

POBREZA, MARGINALIDAD E INTEGRACION SOCIAL

(En base a documentos de CEPAL y PNUD)

Resumen

A través de una mejora en la distribución del ingreso y del mantenimiento de un gasto social proporcionalmente elevado Uruguay ha obtenido logros significativos desde 1984 en la reducción de la pobreza así como en la capacidad de los hogares de satisfacer sus necesidades básicas.

En este capítulo se comparan los resultados obtenidos en relación al crecimiento económico en varios países de la región, así como la magnitud del gasto social y la proporción que representa respecto del gasto público. Se analizan los cambios en la distribución del ingreso desde el retorno a la democracia en Uruguay y la evolución de los indicadores de satisfacción/insatisfacción de necesidades básicas.

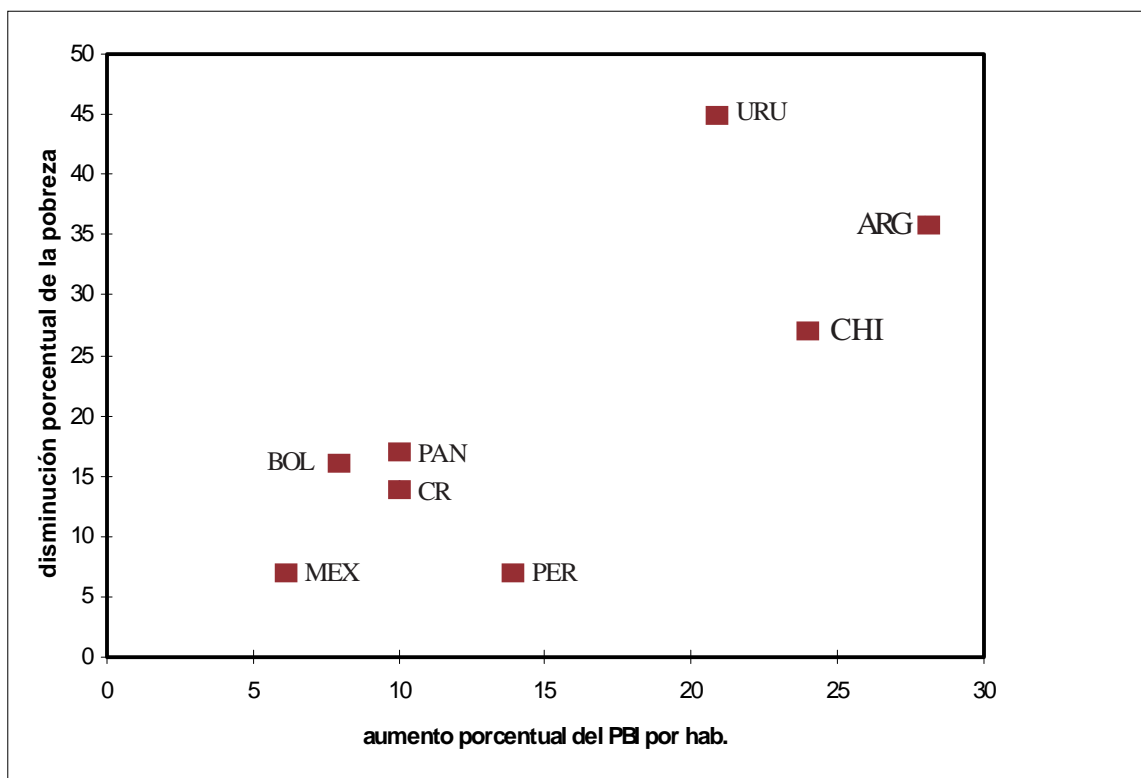
Se plantea que, paralelamente a la evolución positiva que muestran los indicadores más conocidos y confiables de equidad y bienestar social, la sociedad uruguaya está sufriendo transformaciones profundas en las formas de composición y estabilidad familiares, en los patrones residenciales de las clases sociales, así como en la calidad de los servicios básicos, en particular los servicios educativos, a los que cada una de ellas tiene acceso. Se postula que esas transformaciones se asocian a un aumento del número de hogares en situaciones de marginalidad, del número de delitos violentos y un crecimiento consecuente de la demanda por mayor seguridad pública.

Desde 1984 el Uruguay exhibe logros significativos en torno al objetivo de reducción de la pobreza, que resultan de esfuerzos realizados desde la recuperación de la democracia para mejorar la distribución del ingreso y de avances significativos en la satisfacción de necesidades básicas.

