ingresos.

Por otra parte, y como índice alarmante de la pérdida de bienestar de los asalariados, se comprueba que en los últimos años ha ingresado al "cantedril" un volumen apreciable de obreros y empleados de baja calificación, quienes no pueden pagar alquiler o acceder a una vivienda digna con salarios deprimidos.

También se verifica una tendencia creciente en el deterioro de los ingresos de las familias pobres, donde casi la mitad de los hogares perciben menos de 1 salario mínimo por familia.

Como resultado de todo lo anterior, las familias pobres desarrollan diversas "estrategias de sobrevivencia", visibles en las calles de Montevideo y otras ciudades, tales como la recolección de residuos, la venta ambulante, la mendicidad, etc.

A MODO DE CONCLUSION

El análisis realizado configura un conjunto de "hechos sociales" que permiten identificar aspectos diferenciados en el proceso de empobrecimiento urbano uruguayo.

Desde esta perspectiva y en términos generales se asume que la pobreza en el Uruguay y preferentemente en Montevideo, hasta los años 70 no ha constituido una problemática cuya significación haya desbordado, como así sucede en otros países latinoamericanos, la organización social urbana.

Esa excepcionalidad relativa de Uruguay en dicha problemática, al tiempo que expresó un rasgo más de su posición "atípica" en el concierto social de América Latina, respondió a una específica articulación de los determinantes estructurales de la sociedad uruguaya.

En efecto, ciertas condicionantes básicas, como las originadas en la prematura inclusión de la población en la economía de mercado, la eliminación de población nativa a cambio de un predominante poblamiento europeizado y el enlentecimiento del crecimiento vegetativo, favorecieron el avance de políticas que antepusieron el desarrollo social al crecimiento económico.

Esa ideología modernizante constituyó el soporte de un "Estado Benefactor" o modelo societal, cuyo paradigma mesocrático de vida buscó maximizar la distribución social de bienes y servicios, de la cual resultaron beneficiados los sectores medios y populares. Así, las políticas sociales impulsadas por el Batllismo aseguraron la satisfacción mínima de los requerimientos de la reproducción de la fuerza de trabajo.

Tales condicionantes atemperaron la segmentación de los mercados de empleo por el lado de la oferta asumiendo principalmente la demanda la determinación de los excedentes de mano de obra.

Esa configuración de los mercados de trabajo integró la tradicional expulsión de mano de obra rural inducida por la ganadería extensiva, la mayor capacidad de absorción de fuerza de trabajo por una industria liviana para el mercado interno y principalmente por la

expansión de los servicios estatales, como mecanismo compensatorio de las limitaciones del sector privado en generar empleo.

El elevado intervencionismo estatal —en la protección de la industria, en el control de las condiciones de trabajo, en la seguridad y previsión social, en la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y educación, y en la creación de empleo público—, fue el factor de amortiguación de los efectos del agotamiento del crecimiento productivo al inicio de la década del 60.

Gradualmente el incremento de la deprivación de los sectores más pobres sólo fue contrarrestado por el paliativo de medidas inflacionarias que en definitiva aceleraban su pobreza.

Ese proceso, caracterizado por la indefinición de un sector productivo capaz de acumular excedentes que sostuviesen a la economía, fue significativo de la aplicación de medidas correctivas: reformas cambiarias, congelación de precios y salarios, eliminación de las vacantes en el Estado y reducción del gasto público, cuyo encadenamiento coincidió con el descenso de las condiciones de vida de los sectores populares.

Los términos de esa coyuntura, coincidentes con una elevada movilización social y política, fueron premonitorios del régimen autoritario cívico-militar implantado en 1973 en tanto congelación política necesaria a la aplicación de un ensayo neoliberal que intentó "normalizar" el sistema.

Ese ensayo, para "crecer primero y distribuir después", desplegó un realismo económico sustentado —dada la urgencia de recrear un sector rentable en un contexto externo desfavorable—, en el abaratamiento de la mano de obra y por ende, fue financiado por los sectores populares a través del descenso del salario real.

Bajo tales condicionantes los sectores más deprivados fueron forzados a redefinir sus estrategias de sobrevivencia, en coyunturas caracterizadas por políticas públicas que privilegiaban el eficientismo de los recursos frente al intervencionismo estatal en la distribución de bienes y servicios básicos.

Durante los años 70 se verifica así una contracción de las actividades productivas y del aparato estatal en la generación de empleo. Por otro lado, la ausencia de los controles institucionales —estatales y gremiales— en el mercado de trabajo y el abaratamiento del salario no sólo presionaron "hacia abajo" expandiendo la pobreza crítica sino que también incrementaron la disponibilidad de fuerza de trabajo que desbordó la capacidad de absorción del sector formal.

