

# Condiciones de vida y participación social en la restauración democrática.

Danilo Veiga

## Introducción <sup>(1)(2)</sup>

El objetivo de este artículo es presentar el marco de referencia a las diversas formas de participación surgidas en el período de transición democrática. En la primera parte, se analiza el deterioro del Mercado de Trabajo y las cambiantes formas de inserción como condicionantes de la participación. En segundo lugar, se examinan los procesos de caída del salario real y concentración del ingreso como mecanismos de polarización social en la sociedad uruguaya. Finalmente, se presentan a manera de hipótesis de trabajo, algunas reflexiones sobre la participación social en el escenario de la restauración democrática.

El Uruguay ha recorrido procesos de cambio poblacionales asimilables a aquellos correspondientes a la transición demográfica que atravesaron los países industrializados. En este sentido, las "condiciones de partida" de la sociedad uruguaya se caracterizan por bajas tasas de mortalidad y crecimiento vegetativo, resultante de bajos niveles de fecundidad y el consecuente proceso de envejecimiento de población; por otra parte, el fuerte proceso emigratorio internacional, íntimamente asociado al deterioro económico de la última década, tuvo como consecuencia una reducción de las ya relativamente bajas tasas de crecimiento demográfico. Por otra parte, el continuo incremento de la población urbana y el decrecimiento absoluto de la población rural, configuran aspectos básicos del marco de referencia para analizar las condiciones de vida de la población, así como sus formas de participación, e inserción en la estructura social. Por un lado, la crisis socioeconómica de los últimos años impuso límites a las pautas sociodemográficas del Uruguay, estrechamente vinculadas al proceso de modernización y crecimiento. Las tendencias confirman la consolidación de pautas de envejecimiento poblacional de largo plazo. Es así por ejemplo, que en el período intercensal 1963-75, mientras la población total del país apenas crece un 7%, los de 65 años y más aumentan un 37%, fenómeno que se manifiesta en su forma más aguda en Montevideo, donde se concentra el 45% de la población total y el 50% de los mayores de 65 años. Sin duda que estas características demográficas, implican problemas y restricciones importantes para la sociedad

uruguaya, en su potencial económico, empleo, así como también en términos de pautas culturales, actitudes, comportamientos y formas de participación social.

Por otra parte, respecto a la evolución económica de las últimas décadas, es sabido que hacia fines de los 50, comienza un período de estancamiento generalizado de carácter estructural, donde se verifica un cambio importante en la acumulación de capital, desde el ámbito de la producción, hacia el comercio, finanzas y servicios. Entre 1968 y 1974 se registra un período de crecimiento basado fundamentalmente en los precios internacionales de la carne, pero posteriormente hasta 1978, la crisis del petróleo y la caída de los precios internacionales de la carne afectan profundamente a la economía nacional, procurándose entonces la expansión económica a partir del estímulo a la exportación de productos "no tradicionales". El último período del gobierno militar, se caracterizó por el ingreso masivo de capitales extranjeros, al cual concurren luego de 1981 la crisis y recesión internacional, que contribuyen a profundizar el deterioro de las condiciones de vida en el período más grave que atravesó la población uruguaya, y especialmente los sectores populares, dadas las significativas caídas en la producción, empleo, ingresos y servicios sociales durante los años 1981-84 (CINVE 1984, Terra y Hopenhaym 1986).

En resumen, el estancamiento productivo y los mecanismos ensayados durante el período autoritario para superarlo, introdujeron cambios regresivos en la sociedad uruguaya, en la distribución del ingreso y en el aumento de las desigualdades sociales y de la pobreza. Se ha postulado que si bien el período 1973-1984 tuvo manifestaciones socioeconómicas críticas, sus orígenes deben

<sup>1</sup> Este documento de Trabajo forma parte del Proyecto de Investigación que sobre *Condiciones de Vida y Formas de Participación* se viene desarrollando en el Instituto de Ciencias Sociales, bajo la dirección de los Investigadores Enrique Mazzel y Danilo Veiga, con la participación de Graciela Prat como Investigadora asociada, y los estudiantes de Sociología Guillermo Amoroso, Carmen Apratto, Pablo Fernández Puig, Jari Karatsias y Carmen Varela como asistentes de honorarios.

<sup>2</sup> Paper presentado al Seminario del ICS, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Abril de 1988.

buscarse bastante atrás en el tiempo; por otro lado los síntomas de estos procesos son concurrentes y en cierta medida multiplicadores de aquellos asociados al impacto de la recesión internacional de los años 1981-82. A diferencia de otros países latinoamericanos en que la crisis internacional interrumpe procesos dinámicos internos, en el Uruguay confluye en la acentuación de procesos regresivos y de estancamiento de largo plazo de la sociedad. (Lombardi y Veiga 1987).

En las secciones siguientes, se analizan los impactos y cambios socioeconómicos que el denominado modelo "burocrático-autoritario", impuso a la sociedad uruguaya en el mercado de trabajo, en la concentración del ingreso y deterioro de condiciones de vida, como contexto de formas de participación diversas no conocidas hasta entonces.