Tales logros resultan aún más notables si se tiene en cuenta que en el período -y por causas que se describen en el capítulo dedicado a la situación económica- el crecimiento del producto fue moderado y el desempleo creció desde finales de la década pasada hasta iniciar un ligero descenso en 1997. La relación entre el crecimiento económico y la disminución del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, puede apreciarse en el gráfico 1, elaborado con información del quinquenio 1990-1994.



Gráfico I. Crecimiento económico y disminución del porcentaje de hogares bajo el umbral de la pobreza en Uruguay 1990-1994. *1/*



Nota : Las líneas verticales y horizontales indican el promedio del indicador para el conjunto de países analizados en 1990-1991 y 1994-1995, respectivamente.

Además de la reducción en los índices de pobreza, el examen de diversos indicadores permite apreciar los importantes avances registrados en las condiciones de vida de los uruguayos en la última década.

Por ejemplo, de la comparación de los dos últimos censos (1985 y 1996) surge que aumentaron los propietarios de viviendas (de 57 a 63%) y que una mejora similar se verificó en el acceso a redes generales de agua potable (de 80 a 86% de las viviendas). Asimismo, el porcentaje de hogares que disponen de al menos un vehículo particular

aumentó un 43% en ese período, de refrigerador o freezer un 32% y de televisión a color un 252%. En 1996 el porcentaje de hogares que disponían de un vehículo particular era de 26%, de refrigerador o freezer 89% y de televisión color 77%.

La lucha contra la pobreza tiene un pilar importante en el gasto social, tanto en su magnitud como en su eficiencia y eficacia. La magnitud del gasto social, y su relación con el PIB en la región, puede apreciarse en el gráfico siguiente, que permite valorar el esfuerzo uruguayo en ese sentido.

**Cuadro 1. Gasto Social
(Promedios) *a/ 1/***

País <i>b/</i>	Gasto social real per cápita (dólares de 1987)		Gasto social/PIB		Gasto social gasto/público total	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
Gasto social alto	333,6	424,9	15,2	17,2	52,7	60,4
Uruguay	463,2	624,9	18,9	23,6	63,0	75,1
Costa Rica	334,0	388,6	19,8	20,8	45,5	44,3
Panamá	349,9	466,5	17,1	20,0	37,5	44,2
Argentina	548,5	703,8	17,1	18,3	58,0	66,0
Chile	259,1	318,3	13,1	13,4	60,3	63,3
México	156,4	247,3	8,4	13,1	53,3	71,8
Brasil <i>c/</i>	224,0	224,8	11,6	11,2	51,0	57,8
Gasto social moderado <i>d/</i>	99,1	126,6	9,0	10,9	35,5	47,4
Colombia	107,2	164,2	8,2	11,6	33,9	54,0
Nicaragua	97,4	86,4	10,8	10,6	36,2	48,8
Ecuador	92,7	129,3	7,8	10,4	36,5	39,5
Venezuela	215,6	...	8,5	...	32,1	...
Gasto social bajo <i>e/</i>	42,3	54,3	4,8	5,9	31,1	33,2
Honduras	72,2	69,6	7,8	7,6	33,1	29,1
Paraguay <i>f/</i>	25,9	66,7	2,6	6,6	33,2	43,2
Bolivia	34,4	49,5	4,6	6,3	36,0	32,0
El Salvador	50,1	53,7	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	3,3	3,7	29,8	36,4
República Dominicana	36,3	...	4,7	...	36,6	...
Perú	20,6	...	2,1	...	15,9	...
Promedio regional <i>g/</i>	189,6	241,7	10,4	12,2	42,1	48,7
Países con gasto social alto						
Variación porcentual de gasto social		27,4	...	13,5	...	14,6
Variación porcentual del PIB		17,7	...	17,7	...	17,7
Países con gasto social moderado						
Variación porcentual de gasto social		27,7	...	21,5	...	33,6
Variación porcentual del PIB		11,7		11,7	...	11,7
Países con gasto social bajo						
Variación porcentual de gasto social		28,4	...	24,6	...	6,5
Variación porcentual del PIB		12,3	...	12,3	...	12,3

a/ Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al gasto social en los años 1994-1995.

b/ Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, para los cuales sólo se consideró el año 1994.

c/ Comprende el gasto del gobierno central solamente.

