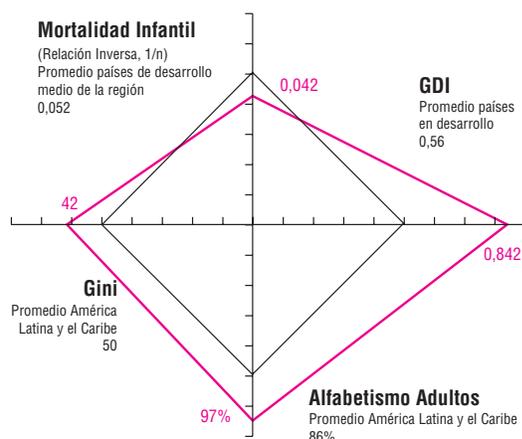


• ALEJANDRO GÓMEZ



El Diamante de la Equidad: Valores nacionales en terracota comparados con los regionales en azul.

Uruguay presenta una situación social paradójica. Muchos indicadores revelan una clara mejoría en los últimos años. La pobreza tiende a disminuir y, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es el país de la región que mayor porcentaje del presupuesto destina a gasto social: 23,6%. No obstante, la población no percibe esa mejoría. En cuanto a la sociedad civil, sus organizaciones aseguran que no son tenidas en cuenta por las autoridades a la hora de diseñar e implementar las políticas públicas. Pero al margen de esto, su fuerte organización —que se traduce en un vasto movimiento sindical, una amplia red de cooperativas de distinto tipo y un sistema mutual de salud que atiende a amplios sectores de la población— ha contribuido en considerable medida a estos buenos resultados.

POBREZA Y EQUIDAD

Uruguay registró tasas de crecimiento anual superiores al 5% entre 1990 y 1994. Al mismo tiempo, presentó mejoras significativas en la

MENOS POBRES, MÁS MARGINADOS

distribución del ingreso. En este sentido, «sigue siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como por la persistente tendencia a la desconcentración del ingreso iniciada desde mediados de la década pasada», dice el «Panorama Social de América Latina» 1996 de la CEPAL. «En efecto, el grado de desigualdad de la distribución del ingreso urbano, ya muy bajo a mediados de los años 80, siguió disminuyendo en los primeros años de la década del 90. En el período 1984–1994, la participación de los cuatro deciles más pobres aumentó casi cinco puntos porcentuales (de 17 a 21,6%), mientras que el decil más rico redujo la suya más de seis puntos (de 32,4 a 25,4%). Uruguay es, por lo tanto, el único país de la región que en los años 90 logró reducir la pobreza apreciablemente por la combinación del efecto positivo del crecimiento y de una distribución progresiva del ingreso, que se tradujo en una mejora más rápida para los hogares de estratos más bajos respecto de los estratos más altos.

«Lo primero a destacar en cuanto a la evolución de la pobreza en el país, es que hay una fuerte tendencia a la disminución, tanto medida por línea de pobreza, que es una medición de ingresos, como por necesidades básicas insatisfechas (NBI), que tiene en cuenta el acceso a servicios básicos de los hogares» manifestó Máximo Halty, coordinador general del gubernamental Programa Fortalecimiento del Área Social (FAS). «En síntesis, ha habido un crecimiento económico con reducción de la pobreza y mejora de la equidad, y es de destacar que la distribución del ingreso era ya la mejor del continente en 1984». Según la última medición de NBI del Instituto Nacional de Estadísticas, correspondiente a 1995, el porcentaje de hogares pobres bajó del 10,3% el año anterior a 7,6% y una tendencia similar se observa en el número de personas que se encuentran debajo de la línea de pobreza, que se redujo un 50% entre 1984 y 1994, ubicándose este último año en 5,9%, señaló Halty.

Fernando Willat, del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), recuerda en que, medida mediante la línea de pobreza, se produjo una fuerte reducción de la misma hasta 1994, pero subrayó que hubo un aumento en 1995. «En situación de indigencia, es decir cuando los ingresos no llegan a cubrir la canasta básica de alimentos, se encuentra el 2% del total de la población urbana. Esto significa aproximadamente 60.000 personas, sin considerar a las que no tienen hogar, un sector especialmente invisible para las estadísticas», afirmó.

Por otra parte, considera que el estudio de la evolución de la localización geográfica de la desigualdad social constituye un enfoque complementario para relevar las situaciones de pobreza. **«En este sentido, la preocupación de diversos estudios y proyectos de políticas sociales recientes ha estado puesta en la evolución de los asentamientos precarios. Si se observa la evolución de la cantidad de viviendas en asentamientos irregulares puede apreciarse que han estado creciendo a un ritmo del 10% anual»**, dijo. Datos oficiales del Ministerio de Vivienda de fines de 1995 ubican en Montevideo 111 asentamientos, con 9.928 viviendas en las que viven 10.531 familias y unas 53.800 personas.