### 1. El deterioro del mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población

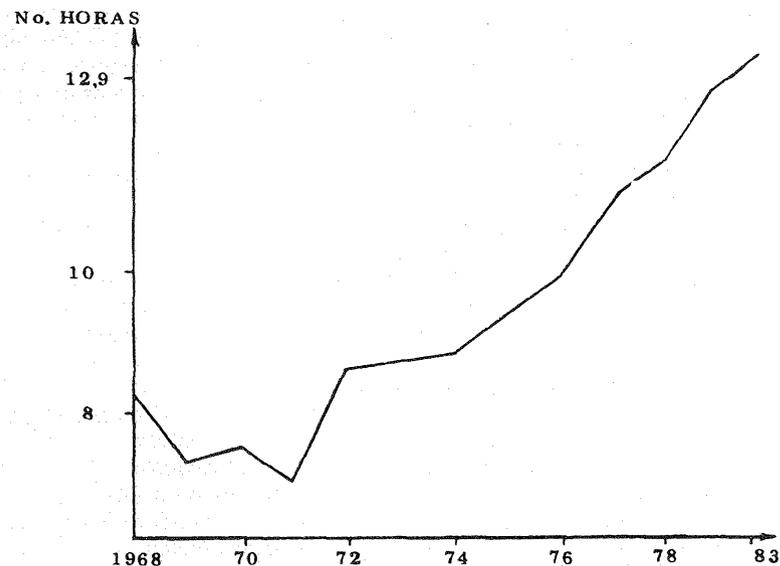
Los cambios ocurridos en el mercado de trabajo en la última década y hasta 1985 permiten apreciar profundas transformaciones en la sociedad uruguaya. En tal sentido, los fenómenos más relevantes se vinculan a los siguientes procesos: a) el aumento de la tasa de participación y especialmente de la fuerza de trabajo secundaria; b) la creciente "informalización" de la economía y c) el aumento de la desocupación y el subempleo.

a) El aumento significativo de la participación laboral de jóvenes, mujeres y población mayor de 55 años durante los últimos años, está íntimamente asociado al desarrollo y transformaciones que se han verificado a su vez en actividades de tipo "informal", que es donde estos grupos poblacionales pudieron encontrar oportunidades de generación de ingresos y sobrevivencia, para contrarrestar el deterioro en sus niveles de vida.

El caso de las mujeres es notable y en la comparación internacional, Uruguay ocupa uno de los lugares más altos en relación a la participación femenina en el mercado de trabajo. A partir de 1974, las mujeres incrementan su actividad laboral, especialmente las jóvenes y aquellas con responsabilidades familiares, y en gran medida, las mujeres se insertan en ocupaciones del sector servicios, lo cual implica un rasgo de diferenciación con respecto a la PEA masculina (Prates y Laens, 1983).

Las consecuencias de estos fenómenos, han implicado cambios de diversa naturaleza, en la composición familiar de la sociedad urbana, en la redefinición de roles de los miembros de la unidad doméstica, en pautas y valores de consumo; en fin de estrategias y formas de participación diversos que los sectores populares y la clase media han debido desarrollar para combatir la pérdida de sus

GRAFICO 1  
EVOLUCION DE LA JORNADA DIARIA DE TRABAJO  
1968-1983



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

ingresos reales, en salarios, jubilaciones y beneficios sociales. Estrechamente asociado a estos procesos, se produjo un aumento importante de la jornada diaria de trabajo, que llevó de 8 a casi 13 horas diarias la jornada promedio de trabajo en Montevideo. Esto refleja el fenómeno del "multiempleo", a que han debido recurrir muchos trabajadores, para compensar la pérdida de bienestar, debiendo conseguir más de una ocupación.

b) Por otro lado, los cambios en las políticas económicas y en la orientación de las sucesivas etapas que el modelo "burocrático-autoritario" ensayó en el Uruguay de los 70, acentuaron algunos de los principales "vicios" estructurales de la sociedad uruguaya, tal como el problema de la terciarización, que en un país altamente urbanizado y sin desarrollo industrial tienen vigencia desde hace varias décadas.

Cuando se examina la evolución de la estructura del empleo en el período analizado, resulta claro el aumento considerable que el empleo en "Servicios" tiene desde 1975. También es significativo apreciar que a pesar de los estímulos a las exportaciones no-tradicionales y ciertas industrias en el período 1974-1978, la población activa que absorbe el sector manufacturero decrece levemente en dichos años y fuertemente en el período 1979-1983. En definitiva, se confirma una tendencia estructural de la economía uruguaya; su incapacidad de absorción de empleo en los sectores más dinámicos, aun en períodos del mayor crecimiento del PBI industrial como el 1978-81 (Melgar 1987).

Ahora bien, ¿qué significó esto en términos de la estructura del empleo por categorías? Por un lado, se produjo una concentración de empresas y patrones (del 5.6% en 1975 al 3.6% en 1985). Y por otra parte, una creciente "informalización" de la fuerza de trabajo; en los últimos quince años, y particularmente en el período 1979-1985. Resulta así, que los trabajadores por cuenta propia que representan en 1975 un 15.7% de la PEA, llegan a representar más del 22% en 1985. Concomitante se verificó un descenso de los asalariados en el sector estatal, lo cual respondió por una parte a la reducción del gasto público y también al abandono de estos puestos de trabajo por su baja remuneración y la búsqueda de alternativas que otorgasen mayor ingreso y ambientes menos represivos en épocas de persecución política a funcionarios públicos.