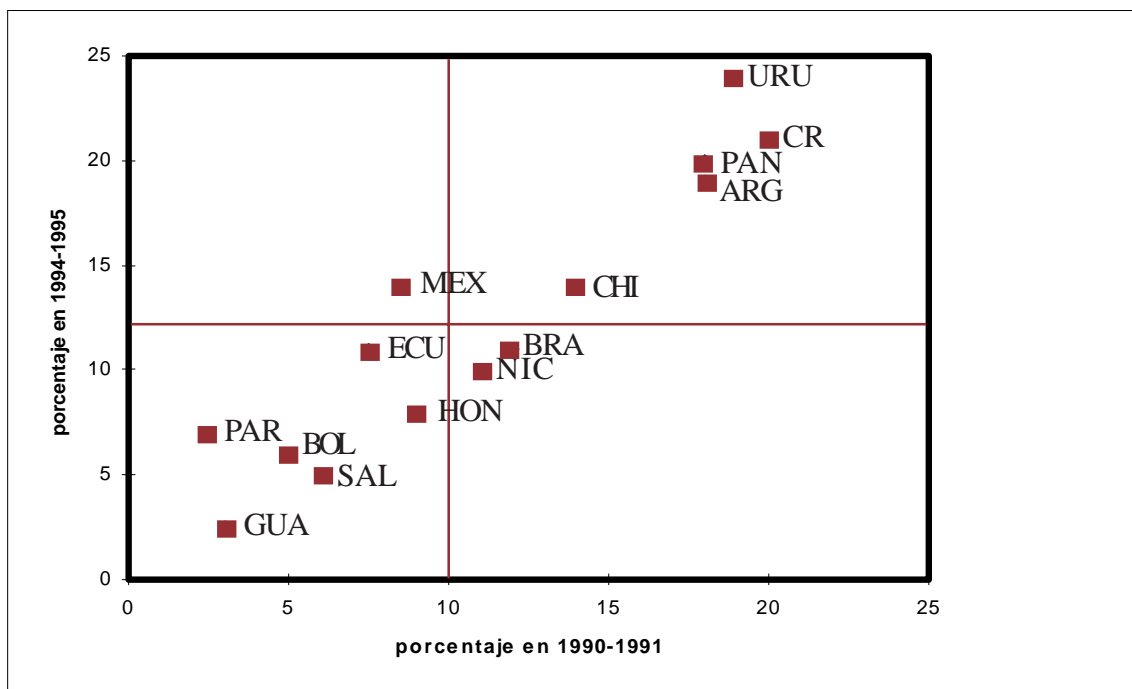
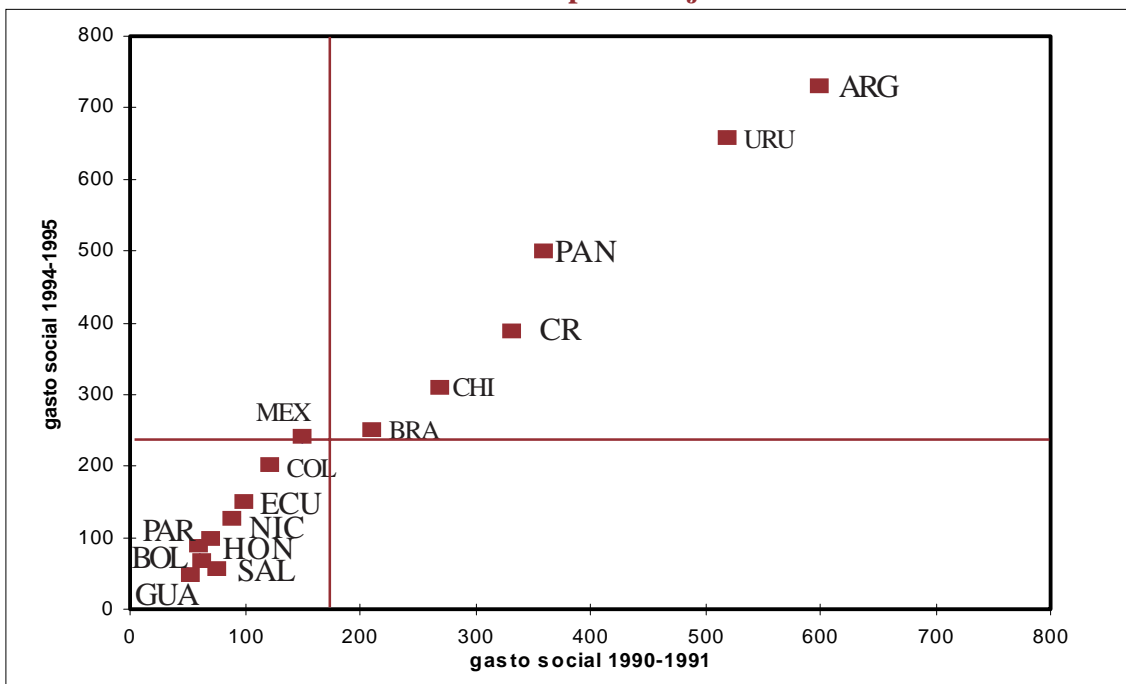
d/ En los promedios no se incluye a Venezuela.

e/ En los promedios no se incluye a Perú y República Dominicana.

f/ Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.

g/ En los promedios no se incluye a Perú, República Dominicana y Venezuela.