Ese excedente poblacional a nivel de sus sectores más capacitados

y por ende, competitivos, nutrió mayoritariamente el flujo de emigración internacional, mientras que los sectores de menor competitividad y quizá menos "libres" para emigrar, engrosaron el sector económico "informal".

Ese reordenamiento de la fuerza laboral a la vez que incrementó e hizo más visible a una "oferta que crea su propia demanda", indujo una mayor competitividad por la apropiación del espacio residual de las actividades económicas, resultando de ello una mayor heterogeneidad en la composición de los sectores más pobres.

Esa heterogeneidad incluye la expansión del espectro de "estrategias de sobrevivencia" de esos sectores, quienes para la satisfacción de sus necesidades vitales agudizan la búsqueda de intersticios que "transitoriamente" resuelvan su alimentación, ingreso y vivienda.

En ese sentido, se trata no sólo del incremento de la pobreza urbana sino asimismo y por consiguiente, de una presión generada por la acumulación de estrategias que provocan cambios en el tradicional ordenamiento económico, social y ecológico de la ciudad.

En definitiva, puede concluirse que el incremento de la pobreza urbana en Uruguay constituye un área problemática que debe evaluarse según sus especificidades. En esa perspectiva deberán profundizarse distintos aspectos aquí brevemente enunciados y que requieren un análisis exhaustivo con vistas a la planificación e implementación de programas públicos y privados destinados a elevar sustancialmente la calidad de vida de los sectores más desposeídos de la sociedad uruguaya.

A modo de síntesis puede afirmarse que la expansión de la pobreza durante la última década, se ha articulado al interior de un proceso concentrador del ingreso en lo económico, autoritario en lo político y de acentuado congelamiento de las políticas estatales de bienestar social.

Esas condicionantes agudizaron la exclusión de la población urbana, principalmente a nivel de su participación económica.

Tal situación tiene un significado más propio al agravamiento de las condiciones materiales de vida, que a la consolidación de situaciones de marginación social.

En efecto, si se asume que la marginación social constituye el resultado de un proceso caracterizado por la recurrente exclusión de sectores poblacionales, tal paradigma no es ajustado al proceso uruguayo, caracterizado, por el contrario, por etapas de elevada inclusión y participación social de sus miembros.

Son precisamente algunas supervivencias básicas del anterior,

pero inmediato "Estado Benefactor" lo que aún preserva a los sectores populares urbanos de ser afectados por condicionantes más críticas de marginalidad social.

No obstante, de mantenerse las actuales condicionantes de exclusión de los sectores populares en la dinámica social, podrían consolidarse algunas situaciones propias a la marginalidad en las cuales se invertirían los términos de lo que ha sido un proceso de empobrecimiento, más que de pobreza urbana.

En ese sentido, existen ya profundos síntomas de injusticia social tales como las formas que actualmente adopta la expansión del volumen de población carente de vivienda e ingresos adecuados.

