

Pobreza infantil en Uruguay: magnitudes, evolución y perfiles

A. Introducción

La pobreza y la vulnerabilidad se distribuyen diversamente en la población conforme a sus características demográficas. Por ejemplo, hombres y mujeres son distintos en cuanto a logros educativos, ingresos, carencias críticas y tasas de subempleo y desempleo. Si bien el conocimiento sobre la forma en que los miembros de una y otra categoría movilizan sus activos ayuda a comprender tales diferencias, éstas responden fundamentalmente a los riesgos asociados a la condición masculina o femenina dado su status-rol predominante así como a la forma en que la estructura de oportunidades distribuye activos y retornos a éstos por género. El mismo razonamiento se puede aplicar a las diferencias de vulnerabilidad entre la población ubicada en el medio urbano y rural, y entre la población de diferentes etnias, por nombrar tan sólo dos de los cortes más estudiados.

En América Latina, así como en buena parte del mundo industrializado, raza, etnia, género y localización geográfica han sido criterios centrales para abordar diversos asuntos de estratificación. En menor medida lo ha sido la edad. En el caso uruguayo, en que se constata un claro predominio de población urbana y una importante contigüidad étnica, resulta aún más clara la importancia de incorporar las nociones de sexo y generación para entender la estratificación social. En consonancia con el objetivo del informe, en este capítulo nos

centraremos en el corte por categoría étnica. Buscamos mostrar y explicar cómo y por qué se da la infantilización de la pobreza y su persistencia en el tiempo, apelando a hipótesis y evidencias que conjugan factores provenientes de la estructura de oportunidades, de los activos y su relación con el ciclo vital de los individuos, así como de la intersección entre activos, familia y estructura de oportunidades.

B. La evolución de la pobreza general

A través de comentarios de prensa sobre los resultados de informes mundiales sobre desarrollo humano, la opinión pública uruguayo tomó conocimiento de la buena posición del país en el escenario regional e internacional. Los datos del informe de 1999 corroboraron esa imagen e incorporaron un par de matices, destacando que la posición de Uruguay alcanzaba el primer lugar en la región cuando se consideraba el índice de pobreza humana y cuando se corregía el índice de desarrollo humano por la distribución del ingreso, corrección que, por lo demás, resultaba absolutamente congruente con el espíritu que orienta la construcción del IDH. Incorporados estos dos matices, se constataba que Uruguay seguía manteniendo en América Latina la posición de liderazgo que ocupó tradicionalmente en cuanto a desarrollo social.

El informe revisaba a continuación la evolución del desarrollo humano y la po-

En el caso uruguayo, en que se constata un claro predominio de población urbana y una importante contigüidad étnica, resulta aún más clara la importancia de incorporar las nociones de sexo y generación para entender la estratificación social.

breza entre 1986 y 1998 en el país. Aun si se agregara la última información disponible sobre pobreza, que incluye el año 1999, los datos seguirían mostrando un relativo éxito en la protección de las dimensiones sociales. El documento puso énfasis en el modo en que se alcanzaron esos logros, aludiendo a la continuidad en la construcción de políticas y búsqueda de respuestas oficiales en sintonía con los legados de justicia social y democracia política.

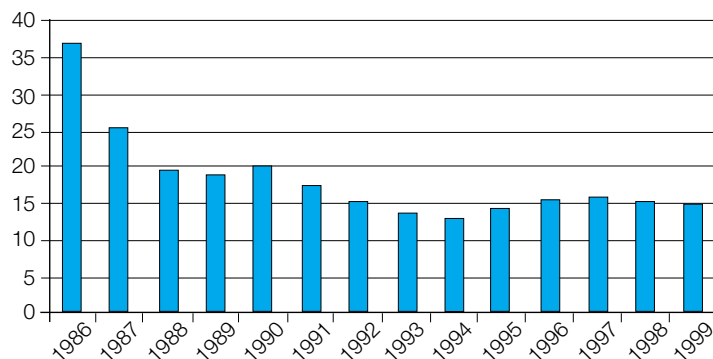
ticamente toda la población, y mantener los índices de desigualdad de ingresos en niveles que, en el contexto regional, se presentan como relativamente bajos, aunque se advierten leves tendencias a la concentración en los tres últimos años.

Ahora bien, el IDH no analiza con suficiente detalle dos períodos que se pueden diferenciar con claridad. Los años que van de 1985 a 1994 fueron de permanente mejora en el conjunto de los indicadores sociales y, en particular, en lo que refiere a pobreza. Luego de 1994 si bien indicadores como la mortalidad infantil, las necesidades básicas insatisfechas y otros continúan mejorando, la pobreza medida por nivel de ingresos detuvo su evolución a la baja y, aunque con fluctuaciones, pudo percibirse un moderado aumento de la pobreza (ver gráfico 15).

Los datos presentados deben ser considerados con cautela. La magnitud de la pobreza en Uruguay responde a una línea muy exigente en el marco regional de alrededor de 200 dólares per cápita para 1999. Aun reconociendo que el costo de vida es muy alto comparado al de los restantes países de la región, no se puede dudar que una familia de 5 personas que dispone de ingresos que rondan los 1000 dólares mensuales tiene una capacidad de elección en sus pautas de consumo que la alejan, y mucho, de las restricciones y precariedades propias de la pobreza en otros países latinoamericanos¹⁸.

La evolución de la pobreza responde al muy buen desempeño económico que en promedio se constató en los primeros nueve años de vida democrática, conjugado con una importante caída de la inflación y aumento del gasto público social. Todo ello, como se constatará en el Informe de *Desarrollo Humano* de 1999, permitió un im-

Gráfico 15
Evolución de la pobreza por hogares.
Uruguay urbano, 1986-1999



Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

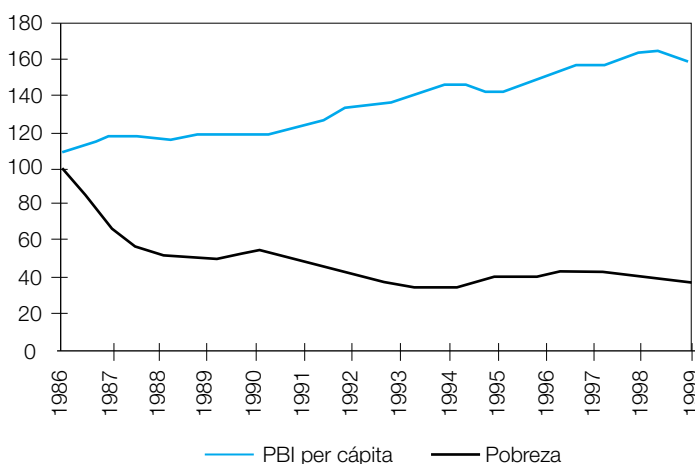
La nueva distribución de costos y beneficios vinculada al giro del modelo de desarrollo, lejos de la pauta tecnocrática de la región, contó con la presencia de la mayoría de los actores relevantes. De ahí que no se produjeran *shocks*, sino más bien una serie de medidas cuya agregación en el tiempo configura un panorama de gradualismo y de mayores garantías al desarrollo humano de largo plazo. A través de este estilo de lentitud en los cambios, Uruguay logró amortiguar los efectos de las sucesivas crisis internacionales, reducir la pobreza cuando las condiciones lo permitían, avanzar en la provisión de infraestructura y servicios públicos básicos para prác-

18. Para una exposición pormenorizada de los criterios utilizados para la medición de la pobreza ver en la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística el documento "Consumo de los hogares y medición de la pobreza en las áreas urbanas del país"; <http://www.ine.gub.uy/comunicados/egi.htm>.

portante incremento del ingreso medio de los hogares y una mejora relevante de éste en los sectores más pobres de la población. Por su parte, el crecimiento del gasto en previsión social y el aumento en el valor real de las jubilaciones y pensiones permitieron, como se verá más adelante, reducir la pobreza a niveles realmente bajos en la tercera edad.