Gráfico II 1/
EVOLUCION DEL GASTO SOCIAL
1990-1991/1994-1995
Gasto social como porcentaje del PBI



Nota : Las líneas verticales y horizontales indican el promedio del indicador para el conjunto de países analizados en 1990-1991 y 1994-1995, respectivamente.

La distribución del ingreso

La concentración del ingreso en el país es una de las más bajas en la región. En 1994, la relación entre el porcentaje del ingreso que acumula el 25% más rico y el 10% más pobre de los hogares uruguayos era del 12,3, lo que se compara positivamente con los índices que exhiben la totalidad de los países latinoamericanos para los que se dispone de información para ese año (Panorama Social de América Latina/Cepal, 1996).

Como es sabido, el nivel de equidad que miden estos índices nacionales puede no reflejar adecuadamente las desigualdades entre categorías de población diferenciadas por sexo, edad o áreas geográficas. Por ejemplo, se constata que la concentración del ingreso es algo superior en Montevideo que en el Interior urbano.

En efecto, mientras que en Montevideo los deciles más rico y más pobre participan con el 23,7 y el 3,96 respectivamente, en el Interior los porcentajes correspondientes son 21,6 y 4,32.

La distribución del ingreso en Uruguay ha mejorado progresivamente desde mediados de la década de los 80, logro poco frecuente en los países de la región en ese período. El mejoramiento en la distribución se aprecia tanto en Montevideo como en el Interior urbano. Cabe destacar, además, que el ingreso femenino creció ligeramente más que el masculino, así como que el crecimiento de las jubilaciones fue mayor que el del ingreso de la población en actividad.

Pobreza y necesidades básicas

Como se mencionó anteriormente el porcentaje de hogares pobres, esto es, con ingresos insuficientes para costear una canasta básica de consumo, se redujo en los últimos años del 12% en 1990 al 6% en 1994. Algo similar pasó con el índice de extrema pobreza o indigencia, que en el período disminuyó del 2 al 1% de los hogares, siendo también el valor más bajo de los registrados en la región.

Otro de los métodos empleados para definir y estudiar la pobreza es el de satisfacción de las necesidades básicas, que se refieren a características estructurales de los hogares y se definen como el “conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de la vida humana en sociedad”.

Una aproximación bidimensional obtenida a través del cruce de la información sobre el ingreso de los hogares y la satisfacción de sus necesidades básicas, permite avanzar en la caracterización de la pobreza como se verá en los párrafos siguientes.

La satisfacción de las necesidades básicas incluye un alojamiento y equipamiento mínimo adecuado para el tamaño y composición del hogar, una infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos, el acceso a servicios educativos y la capacidad de subsistencia del hogar. Para cada uno de estos aspectos, se han definido indicadores que permiten identificar -a través de la criticidad en uno o más de los indicadores- los hogares calificados como con necesidades básicas insatisfechas (NBI). El porcentaje de hogares NBI se ha reducido en Uruguay desde 1984 y tanto en Montevideo como en el Interior Urbano (cuadro 2).

Cuadro 2. Porcentaje de hogares con NBI por área geográfica e indicadores según encuestas continuas de hogares de los años seleccionados 1984, 1989, 1992, 1993, 1994 y 1995 2/

MONTEVIDEO								INTERIOR URBANO						
	NBI	Vivien.	Hacina- miento	Agua pot.	Serv. sanit.	Asist. escol.	Subsist.	NBI	Tipo de viv.	Hacina- miento	Agua pot.	Serv. sanit.	Asist. escol.	Subsist.
1984	10,4	1,9	6,2	4,5	0,7	1,1	1,5	22,5	0,7	9,7	13,3	1,2	1,8	4,0
1989	8,2	1,2	4,9	2,5	1,0	0,7	0,8	16,9	1,1	6,5	8,6	1,4	1,9	2,8
1992	6,3	2,2	4,1	0,1	1,1	0,4	0,0	11,7	4,0	6,3	1,2	3,0	0,8	0,0
1993	4,8	1,4	3,2	0,2	0,4	0,1	0,0	14,0	4,4	6,3	4,0	3,0	0,2	0,0
1994	6,0	2,7	3,3	0,2	0,7	0,1	0,0	13,1	4,4	5,7	3,5	2,2	0,3	0,0
1995	5,6	2,0	3,4	0,1	0,8	0,4	0,0	9,3	2,1	5,5	1,5	1,8	0,5	0,0

El valor del índice de NBI en 1984 era más del doble en el Interior que en Montevideo. La reducción en el período 1984-1995 fue mayor en el Interior urbano por lo cual, en 1995, el índice no llega a duplicar el valor de Montevideo.