Si el fenómeno de la "informalidad" atravesó a la sociedad en su conjunto, en distintas áreas y categorías sociales, el impacto más notable lo sufrieron las mujeres quienes ocuparon posiciones y empleos de tipo informal en forma creciente y continua desde 1968. El aumento fue más espectacular sin embargo en el período 1979-1986 donde las mujeres ingresaron al mercado de trabajo y buscaron complementar las necesidades familiares, llenando los intersticios que la vida urbana y la crisis socioeconómica permitía; es el caso de vendedoras callejeras, trabajadoras, personal de servicio, etc. (Prates y Fortuna, 1985).

Por otra parte, corresponde señalar que la creciente incorporación de la mujer a la PEA se explica además de por factores familiares, económicos y culturales, por la función que operó la mujer como sustituto de la PEA masculina que emigró del país en el período 1973-1980.

En resumen, los cambios ocurridos en la estructura del empleo y la creciente "informalidad" de la sociedad reflejan las transformaciones ocurridas en la economía, en las necesidades y aspiraciones familiares, en las pautas y "ciclos de vida" en que las unidades domésticas se han desenvuelto, ya sea algunas veces "buscando refugio" a su salida del sector formal, u otras buscando sustituir y complementar escenarios de vida y actividades que componen un variado espectro de estrategias y contextos de participación social.

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

Desde el inicio de los años 70 hasta el bienio 1976-77, las tasas de desocupación en Montevideo -que representa un 60% de la población urbana del país- mantienen una tendencia creciente, alcanzando en dichos años índices del 13%. Luego, en los años siguientes, hasta 1980, la desocupación desciende a un nivel del 7%, para alcanzar su punto máximo en el peor año de la crisis socioeconómica (1983) el 15%. Por otro lado, la desocupación femenina que también alcanzó un máximo de 18.3% en 1977, descendió luego, para llegar al 20% en 1983-84. Mientras que con respecto a los jóvenes, se destaca que un 50% de las personas sin ocupación son menores de 24 años, lo cual indica la magnitud del problema del desempleo juvenil y la falta de posibilidades que las nuevas generaciones tienen de ingresar al mercado de trabajo. Importa enfatizar este fenómeno además en el contexto de una población envejecida como la uruguaya, donde no hay presiones demográficas sobre el mercado y donde se verificó un éxodo migratorio de población joven hacia el extranjero.

El subempleo es otra dimensión indicativa del deterioro en las condiciones de vida y se define operacionalmente como el sector de población activa que no puede trabajar más de 30 hs. semanales -aunque lo desee-. Los datos permiten apreciar que el subempleo ha tenido su punto más alto en el período 1983-1984, alcanzando al 9.6%. Pero además, es significativo recordar que aun en 1985 y 1986, los índices de subocupación se mantienen en cifras más altas que durante la década del 70, lo cual refleja otra manifestación del problema estructural del mercado de trabajo que continúa persistiendo en el país.

En resumen, estos indicadores de la situación en el mercado de trabajo han

pautado y condicionado formas de participación diferentes, atomizadas y dispersas en algunos casos, con diferentes obstáculos y vías de inserción de la población activa; siendo los fenómenos de "informalización" y "desalarización" así como la extensa jornada de trabajo, elementos que restringen las posibilidades de participación, más tradicionalmente conocidas en el Uruguay.

## 2) El descenso del salario real y la concentración del ingreso

Probablemente el indicador más elocuente del deterioro de calidad de vida y pérdida de bienestar de los asalariados uruguayos en el período 1968-1985 sea el descenso del salario real en un 50%. Pero además este proceso, se vio

acompañado tal como se ha expresado anteriormente, por políticas neoliberales que determinaron un proceso de desigualdad creciente entre los ingresos del sector empresarial y los ingresos de los trabajadores. Así por ejemplo, los ingresos de los empresarios se multiplicaron por 3, y especialmente tuvieron un crecimiento vertiginoso luego de implementadas las medidas de corte neoliberal en 1974; por el contrario, los trabajadores vieron reducidos sus ingresos en una tercera parte durante los años 70. Por otro lado, existen otros índices que confirman el proceso de diferenciación salarial originado al interior de la Población Activa; así por ejemplo, los salarios industriales tuvieron en el período 1968-1979, un incremento de 114% para el personal no obrero y una reducción del 23% para los obreros (Melgar, 1983).

Cuadro 1  
DISTRIBUCION DE INGRESOS DEL TRABAJO EN MONTEVIDEO  
Y EN ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA LATINA.