Entre 1994 y 1997 el crecimiento del PBI fue importante aunque menor que el del período 1985-1994. De allí en más la situación empeoró hasta que el crecimiento del PBI se detuvo primero, y luego, entre 1999 y el 2000, decreció. Esto afectaría la evolución de la pobreza en forma negativa. Pero en la interpretación de estos hechos hay dos argumentos adicionales a considerar. En primer lugar, pese a que el crecimiento económico y la disminución de la inflación parecen haber ayudado a la importante caída de la pobreza entre 1985 y 1994, resulta notorio que la eficacia con que el crecimiento contribuyó a la reducción de la pobreza, disminuye en la medida en que ésta alcanza niveles moderados¹⁹ (ver grá-

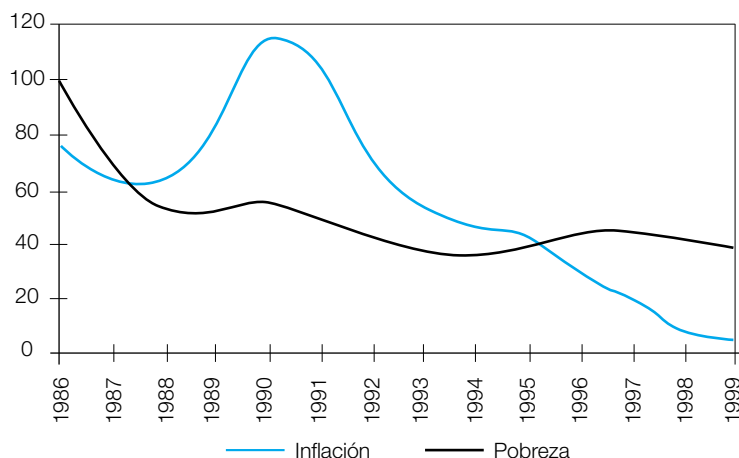
Gráfico 16
Evolución del PBI per cápita (1985=100) y de los hogares urbanos pobres (1986=100). Uruguay, 1986-1999



Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE y BCU.

ficos 16 y 17). Además, los efectos sobre la pobreza de la reducción de los índices de inflación sólo se manifiestan mientras se registran cambios importantes en esos índices. En cambio, sus efectos se atenúan una vez que el mercado se equilibra y absorbe la información sobre los nuevos niveles de inflación.

Gráfico 17
Evolución de la inflación (promedios anuales) y de la pobreza urbana (1986=100). Uruguay, 1986-1999

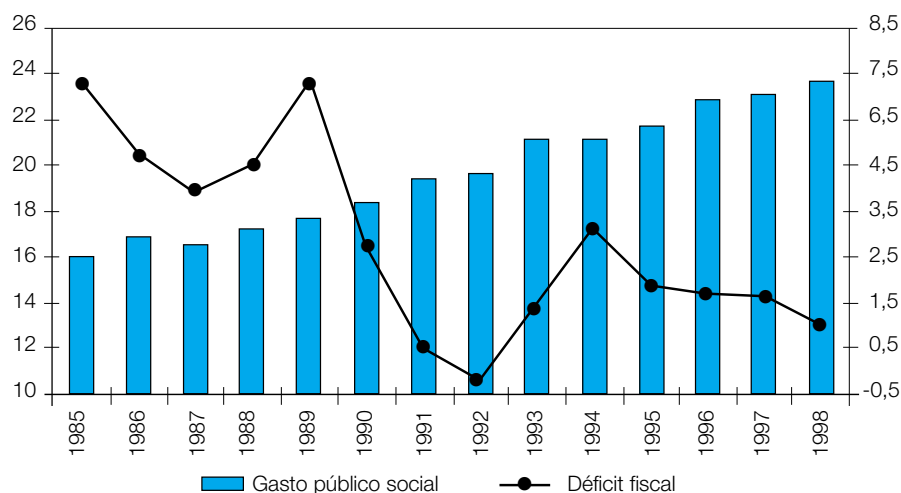


Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE y BCU.

19. La leve caída de la pobreza en un año abiertamente recesivo como lo fue 1999 no acepta explicaciones fáciles. Si bien el descenso continuo de la inflación y el aumento del gasto social pueden haber contribuido a dicho resultado, el efecto de la inflación y su caída sobre la pobreza era ya menor en años precedentes. Aquí cabe aventurar la hipótesis del ciclo electoral. Al respecto cabe destacar que la reforma electoral, que estableciera una secuencia de tres elecciones entre 1999 y el 2000, impulsó una movilización particularmente intensa de recursos estatales y partidarios con fines electorales. El hecho que la pobreza hubiese aumentado en Montevideo pero disminuido en el Interior, conjugado con la noticia del aumento generalizado del déficit de las intendencias, contribuye a tornar fuertemente plausible esta hipótesis.

Mientras la estructura de edades es similar a la de muchos países europeos, su producto per cápita es muy inferior a éstos, combinación ésta que llevó a Susana Prates a caracterizar a Uruguay como una “sociedad vieja en un país nuevo”.

Gráfico 18
Evolución del gasto público social y del déficit fiscal (como% del PBI).
Uruguay, 1985-1998



Fuente: PNUD, *Desarrollo Humano en Uruguay*, Montevideo, 1999.

Por otra parte el importante nivel que alcanza el gasto público social puede ayudar a entender por qué en contextos de crecimiento bajo, y aún de crisis, la pobreza no aumenta de manera notoria.

C. La distribución intergeneracional de la pobreza

Así como Uruguay se distingue en la región por sus bajos índices de pobreza, también se distingue por las mayores disparidades en cuanto a la incidencia de la pobreza en los diferentes grupos de edad extremos. Uruguay cuenta, después de Cuba, con la población más envejecida de América Latina. A su vez, el país exhibe tasas relativamente bajas de fecundidad. El resultado es que el crecimiento de la población se apoya sobre todo en aquellos tramos de edad en que tanto la manutención como la defensa de sus niveles de vida son más caros, y que además plantean los mayores problemas a un desarrollo interge-

neracional sustentable. Estos costos deben situarse en el marco de recursos nacionales: mientras la estructura de edades es similar a la de muchos países europeos, su producto per cápita es muy inferior a éstos, combinación ésta que llevó a Susana Prates a caracterizar a Uruguay como una “sociedad vieja en un país nuevo”.

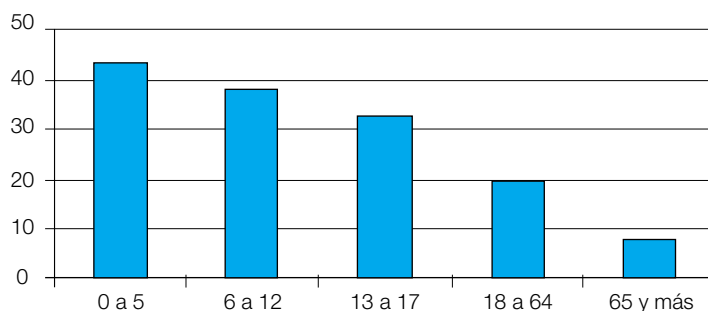
En 1999 el porcentaje de pobres entre los niños de 0 a 5 años es seis veces mayor que el porcentaje de pobres en la población de 65 años y más. En tanto los niños entre 0 y 5 años tienen probabilidades casi iguales de ser pobres o no pobres en el Uruguay, tan sólo diez de cada cien personas en la tercera edad eran pobres en 1991 y menos de siete de cada cien en 1999. Ello obliga, en primer lugar, a reconocer los importantes logros sociales del país en lo que refiere a la población más vieja. Inmediatamente, sin embargo, debemos preguntarnos qué factores están incidiendo en la preocupante infantilización de la pobreza.