Hasta 1989, el hacinamiento y la carencia de conexión a redes generales de provisión de agua potable eran los aspectos que registraban los valores

Consideraciones análogas merece el acceso a educación. Los valores de indicadores de hacinamiento y tipo de vivienda, señalan la importancia que tendrán los programas de vivienda para la reducción futura del índice.

En el cuadro 3 puede apreciarse, para Montevideo e Interior urbano, el porcentaje de personas con NBI según grupos de edades.

Cuadro 3. Porcentaje de personas con NBI por grupo de edades y área geográfica según la encuesta continua de hogares de los años seleccionados 1984, 1989, 1994 y 1995 3/

	TOTAL		0-14		15-59		60 y más	
	Mvdeo.	Inter. Urbano	Mvdeo.	Inter. Urbano	Mvdeo.	Inter. Urbano	Mvdeo.	Inter. Urbano
1984	14,7	28,9	26,7	42,1	13,0	26,2	5,0	15,1
1989	12,5	22,8	22,7	35,8	11,2	20,1	4,4	11,1
1994	9,1	17,3	17,3	27,6	8,5	15,6	3,1	9,4
1995	9,1	13,6	18,0	23,6	8,2	12,3	3,0	5,2

más elevados de criticidad. Desde 1993 el agua potable desaparece como variable de alta criticidad, persistiendo el hacinamiento, seguido por el tipo de vivienda.

La disminución de la criticidad de la provisión de agua potable a partir de 1992, testimonia la magnitud y persistencia de los esfuerzos realizados por la empresa pública a cargo del servicio.

A diferencia de lo que sucede en muchos países, las personas de 60 y más años, exhiben porcentajes significativamente menores que las de 15 a 59. Se destaca también el alto porcentaje de los menores de 15 años que ya ha sido comentado.

El enfoque bidimensional

Combinando los valores del índice de necesidades básicas con los del porcentaje debajo de la línea de pobreza, se pueden caracterizar situaciones diferentes.

Finalmente, los hogares con necesidades básicas satisfechas pero cuyo ingreso resulta bajo la línea

Cuadro 4. Porcentaje de hogares por situación de pobreza según LP y NBI por años 4/

Montevideo	1989		1992		1994	
	Bajo la LP	Sobre la LP	Bajo la LP	Sobre la LP	Bajo la LP	Sobre la LP
Total	22,3	77,7	15,9	84,1	12,8	87,2
Hogares NBI	7,6	4,7	4,5	1,7	3,7	2,6
Hogares NBS	14,7	73,0	11,3	82,5	9,2	84,6
Interior Urbano						
Total	21,8	78,2	18,7	81,3	15,7	84,3
Hogares NBI	9,8	8,7	5,3	6,0	6,0	6,4
Hogares NBS	12,0	69,5	12,2	76,0	9,7	77,9

Aquellos hogares con NBS e ingresos superiores a la línea de pobreza, se consideran como “hogares integrados”. Su porcentaje era elevado, en comparación con otros países de la región, en 1989 (73%), y ese porcentaje aumentó en forma significativa en 1992 (82,5%) y en 1994 (84,6%), sustentando la afirmación del comienzo del capítulo.

Los hogares que combinan NBI con ingresos bajo la línea de pobreza se denominan con pobreza crónica. Su porcentaje disminuyó entre 1989 y 1994 en forma apreciable, tanto en Montevideo, como en el Interior urbano. Aquellos hogares que presentan NBI pero cuyos ingresos superan la línea de pobreza, son considerados como de pobreza inercial o estructural. Han disminuido en todo el país, más en Montevideo, que en el Interior urbano.

de pobreza, se califican como de pobreza reciente. El porcentaje de éstos también se reduce entre 1989 y 1994, pero su proporción en el conjunto de los hogares pobres, es mayor en 1994 que en 1989.

La extrema pobreza o indigencia se redujo también en el período, de 1,9% de los hogares en 1989, a 0,8% en 1994.

En síntesis, puede afirmarse que en la década, la pobreza (medida según NBI), se ha reducido en el Uruguay de manera sostenida y en una proporción significativa. Cuando se analiza la distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza clasificándolos de acuerdo a sus características determinantes, se constata que también en Uruguay es válida la caracterización que hace la CEPAL con respecto a los factores determinantes de la pobreza en América Latina:

“De cada 10 hogares pobres, siete se encuentran bajo el umbral de la pobreza debido, sobre todo, a bajos ingresos laborales, dos a consecuencia del desempleo de algunos de sus miembros y uno casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores”.

