

# **INFORME:**

# **Derechos humanos**

# **en Uruguay/1988**



SERVICIO PAZ Y JUSTICIA

Publicación del **SERVICIO  
PAZ Y JUSTICIA (URUGUAY)**  
Joaquín Requena 1642 - Tel. 4 53 01  
4 57 01  
**MONTEVIDEO - URUGUAY**

Diciembre de 1988

Se autoriza la reproducción total o  
parcial de esta publicación siempre  
que sea citada la fuente.

**AGRADECIMIENTO - El**  
Servicio Paz y Justicia quiere  
agradecer la colaboración de las  
siguientes personas en la elaboración  
de este trabajo:

Jo-Marie Burt, Elena Lascida, Pablo  
Martínez, María del Carmen Muñoz,  
María del Huerto Nari, Benjamín  
Nahoum, Margarita Navarrete,  
Alfredo Picerno, Pedro Ravela y  
Ana María Solari.

# Introducción

*Al cumplirse 40 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Servicio Paz y Justicia entiende que no puede hacerse mejor homenaje que observar nuestra realidad para ver en ella qué relación hay con el compromiso asumido por las naciones el 10 de diciembre de 1948, en la búsqueda de un mundo en paz, en el que todos los seres humanos vean respetados sus derechos fundamentales.*

*Con ese propósito hemos elaborado un informe sobre la situación de nuestro país en derechos tales como la salud, el salario, la vivienda, la alimentación y la educación, todos ellos contemplados en el capítulo de Derechos y Deberes de la Constitución vigente. Además, hemos incluido un capítulo sobre la minoridad que se refiere, entre otros asuntos, a las medidas adoptadas por el Estado para subsanar el problema de la minoridad marginada. Con respecto a los derechos civiles, se agrega una crónica sobre el recurso de referéndum en curso, para realizar un plebiscito que derogue la "Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado", tema que se relaciona con derechos tales como el de igualdad ante la ley, y que afecta la credibilidad en el orden institucional, en especial la de una de sus instituciones esenciales, como lo es la Corte Electoral.*

*Desde hace varios años, el Servicio Paz y Justicia ha sentido la necesidad de recopilar y publicar informaciones sobre la situación de los derechos humanos en nuestro país, con la finalidad de que los uruguayos pudieran evaluar, desde esta óptica, aquellos sucesos que guardan relación directa con la sociedad en la que viven. La idea era realizar un registro de las violaciones a los derechos humanos y los avances que en esta materia se registraran, tratando de que la forma como se procesaba esa información fuera, antes que nada, un reflejo de la realidad.*

*Sin embargo, una de las constataciones hechas luego de publicar periódicamente el "Sumario de Derechos Humanos en Uruguay" fue que los hechos por sí solos, extraídos del contexto que los provoca y de la compleja trama en la que tienen lugar, no alcanzan a explicar la verdadera dimensión de la violación o la vigencia del derecho referido.*

*Por otra parte, sólo en la perspectiva de un periodo de tiempo significativo era posible sacar conclusiones, tratar de encontrar causas y de promover alternativas. De allí que el Servicio haya llegado a la determinación de elaborar un informe anual sobre algunos de los derechos consagrados por la legislación vigente en nuestro país, en la medida que los conocimientos disponibles lo permitieran.*

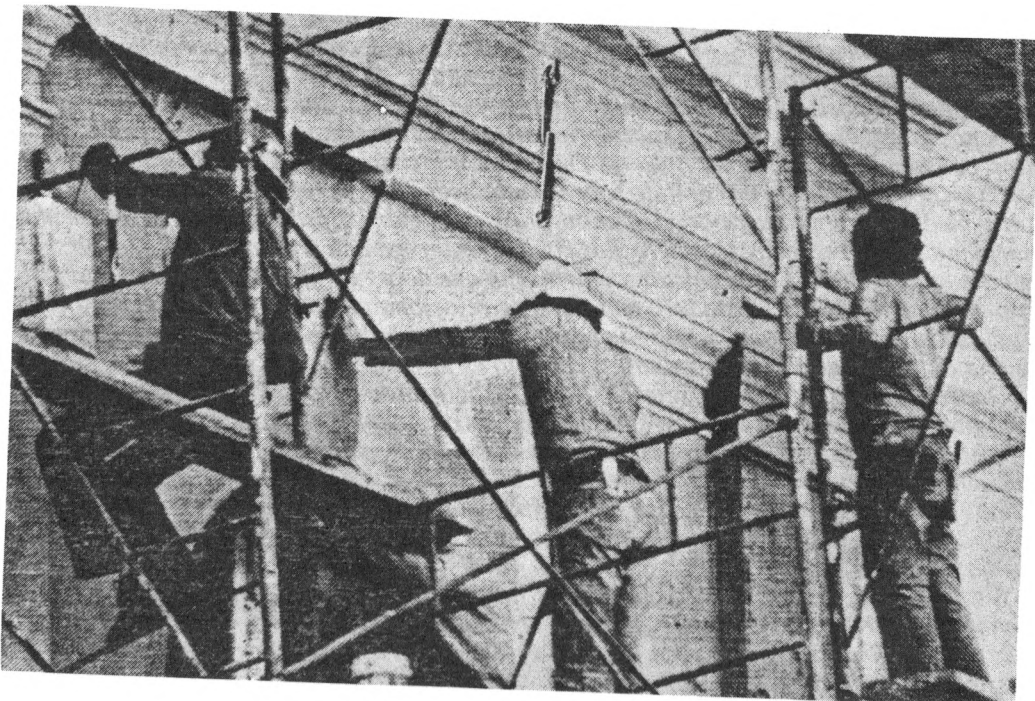
*Para eso, recurrimos a la colaboración de especialistas en cada uno de los temas, gente de confianza en el plano intelectual y ético. Este equipo aportó datos, enfoques e informaciones gracias a cuyo concurso pudimos elaborar este trabajo.*