Antes cabe detenerse en la evolución de la pobreza por tramos etéreos en la úl-

tima década. El gráfico 20 presenta la evolución relativa de la pobreza en las diferentes categorías de edad para la década. La pobreza infantil propiamente dicha (excluyendo la adolescencia) prácticamente no se modificó en tanto la tercera edad disminuyó sus niveles de pobreza en un 40%.

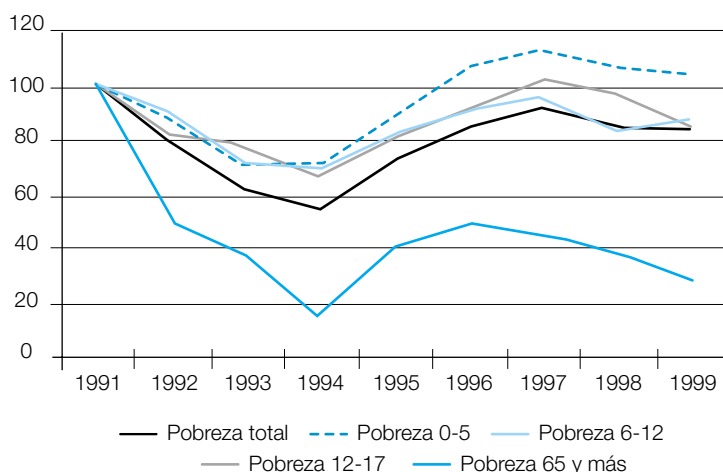
¿Por qué esta marcada diferencia entre la pobreza infantil y la pobreza en la población adulta y la tercera edad? La respuesta más simple, que indicaría que los niños se concentran desproporcionadamente en los hogares pobres, es descriptivamente correcta pero permite avanzar poco y nada sobre las causas de este fenómeno. En efecto, como puede observarse en el cuadro 2, los hogares que tienen al menos un integrante entre 0 y 17 años presentan probabilidades notoriamente más altas de caer en situación de pobreza que los hogares conformados exclusivamente por jóvenes-adultos, adultos y viejos. Sin embargo una afirmación como la anterior oscurece más de lo que ilumina. Al observar la evolución de la pobreza por personas y por hogares cabe colocar algunas preguntas a esta engañosa simplicidad.

Gráfico 19
Personas pobres como porcentaje de su tramo etáreo. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Gráfico 20
Evolución del porcentaje de personas pobres por tramo etáreo. Uruguay urbano, 1991-1999 (1991= 100)



Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

Cuadro 2
Porcentaje de hogares en situación de pobreza según edad del menor en el hogar. Uruguay urbano, 1991-1999

Edades	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
0 a 5	38,2	35,6	32,2	31,4	35,7	38,0	39,8	37,9	37,3
6 a 12	28,9	25,2	22,7	22,1	23,8	25,2	26,2	23,0	24,0
13 a 17	16,6	14,3	14,5	13,0	15,0	17,7	17,8	14,6	14,7
18 a 64	6,5	5,1	4,2	3,7	5,0	5,2	5,6	5,3	5,2
65 y más	5,9	3,2	2,5	1,5	2,4	2,5	2,0	1,9	2,0
Total	17,9	15,2	13,6	12,8	14,7	15,7	16,0	15,3	15,1

Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

De un país que Germán Rama definió una vez como “hiperintegrado” a la realidad actual existe una larga distancia. Los textos más recientes sobre marginalidad e integración en Uruguay destacan la presencia de fracturas visibles en el tejido social uruguayo. El problema radica menos en el incremento de la desigualdad económica que en el desacoplamiento de importantes sectores sociales respecto de las instituciones, normas y canales de movilidad que en algún momento fueron comunes a la mayoría de la población.

- ¿Por qué los hogares más jóvenes (presumiblemente son estos los que tienen hijos entre 0 y 12 años) son los más pobres?
 - En segundo lugar, si bien los hogares más jóvenes son los más pobres, sus niveles de pobreza son inferiores a los de las personas en sus respectivos tramos de edad (esto es; los niveles de pobreza por persona entre 0 y 5, 6 y 12 años son más altos porcentualmente que los niveles de pobreza de los hogares con al menos un miembro de dicha edad). Se sigue de ello que los hogares jóvenes y pobres concentran una mayor proporción de población infantil que los hogares jóvenes no pobres. ¿Por qué? Una parte de la respuesta a nivel descriptivo puede observarse en el recuadro 6. Otros elementos se discutirán más adelante.
 - Mientras entre 1991 y 1999 la pobreza general de los hogares desciende más de un 22% (de 18% a 14%), la pobreza de los hogares con niños de 0 a 5 años se reduce solamente en menos del 8% (de 38% a 35%). Esto representa una diferencia de aproximadamente el 15% en las tasas de disminución de la pobreza general y de hogares con niños de hasta 5 años. ¿Qué sucedió para que el aprovechamiento de la estructura de oportunidades fuera tan dispar en los últimos diez años?
- Estas preguntas obligan a incorporar al análisis las nociones de activos y estructura de oportunidades. El capital físico, humano y social, las capacidades de movilizar los mismos y los cambios de la última década en la estructura de oportunidades permiten explicar el deficitario desempeño de la equidad intergeneracional, la transmisión intergeneracional de la pobreza y su

eventual endurecimiento en formas de exclusión y marginalidad social. Los módulos explicativos que se ensayan a continuación procuran combinar estas nociones en núcleos problemáticos centrales.

D. El Uruguay fragmentado: pobreza y exclusión de los más jóvenes

De un país que Germán Rama definió una vez como “hiperintegrado” a la realidad actual existe una larga distancia. Los textos más recientes sobre marginalidad e integración en Uruguay destacan la presencia de fracturas visibles en el tejido social uruguayo. El problema radica menos en el incremento de la desigualdad económica que en el desacoplamiento de importantes sectores sociales respecto de las instituciones, normas y canales de movilidad que en algún momento fueron comunes a la mayoría de la población. Por esto, aquellos conceptos que denotan problemas de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad, y no sólo los que refieren a la pobreza y la desigualdad, comienzan a ser hoy parte importante del diagnóstico del país y de su agenda social.

El problema se vuelve más claro y urgente al constatar que el referido desacoplamiento normativo presenta un fuerte énfasis generacional. La infantilización de la pobreza tiene un socio natural en la creciente exclusión de los jóvenes más pobres de los mecanismos básicos para el acceso al bienestar. Además de implicar un bloqueo para la acumulación de los recursos materiales y no materiales requeridos para integrarse socialmente, esa exclusión alimenta los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza y facilita el surgimiento de modalidades de pobreza dura o marginal.

RECUADRO 6

¿Cuántos hijos tienen las mujeres pobres?