Ciudad	Año	Coef. de Gini	40% más pobre	5% más rico
Asunción	1970	0.547	9.15	26.62
Bogotá	1967	0.508	11.62	26.59
Caracas	1966	0.425	14.30	18.04
Lima	1968	0.502	11.39	25.40
Quito	1967/968	0.508	10.76	23.62
Montevideo	1968	0.369	17.41	16.96
Montevideo	1976	0.405	15.73	19.24
Montevideo	1979	0.447	14.42	24.60
Montevideo	1984	0.473	12.03	22.80

Fuente: Montevideo: Melgar y Villalobo (1986)  
Otras ciudades: CLINE (1977).

Con respecto a la evolución del salario real sabemos que hacia 1980 se verifica una reducción de más del 40% con respecto a 1970, y en 1983, los trabajadores habían perdido un 50% de su poder de compra con relación a 1968, persistiendo durante 1984 la caída del salario real, para recuperarse posteriormente durante 1985 y 1986 en un 20%, ya iniciado el proceso de redemocratización.

Durante la década de los 70 y primeros años de los 80, el Uruguay experimentó uno de los procesos de concentración del ingreso y de la riqueza más singulares de América Latina. Si bien en la década del 60 la desigualdad social y grados de pobreza fueron inferiores al resto de los países latinoamericanos, con excepción de Argentina; durante este último período los procesos de concentración del ingreso y empobrecimiento se intensificaron en forma creciente, consolidando una tendencia que venía insinuándose hacia el final de los años 60 (Mazzei y Veiga, 1985).

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

Los datos ilustran ese proceso y permiten apreciar que a principios de los años 80, el Uruguay había retrocedido a niveles similares a los de otras sociedades latinoamericanas con respecto a la desigualdad del ingreso (Cuadro 1).

Si bien los datos anteriores al período 1960-1970 no son comparables con aquellos de los últimos años, se ha comprobado que desde mediados de los 50

hasta mediados de los 60 existió una estabilidad considerable en los ingresos, estimándose que el ingreso familiar medio en Montevideo, disminuyó sólo un 13% en dicho período (Terra, 1983).

Pero a partir de 1968 comienza a agravarse el deterioro en la distribución del ingreso. En efecto, se aprecia que el 5% más rico de la población que obtenía el 17% del ingreso nacional en 1968 llegó a obtener un 24% en 1979; mientras que en el otro extremo el 40% de la población que obtenía el 17.4% en 1968, pasó a obtener solamente un 12% del ingreso nacional en 1984 (Cuadro 1).

Es sabido que el proceso de concentración del ingreso y de la riqueza ha llevado al empobrecimiento creciente de vastos sectores de población. A efectos de ilustrar empíricamente este proceso, debemos referirnos a un reciente trabajo donde se aplican los criterios empleados por Altimir (CEPAL) en su estudio sobre pobreza en América Latina. De acuerdo a ello, se define una línea de indigencia como aquella por debajo de la cual los ingresos de una familia no cubren el costo de la canasta básica de alimentos, mientras que la línea de pobreza indica la proporción de familias cuyos ingresos no superan el doble del costo de dicha canasta. (CEPAL, 1987) Así en el Cuadro 2 se presenta una estimación de la evolución del número de familias pobres en Montevideo, donde resulta claro el fenómeno del "empobrecimiento" durante el período 1976-1984.

Se aprecia que luego de 1976 la proporción y el número absoluto de familias pobres e indigentes en Montevideo aumenta anualmente. Debe señalarse, que hasta 1978 es probable que el empobrecimiento se viera relativamente atenuado, como consecuencia de los conocidos procesos de emigración internacional, multiempleo, etc.

No obstante lo anterior, se llega a 1979 con un volumen cercano al 40% de familias pobres en Montevideo, con un pequeño incremento de esa cifra hacia el año 1984.

Pero lo más relevante, a señalar, en términos de los procesos que venimos analizando es el notable aumento de los niveles de indigencia -pobreza crítica- que en el período 1979-1984, ascienden del 12.6% al 20.4% de las familias de Montevideo. Este fue sin duda, el período de antesala y consolidación de la crisis y recesión económica que se verificó, la cual tuvo un "costo social" muy fuerte sobre los niveles de vida de los sectores populares. Baste mencionar como indicador elocuente de este proceso de empobrecimiento y crisis socioeconómica, que en 1984 una tercera parte de los hogares con niños de Montevideo se encontraban en la línea de indigencia, según las tabulaciones de la Encuesta de Hogares realizada por CEPAL (op. cit.).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Corresponde señalar que de acuerdo a los más recientes datos presentados por CEPAL y la Dir. Gral. de Estadística en el Seminario de Abril de 1988 realizado en Montevideo, se han revertido estas tendencias, disminuyendo los niveles de pobreza e indigencia con relación a 1984.

Cuadro 2  
EVOLUCION DEL NIVEL DE POBREZA E INDIGENCIA  
(Montevideo, 1976-1984)

AÑOS	% FAMILIAS INDIGENTES	% FAMILIAS POBRES
1976	8.8	27.2
1977	9.4	29.8
1978	9.5	30.6
1979	12.6	38.7
1984	20.4	39.7

FUENTE: Melgar (1983) sobre datos de D.G.E. y C. CEPAL (1987).