*No se trata de un informe exhaustivo, sino de puntos de referencia para promover una reflexión, ya reclamada por muchas voces y organizaciones que exigen resolver las carencias que hoy afectan a un sector muy importante de nuestros compatriotas.*

*El eje que atraviesa toda la problemática encerrada en nuestro informe, es la situación de pobreza en que viven 1 de cada 4 uruguayos, aproximadamente, y casi la mitad de los niños del país.*

*Con esto pretendemos ubicar el problema en el centro de nuestras preocupaciones sobre la vigencia de aquellos derechos que son reconocidos por la norma jurídica pero que aún no alcanzan a un número importante de las familias uruguayas. Porque la característica más grave de la situación de pobreza es su tendencia a reproducirse, y a encerrar a quienes la padecen en una espiral, sin salida posible, mientras no se rompa el cerco impuesto por las carencias nutricionales, la educación insuficiente, y en general, la vida en condiciones infrahumanas. ■*

# Ocupación y salario



## I. Introducción

A comienzos de la presente década la economía uruguaya se vio sumida en una profunda crisis, evidenciada en el hecho de que el Producto Bruto Interno en los años 1982, 83 y 84 cayó a tasas de -9,4 %, -5,9% y -1,5% respectivamente, para posteriormente mantenerse en 1985. De esta forma, los valores correspondientes a 1984 y 1985 fueron los más bajos desde 1977.

Posteriormente el P.B.I. se recuperó en 1986 (6,3%) y 1987 (4,9%), pero, a pesar de la magnitud de estos incrementos, el crecimiento del producto se mueve aún dentro de márgenes que indican básicamente **reocupación de capacidad ociosa**.

En consonancia con esta situación, la **inversión bruta** ha crecido, pero sin superar las necesidades de reposición de capital fijo. La relación inversión/producto alcanzó en 1987 apenas a 9,7% (18,7% en 1980), por lo que los niveles de inversión resultan todavía insuficientes para asegurar un incremento sostenido de la producción.

El crecimiento del ingreso nacional alcanzado en el primer bienio de gobierno democrático expandió la demanda interna más aceleradamente que la producción, creando presiones sobre la oferta global. Esta situación

hacia peligrar el balance de pagos y los equilibrios internos, ambos sumamente relevantes en la estrategia económica del gobierno.

En consecuencia se viene aplicando desde el segundo semestre de 1987 una estrategia de “enfriamiento” de la **demanda interna** caracterizada por un conjunto de elementos contractivos. Entre éstos se destacan las elevadas tasas de interés, el mayor ritmo de devaluación, el enlentecimiento de la construcción pública, la política salarial, la captación de ahorro interno destinado a la financiación del déficit, etc.

No pudiendo ser compensada por la demanda externa, esta estrategia conduce a un enlentecimiento del ritmo de crecimiento y a un congelamiento de la participación de los trabajadores y sus familias en el ingreso nacional.

Por otra parte, el menor dinamismo se traduce en un mantenimiento de los niveles de **empleo** alcanzados, lo que implica aceptar que el 20% de la población económicamente activa continúe con graves problemas de empleo.

La política salarial disminuye en 1987 el ritmo de recuperación alcanzado, para apuntar en este año al descenso, o en el mejor de los casos y sólo para algunas ramas de actividad privada, al mantenimiento de los

niveles alcanzados.

El mejoramiento alcanzado a mediados de 1987 en los **ingresos de las familias y su distribución**, favorable principalmente a los sectores medios, se revierte en el primer semestre de 1988 cuando aún se estaba aproximadamente un 25% por debajo de los niveles de 1981 y un 40% de los correspondientes a finales de la década de los 60.

## II. El empleo

En primer lugar corresponde señalar que la **tasa de actividad** (proporción de la población de 14 y más años de edad dispuesta a trabajar, tenga o no empleo) ha experimentado un leve descenso luego del continuo aumento que había tenido en todo el país hasta comienzos de este año. Este aumento se había verificado fundamentalmente como consecuencia de la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

La tasa de actividad se sitúa para Montevideo (valores correspondientes al trimestre julio-setiembre de 1988) en 58,7% (75,5% para los hombres y 45,2% para las mujeres), en tanto que en el interior (abril-junio de 1988) alcanza al 55,7% en las capitales departamentales y 51,8% para las localidades con población entre 900 y 5000 habitantes. Los valores correspondientes a hombres y mujeres son de 74,2% y 39,9% en las capitales departamentales y de 69,7% y 34,6% en las localidades menores. No existe para este indicador, ni para las tasas de empleo y desempleo, información actualizada referida a la población rural.

La información de la Encuesta de Hogares permite estimar en aproximadamente 115.000 personas el incremento en el número de personas ocupadas ocurrido entre 1984 y 1987.

Del total de personas ocupadas un 23% aproximadamente tiene un empleo en el sector público, del cual, 61% en el Gobierno Central, 15% en las Intendencias Municipales, 2% en la Seguridad Social, 18% en las empresas públicas y 4% en los Bancos Oficiales.