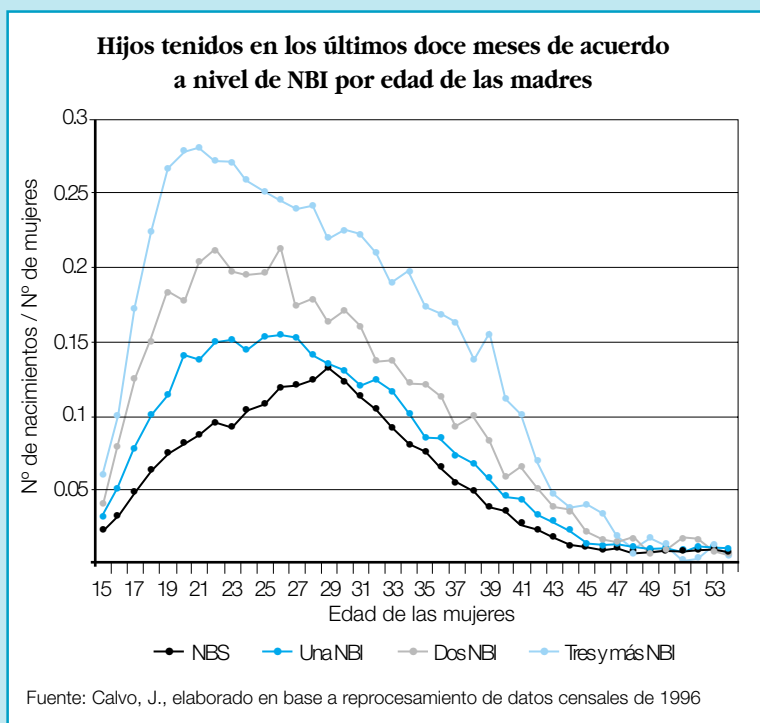
Diversos indicios señalan que una de las características actuales de la demografía uruguaya es el creciente peso que los estratos socioeconómicos más desfavorecidos están tomando en la reproducción biológica de su población. Esta percepción se confirma a la luz de los resultados obtenidos combinando la información relativa a la fecundidad de las mujeres y su nivel de satisfacción de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), utilizando los microdatos censales de 1996. Así, del total de nacimientos declarados en los doce meses precedentes a la realización del Censo, 51% correspondieron a mujeres que presentaban al menos una NBI. La gráfica que se presenta a continuación permite apreciar con claridad las diferencias tanto en los niveles como en la estructura de la fecundidad de las mujeres entre 15 y 54 años de edad, de acuerdo al número de NBI que las mismas poseen.

Las cuatro curvas graficadas, salvo en los grupos de edad más avanzados —donde la fecundidad es mínima— se sitúan una sobre otra sin cruzarse entre sí, a medida que consideramos respectivamente a las mu-

jerer sin NBI, con una, con dos, y con tres o más NBI. Expresado en otros términos, el nivel de la fecundidad se incrementa a medida que empeora el nivel de satisfacción de necesidades básicas. Al sumarse los valores obtenidos en cada grupo de edad se obtiene una variable que aproxima al número de hijos que tendría una mujer que atravesara con vida el tramo de edades 15 a 54 años; las diferencias no dejan de sorprender, pues las mujeres con Necesidades Básicas Satisfechas (NBS) acumularían 2,2 hijos al final de su ciclo reproductivo, mientras que el número asciende a 3 para las mujeres con una NBI, 4,1 para las mujeres con dos NBI, alcanzando a 5,7 hijos por mujer en el caso de tres o más NBI.

Por otro lado, también la estructura de la fecundidad por NBI está marcada por profundas diferencias. A medida que consideramos un mayor nivel de carencias críticas, los máximos de las curvas se trasladan hacia edades más jóvenes. Así, mientras que las mujeres con tres o más NBI maximizan su fecundidad a los 19 años (en un clásico esquema de fecundidad precoz), vemos que la situación se transforma en una meseta extendida en edades mayores en las mujeres con una y dos NBI, para finalmente llegar a un máximo a los 29 años en las mujeres sin NBI. De todas formas, esta cúspide tardía observada en las mujeres NBS se encuentra muy por debajo del valor encontrado para mujeres de dos o más NBI con la misma edad.

En conclusión, las mujeres más pobres tienen una fecundidad que duplica la de las mujeres NBS, existiendo una brecha de diez años entre los momentos en que ambos grupos maximizan su reproducción.



Juan José Calvo,
Programa Población, UDELAR

1. Ciclo vital: ahorro limitado, ingresos insuficientes y empleo de la fuerza de trabajo potencial

Cuando los individuos ingresan en la vida adulta deben enfrentar un conjunto de demandas y desarrollar capacidades que durante su adolescencia y juventud eran marginales a su bienestar y al de sus familias. El ingreso, el ahorro, las responsabilidades derivadas de la paternidad y las diferentes inversiones educativas y sociales que los individuos deben desarrollar implican una mayor complejidad y exigencia sobre sus personas.

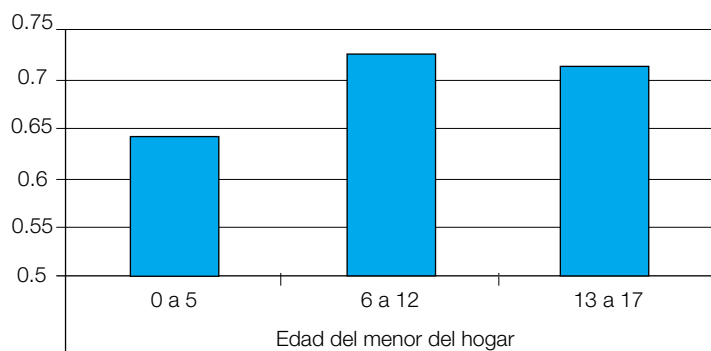
Las primeras etapas del ciclo adulto se orientan, en todas las sociedades, a desarrollar un aprendizaje en contextos de altas demandas, bajos capitales y ahorros casi nulos. La pobreza en los sectores más jóvenes responde en buena medida a esta etapa temprana del ciclo vital. Una de las formas más evidentes que estas limitaciones asumen es la escasa o nula posibilidad de movilización de sus recursos cuando la familia tiene niños en sus primeros años de vida. Esta debilidad se expresa, especialmente en los sectores de más bajos ingresos, a través de una menor capacidad de movilizar la fuerza de trabajo potencial del hogar, especialmente la de la mujer (ver gráfico 21).

Resulta claro que el período en que se concentra la reproducción biológica es el que más marcadamente afecta la capacidad de movilizar los recursos humanos del hogar. Esta relación es más pronunciada aún si la ordenamos por el nivel educativo de los hogares. Como puede observarse en el gráfico 22, la distancia en las tasas de actividad para los sectores menos educados es mayor. Esta distancia, en cambio, casi desaparece en los sectores de mayor educación. Aquí pesa no sólo la mayor orientación de la mujer educada hacia el mercado laboral sino también las condiciones materiales que le permiten adquirir en el mercado servicios para el cuidado de los más pequeños. Además, los hogares de menor educación e ingresos tienden a tener más hijos en menos tiempo que aquellos en el extremo superior. Todo esto contribuye a la ampliación de las distancias en términos de actividad para las diferentes etapas del ciclo vital y familiar de estas mujeres.

Las tasas de empleo siguen una pauta similar de diferenciación derivada de la combinación de nivel educativo del hogar y eta-

Gráfico 21

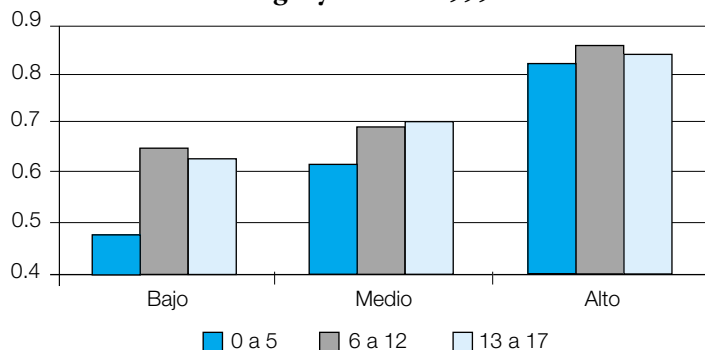
Tasas de actividad de las mujeres jefas o cónyuges según edad del menor en el hogar. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