En resumen, se comprueba una continua concentración de la riqueza durante la década del 70 y hasta 1984, donde el 20% inferior de la población perdió constantemente participación en el ingreso total. Particularmente el proceso de empobrecimiento fue más agudo entre 1981 y 1984, donde su ingreso en pesos constante casi descendió en un 50%, mientras que las familias de los estratos superiores perdieron también ingreso en términos reales pero en proporción menor (Cuadros 3 y 4). Sin embargo, deberíamos recordar que el "costo social de la crisis" no es medible solamente en términos monetarios sino que requiere de otras dimensiones, a veces de no tan directa expresión cuantitativa, pero que reflejan sin dudas el escenario real en que sobreviven los sectores más pobres y las esferas potenciales de "participación" en la sociedad. (Por ejemplo: delincuencia, violencia, droga, apatía). Luego de haber examinado la concentración del ingreso y la expansión del empobrecimiento, es necesario hacer referencia a las implicancias que estos procesos han tenido sobre la calidad de vida y el consumo de los diferentes grupos y particularmente sobre los sectores populares.

Lamentablemente no se dispone de series cronológicas respecto a patrones de consumo según diferentes sectores sociales. Sin embargo, algunos indicadores permiten comprobar que los niveles de consumo de los asalariados experimentaron una tendencia inversa a la de los sectores privilegiados. Esto

Cuadro 3

**DISTRIBUCION DE INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN ESTRATOS  
MONTEVIDEO (1973-1986)**

ESTRATOS/AÑOS	1973	1976	1978	1981	1984	1985	1986
20% más bajos	6.5	5.5	5.0	3.7	3.2	4.5	4.4
30% al 80%	50.0	47.7	44.2	43.5	45.3	46.0	44.3
20% más alto	43.5	46.8	50.8	52.8	51.5	49.5	51.3
TOTAL	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
IND. GINI	0.366	0.405	0.477	0.481	0.473	0.442	0.452

Fuente: Melgar (1987) sobre datos de Encuestas de Hogares.

Cuadro 4

**EVOLUCION DE INGRESOS PROMEDIOS POR TRABAJADOR  
(a precios de 1985)**

ESTRATOS/AÑOS	1981	1983	1984	1985	1986
Prom. 20% más bajo	4.021	2.409	2.080	3.339	3.437
Prom. 20% más alto	57.998	37.309	33.238	36.807	40.359

Fuente: Melgar (1987) sobre datos de Encuestas de Hogares.

significa que algunas de las consecuencias más dramáticas de la aplicación del modelo neoliberal, han sido la retracción de la demanda interna por parte de los asalariados como consecuencia de la disminución de su poder adquisitivo y una reestructuración de la demanda hacia artículos suntuarios por parte de una minoría de la población (Filgueira, 1979). En este sentido, es sabido que vastos sectores poblacionales han enfrentado durante este período por un lado el descenso absoluto y relativo de sus ingresos, y por otro el crecimiento de sus aspiraciones de consumo. También se han estimulado y ampliado las bases de un consumo sofisticado y elitista, como resultado de la apertura externa del mercado, lo que derivó en frustración y endeudamiento por parte de muchos sectores.

Con respecto a la alimentación, ciertos índices permiten afirmar que hacia fines de los 70, los sectores de menores ingresos gastaban más del 40% de su presupuesto familiar en alimentación, mientras que los de mayor ingreso solamente destinaban el 25% a dicho rubro (Melgar, op. cit. 1983).

Se llega así a que en 1983 -según declaraciones de las patronales y comerciantes- se manifiesta una reducción en el consumo de rubros básicos como carne, frutas y verdura de un 50% con respecto a años anteriores, lo cual indica el profundo deterioro del poder adquisitivo de importantes sectores, evidente en cambios descendentes en sus hábitos alimenticios<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Índices elocuentes del proceso acelerado de contracción del consumo son el cierre de carnicerías y comercios minoristas (según declaraciones de las gremiales), así como el incremento de "ollas populares" en distintas áreas del país, que surgieron en el período de 1983-1984.

Con respecto a la evolución en la disponibilidad de calorías y proteínas por habitante, es necesario decir que ha sido tradicionalmente alta en el Uruguay, y aunque ha tenido una pequeña disminución en la década del 70, sigue siendo alta según los últimos datos disponibles. Sin embargo, del análisis del consumo de los alimentos más significativos de la población surge que se produjeron entre 1983 y 84, descensos apreciables en alimentos de la canasta básica como arroz, carne y leche. Aunque no se dispone de series de consumo por estratos de ingresos, parece claro que dada la expansión de la crisis y el empobrecimiento de los sectores medios, el consumo de estos alimentos debe haberse reducido severamente en este período.

El otro fenómeno que ha presionado el descenso de las condiciones de vida de la población, ha sido el vertiginoso aumento del costo de la vivienda cuyo encarecimiento ha demostrado un ritmo particular respecto a cualquier otro satisfactor de necesidades básicas en el período 1978/83 (Lombardi, 1985). En tal sentido, la problemática de la vivienda no sólo indujo a la expansión de la segregación social evidente en la proliferación de los cartegriles en la ciudad, sino que el costo inaccesible del alquiler para muchos sectores, ha presionado a formas de hacinamiento donde varias familias comparten una misma casa-habitación y uso de fincas ruinosas, lo cual provoca un aumento de la turgurización en barrios centrales de la ciudad (Mazzei y Veiga, op. cit.).