Por su parte la **tasa de desempleo**—relación entre los

desocupados y la población económicamente activa—dentro de una tendencia general descendente, muestra comportamientos diferentes según la localidad de referencia, los componentes que se analicen (sexo y edad de los desocupados) o la rama de actividad considerada.

En Montevideo la tasa de desempleo, luego de un aumento a finales de 1987, ha venido descendiendo desde el trimestre diciembre 87-febrero 88 hasta alcanzar el valor mínimo de 7,76% en junio-agosto del corriente año, para elevarse nuevamente en el trimestre julio-setiembre a 8,46%.

En el interior urbano del país la tasa de desempleo permanece relativamente estable desde finales del año pasado en las capitales departamentales ( 8,62% para abril-junio ), en tanto que para las localidades menores, luego de descender sostenidamente entre setiembre de 1987 y marzo de 1988 se ha elevado significativamente en abril-junio de 1988 (8,06%) .

Si se analiza la **desocupación según el sexo y la edad** de los desocupados se observa que la mayor parte de los mismos se encuentran, en términos generales entre las mujeres y entre los jóvenes menores de 25 años.

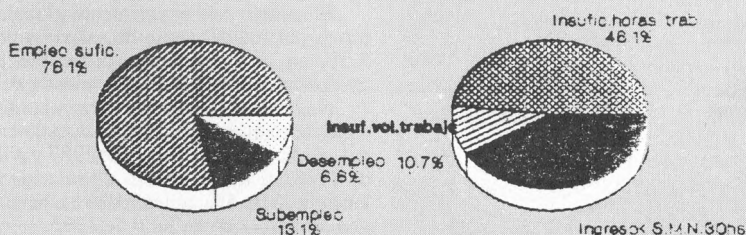
La situación antes descrita, se manifiesta como un rasgo permanente en la información de la Dirección General de Estadísticas y Censos, al punto que las tasas de desempleo juvenil y femenino continúan siendo las más altas de los distintos grupos para los que se dispone información.

En el correr del presente año, estas tasas han mostrado una desigual evolución según las localidades de referencia. Es así que la desocupación de hombres jóvenes se mantiene en los niveles de comienzo de año en Montevideo, en tanto crece en el interior. Por su parte la desocupación femenina juvenil se reduce particularmente en Montevideo, pero continúa siendo la más alta de todas.

Las tasas de desocupación femenina han reflejado el

### CUADRO 1

#### P.E.A. Situación de actividad TOTAL PAIS Primer trimestre 88



PEA (Población Económicamente Activa)

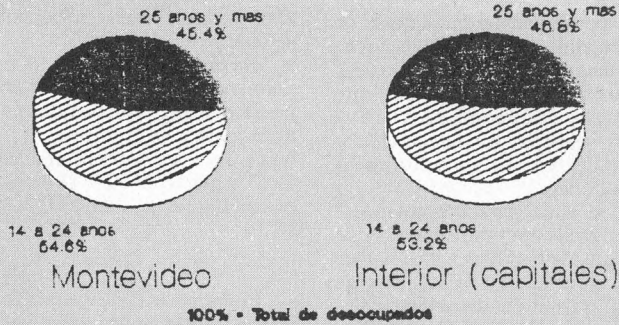
P.E.A.

Subempleados

P.E.A. = 1.300.000 personas (aprox.)

## CUADRO 2

### Desocupación Según edad Julio-set. (Mont.) y abril (int.)



crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en tanto las correspondientes a los jóvenes repercuten en la importancia de aquellos que buscan empleo por primera vez en el total de desocupados.

Entre las distintas ramas de actividad, el comercio, la industria manufacturera y la construcción continuaban mostrando las tasas de desempleo (desocupados propiamente dichos y en seguro de paro) más elevadas en Montevideo (8,0%; 7,9% y 8,0% respectivamente) para julio-setiembre de este año. En el interior del país es en la construcción donde se presenta la mayor tasa de desocupación tanto en las capitales departamentales (10,8%), como en las localidades menores (8,77%), según la información correspondiente a abril-junio.

En relación a los componentes de la desocupación, si bien el grueso corresponde a los desocupados propiamente dichos, se observa una mayor incidencia en el total de desocupados en las capitales del interior de los traba-

jadores en seguro de paro.

Por su parte el **pluriempleo** continúa siendo un fenómeno social extendido, particularmente en Montevideo, donde alcanzan a 12% de la P.E.A (Población Económicamente Activa) (julio-setiembre de este año) las personas con dos o más empleos. En el interior este grupo de personas significaba, en abril-julio, el 6,8% y el 6,4% de la P.E.A. correspondiente a capitales y localidades menores respectivamente.

Para terminar digamos que el **subempleo** (personas que teniendo empleo buscan o aceptarían otro empleo) alcanzaba al 13,1% de la P.E.A. en el primer semestre de 1988, correspondiendo la mayor parte a personas que trabajan menos de 30 horas semanales y deseaban trabajar más y personas que percibían una remuneración inferior al equivalente del salario mínimo nacional. La condición de subempleo, al igual que la de desempleo afecta también más fuertemente a los jóvenes y a las mujeres.

Al considerar conjuntamente la información referida al desempleo y al subempleo, podemos concluir que, a pesar de la mejoría ocurrida en los últimos años, el 20% de la población económicamente activa tiene problemas derivados de la falta de empleo.