Gráfico 22

Tasas de actividad de mujeres jefas o cónyuges, por nivel educativo, según edad del menor en el hogar. Uruguay urbano 1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

pa del ciclo reproductivo y familiar de la mujer. La única diferencia de interés resulta de la comparación de las tasas de actividad y empleo entre la etapa de hogares con menores de 6 a 12 años y la de hogares con menores de 13 a 17. Como puede verse en el gráfico 22 las tasas de actividad para estas dos etapas del ciclo no son diferentes; incluso es levemente superior la actividad en la etapa de 6 a 12 años. Sin embargo estas diferencias se hacen claras y consistentes cuando consideramos las tasas de empleo (ver gráfico 23). Aquí la mejor etapa corresponde a la presencia de menores entre los 13 y 17 años. Si recordamos que las tasas de actividad implican estar en el mercado laboral, sea en condición de empleado o desempleado, en tanto las tasas de empleo reflejan la concreción de las oportunidades laborales, se sigue de ello, sin mucha ambigüedad, que los niveles de desempleo tienen que ser mayores en las mujeres que tienen niños entre 6 y 12 años en comparación con aquellas que tienen niños entre 13 y 17 años. Esto bien puede indicar una dificultad mayor de ingreso o de retorno al mercado por parte de las mujeres que por razones reproductivas debieron postergar su inserción o abandonar sus actividades remuneradas para cuidar a sus hijos menores (entre 0 y 5 años). En efecto, una vez en condiciones de reincorporarse a la actividad reciben un 'castigo' que deben pagar con un período de espera equivalente a desempleo. Luego, en la tercera etapa del ciclo familiar, con hijos entre 13 y 17 años, las tasas de actividad se traducen, en mayor medida que en el caso anterior, en empleo concreto.

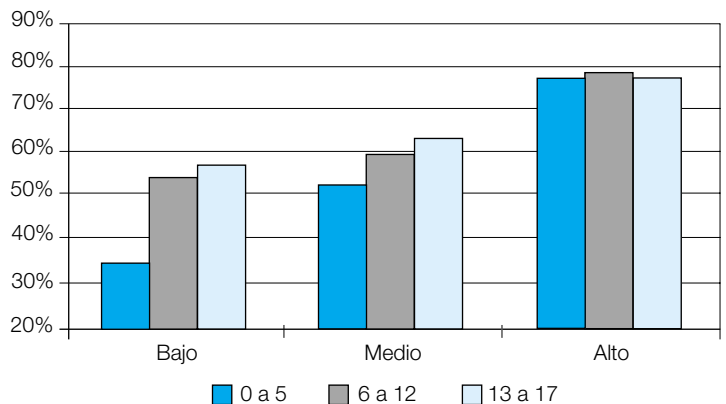
Aun cuando la fuerza laboral familiar es movilizadada y efectivamente empleada, los ingresos provenientes de ese trabajo se

ordenan también en forma consistente con las etapas del ciclo vital. Como puede verse en el gráfico 24, cuánto más jóvenes los jefes o cónyuges, menor es en promedio el ingreso que los mismos reciben en el mercado laboral. Esto responde entre otras cosas a la propia etapa del ciclo vital en donde el capital humano y social acumulado es aún escaso, sumado a la baja antigüedad de estos jefes y cónyuges jóvenes en sus respectivos trabajos.

Al considerar el ciclo vital, los diferenciales de ingreso entre generaciones también sugieren, aunque no permiten probar

Gráfico 23

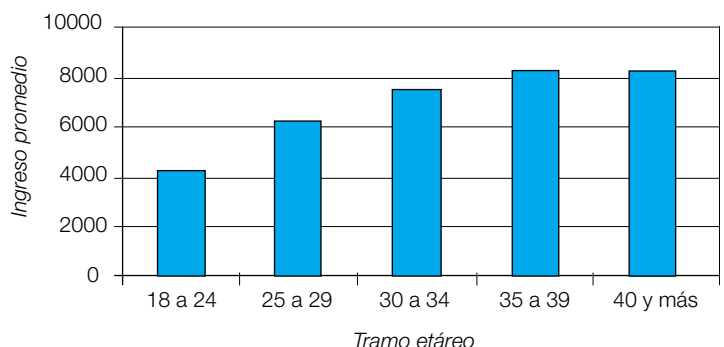
Tasas de empleo de las mujeres jefas o cónyuges, por nivel educativo, según edad del menor. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

Gráfico 24

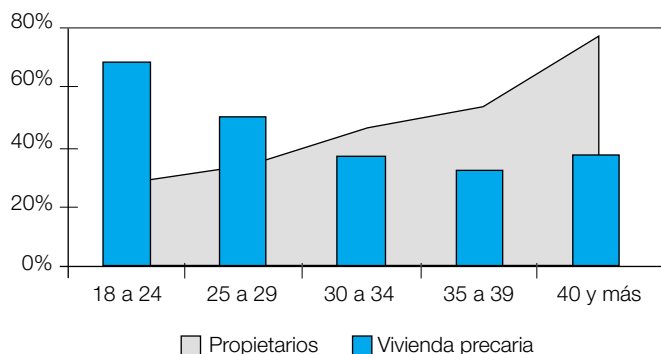
Ingreso promedio de jefes y cónyuges ocupados por tramo etáreo. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

Gráfico 25

Porcentaje de familias propietarias y de la precariedad de sus viviendas, en hogares con menores de doce años según edad del jefe. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

La evolución de las oportunidades de empleo en el mercado laboral son particularmente adversas a las personas más jóvenes.

ya que no se cuenta con datos comparados, que la propia estructura de oportunidades en nuestro país premia la antigüedad y edad del trabajador. El peso del empleo estatal, que en nuestro país está organizado sobre estructuras escalafonarias donde el criterio de antigüedad predomina como mecanismo de ascenso y mejora salarial, agrega plausibilidad a esta explicación. Resulta de interés destacar que los datos de 1999 para jefes y cónyuges correspondientes al tramo más joven (18 a 24), indican que en las familias de cuatro integrantes ambos cónyuges deben trabajar (casos que efectivamente perciban el ingreso promedio) para escapar, y sin demasiada holgura, a la línea de pobreza.

Asimismo en el siguiente tramo etáreo si solamente uno de los cónyuges trabaja en un hogar de cuatro miembros no se alcanza a cubrir los ingresos que coloquen a dicho hogar fuera de la línea de pobreza.²⁰

A mayor juventud del núcleo familiar, mayor la proporción de los hogares que deben invertir sus limitados ingresos en gastos de alquiler. Como puede verse en el gráfico 25, el porcentaje de propietarios

hasta los treinta y cuatro años de edad del jefe no alcanza nunca el 50%, mientras que en la población de 40 y más la condición de propietario alcanza prácticamente al 80% de los hogares.

Asimismo y como puede percibirse en el mismo gráfico, las condiciones en que los niños de los hogares más jóvenes deben vivir son notoriamente peores que en los núcleos familiares de mayor edad. Por un lado, los jóvenes acceden en mucho menor medida a la propiedad de la vivienda; por otro, cuando lo hacen, las viviendas son predominantemente precarias. Casi el 70% de los propietarios más jóvenes y casi la mitad de la categoría que le sigue moran en viviendas precarias, en tanto menos del 40% de un universo de propietarios mucho mayor habita en viviendas precarias cuando el jefe supera los 35 años.

2. Estructura de oportunidades del mercado y el Estado: desbalance en el gasto estatal y desempleo juvenil

Las razones de la pobreza infantil y adolescente son múltiples y no responden meramente al ciclo vital. Las estructuras de oportunidades definidas desde el Estado, el mercado y la comunidad también impactan sobre los diferenciales de bienestar por edad. En rigor, es la combinación de ciclo vital y la forma en que la estructura de oportunidades opera en diferentes etapas del mismo lo que determina, no ya una mera acumulación o movilización diferencial de activos como cuando observáramos el ciclo vital, sino un fenómeno de apropiación desigual de activos.