Por otra parte, el aumento del empobrecimiento urbano no se relaciona directamente con el sentido que adopta el crecimiento urbano, sino que es al interior de su estructura que los sectores deprivados implementan estrategias de vida. Contribuyendo ello a evidenciar — como una nueva dimensión de la pobreza — un fenómeno de "tugurización" en barrios que anteriormente constituyeron residencia de sectores de mayores ingresos, condicionando tales situaciones la emergencia de enclaves de pobreza y profunda desigualdad social. Finalmente, el incremento significativo y alarmante de los "cantegriles" constituye un índice crítico de la manifestación de la pobreza extrema por la que atraviesan actualmente muchos miles de personas, cuya situación, conjuntamente con la de aquellas familias que habitan en áreas de emergencia y fincas ruinosas, debe ser objeto de un programa de asistencia integral que contemple fuentes de empleo e ingreso dignas, que les permitan satisfacer sus necesidades básicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUIAR, C. (1981): *Salario, consumo, emigración*. Temas Nacionales. F.C.U., Montevideo.
- AGUIAR, C. (1982): *Uruguay, país de emigración*. Ed. Banda Oriental, Montevideo.
- ALTIMIR, O. (1979): *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago.
- APEZECHEA, H. (1983): *Efectos de los modelos de estabilización sobre el empleo*. ACALI, Montevideo.
- ASTORI, D. (1981): *Tendencias recientes de la economía uruguaya*, F.C.U., Montevideo.
- BAUDRON, S. (1977): *Estudio socioeconómico de algunos barrios marginales de Montevideo*. F.C.U., Montevideo.
- BENSION, A. y CAUMONT, J. (1979): *Política económica y distribución del ingreso en el Uruguay 1970-1976*. ACALI, Montevideo
- BROMLEY, R. y GERRY, C. (1979): *Causal poverty in Third-World cities*. John Wiley, London.
- CIESU-UNICEF (1984): *Elementos para un diagnóstico social del Uruguay*. Mimeo. Santiago de Chile.
- CLINE, W. (1977): "Distribución del ingreso y desarrollo económico: un resumen y algunas pruebas de ciudades seleccionadas en América Latina". *Ensayos ECIEL N° 4*, Río de Janeiro.
- FARIA, V. (1977): *Occupational marginality, employment and poverty in urban Brazil*. Tesis inédita Harvard University, Massachusetts.
- FILGUEIRA, C. (1979): *Consumo y estilos de desarrollo*. CEPAL, Mimeo. Santiago de Chile.
- FILGUEIRA, C. (1984): *Restauración y cambio. El dilema de la democratización en el Uruguay*. Ed. Banda Oriental.
- FILGUEIRA y VEIGA, D. (1981): *Modelos migratorios en el Uruguay*. Informe Final CIESU, Montevideo.
- FRANCO, R. (1982): (ed) *Pobreza y necesidades básicas en América Latina*. CEPAL, UNESCO, PNUD, Santiago de Chile.
- GRACIARENA, J. (1982): *La estrategia, de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano*, en R. Franco, op. cit.
- KOWARIK, L. (1975): *Capitalismo e marginalidade. de America Latina*. Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- LOMBARDI, M. (1985): *La reivindicación del techo*. Ed. Banda Oriental (en prensa).

- LOMBARDI, M. y VEIGA, D. (1979): *Desigualdades intranacionales en el Uruguay*. CLACSO, Comisión Desarrollo Urbano-Regional, Buenos Aires.
- LOMBARDI, M. y VEIGA, D. (1980): *Estructura socioeconómica y distribución de la población*. CIESU, Cuaderno N° 33.
- MACADAR, L. (1982): *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?* Banda Oriental, Montevideo.
- MAZZEI, E. y VEIGA, D. (1984): *Asentamientos precarios: los cantegriles de Montevideo*. CIESU, Documento de Trabajo 81.
- MELGAR, A. (1981): *Distribución del ingreso en el Uruguay*. Cuaderno CLAEH N° 18, Montevideo.
- MELGAR, A. (1983): *Distribución del ingreso y asignación de recursos*. Cuaderno CLAEH N° 32, Montevideo.
- MELGAR, A. y CANCELA, W. (1983): *Prioridades alternativas de las políticas de distribución*. Cuaderno CLAEH, Montevideo.
- MONTEVERDE, J. (1984): *Estado de la infancia. Uruguay 1985*. CLAEH.
- NIEDWOROK, N. (1980): *Algunos aspectos de la PEA en el Uruguay*. CIESU, Cuaderno N° 35, Montevideo.
- NIEDWOROK, N. y PRATES, S. (1979): *Dinámica poblacional en el Uruguay rural*. Informe de Investigación CIESU, Montevideo.
- NOTARO, J. y CANZANI, A. (1984): *Los asalariados. Condiciones de vida y de trabajo*. CIEDUR, Uruguay hoy, N° 2.
- NUN, J. (1969): *Sobrepoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*, en Rev. Lat. de Sociología, 4.2.
- PEARLMAN, J. (1976): "The myth of marginality". Univ. of California Press.
- PEATTIE, E. (1974): The concept of marginality as applied to squatter settlements" en Cornelius y Trueblood. (eds.).
- PRATES, S. (1979): *Pobreza urbana en el Uruguay: algunos indicadores e hipótesis preliminares*. CIESU, Montevideo.
- PRATES, S. y LAENS, S. (1983): *La mujer en la fuerza de trabajo*. Vol. 1. GRECMU-CIESU. ACALI, Montevideo.
- PREALC (1978): *El sector informal urbano*. Santiago.
- QUIJANO, A. (1972): "Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada", en Rev. Uruguaya de Ciencias Sociales, Vol. 1, N° 2, Montevideo.
- ROBERTS, B. (1980): *Ciudades de campesinos*. Ed. Siglo XXI, México.
- SABATINI, F. (1981): "La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías de la marginalidad", en Rev. EURE N° 23, Santiago.
- TERRA, J. P. (1983): *Distribución social del ingreso en el Uruguay*. Cuaderno CLAEH N° 31, Montevideo.
- VEIGA, D. (1980): *Regional Development and population distribution in Uruguay*. Cuadernos CIESU N° 24, Montevideo.
- VEIGA, D. (1983): *Estructura social y agricultura familiar: un estudio de caso*. Documento de Trabajo N° 42, CIESU, Montevideo.
- VRANKEN, J. (1982): "Non income dimensions of poverty". Presentado al Coloquio Europeo, Instituto Jacques Maritain, Universidad de Venecia y Comisión C.E.E.
- WONSEWER, I. y TEJA, A. (1983): *La emigración uruguaya 1963-1975*. CINVE, Banda Oriental, Montevideo.