### III. Los ingresos

El **salario real** experimentó globalmente (medido a través del índice medio de salarios) un incremento del 5,5% en el cuatrimestre diciembre 87-marzo 88 en comparación con igual cuatrimestre del año anterior.

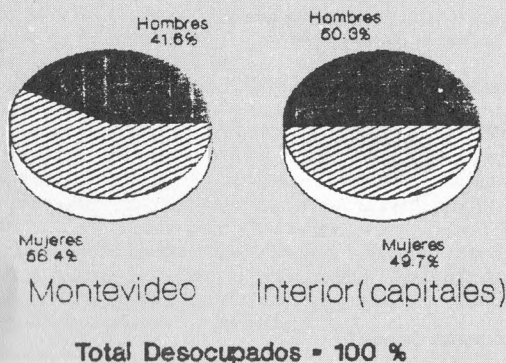
No obstante, luego de marzo y confirmando el entencimiento que se había manifestado en la recuperación del salario real en el correr de 1987 y primer cuatrimestre de 1988, el índice medio de salarios reales descendiendo hasta julio un 5%, ubicándose así en este último mes en similar nivel que en julio de 1987.

Las pautas salariales fijadas por el gobierno y el aumento de la tasa inflacionaria condicionan fuertemente la evolución del salario real.

La evolución del poder de compra de los salarios por sector de actividad continúa siendo desigual tal como

## CUADRO 3

### Desocupación Según sexo Julio-set. (Mont.) y abril-junio (int.)



## CUADRO 4

Montevideo: Índice de Ingresos Familiares por quintiles (\*)  
Base primer semestre de 1984 = 100

Familias	1984	1985	1986	1987	1988
0-20	100,0	90,1	99,5	121,7	134,3
20-40	100,0	89,7	102,7	123,3	137,3
40-60	100,0	91,7	104,0	124,8	141,3
60-80	100,0	94,3	104,8	126,0	145,6
80-100	100,0	98,3	101,6	118,2	141,5
Total	100,0	95,0	102,7	121,7	

(\*) Información correspondiente al primer semestre de cada año

Fuente: Elaborado por U.C.A. -CLAEH

puede observarse en el gráfico correspondiente.

A pesar de la recuperación del índice medio de salarios reales operada en lo que va del gobierno democrático, los niveles alcanzados representan un 60% de los vigentes veinte años atrás.

La distribución del ingreso familiar había mostrado en 1986 una leve mejoría en beneficio de los sectores medios, en tanto continuaban perdiendo participación las familias más pobres. En 1987 continuó la tendencia redistributiva en beneficio de las capas medias, alcanzando también al 20% de familias más pobres.

La información correspondiente al primer semestre del corriente año muestra una reversión de las tendencias manifestadas en el bienio anterior.

Es así que en tanto que en el segundo trimestre de 1987 el quintil (20% de las familias) más pobre captaba el 6,31% de los ingresos, en el primer semestre capta el 5,87%. Por su parte el quintil más rico se apropiaba del 43,9% del ingreso, en el primer semestre de este año se apropia del 46,5%.

En cuanto a la evolución de los ingresos absolutos de las familias, en 1986 se observó un aumento de los ingresos de los sectores medios y medios altos, tendencia que continuó en el correr de 1987 y primer semestre de 1988, acompañándose de un crecimiento en las familias más pobres y más ricas.

No obstante este crecimiento no ha sido similar para los distintos quintiles, pues si se considera como base el primer semestre de 1984, en el primer semestre del año en curso el aumento acumulado de ingreso es del 34,3% en el quintil más pobre y del 41,5% en el quintil más rico. En particular este fenómeno se verifica al comparar los primeros semestres de 1987 y 1988.

Resulta claro que el aumento del ingreso ha sido desigualmente distribuido entre las familias, apropiándose aquellas de mayores ingresos de una proporción mayor del mismo.

De acuerdo a la metodología desarrollada por Altimir para la determinación de niveles de pobreza, puede estimarse que en el primer semestre de este año aproximadamente un 25% de las familias tenían un nivel de ingresos que las ubicaban por debajo de la línea de pobreza.

En un documento preparado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS),\* el nivel de "pobreza absoluta" correspondía a 2,5 salarios mínimos nacionales por núcleo familiar, y el de "indigencia" a 1,25 salarios mínimos nacionales. Allí se establecía que, en 1986, había 740.875 personas en nuestro país (el 25% de la población) que se encontraba en situación de pobreza absoluta, y 355.620 personas (el 12%) en situación de indigencia.■