Lilíán Celiberti, coordinadora de la Comisión Nacional de Mujeres de Seguimiento de los Compromisos de Beijing, considera que la tendencia de la pobreza en Uruguay ha tenido cambios cualitativos. **«La nueva pobreza supone niveles de marginalidad creciente, planteando nuevos problemas sociales vinculados tanto al aumento de los niveles de violencia en las relaciones entre las personas, como a la permanencia y profundización de los efectos estructurales de la marginación»**.

DESIGUALDAD Y DERECHOS HUMANOS

Una de las principales fuentes de desigualdad actualmente en Uruguay tiene que ver con el acceso al empleo, según Celiberti, pero **éste no es más que el emergente de un problema más global relacionado con el crecimiento de la marginalidad, que no es sólo económica sino también cultural y educativa**, puntualizó.

Willat indicó, por su parte, que además del desempleo, que comienza un período de ascenso a partir de 1994, superando el 12% en 1996 y sin mejorar sustancialmente en 1997, otro aspecto de los problemas relativos al Derecho a un Empleo Digno sobre el que existe información estadística, es el de las limitaciones en la calidad del empleo. Subrayó que una parte importante de los ocupados tienen condiciones de trabajo precarias o están subempleados. Esto determina que no se esté realizando plenamente lo consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **«Si se observa la evolución del desempleo y el empleo con limitaciones, se comprueba un aumento muy intenso entre 1993 y 1996. Si consideramos la cantidad de desempleados más los que tenían algún tipo de empleo con limitaciones incluyendo a los empleados en empresas con menos de cinco trabajadores, en los últimos tres años 111.900 personas habrían padecido un deterioro en sus condiciones laborales»**, afirmó.

En cuanto a los más desfavorecidos, Celiberti mencionó a los jóvenes de sectores populares, que **«sólo tienen como perspectiva acceder a trabajos mal remunerados y de escasa perspectiva de futuro»**, y las mujeres, que globalmente siguen manteniendo niveles de ingreso inferiores a los hombres. **«Si entendemos desigualdad en un sentido amplio, se podría decir que en Uruguay el acceso a la toma de decisiones sigue siendo desigual entre hombres y mujeres, y que las mujeres no tienen facilidad para acceder a lugares de responsabilidad»**, dijo la coordinadora

de la Comisión Nacional de Mujeres de Seguimiento de los Compromisos de Beijing.

Al gobierno uruguayo le preocupa el hecho de que si bien disminuye el número de hogares pobres, todavía hay en ellos una proporción importante de niños menores de 12 años. **«Algunas de las políticas clave del gobierno en el área social están dirigidas justamente a ese tema de la sobrerepresentación de los niños en esos hogares»**, expresó el coordinador de FAS y mencionó en especial al tema central de la reforma educativa, que es el de la expansión de las aulas de preescolares, con el objetivo de alcanzar la universalización de la cobertura de los niños entre cuatro y cinco años.

EL IMPACTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Halty considera que los programas de ajuste aplicados desde 1984 han tenido un efecto muy positivo sobre la desigualdad y la pobreza, constituyéndose en **«la mejor política antipobreza que ha tenido el Uruguay en las últimas décadas»**, ya que existe una relación directa entre la política económica seguida y la mejora del ingreso. **«En primer lugar, difícilmente nos hubiéramos podido plantear un objetivo de reducir los niveles de pobreza a menos de la mitad en diez años sin crecimiento económico y, en segundo, ese crecimiento económico no se ha hecho ampliando la brecha entre ricos y pobres sino reduciéndola»**, afirmó.

Willat piensa, por el contrario, que las políticas económicas gubernamentales son responsables especialmente del empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida de una parte importante de los sectores medios de la sociedad, sobre los que se está haciendo recaer el costo de la transformación, en tanto Celiberti aseguró que han contribuido a **«la polarización social, agudizando los niveles de marginalidad, aún cuando el número de pobres se mantenga porcentualmente bajo, aspecto que plantea la agudización de problemáticas sociales y la inseguridad ciudadana»**.

Las políticas que han repercutido directamente han sido las relativas a la apertura al mercado internacional, pero a esto hay que agregar los empujes de desregulación del contrato laboral y la sustitución de la negociación colectiva de los convenios de trabajo por la negociación por empresas, manifestó Willat. **«La necesidad de competitividad de las empresas en el mercado internacional se convierte en un chantaje a los trabajadores, que en un contexto de importantes niveles de desempleo renuncian a derechos consagrados a cambio de conservar el trabajo. Esta situación afecta especialmente a aquellos trabajadores menos calificados, generando una dispersión en la calidad del trabajo según el tipo de empleo»**, dijo el representante de SERPAJ. **«Al tiempo que esta dispersión se produce a partir de la inserción en el empleo, hay un retroceso en la calidad de las prestaciones de servicios sociales del Estado en diversas áreas que pasan a ser cubiertas por ofertas de servicios en el mercado. El efecto combinado de estas dos políticas es una segmentación de la sociedad en sectores que acceden a niveles diferenciados de calidad en el empleo, en los servicios de salud y educación, en la protección por seguros sociales o frente al riesgo de ser víctima de violencia»**.