Otras necesidades básicas como son la salud y la educación presentan una mayor rigidez, al haberse mantenido sin mayores cambios su participación en la canasta básica. Sin embargo, también para esos rubros existen indicadores parciales de la pérdida de bienestar de la población, como son el encarecimiento de la atención de Salud y el transporte según la evolución del Índice de Precios al Consumo (Melgar y Villalobos, 1986). En dicho sentido, debe mencionarse el descenso del número de socios en el sistema mutual de atención médica; de allí que surgieran nuevas formas de atención médica, tales como policlínicas barriales ("servicios de salud popular"), en las zonas periféricas de la ciudad que intentaron al menos paliar en forma circunstancial la falta de cobertura sanitaria de los sectores desprotegidos (CLAEH, 1982).

En otro sentido, la problemática de la mortalidad infantil, como indicador privilegiado tradicionalmente del nivel de vida de la población, permite ilustrar para el caso uruguayo algunas peculiaridades interesantes.

Por un lado, importa destacar que el país realizó un progreso importante al bajar los índices de mortalidad infantil en el período 1978-83, donde descendieron de 48 a 28 por mil. Esto sigue luego de veinte años en que los avances en esta materia fueron mínimos y el país perdió su posición privilegiada que había tenido en el continente en la década del 50. Entre 1984 y 1985 se produce un pequeño aumento de la mortalidad infantil, que según las últimas cifras surgidas en 1987 ha vuelto a descender. Esto ha sido interpretado como una consecuencia de la

crisis socioeconómica de 1982-83, y que posteriormente el gobierno democrático logra revertir a partir de 1986. De todas formas, el importante descenso ocurrido en el período 1978-1983, ha sido atribuido a factores tales como el aumento del nivel educativo de las madres (derivado de la expansión de la educación secundaria en los 60), y a las mejoras nutricionales y de cobertura asistencial que alcanzaron a determinados sectores de la población (Terra y Hopenhayn, op. cit.).

Sin embargo, otra perspectiva y forma de analizar el problema de la mortalidad infantil y en definitiva mejorar su validez como indicador representativo de la heterogeneidad social, es examinar las tasas diferenciales según nivel de instrucción de la madre, tipo de nacimiento y localización geográfica.

En tal sentido, apuntan las recientes tabulaciones presentadas por CEPAL (op. cit., 1987), donde surge claramente que las tasas de mortalidad para bebés con madres sin educación o con nivel escolar primario, son dos y tres veces superiores al promedio de Montevideo.

Por otra parte, la tasa para nacimientos de tipo ilegítimo -que alcanzan a una cuarta parte del total de nacimientos de Montevideo-, es de 61 por mil, o sea el doble que la tasa promedial. Esto significa que los niños nacidos en contextos de privación socioeconómica y familiar, tienen el doble de posibilidades de muerte que el promedio de los niños montevideanos, y el triple que aquellos nacidos en hogares con padres de educación secundaria y mayor nivel socioeconómico.

En síntesis, la reseña de los principales indicadores disponibles permite apreciar la magnitud del deterioro en las condiciones de vida de la población asalariada y otros grupos vulnerables como mujeres, niños y ancianos, que sufrieron el denominado "costo social" de la crisis durante los últimos diez años. Si bien puede decirse que los problemas socioeconómicos han estimulado y originado en muchos casos (club de compras, ollas populares, etc.), formas diversas de participación social durante el gobierno autoritario, dichas formas han estado condicionadas por la variada inserción y socialización anterior de los grupos poblacionales.

Por otro lado, algunos estudios de opinión pública son ilustrativos al respecto, sobre cuál es la percepción de la población acerca de la crisis. Por ejemplo, según la serie cronológica de sondeos que realiza Gallup, mientras en 1983 un 77% de la población creía en la existencia de crisis grave en el país, en 1987, la cifra disminuye al 54%, lo cual constituye todavía un índice elocuente de la magnitud de los problemas que atraviesa una parte considerable de la sociedad uruguayo.

Estos índices son concurrentes con los expresados según una Encuesta realizada en Abril de 1987 por Equipos Consultores, donde se verifica la permanencia de los problemas derivados de la crisis socioeconómica que afectan a la población más carenciada. Así, el desempleo, la inflación y la pobreza aparecen como los problemas más importantes percibidos por la población. En

definitiva, esto sugiere que en la restauración democrática, subsisten y aparecen otras demandas y desafíos para la participación social, con la irrupción de nuevos canales de expresión, anteriormente vedados por la dictadura; aunque también existen obstáculos a la participación, derivados del anterior deterioro en las condiciones de vida, de la "informalización" y pérdida de gravitación de los trabajadores asalariados y de la creciente complejidad de la Sociedad Civil en país con largos años de estancamiento.