\* Proyecto Uruguay: Políticas públicas y desarrollo social - CEPAL - abril 1988

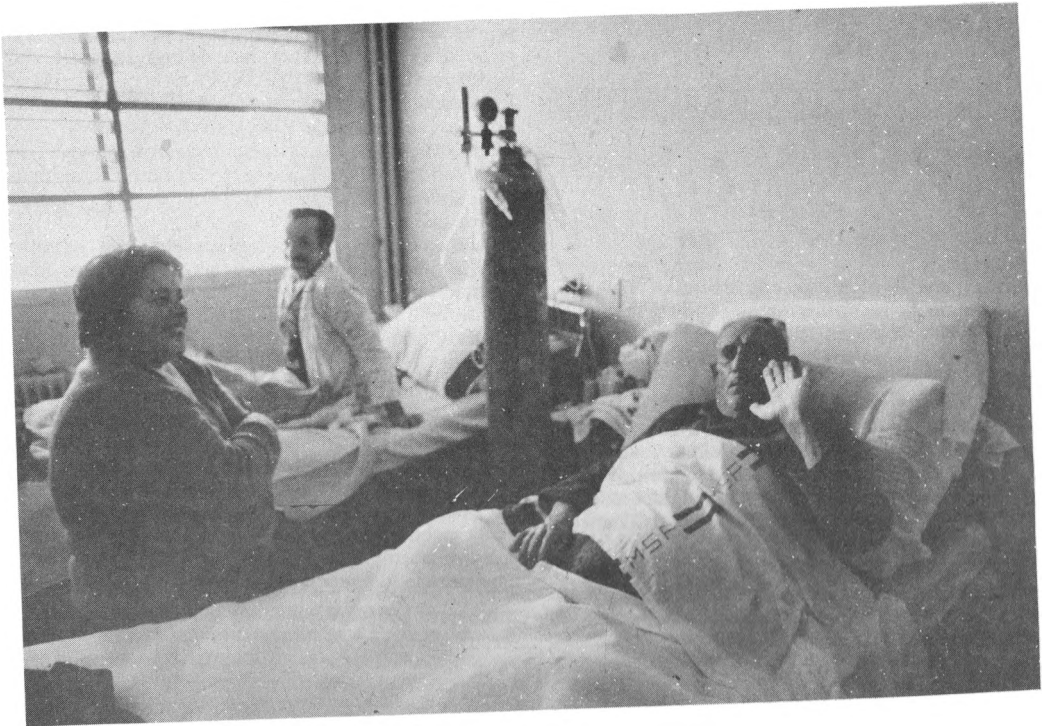
## CUADRO 5

MONTEVIDEO: Distribución de ingresos familiares totales (en % de ingreso)

FAMILIAS	1984 1er. sem.	1985 1er. sem.	1986 1er. sem.	1987 1er. trim.	1987 2o. trim.	1988 1er. sem.
-5	0,85	0,86	0,78	0,69	1,01	0,91
10	2,27	2,20	2,15	2,03	2,50	2,31
20	3,72	3,48	3,65	3,63	3,81	3,56
30	4,72	4,43	4,71	4,72	4,82	4,54
40	5,75	5,45	5,77	5,80	5,88	5,57
50	6,89	6,61	6,96	7,01	7,10	6,75
60	8,26	8,01	8,39	8,43	8,56	8,18
70	9,99	9,82	10,17	10,21	10,42	10,03
80	12,37	12,36	12,63	12,66	12,98	12,62
90	16,20	16,53	17,56	16,53	16,97	16,81
100	29,83	31,11	28,01	28,98	26,96	29,64
+5	19,03	19,86	18,03	18,04	15,88	18,32

fuente: U.C.A. - CLAEH

# Salud



Entre los 30 artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se encuentran el derecho a la seguridad social y a la salud que se expresa en el artículo 25 que dice: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social".

Puede afirmarse en consecuencia que la salud es un derecho inalienable y su protección efectiva compromete la responsabilidad del Estado, de la comunidad y de los individuos.

Concebir la salud como un derecho social implica crear y garantizar las condiciones de su ejercicio efectivo por parte de todos los habitantes en igualdad de oportunidades.

Para que esto sea posible es imprescindible independizar la accesibilidad a los servicios de salud de las condiciones socio-económicas de los usuarios. Esta alternativa no se concilia con un Estado paternalista que toma a su cargo la salud de los indigentes, brindando servicios insuficientes en calidad y cantidad y de orientación exclusivamente curativa. Tampoco concuerda con la racionalidad empresarial de los efectores privados, donde la prestación de servicios también curativos está ligada a la rentabilidad quedando al alcance de los que disponen para pagarla, como sucede en el Uruguay. Entender la salud como derecho social pasa necesariamente por asumir una fórmula de organización social de todos los servicios de salud con financiamiento colectivo y prestación unificada de servicios médicos y afines. Las prestaciones de salud deben considerarse un servicio social.



## El derecho a la salud en el orden jurídico vigente

En el Uruguay actual desde el punto de vista jurídico la salud no cuenta con una norma programática que comprometa la realización de cambios estructurales. El derecho social a la salud no está consagrado formalmente en el orden jurídico vigente, ya que el artículo 44 de la Constitución del Uruguay establece solamente un deber para los habitantes pero no compromete la responsabilidad social en la organización y mantenimiento de las estructuras que permitan cumplirlo, excepto en la situación de indigencia.

Esta carencia no es una omisión formal sino la expresión de un marco normativo afiliado a un modelo tradicional, liberal y desigualitario.

El artículo 44 de la Constitución de 1967 expresa: "El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país.

Todos los habitantes tienen el deber de cuidar de su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad.

El Estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes".

El artículo 67, de carácter programático, desarrolla los principios de la seguridad social. También existen otras disposiciones que se relacionan con la salud, como el artículo 7 que garantiza a todos los habitantes el derecho a ser protegidos en el goce de la vida y seguridad; el 41 que consagra la protección de la integridad de la infancia y la juventud; el 45 que garantiza el derecho a vivienda decorosa, encomendando a la ley asegurar vivienda higiénica y económica; el 46 que compromete al Estado a brindar asilo a indigentes o carentes de recursos suficientes; el 47 que establece la responsabilidad del Estado en el combate de vicios sociales; el 54 que consagra el derecho a la higiene en el trabajo; el 66 que

encomienda a la ley reglamentar la intervención del Estado en el mantenimiento de la higiene escolar. Al Estado se le otorga la obligación de legislar en salud e higiene pública y de orientar las acciones normativas. A los habitantes se les impone el deber de cuidar su salud (prevención) y asistirse en caso de enfermedad (curación). Frente a este deber irrestricto el Estado sólo resulta comprometido a proporcionar gratuitamente los medios de prevención a los indigentes o carentes de recursos.