Nótese que en el contexto latinoamericano el perfil de la pobreza uruguaya se caracteriza por un

lado, por un peso relativamente alto de los menores de edad, lo que implica una concentración de la pobreza en las primeras etapas del ciclo de vida familiar. Por otro lado, por un peso relativamente bajo de los adultos mayores, posible consecuencia de la modalidad de ajuste aprobada vía plebiscito por el cual se garantizaba la actualización automática de jubilaciones y pensiones tomando como criterio las fluctuaciones en el índice de salarios.

Objetivos y Metas

Lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción enérgica y la cooperación internacional, como un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad.

- *Formular como cuestión de urgencia y preferentemente para 1996, Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, políticas y estrategias nacionales orientadas a reducir considerablemente la pobreza general, a reducir las desigualdades y erradicar la pobreza absoluta para una fecha que será fijada por cada país atendiendo a su propio contexto.*
- *Orientar esfuerzos y políticas a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza y atender las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición, el establecimiento de la seguridad alimentaria y el suministro de educación, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidad de participación en la vida social y cultural. Se concederá prioridad especial a las necesidades y los derechos de las mujeres y los niños, que suelen soportar la mayor carga de la pobreza, y a las necesidades de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos.*
- *Asegurar que quienes viven en la pobreza tengan acceso a los recursos de producción, como crédito, tierra, educación y formación, tecnología, conocimientos e información, y a los servicios públicos, y participen en la adopción de decisiones sobre un entorno normativo y regulatorio que les permita aprovechar las crecientes oportunidades económicas y de empleo.*
- *Formular y aplicar una política que asegure que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la vejez, la discapacidad y la vejez.*
- *Asegurar que los presupuestos y la política nacional, estén orientados, cuando proceda, a satisfacer las necesidades básicas, reducir las desigualdades y tomar la pobreza como objetivo estratégico.*

En el plano internacional:

Alentar a todos los donantes internacionales y a los bancos multilaterales de desarrollo a apoyar las políticas y los programas necesarios para que los países necesitados puedan realizar en forma sostenida actividades concretas en relación con el desarrollo sostenible centrado en la población y la satisfacción de las necesidades básicas de todos; a evaluar sus programas en consulta con los países en desarrollo interesados para asegurar que se cumplan los objetivos convenidos; y a tratar de que sus propias políticas y programas promuevan el logro de los objetivos de desarrollo convenidos para satisfacer las necesidades básicas de todos y erradicar la pobreza absoluta y procurar que los interesados participen como parte integrante de tales programas.

***Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social
Copenhague, 1995***

MARGINALIDAD

(Síntesis del documento “Marginalidad e Integración Social en Uruguay”. Ruben Kaztman, Revista de la Cepal, Agosto de 1997)

Son muchas las voces que expresan preocupación ante los indicadores de descomposición social que se observan en las grandes ciudades latinoamericanas, cuyas señales más notorias son las mayores tasas de delincuencia y el incremento de la violencia, el tráfico de drogas, la drogadicción y la corrupción. Como causas se mencionan factores culturales (el énfasis en el individualismo, en la realización personal, en la privatización de la vida y el consumismo); sociales (el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia, barrio, comunidad e iglesia; la creciente segregación residencial y la estratificación del acceso a servicios básicos), y económicos (principalmente los efectos sobre el empleo de las exigencias de mayor competitividad, causa y efecto de la creciente apertura del comercio internacional).

La consecuencia más clara de la acción de esos factores es el debilitamiento del capital social. Cada miembro de una comunidad tiene un capital social cuyo monto es directamente proporcional tanto a su confianza en que los demás miembros ajustarán su comportamiento a ciertas normas básicas de convivencia, como al grado de legitimidad de sus expectativas de movilizar la voluntad de otros en su beneficio. El desgaste del capital social implica un descenso en la calidad de vida que se refleja, entre otras cosas, en los niveles de inseguridad de la población ante el crimen y la violencia, como lo revelan las encuestas de opinión que se llevan a cabo en algunos centros urbanos de América Latina.