La evolución de las oportunidades de empleo en el mercado laboral son particularmente adversas a las personas más jóvenes. Esto, que responde parcialmente al

20. Para una familia con dos adultos y dos niños la línea de pobreza en 1999 sería de 8.000 pesos. Si ambos cónyuges entre 18 y 24 años percibieran el ingreso promedio de este tramo etáreo alcanzarían aproximadamente 8.200 pesos. Si solo uno de ellos lo hiciera en el siguiente tramo etáreo, percibiría en promedio poco más de 6.000 pesos.

ciclo vital, podría haberse visto moderado por los procesos de desregulación y flexibilización laboral. Sin embargo, y a pesar del importante cambio que se produce en la economía uruguaya entre 1991 y 1999 con la apertura externa y su impacto en la mayor flexibilidad y precariedad de empleos, no se percibe concomitantemente una baja en los niveles de desempleo de la población más joven. Aún más, para la población entre 20 y 34 años las tasas de desempleo abierto presentan un desempeño levemente peor que para las edades más avanzadas (gráfico 26).

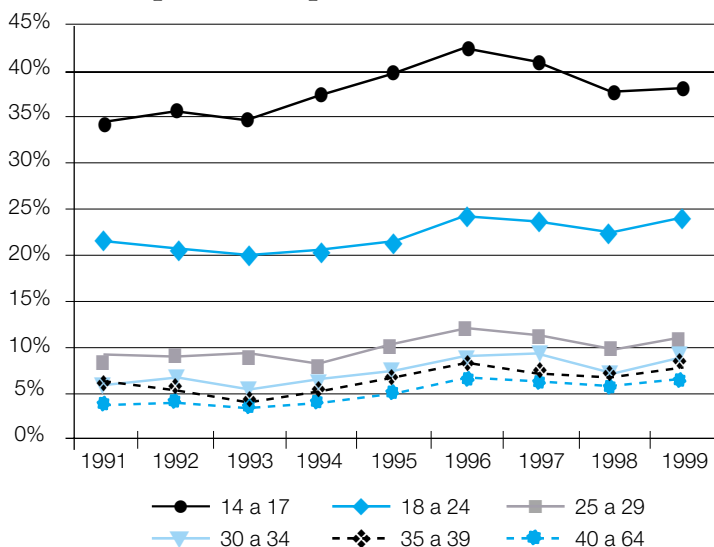
Por su parte, el gasto estatal en lo que hace a transferencias directas también ayuda a entender el empobrecimiento relativo de los sectores más jóvenes y de sus hijos. La evolución del valor real de las asignaciones familiares en un país donde la pobreza infantil es seis veces más alta que la pobreza en la tercera edad, explica parte de este resultado. Esa diferencia llama a revisar la postura de una sociedad y de un sistema político que por un lado demuestra una alta eficiencia en la defensa de los derechos de la tercera edad, mientras que por otro no logra proteger el nivel de erosión del valor de las transferencias monetarias a los hogares más jóvenes y a sus hijos.

No hay duda que una eventual corrección en la orientación generacional del gasto social y una parcial apertura del mercado laboral a las generaciones más jóvenes resultaría en una muy oportuna contribución a la reducción de la pobreza de los jóvenes y niños. Sin embargo, es posible que esas medidas no lleguen a reducir sustantivamente otros dos problemas que afectan a los niños pobres: su creciente aislamiento social; y el debilitamiento de la familia como estructura primordial de protección.

3. Segmentación residencial y educativa

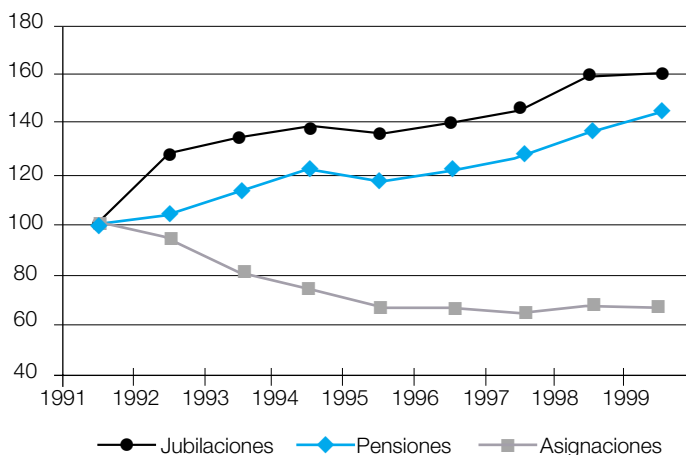
En Uruguay se asiste a la progresiva segmentación de los ámbitos donde interactúan adolescentes, cada vez más caracterizados por la homogeneidad de su composición social. Ello ocurre no solo con los vecindarios sino también con el siste-

Gráfico 26
Desempleo abierto por tramo etáreo, 1991-1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE.

Gráfico 27
Evolución del valor real de las jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Uruguay, 1991-1999 (1991=100)



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE (jubilaciones y pensiones) y BPS (Asignaciones familiares)

Cuadro 3
Estructura de la población por tramos de edad y
composición social del vecindario. Montevideo 1991-1998

Composición social del vecindario	Tramos de edad				
	0 a 5	6 a 12	13 a 17	18 a 64	65 y más
	1991				
ALTA	44,6	45,7	44,6	53,6	59,4
MEDIA	32,7	32,7	31,7	28,8	25,8
BAJA	22,7	21,6	23,6	17,6	14,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	1998				
ALTA	38,7	39,7	40,3	50,5	58,9
MEDIA	29,3	31,4	29,6	28,1	25,8
BAJA	32,0	28,9	30,0	21,4	15,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE. La composición social del barrio se define a partir la tabla de barrios clasificados por diversas variables socioeconómicas en Kaztman (coord.). *Activos y Estructura de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*, pp. 332-333, Montevideo, Oficina de CEPAL-PNUD, 1999.

21. El informe del sociólogo estadounidense James Coleman (1966. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC: United States Department of Health, Education, and Welfare. Office of Education) fue uno de los primeros en establecer, a través de una amplia investigación empírica, que los estudiantes provenientes de hogares humildes tenían mayores probabilidades de acceder a una trayectoria escolar exitosa cuando se desempeñaban en contextos sociales heterogéneos que cuando estudiaban en contextos educativos homogéneos de estratos bajos.

22. El sociólogo Carlos Filgueira señaló que los cambios operados en la composición y funcionamiento de la familia (ruptura de la familia *breadwinner*, disminución del peso relativo de las familias nucleares en el total de familias, aumento de los hogares monoparentales, aumento de las parejas en unión libre, aumento de la tasa de divorcios, aumento de hijos habidos fuera del matrimonio y del

ma educativo, con la salud y con los espacios públicos de esparcimiento y diversión. Para los adolescentes pobres, ello implica una mayor probabilidad de compartir experiencias de precariedad y una menor probabilidad de estar expuestos a modelos de rol de otras clases sociales. Esta realidad se ha visto agravada en los últimos años. Como puede verse en el cuadro 3, en tan solo ocho años la distribución de los niños y adolescentes en barrios homogéneamente pobres se ha incrementado claramente.

Dada la fuerte asociación existente entre el barrio donde residen los niños y el establecimiento educativo al que asisten, la mayor concentración de niños y adolescentes en los barrios más pobres de la ciudad también se traduce en una creciente segmentación educativa. A esta segmentación del sistema público se suma la creciente deserción de los sectores medios y altos de la educación estatal. Los estudios de MECAEP y MESyFOD

han documentado en forma absolutamente convincente el efecto positivo de los contextos socioeducativos con presencia de clases medias sobre las expectativas y los resultados académicos de los menores de bajos ingresos.²¹ Como puede inferirse del cuadro 3, la creciente segregación residencial entre los niños permite concluir que el valor agregado que ofrecía la heterogeneidad de la composición social de las escuelas y colegios se hace cada vez más rara en Montevideo.