### 3. Reflexiones sobre la participación social: del contexto autoritario al escenario democrático

El Uruguay ha sido reconocido en el contexto latinoamericano, como un país con formas importantes de participación social y política, como resultado de muchos factores entre los cuales se destacan: el alto grado de educación, socialización y urbanización de su población, el rol avanzado de su legislación social y "Estado benefactor", su alto caudal de inmigrantes europeos, etc. Lamentablemente a partir de 1973 hasta avanzados los 80, el gobierno "de facto" eliminó y obstaculizó diversos modos de participación de la población.

Sin embargo, desde los primeros indicios de reapertura democrática a partir de 1980, surgen y se multiplican diferentes formas de participación social, las cuales fueron heterogéneas en sus niveles de organización, autonomía, atomización y espontaneísmo. En algunos casos se trató de formas nucleadas alrededor de los denominados "nuevos movimientos sociales", emergentes para alcanzar necesidades básicas, mientras que en otros casos, se reactivaron formas tradicionales de participación social y política, como fue el caso de grupos sindicales y estudiantiles (Filgueira 1985).

En cualquier caso, los estudios realizados en América Latina, y en Uruguay permiten apreciar una diversidad de comportamientos grupales y de personas que reaccionan, se adaptan e insertan en la estructura social de diversas maneras, de acuerdo a sus necesidades e intereses, y a las posibilidades que el régimen político y la coyuntura determinan. Esto implica que las formas de participación surgidas en estos contextos, han tenido en su mayor parte un carácter temporal, definido por su interacción con el mundo exterior y condicionado por la naturaleza específica y concreta de la crisis en que se desenvuelven, ya que dichas formas de participación surgen como respuestas a las cambiantes condiciones de vida en que sobreviven los sectores populares latinoamericanos (Calderon, 1986).

Por otra parte, puede decirse que los tipos diferentes de participación surgidos en torno a estos "nuevos movimientos sociales", expresan nuevas relaciones y formas de inserción en la sociedad; ya que por ser internamente

heterogéneos en su significado y niveles de acción, expresan conflictos entre diferentes actores sociales, y cuestionan determinadas relaciones buscando o proponiendo alternativas distintas. De cierta forma, la búsqueda de mayor participación, intenta alcanzar en muchos casos la democratización social y económica de la población (Jelin 1986).

Desde la perspectiva teórica de articulación entre los conceptos de participación y movimientos sociales, se ha postulado que su existencia se entronca con la naturaleza contemporánea de las sociedades capitalistas. En tal sentido, se afirma que la "mercantilización" de la vida social se ha visto acompañada de procesos de "burocratización", resultantes de la intervención creciente del Estado en los diferentes niveles de la sociedad moderna. Lo anterior confluye con el proceso de "masificación cultural" que afecta a vastos sectores de población y que condiciona genuinas formas de participación social en muchos países. (Slater, 1985). En esta línea de análisis uno de los especialistas más notorios en el tema ha planteado que la participación establecida alrededor de los movimientos sociales se vincula prioritariamente con las relaciones de "consumo, comunicaciones y poder"; ya que los actores sociales tienden a movilizarse alrededor de tres objetivos básicos (Castells, 1983):

- a) Consumo colectivo, o sea demandas planteadas en relación a bienes y servicios proporcionados por el Estado y otros agentes económicos.
- b) Identidad cultural, o sea la defensa de símbolos y pautas culturalmente compartidos dentro de un ámbito específico.
- c) Poder, o sea objetivos y estrategias de movilización política, en relación al gobierno u otros organismos de control y administración.

Estas áreas de participación constituyen problemas centrales en torno a los mecanismos de oposición y conflicto, contra la masificación cultural, la burocratización y el excesivo peso o control del Estado y los agentes económicos. Sin embargo, dichas formas de participación no promueven directamente cambios estructurales en la sociedad, sino que representan "síntomas" o ejemplos de resistencia a la dominación económica, cultural y política que el Estado y las corporaciones tiene sobre distintos segmentos de la sociedad moderna. Pero en definitiva, pueden lograr un impacto considerable en la estructura social, modificando la gestión y funciones del Estado, sensibilizando a la opinión pública, y llenando "espacios" en torno a necesidades básicas (Castells op. cit.).

Finalmente, las conclusiones preliminares de estudios comparativos en diferentes contextos de participación popular en varios países del Tercer Mundo, (UNRISD 1983), sugieren pistas sobre el rol del Estado y otros actores sociales como estímulo y obstáculos a dicha participación. En efecto, del citado estudio surgen hipótesis de trabajo acerca de los siguientes aspectos:

-La intervención del Estado es mayoritariamente anti-participativa, pese a que éste tenga una política oficial declarada de promoción de la participación; ya que

el Estado no es coherente totalmente, es difuso, abriendo espacios y canales de participación, pero obstaculizando o cerrando otras formas.

-Los grupos o sectores que tradicionalmente han sido excluidos de las esferas de participación, están o han estado sometidos a controles difíciles de evadir, reforzados por valores y formas de socialización adversas.

-Los grupos y movimientos sociales enfrentan a otros actores además del Estado, que tratan de encasillarlos dentro de marcos de referencia ideológicos o culturales a fin de movilizarlos y captarlos.

-Se verifican tendencias y cambios contradictorios y procesos de diferenciación social entre los diferentes actores y movimientos sociales, que muchas veces interfieren con las pautas de mayor participación.