Para los observadores externos, Uruguay se presenta como una sociedad con un nivel de integración social muy alto, donde se conjuga una democracia social sólida con una igualmente sólida democracia o política. El nivel de integración se manifiesta en el funcionamiento de sus instituciones, en la ausencia de distancias sociales importantes, en la comunicación fluida y simétrica entre personas de distinta extracción social, así como en las múltiples formas en que se expresa la solidaridad social cuando ésta es convocada. Pese a esas características, en las ciudades uruguayas, y en particular en Montevideo, también están surgiendo indicios de los mismos males que aquejan a otros centros urbanos; una elevación considerable del nivel de violencia delictiva y una opinión pública atemorizada que presiona para que el gobierno dé prioridad a la lucha contra la delincuencia. Tanto entre las autoridades públicas como entre los analistas del tema existe la convicción de que tales males están asociados a procesos de marginalización que afectan particularmente a los estratos populares urbanos. Este artículo explora la naturaleza, causas y consecuencias de tales procesos.

Desde el punto de vista de aquellos investigadores, académicos y políticos preocupados por las experiencias de descomposición social en la región, quizás el mayor atractivo del examen del caso uruguayo radique en que la situación general del país permite ser más optimista que en otros casos respecto a la posibilidad de actuar eficazmente sobre el problema. Dicho optimismo se apoya en dos aspectos de la realidad uruguayana: primero, los procesos de marginalización son relativamente incipientes, no habiéndose consolidado todavía el tipo de subculturas marginales que generan tanto su propia reproducción como resistencias estructuradas a su disolución; segundo, las propuestas dirigidas a bloquear las rutas a la marginalidad, frenar el deterioro del capital social y crear o reforzar las instituciones que lo acumulan probablemente tengan una capacidad de convocatoria y movilización mayor que en otros lados.

La importancia de examinar los procesos de marginalización en una sociedad que ofrece expectativas razonables de frenar o revertir dichos procesos debe evaluarse en el marco de una de las preocupaciones centrales de los observadores de la realidad latinoamericana: la constatación de una suerte de desconcierto y desesperanza que inhibe la capacidad de reacción ante el problema; una actitud de “sálvese quien pueda” que parece afectar tanto a la ciudadanía en general como a las elites económicas y políticas. Es como si, ante el carácter de inevitable con que se presenta la acción de las fuerzas disolventes, la respuesta generalizada fuera buscar refugio en la vida privada, amurallarse en las viviendas y limitar los movimientos a las zonas “seguras”, bajo el convencimiento de que todo intento de frenar o revertir esas fuerzas está condenado al fracaso. Si bien no se puede afirmar que tales actitudes y comportamientos estén ausentes en Uruguay, el análisis comparativo con el resto de los países de la región muestra que la sociedad uruguaya cuenta todavía con un sólido capital social, recurso que podría movilizarse para evitar su propio desgaste. Además, es dable presumir que la generación que tiene hoy día en sus manos la conducción del país, todavía asocia en su memoria el alto nivel de integración social que caracterizó a la sociedad a lo largo del siglo con la buena calidad de vida que tuvieron los ciudadanos en ese período. Estos antecedentes permiten abrigar la esperanza de que un diagnóstico oportuno de las características de la marginalidad actual en Uruguay pueda movilizar iniciativas en la dirección correcta, lo que emitiría señales positivas para el tratamiento de problemas similares en otras sociedades latinoamericanas. Este trabajo pretende ser un aporte a ese diagnóstico.

Por la necesidad analítica de acotar el problema, y porque se presume que en los estratos bajos urbanos se concentran las formas de marginalidad de mayor costo individual y familiar, hemos examinado las condiciones que favorecen la emergencia de la marginalidad sólo en los estratos bajos urbanos. La hipótesis de trabajo que orienta la exploración es que el fenómeno responde a una creciente vulnerabilidad de dichos estratos, fruto de la acción combinada de tres procesos: i) un cambio en los patrones de incorporación al mundo del trabajo; ii) un debilitamiento de las estructuras familiares y iii) una creciente segmentación social que se traduce en aislamiento con respecto al resto de la sociedad. La concentración en los estratos bajos urbanos no implica negar la importancia de otras formas de marginalidad ni tampoco la significativa contribución que ellas hacen a la desintegración social (la consideración de los problemas de corrupción sugiere que en muchos países son otros los estratos que están haciendo el mayor aporte a la desarticulación social).

Síntesis de los hallazgos

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

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

3. El descenso de la pobreza puede ir acompañado de una elevación de las aspiraciones, ya sea porque aumentan los estándares generales de consumo de la sociedad, o porque aumenta la exposición de los pobres a dichos estándares. Posiblemente ambas cosas estén sucediendo en el Uruguay, pues en esa dirección operan los efectos de la creciente globalización y penetración de los medios de comunicación masivos en los hogares. 5/ Para muchos jóvenes de los estratos bajos urbanos, la exposición al mundo rutilante que publicitan los medios significa una ampliación de los espacios de frustración, y la delincuencia la única vía de sortear esos espacios.