4. Precariedad familiar

Hay fuertes señales de cambios en la estructura familiar que están afectando su capacidad de orientación y contención de los comportamientos adolescentes. Numerosos estudios han demostrado que los hogares monoparentales y en unión libre presentan factores de riesgo para los niños y adolescentes que se manifiestan en mayor rezago educativo, abandono escolar, embarazo adolescente y desafiación institucional (no estudia ni trabaja). Esto es así aún cuando se controla el efecto de tales estructuras familiares para iguales niveles de ingreso y educación de los padres.

La evidencia indica una auténtica “revolución”²² en las estructuras familiares en los últimos diez años. El porcentaje de hogares biparentales y casados disminuye del 61,3 al 53,3% del total de hogares. Entre los hogares en donde el jefe no supera los 39 años este descenso es aún más marcado: en 1991 era del 71,9% mientras que en 1999 descendió al 55,6 %. Esta baja en el porcentaje de hogares biparentales con parejas formalmente unidas marca una aceleración en los procesos de disolución de la pareja así como una importante disminución en la formalización de la misma. Fi-

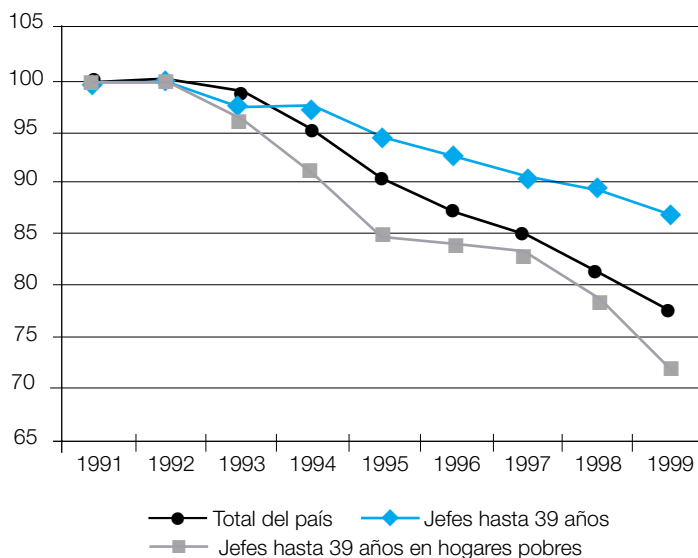
nalmente, en los hogares con jefes menores de 39 años y en situación de pobreza, el impacto de estas transformaciones es aún mayor. En 1999 menos del 50% de los hogares estaban constituidos por los dos cónyuges en unión legal.

En el gráfico 28 se puede apreciar, sobre base 100, el descenso continuo de la biparentalidad y formalización de las parejas. También muestra que la caída más marcada se produce en los hogares más jóvenes y más pobres. Estos procesos de precarización de la familia poseen efectos y correlatos en diversos comportamientos de los adolescentes. El embarazo adolescente y la tenencia de hijos fuera del vínculo matrimonial es un indicador de estas realidades y un factor que contribuye a alimentar aún más el proceso descrito. Entre 1985 y 1999 hubo un incremento en la tasa de ilegitimidad de nacimientos para madres menores de 20 años, que ascendió del 45,4% al 74,7%. Esto se combina con tasas de embarazo adolescente que no sólo no acompañan el descenso general de las tasas de fecundidad sino que muestran leves aumentos.

5. Segmentación de las rutas de emancipación: pautas de fecundidad, abandono escolar y calidad de empleo

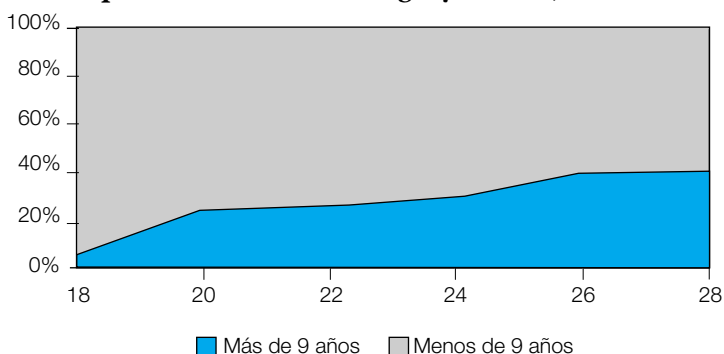
Los jóvenes uruguayos muestran trayectorias de emancipación diferentes. Una, extremadamente tardía y con muy baja fecundidad, propia de los sectores medios y altos, y otra caracterizada por un abandono temprano de los estudios, maternidad adolescente y mayores tasas de fecundidad, propia de los sectores menos pudientes. Más del 80% de los nuevos hogares que se forman con jóvenes entre 20 y 28 años son conformados por personas de

Gráfico 28
Evolución del porcentaje de hogares biparentales unidos legalmente según edad del jefe y condición de pobreza. Uruguay urbano, 1991-1999



Fuente: IPES en base a Encuesta Continua de Hogares del INE

Gráfico 29
Estructura de la jefatura de hogar joven (18-28 años) por nivel educativo. Uruguay urbano, 1999



Fuente: IPES en base a la Encuesta Continua de Hogares del INE.

menos de 9 años de educación formal (ver gráfico 29). Esta situación tiene al menos dos consecuencias importantes para el funcionamiento de la sociedad y para la equidad social.

La primera se refiere a la carga de la reproducción biológica y social. Pese a que la notable expansión educativa entre las mujeres en las últimas dos décadas ha llevado

embarazo adolescente, entre otros) ameritaban hablar de "revolución" en las estructuras de parentesco. Hasta el momento, las investigaciones registraban cada una de estas transformaciones en la familia por cuerda separada sin encontrar entre ellas una interrelación que diera pie a un concepto que las captara en conjunto. Ver Figueira, Carlos. 1996. *Sobre "revoluciones ocultas": la familia en el Uruguay*. Montevideo: CEPAL.

La sociedad está prescindiendo de buena parte de la contribución que, en materia de socialización podrían hacer al perfil de las nuevas generaciones las personas que han acumulado mayores recursos físicos, humanos y de capital social.

a que la mayoría de la población femenina en edad reproductiva tenga estudios secundarios o universitarios, según el censo de 1996 la mayoría de los niños uruguayos son concebidos y criados por madres que no han pasado de la educación primaria. Esto es así porque la tasa de fecundidad de las mujeres en edad fértil con ese nivel bajo de educación duplica la de las mujeres con educación media y alta. En suma, los sectores más pobres del país son quienes cargan con el grueso de la constitución de los nuevos hogares y, por ende, de la reproducción biológica y social del país. En cambio, los no pobres y, en particular, los más educados, reducen el número de hijos.

Lo anterior significa, por un lado, que la sociedad está prescindiendo de buena parte de la contribución que en materia de socialización podrían hacer al perfil de las nuevas generaciones las personas que han acumulado mayores recursos físicos, humanos y de capital social. Como contrapartida, también significa que la mayor parte de los niños están siendo criados en hogares con una relativa menor capacidad para el desempeño de la función socializadora.

Uruguay cuenta con suficiente información sobre estos temas como para diseñar una política demográfica dirigida a nivelar la contribución de las distintas clases sociales a la conformación de la sociedad futura. Una de las llaves principales para promover o reducir las metas reproductivas que se plantean está constituida por la educación, materia en la cual el país ciertamente avanza a buen ritmo, aun cuando restan resolver graves problemas de retención en el nivel secundario del sistema educativo. Pero la clave para estimular a los jóvenes de estratos medios y altos a participar más activamente en la reproducción biológica y social de la sociedad es más compleja y

parece estar relacionada con condiciones que faciliten un ingreso más temprano al mercado de trabajo y a la formación de hogares, pero también con certidumbres acerca del futuro que nadie puede garantizar. Más que políticas sectoriales específicas, lo que parece ser necesario aquí es una toma de conciencia de la importancia del problema, de modo que éste se incorpore en la orientación y diseño de las políticas sectoriales en educación, empleo y vivienda así como en aquellas que tienen que ver con la distribución de las transferencias que hace el Estado a los hogares y, obviamente, en aquellas específicamente dirigidas a la juventud.