Puede interpretarse que si se es sujeto pasivo de un deber, también se tiene derecho a cumplir con él, pero la salud es una necesidad básica, un derecho inalienable del ser humano -al igual que la vivienda y la educación- por lo cual debe ser garantizado expresamente, comprometiéndose el Estado en la creación y mantenimiento de las condiciones para su efectivo ejercicio.

El deber que expresa el artículo 44, aun entendido como derecho-deber subjetivo, se mantiene en el ámbito individual y limita el esfuerzo social tendiente a hacer posible su cumplimiento, a los indigentes. Para el resto, queda librado al arbitrio de las posibilidades personales.

La solidaridad social no aparece incorporada ni se jerarquiza el interés colectivo involucrado.

## El proceso salud-enfermedad en el Uruguay

Luego de estas consideraciones de carácter general y en la necesidad de una referencia a la salud entendida como continuo salud-enfermedad determinada por el proceso económico-social y con carácter histórico, nos referiremos a algunos aspectos del proceso salud-enfermedad en el Uruguay.

## Indicadores del nivel de salud

La salud es un derecho al bienestar por lo cual no admite indicadores positivos más que los que surgen del propósito de prolongar la vida, mejorar su calidad y

INDICADORES DE SALUD	AÑO	CIFRA					
Tasa de mortalidad bruta por 1000 hab.	1987	9.7					
Esperanza de vida al nacer	1980/85	70.3					
Tasa de mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	1987	23.8					
Tasa de mortalidad materna por 1000 nacidos vivos	1987	3.8					
Tasa de mortalidad de 1-4 años por 1000 habitantes	1987	0.7					
Porcentajes de muertes por:							
Enfermedades del aparato circulatorio (390-429) CIE 9º REV.	1987	41.1%					
Tumores (140-239)	1987	22.1%					
Accidentes (F. 810-F949)	1987	4.8%					
Síntomas, signos y estados morbosos mal definidos	1987	6.1%					
ESPERANZA DE VIDA AL NACER - URUGUAY 1957-1985							
AÑO	1957	1957/61	1962/66	1967/71	1972/76	1977/81	1981/85
SEXO							
Hombres	64.3	65.6	67.9	69.4	70.6	71.9	73.7
Mujeres	70	70	73.1	74.3	75	75.6	76.1

FIG. 1

obtener un crecimiento y desarrollo armónico de las personas.

Por lo cual como indicadores positivos nos referiremos a la esperanza de vida al nacer y a la natalidad y como indicadores negativos, a los que se refieren al desajuste en relación a factores ambientales, frente a los cuales el organismo no presenta mecanismos de adaptación suficientes.

Nos referimos entonces fundamentalmente a la mortalidad y la morbilidad. Es necesario tener presente que los datos proporcionados por instituciones oficiales se refieren en general a datos globales de toda la población sin reconocer los distintos estratos sociales y las consiguientes desigualdades que nuestro país alberga.

Tampoco se hará referencia en esta presentación a la situación de vivienda, saneamiento, alimentación, recreación, educación, vestimenta, seguridad social, trabajo y libertades humanas, que son componentes básicos indispensables en el estudio del nivel de salud, pero que serán objeto de otros estudios.

#### a) Esperanza de vida

Se define como la estimación teórica de los años que va a vivir una población sometida a los riesgos de mortalidad y natalidad existentes en el momento del cálculo. En Uruguay si analizamos las cifras desde 1957 no se observa un aumento significativo acorde a los avances científicos y tecnológicos, como ha ocurrido en otros países latinoamericanos, como Costa Rica y Cuba (figura N° 1).

La natalidad (número de nacidos vivos por cada 1000 habitantes) muestra una tendencia descendente desde 1882 que es más marcada hasta 1945, luego se observa un moderado aumento hasta 1954 desde donde se inicia un nuevo y sostenido descenso (figura N° 2).

Como consecuencia de este descenso la tasa de crecimiento vegetativo anual nos ubica en el lugar más bajo de América Latina con cifras que en 1975 eran de

1,2%, pero entre ese año y 1987 descienden a 0,8%. A este descenso contribuye también un leve aumento de la tasa de mortalidad en los últimos años. Si agregamos el incesante empuje emigratorio, la estimación del crecimiento global desciende a un 0,4% anual.

Crecimiento neto 1963-75: 216.400  
1976-85: 139.000

Emigración neta 1963-75: 207.300  
1976-85: 130.900

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos

#### b) Mortalidad

La mortalidad general expresa el número de fallecidos por 1000 habitantes. Este índice se ha mantenido estacionario en el Uruguay desde 1940 a la fecha (figura N° 3). Desde 1950 a la fecha puede observarse una leve tendencia al aumento.