WOLFE, M. (1982): "La pobreza como fenómeno social y como problema central en la política de desarrollo", en R. Franco (ed.) op. cit.

ADVERTENCIA

En esta publicación se recogen los primeros resultados de programas de investigación que, sobre las condiciones de vida de los sectores populares, se están llevando a cabo en el marco de dos proyectos: "Pobreza Urbana y Marginalidad", que coordinan en CIESU Enrique Mazzei y Danilo Veiga, con el auspicio de la Fundación Interamericana (IAF); y "Barrios Informales de Vivienda Popular", que tiene a su cargo INTEC, con el apoyo del Institute for Housing Studies (BIE).

Los equipos que dirigieron los referidos estudios y en particular, el relevamiento y trabajo de campo, estuvieron integrados respectivamente por el Arq. Miguel Cecilio, Daniel García Trovero y M. Elisa Mullin de INTEC; y los sociólogos Enrique Mazzei y Danilo Veiga, de CIESU. La selección de la muestra de la Encuesta estuvo a cargo del Arq. Mario Lombardi, realizada sobre el relevamiento de "cantegriles", llevada a cabo por INTEC, entre enero y Marzo de 1984. Por último, el trabajo de campo estuvo supervisado por un equipo que integraron Daniel García Trovero, Nelson De Mello, Carmen Midaglia, Myrian Mitjavila y M. Elisa Mullin, siendo las encuestadoras las asistentes sociales Laura Barú, Mariela Echard, Rosario García, Teresa Gilardoni, Pilar Carrazedo, Enrique Vidal y Marina Villanes; habiendo participado en el Pre-test Daniel Cafferata, Santiago Ott, Gabriel Pandolfi y William Rey.

INDICE

Presentación	7
CAPITULO I: Acerca de la expansión de la pobreza urbana en el Uruguay	9
1. Notas teóricas para el estudio de la pobreza urbana	9
2. Acerca del abordaje de la pobreza en Uruguay	11
CAPITULO II: Neoliberalismo y empobrecimiento en el Uruguay	16
1. La concentración del ingreso y la expansión de la pobreza urbana	16
2. La caída del salario real	21
3. Evolución de la desocupación y subocupación	30
4. El aumento de la pobreza a través de otros indicadores ..	36
CAPITULO III: Pobreza extrema en Montevideo: Datos básicos sobre los "asentamientos precarios"	43
1. La población encuestada y su distribución por sexos	44
2. La distribución de la población según edad	45
3. La distribución de la población según origen	50
4. La participación en las actividades económicas y el mercado de trabajo	55
5. La "calidad de vida" a través de los niveles de ingreso, educación, vivienda y salud	60
A MODO DE CONCLUSION	67
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	71

**Se terminó de imprimir en Prisma Ltda.
Gaboto 1582, Montevideo, Uruguay,
en mayo de 1985
Edición amparada al art. 79 de la ley 13.349
(Comisión del Papel) D.L. 206.980/85**



Enrique Mazzei, sociólogo, egresado de la Fac. de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República y Master de la Pontificia Universidad Católica de Lima, Perú, investigador en Ciesu sobre temas de marginalidad y pobreza.

Danilo Veiga, sociólogo, egresado de la Fac. de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República y del University College of Swansea, Gran Bretaña. Master en Planificación Urbana y Regional. Investigador en Ciesu sobre temas de su especialidad y pobreza y marginalidad.

ciesu El Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay es una institución científica de carácter privada e independiente, constituida a partir de 1975. Sus fines comprenden la promoción y el desarrollo de las Ciencias Sociales en el Uruguay, la realización de investigaciones y estudios sobre la realidad del país y de América Latina, y el incentivo a todas las actividades conexas con las Ciencias Sociales. Desde su fundación ha desarrollado múltiples investigaciones, estudios, seminarios científicos, asesoramientos técnicos y publicaciones.