Una segunda consecuencia de las diferencias en las trayectorias de emancipación de los jóvenes se traduce en que los miembros de estratos más humildes tienen una carga relativa mayor en el mantenimiento de una sociedad envejecida. Y ello por dos razones. Por un lado porque, como hemos dicho, ingresan más temprano al mercado de trabajo y por ende tienen una vida laboral más extensa. Por otro, porque al formar pareja y tener hijos más temprano, su dedicación al mundo del trabajo tiende a incorporar el tono de exigencia y disciplina que usualmente acompaña la responsabilidad por el mantenimiento económico de un hogar. De este modo, el problema de la equidad intergeneracional está íntimamente ligado a la mayor o menor convergencia entre las trayectorias de emancipación juvenil de distintos estratos socioeconómicos.

En este sentido la fuerte segmentación entre las rutas emancipatorias de los sectores más pobres respecto de las del resto de la sociedad indica que Uruguay se encuentra frente al riesgo de una dinámica ampliada de empobrecimiento, transmisión

intergeneracional de la pobreza y exclusión social. Estas realidades son particularmente claras en materia educativa y en la temprana y precaria inserción de los sectores más pobres en el mundo laboral.

La comparación de los diferenciales de deserción escolar e ingreso al mundo del trabajo entre los 15 y los 18 años en el Uruguay con respecto a la Argentina y Chile (ver cuadro 4) permite realizar dos operaciones: ganar claridad respecto de las realidades emancipatorias segmentadas en el país; y mostrar que la comparación con nuestros pares del Cono Sur arroja una imagen distante del status de liderazgo social que había caracterizado al país.

En Uruguay, casi la mitad de los hombres (43,9%) a los 15 años, y tres cuartas partes de éstos a los 18 años, habían abandonado los estudios en los sectores de bajos ingresos de la población. En cambio, en los sectores medios y hasta los 15 años, la retención es adecuada, incluso es la más alta de los tres países, tanto para hombres como para mujeres. Esta realidad contrasta con la de Chile y Argentina, donde la diferencia en el abandono entre sectores bajos y medios es notoriamente menor. Asimismo, el temprano ingreso al mercado laboral, especialmente en los hombres uruguayos, ayuda a explicar el abandono escolar y presagia al mismo tiempo un destino de precariedad y baja calidad de empleo para estos jóvenes. El hecho que a los 15 años un 25% de adolescentes hombres trabajen y que a los 18 años lo hagan casi la mitad de los jóvenes pertenecientes al cuartil más pobre de población, sugiere un tipo de emancipación y transición al mundo adulto que traerá aparejado pobreza y eventualmente exclusión social. Este tipo de evidencia no sólo pone de relieve un marcado desvío con respecto al legado de equi-

dad del cual el país se siente legítimamente orgulloso, sino que señala que los esfuerzos nacionales de desarrollo están perdiendo el potencial de recursos humanos contenidos en la mitad de la población joven y adolescente de los sectores de menores ingresos sobre los que, además, recaerá el mayor peso de la reproducción biológica del país.

6. Creciente distancia entre expectativas y posibilidades

Ciclo vital, estructura de oportunidades, precarización familiar y segmentación en sus múltiples dimensiones repercuten en la generación y transmisión de la pobreza. El ciclo vital contribuye a entender la pobreza en los más jóvenes, mientras que la evolu-

Cuadro 4
Porcentaje de abandono escolar en Argentina, Chile y Uruguay por edad, ingreso y sexo. País Urbano, 1997.

País	Edad	Ingreso	Abandona estudios		Se Emplea	
			Hom.	Muj.	Hom.	Muj.
Uruguay	15 años	Bajos	43,9	35,4	25,1	6,9
		Medios	9,2	8,1	11,3	4,6
	18 años	Bajos	75,5	63,9	46,6	28,2
		Medios	55,4	46,8	53,2	26,5
Chile	15 años	Bajos	18,3	17,1	4,2	3,9
		Medios	14,8	7,9	8,6	2,7
	18 años	Bajos	48,9	49,2	25,1	7,5
		Medios	42,0	44,2	33,1	15,9
Argentina	15 años	Bajos	21,5	25,1	5,0	2,1
		Medios	14,9	13,4	7,7	3,4
	18 años	Bajos	41,6	41,5	15,6	8,7
		Medios	42,2	38,1	30,3	15,9

Fuente: IPES en base a Encuestas de Hogares de Argentina (Gran Buenos Aires) y Uruguay y fichas CASEN en Chile. Por ingresos bajos se considera el 25% más pobre, por ingresos medios el 50% que le sigue. No se presenta información sobre el 25% más rico.

Esta combinación de acceso universal a la oferta de consumo pero de acceso segmentado al bienestar favorece, particularmente en los adolescentes y jóvenes, adaptaciones y conductas anómicas, muchas de las cuales suelen cristalizar en rutas de existencia crecientemente marginales.

ción de la estructura de oportunidades permite comprender la persistencia de la pobreza infantil y joven en los últimos diez años, y los fenómenos de precarización familiar, segmentación territorial, educativa y de emancipación juvenil ofrecen claves para entender la transmisión intergeneracional de la pobreza y su endurecimiento. Pero más allá de estos elementos objetivos que podemos documentar mediante análisis estadísticos concretos, más allá de las tablas, cuadros y gráficos que dan sustento y sentido a lo aquí afirmado, queremos aventurar dos hipótesis simples y especulativas que hacen a la intersección de las grandes transformaciones culturales del nuevo capitalismo global con la forma en que los individuos definen su estima, sus mecanismos de gratificación y en definitiva sus identidades básicas. Creemos que en esta intersección también se encuentran claves para entender la frustración, las conductas anómicas, la baja capacidad para la gratificación diferida y la alta exposición de los sectores más pobres a percepciones continuas y cotidianas de privación relativa.

Las implicaciones más claras de este proceso de globalización con efectos en la desigualdad social a que asiste la economía global y regional son, por un lado, la progresiva penetración de los medios de comunicación en los hogares, y por otro, el aumento de la participación simbólica de los adolescentes en el mundo moderno, con la consecuente ampliación de los espacios de frustración para aquellos que no cuentan con los recursos necesarios para alcanzar una participación material equivalente. Esta combinación de acceso universal a la oferta de consumo y

acceso segmentado al bienestar favorece, particularmente en los adolescentes y jóvenes, adaptaciones y conductas anómicas, muchas de las cuales suelen cristalizar en rutas de existencia crecientemente marginales.

Sumado a ello se produce una transformación cultural que contribuye a una progresiva presencia de conductas anómicas. En tanto en el pasado existían dos status y roles centrales organizados en torno del trabajo y la familia, hoy predomina el consumo como eje de formación de identidades y de gratificación. El orgullo por el oficio laboral y por el rol familiar de padre o madre son poco susceptibles de estratificación. O dicho en otras palabras, la paternidad y el saber de un oficio son poco comparables en una escala simple de estratificación. Un buen padre, una buena madre o un buen trabajador son simplemente eso, independientemente de su capacidad de consumo. Por ello, aquellos mecanismos de identidad, autoestima y gratificación eran poco pasibles de generar percepciones de privación relativa por comparación. Esto no sucede con el consumo. El consumo es perfectamente ordenable en términos de mejor y peor, de mayor y menor. Cuando esta esfera de la gratificación adquiere un rol central en la formación de la identidad y de la autoestima del individuo, se incrementa notoriamente el espacio para la sensación de frustración y disminuye concomitantemente la capacidad de gratificación diferida, clave para la acumulación de activos y para la voluntad de sacrificio que implica desplazar el consumo inmediato en pos de una transferencia intergeneracional de activos.