Los adelantos en métodos de diagnóstico y tratamiento no han logrado descender estas cifras, seguramente por causar impacto a nivel individual más que social y porque la accesibilidad de servicios y las condiciones de vida de la población se mantienen sin cambios significativos. Es importante tener en cuenta que luego de la década de los 50 aparecen los antibióticos para el tratamiento de las enfermedades infecciosas, la diálisis renal, la cirugía cardíaca, etcétera, que han logrado prolongar la vida de los enfermos crónicos pero no han tenido un impacto social que se exprese en un descenso de la mortalidad general del país. Si se compara nuestro índice de mortalidad (9,7 por mil habitantes para el año 1987) con países como Costa Rica y Cuba que tienen una mortalidad de 4, 6 y 5,5 por mil habitantes, respectivamente, concluimos que nuestras cifras son aún elevadas. De acuerdo a la encuesta familiar de salud (EFS) realizada por el Ministerio de Salud Pública (MSP) en 1982,

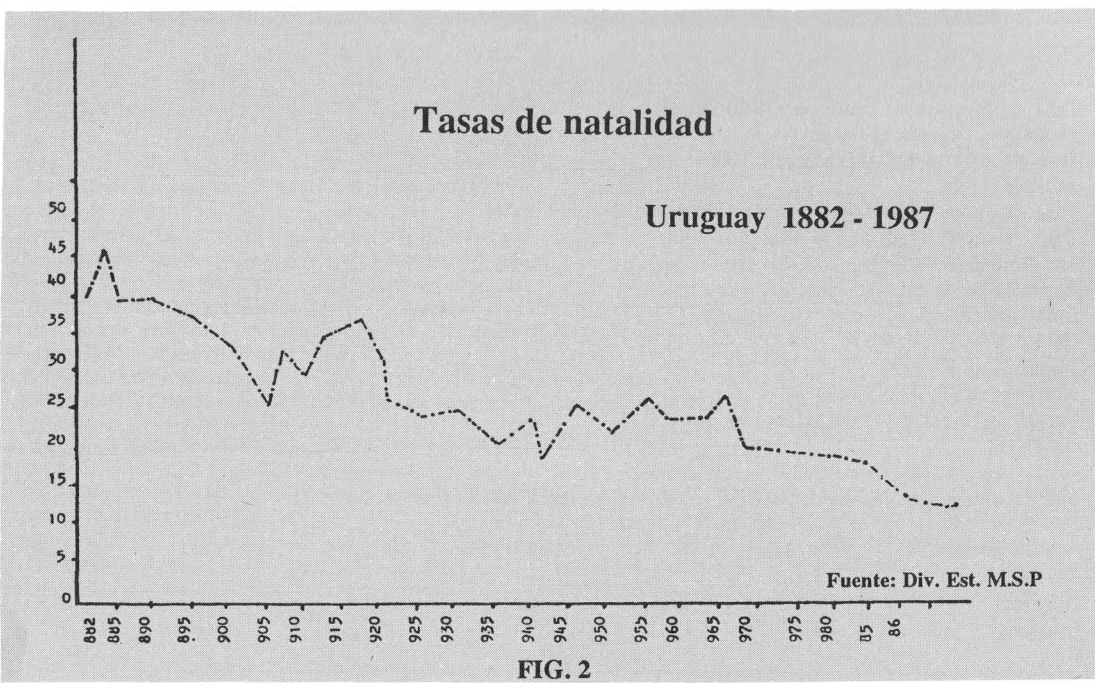
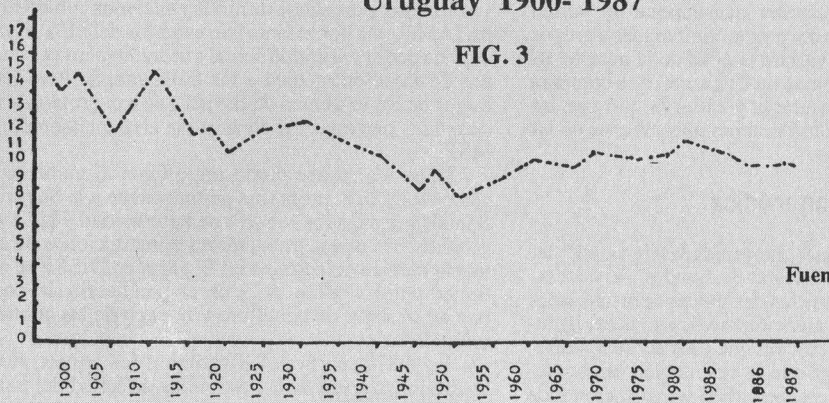


FIG. 2

## Mortalidad General

Uruguay 1900-1987

FIG. 3



Fuente: Div. Est. M.S.P

la mortalidad declarada es mayor en los sectores de menores ingresos económicos, siendo la hospitalización previa a la muerte también menor en dicho sector.

En cuanto a las causas de mortalidad general son por su orden: enfermedad del espectro circulatorio 41,1%, tumores malignos 22,1% y accidentes 4,8%. (Datos para 1987 de la División Estadística del MSP).

Este perfil se mantiene constante desde hace dos décadas. Según estudios de OPS/OMS, y trabajos de Dicancro-Sarue existe en el Uruguay un 20% de muertes evitables por enfermedades cardiovasculares y un 15% por tumores, y que las cifras de mortalidad elevadas no se justifican por la población envejecida ni por la sobrevivencia conquistada.

### c) Mortalidad infantil

La mortalidad de niños menores de un año cada 1000 nacidos vivos, se considera un buen indicador del nivel de salud, por la mayor susceptibilidad de ese grupo etario a las condiciones adversas del medio.