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

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

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

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

Orientaciones para la acción

1. Los mecanismos que conducen a que las personas se aparten de los patrones de conducta socialmente aceptados comienzan a funcionar en la temprana infancia y se van consolidando a través de las etapas de ciclo de vida. En este sentido, se puede hablar de rutas a la marginalidad. Toda política de integración social se

propone bloquear esas rutas y crear condiciones que favorezcan el restablecimiento de vínculos de las personas con la sociedad. Para ello, las acciones deben apoyarse en un diagnóstico que permita identificar los mecanismos que operan en distintos momentos de la vida de las personas, evaluar el impacto relativo de cada uno de ellos en la propensión a conductas marginales, y seleccionar entonces puntos cruciales de intervención en base al costo-beneficio de cada acción. Sólo una visión del conjunto de los mecanismos actuantes permitirá escoger racionalmente las alternativas más eficaces y eficientes. 6/

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

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

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

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

6. Otra prioridad es reducir la alta asociación que hoy existe entre constitución de familia y pobreza, particularmente entre los jóvenes de escasos logros educativos. La familia fuera de la pobreza debe ser una meta accesible para los jóvenes. Ello tiene que ver con la creación de oportunidades de empleo productivo, con la flexibilización de los requerimientos para el acceso a dichos empleos, con el tipo y nivel de cobertura de los beneficios asociados a la paternidad (asignaciones familiares, licencias maternas y paternas, etc), y con la posibilidad de acceso a servicios que permitan compatibilizar el trabajo con la crianza de hijos.

Además, tiene que ver especialmente con las políticas habitacionales, porque la esperanza de acceder a una vivienda suele articular y dar sentido a los esfuerzos de la pareja, que sabe que su posesión actúa como un colchón protector frente a contingencias económicas difíciles, reduciendo de ese modo la vulnerabilidad de la familia.

7. Pero además de accesible, la familia debe ser una meta deseable. Para ello, en primer lugar, se debe promover un reconocimiento social de su importancia. Las sociedades tradicionales ritualizaban el acto del matrimonio en celebraciones que abarcaban a las comunidades locales, demostrando la importancia que asignaban al evento. Estos ritos se han debilitado y en algunos casos han perdido toda significación. Los organismos responsables pueden generar condiciones para dignificar las ceremonias en el registro civil.

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

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

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

Notas y Fuentes

1. CEPAL, Programa social de América Latina. Edición 1996 (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, 1997, gráfico IV.1
Publicación de las Naciones Unidas, Nro. de venta: S.97.II.G.4
2. Programa FAS/INE y la Cooperación Técnica OPP/BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de las Encuestas Continuas de Hogares de los años 1984, 1989, 1992, 1993, 1994 y 1995. (INE)
3. Programa FAS/INE y Cooperación Técnica OPP/BID sobre la base de información aportada por las bases de datos de la Encuesta Continua de Hogares de los años 1984, 1989, 1994 y 1995.
4. Encuesta Continua de Hogares de los años 1989, 1992 y 1994
5. No hay información disponible sobre aumento de la exposición de los pobres a las propuestas de consumo de la sociedad global. Un indicador aproximado a dicha exposición sería el porcentaje de hogares pobres que tienen equipos de televisión. Pero la recolección de esa información en las encuestas de hogares es demasiado reciente (1991) como para permitir comparaciones significativas. Por otra parte, una señal gruesa de los cambios en los patrones generales de consumo está dada por una combinación del aumento del consumo global y de las variaciones en el peso de los gastos de alimentos en dicho consumo global. El aumento del consumo entre 1982 y 1994 fue de 18% y el peso de los alimentos en dicho consumo bajo del 31% al 28%.
6. Los determinantes de la marginalidad que se analizaron en el documento parecen actuar con relativa independencia de condicionamientos políticos y económicos. El hecho de que no se examinaran dichos condicionamientos no significa ignorar su peso en la generación de marginalidad. Por ejemplo, no se puede desconocer que el restablecimiento de la democracia en el Uruguay y la consecuente reimplantación de los derechos ciudadanos ha creado un escenario favorable para la acción de los mecanismos de integración social. Tampoco se puede desconocer la importancia que tienen los recursos que genera el crecimiento económico sostenido en la lucha contra la pobreza y la marginalidad y en la capacidad de la sociedad para crear espacios que faciliten la acción de las fuerzas integradoras. Pero es igualmente evidente que los problemas de marginalidad e integración social se están volviendo a plantear aún en países de vieja y exitosa industrialización y con democracias antiguas y estables, lo que sugiere la acción de causas más complejas que el ritmo de crecimiento económico o la consolidación de las democracias y relativamente independientes de estas variables.