Una consideración especial merece la política de vivienda. Como ésta «ha sido absolutamente insuficiente para dar respuesta a las carencias que existen en este aspecto en los sectores de menores ingresos, ha sido también la lógica del mercado la que ha ido imprimiendo un desplazamiento de poblaciones en la dinámica urbana, generando una tendencia a la localización espacial de la desigualdad social», dijo Willat. «El resultado es un proceso de desintegración social. La manifestación más extrema de este fenómeno es la conformación de guetos, es decir barrios en los que las carencias de todo tipo van unidas a niveles muy altos de inseguridad, donde se desarrollan lógicas culturales propias y en relación con las cuales el resto de la sociedad va cortando los vínculos que pudieran existir, va construyendo un estigma y desarrollando mecanismos represivos».

LAS POLÍTICAS COMPENSATORIAS

En la Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, el gobierno uruguayo se comprometió a estar atento a las posibles repercusiones de las políticas de ajuste y a adoptar medidas para atenuar sus posibles efectos negativos. No obstante, Halty comentó que el gobierno no debió tomar medidas de este tipo, pues estas políticas no han tenido efectos negativos sino positivos. Por otra parte, **Uruguay ha cumplido con el compromiso asumido en Copenhague de dedicar el 20% del presupuesto al gasto social.** Ese mismo año se pasó del 18,9% que tenía en el presupuesto anterior al 23,6%, manteniéndose a la cabeza en América Latina en esta materia, según datos de CEPAL.

Willat sostuvo, por el contrario, que el gobierno no está dando respuestas adecuadas para contrarrestar los efectos de desintegración social y de incremento de la desigualdad que están generando las políticas de ajuste, salvo tal vez en lo referente a la extensión de la cobertura de la educación pública, que apunta a cubrir a toda la población de cuatro y cinco años en el año 2000, la ampliación de las escuelas de tiempo completo y el apoyo en almuerzo y merienda en las escuelas ubicadas en barrios con más bajo nivel socioeconómico.

LA SOCIEDAD CIVIL

El gobierno y las ONG expresan opiniones contradictorias en cuanto a la participación de la sociedad civil en el diseño y puesta en práctica de las políticas oficiales que buscan atenuar o erradicar la pobreza y las fuentes de desigualdad.

«La participación de la sociedad civil en algunas políticas sociales clave en el Uruguay es relativamente alta», dijo Halty, si bien reconoció que la misma es muy despareja según las áreas. «El ejemplo más llamativo y de mayor tradición es el que tiene que ver con el servicio social de la salud, que en el Uruguay está brindado en forma mayoritaria por mutualistas, que son en definitiva ONG, y trabajan en coordinación con el Estado. Cumplen una función de un servicio público clave, en complemento del servicio público gratuito».

En contraste con la opinión oficial, Celiberti aseguró que este punto central demuestra el retraso de la cultura gobernante y del sistema político uruguayo en el desarrollo de una democracia moderna. «La sociedad civil es mirada con desconfianza por el sistema político y su autonomía no está garantizada ni respetada. La participación de la ciudadanía en temas de su interés es ocasional y está dificultada desde las esferas gubernamentales», afirmó. Considera que este hecho se refleja incluso en la estructura del Mercosur, donde el Foro consultivo integrado por empresarios y trabajadores no ha recibido ningún tema de consulta por parte de los gobiernos. «Las experiencias de participación en la gestión pública son muy escasas, y si bien pueden existir algunas instancias de lobby con mayor o menor éxito, esto no forma parte de la cultura política del país», dijo Celiberti.

En forma coincidente, Willat indicó que lo que verdaderamente importa es la participación de la sociedad civil en el debate público para definir cuáles son los problemas que la sociedad debe relevar y qué respuestas debe darles. «Lo que pueda existir en este sentido es absolutamente insuficiente. Para ello se requiere una actitud de apertura al más amplio involucramiento de los ciudadanos en este debate, lo que implica transferir conocimientos y herramientas. Se requiere el acceso público a la información pertinente y una democratización del acceso a los medios de comunicación», manifestó Willat.

Pero al margen de la participación que las autoridades concedan a las ONG en la toma de decisiones, **es innegable que la fuerte organización de la sociedad civil uruguaya ha contribuido en forma determinante al buen comportamiento que desde el punto de vista social reconocen al país organismos internacionales como CEPAL o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).** En este sentido, a las mutualistas que atienden el sector de la salud mencionadas por Halty habría que agregar el influyente movimiento sindical y la amplia red de cooperativas de consumo, producción y vivienda.

- Elaborado por ITeM. La coordinación de Control Ciudadano la está integrada por: Caritas, CIEDUR, Cotidiano Mujer, GRECMU, ICD, IPRU, SERPAJ.