-El resultado de los esfuerzos participativos es indefinido, dependiendo de demasiados factores como para hacer predicciones confiables respecto a su evaluación futura, en función de coyunturas y modelos societales específicos.

En síntesis, puede afirmarse que los estudios realizados hasta el presente en el Uruguay, sobre los diferentes tipos de participación, tanto desde el ámbito de la promoción y acción social (Marsiglia, CLAEH 1982), como desde la esfera académica (Mazzei y Veiga 1985, Filgueira 1985, op. cit.), son coincidentes con estudios realizados en países de similar contexto, como Argentina (Jelin, op. cit.), y Chile (Hardy 1987 y Campero 1987). En efecto, en estos contextos durante los últimos años y aun restaurado el régimen democrático en Argentina y Uruguay,

se observa una dinámica contradictoria entre los mecanismos de exclusión e integración (participación) social. Por un lado, se han configurado procesos de segregación económica y social entre áreas y clases sociales, así como pautas de consumismo y sofisticación por ciertos sectores; por otro, se han desarrollado ámbitos de participación, ayuda mutua y solidaridad entre los sectores populares.

Estas tendencias se desarrollan en contextos de inseguridad e incertidumbre de la población respecto al futuro inmediato. Así según la Encuesta Gallup de junio de 1987, el 60% de la población de Montevideo, piensa que son necesarios al menos 10 años para salir de la crisis socioeconómica. En definitiva, pues las estrategias individuales y colectivas esgrimidas para enfrentar los desafíos de la vida cotidiana y las aspiraciones de la gente, conllevan esta dinámica entre integración, participación y exclusión social, en los ámbitos público y privado, predominando a veces una sobre otra. En tal sentido, podría suponerse que una población envejecida y con pautas tradicionalmente conservadoras como la uruguayana, privilegia mecanismos individuales antes que colectivos de integración y participación; lo cual coyunturalmente representaría un obstáculo para una genuina participación y democratización de la vida social, y constituiría un estímulo para un mayor grado de exclusión social. Pero en definitiva estos elementos son hipotéticos y únicamente el curso de los hechos sociales confirmará o no su validez.

## Referencias Bibliográficas

Calderon, F. (1986) *Los Movimientos Sociales en América Latina*. CLACSO, UNI. Buenos Aires.

Campero, G. (1987). *Entre la sobrevivencia y la acción política. Las organizaciones de pobladores en Santiago de Chile*. ILET, Santiago.

Castells, M. (1983). *The city and the grassroots*. University of California, Press., Berkeley.

CEPAL (1987). *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo*. Mimeo, Montevideo.

CINVE (1984). *La crisis uruguaya y el problema nacional*. Ed. Banda Oriental.

CLAEH (1982). *Servicios de Salud y Participación Comunitaria*. Montevideo.

Cline, N. (1977). *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico*. Ensayo ECIEL Nº4, Río de Janeiro.

Filgueira, C. (1979). *Consumo y Estilos de Desarrollo*. CEPAL. Mimeo Santiago.

Filgueira, C. (1985). *Movimientos Sociales en el Uruguay*. (Compilada). Ed. Banda Oriental.

Hardy, C. (1987). *Organizarse para vivir. Pobreza urbana y organización popular*. PET. Academia de Humanismo Cristiano, Santiago.

Jelin, E. (1985). *Los nuevos movimientos sociales*. Centro Editor de América Latina, Bs. Aires.

Lombardi, M. (1985). *La reivindicación del techo*. CIESU/Ed. Banda Oriental.

Lombardi, M. y Veiga, D. (1987). *La urbanización en los años de crisis en el Uruguay*. Informe de Investigación, Mimeo, CIESU/John Hopkins University.

Mazzei, E. y Veiga, D. (1985). *Pobreza Urbana en Montevideo*, CIESU, EBO.

Melgar, A. (1983). *Distribución del Ingreso y Asignación de recursos en el Uruguay*. CLAEH. Investigaciones N°32.

Melgar, A. (1987). *El Mercado de Trabajo en el Uruguay*. Mimeo. CINVE.

Melgar y Villalobos (1986). *La desigualdad como estrategia*. CLAEH, EBO. Montevideo.

Prates, S. y Laens, S. (1983). *La mujer en la fuerza de trabajo*, Vol. 1. GRECMU, CIESU, Acali.

Prates, S y Fortuna, J.C. (1985). *El Sector Informal en el Uruguay*. Informe de Investigación. CIESU.

Slater, D. (1985). *New Social Movements*. CEDLA (ed.). Amsterdam.

Terra, J.P. (1983) *Distribución Social del Ingreso en el Uruguay*. Cuaderno CLAEH. N°31.

Terra, J.P. y Hopenhayn (1986). *La infancia en el Uruguay 1973-1974*. CLAEH, EBO.

UNRISD (1983). *Diálogo sobre la Participación*. Ginebra, Naciones Unidas.

Veiga, D. (1987). *Reflexiones sobre la ciudad y los movimientos sociales*, en Rev. de la Facultad de Derecho y C. Sociales N°2. Montevideo.