Del análisis de la evolución de estas cifras desde fines de siglo pasado, se observa una tendencia al descenso con dos puntos de inflexión destacados; en 1946, año de creación de Asignaciones Familiares y el comienzo del uso de antibióticos para el tratamiento de las enfermedades infecciosas y en 1977 cuando se implanta en el país el certificado de nacido vivo que mejora el registro de nacimientos, aumentando el denominador de la tasa. (figura N° 4).

Si observamos las tasas en diferentes zonas de Montevideo contrastan cifras bajas en barrios como Punta Carretas (4 por mil) con barrios como el Centro (73,9 por mil).

Coexisten en la misma ciudad, áreas con cifras similares a la India con otras zonas cuyas cifras son parangonables a países europeos como Bélgica (figura N° 5). Si comparamos las cifras de mortalidad infantil por zonas del año 1984 con las del año 1985 se observan cambios en las zonas, pero manteniendo grandes desigualdades. Estas cifras aumentan considerablemente cuando se analizan las muertes de los niños asistidos en dependencias del MSP y del Hospital de Clínicas (figura N° 6).

De acuerdo a estudios realizados por el MSP los nacidos en establecimientos del MSP tienen una morta-

lidad infantil de 56 por mil mientras que los nacidos en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) tienen una mortalidad infantil de 13 por mil.

El componente no natal de la mortalidad infantil que puede considerarse como indicador de la calidad de atención obstétrica durante el embarazo, atención del parto y del recién nacido, presenta cifras de 14,3 por mil para 1987.

La mortalidad posneonatal que expresa las condiciones ambientales y el nivel socio-económico en el que vive el niño hasta el año de vida es de 9,5 para el mismo año.

Según el Departamento de Estadísticas del MSP para 1982 se esperaba un descenso de la mortalidad infantil a cifras de 24 por mil, que recién 6 años después y con la implantación de políticas sociales de ayuda a los sectores más desprotegidos, han sido alcanzadas.

En cuanto a las causas de mortalidad infantil los primeros lugares los ocupan los traumatismos del nacimiento 26,5%, las patologías congénitas 15,3%, otras causas 11,5%, desnutrición 6,1%. Pero si consideramos los niños mayores de 28 días, la desnutrición y las infecciones respiratorias agudas ocupan el segundo y tercer lugar (figura N° 7).

De los embarazos, sólo el 62% fue controlado por médicos según datos de la EFS y las embarazadas no controladas pertenecen al tercio de menores ingresos. El parto se realiza en un 95% en forma institucionalizada siendo los sectores de menores ingresos atendidos en dependencias del MSP.

La información referida a usuarios del MSP debe relacionarse con la situación económica de esas personas, si tenemos en cuenta que el MSP otorga carné que asistencia a las personas que tienen menos de 1.78 salarios mínimos (US\$ 132) y lo otorga a 722.443 personas, el 24,5% de los uruguayos. Podemos afirmar que la cuarta parte de la población ve afectada su salud por sus malas condiciones de vida.

En cuanto a la morbilidad (enfermedad) no hay estadísticas confiables pues sólo se registran parcialmente los egresos de los hospitales públicos que muestran como primera causa de egresos las enfermedades cardiovasculares y respiratorias.

Teniendo en cuenta que los asistidos por el MSP

pertencen al grupo de población de menores ingresos sería importante contar con otros datos como porcentajes de reingreso, abandono de tratamiento al alta y también mortalidad de los usuarios del MSP. De esta última información podemos suponer que aunque no varíen sustancialmente las tasas de muerte comparadas a grupos de mayores ingresos, sí variará la edad de la muerte, tal como lo demuestran trabajos de C. Laurell que compara la mortalidad por grupo etario y observa que por las mismas causas de muerte se mueren más jóvenes de las clases sociales más bajas.

## Cobertura de atención médica

Si bien las desiguales "oportunidades de salud" derivan de "oportunidades de vidas desiguales", es necesario también tener en cuenta las desiguales oportunidades de acceso a servicios de atención médica y las desigualdades en la calidad de atención que esos servicios ofrecen. De más está señalar que la orientación eminentemente curativa está presente en todas las instituciones de atención médica, sean ellas públicas o privadas, pero la escasez de medios de las instituciones públicas destinadas a los sectores más carenciados que necesitarían más recursos para que la atención fuera equitativa, es cada día una realidad más alarmante.

Según datos de la EFS del año 1982, un 20% de la población carecía de cobertura de atención médica. De ese porcentaje un 14% correspondía a Montevideo y un 25% a los otros departamentos. De ese 20%, un 8% pertenece al sector de ingresos altos y un 12% al sector de menores ingresos. Esto significa que 360.000 personas de muy bajos ingresos no son cubiertas por estos servicios. Estas personas viven en el cinturón de las ciudades y en áreas rurales por lo cual a las dificultades de acceso económico se agregan dificultades culturales, geográficas y de transporte.

Desde el punto de vista institucional la asistencia por sectores es de 44.5% el sector mutual, 35.5% el sector público y 20% sin asistencia declarada.

Del 35.5% de la población total que cubre el sector público, el MSP es el principal prestatario, brindando atención a un 25% de la población. En el interior del país el MSP es el prestatario, mientras que las IAMC lo son en Montevideo.

Seguramente estos porcentajes se han modificado pues entre los años 1983-1986 se señala una baja de 33.000 afiliados a las IAMC en Montevideo. Si se analiza la cobertura institucional por grupos de edades se observa un menor porcentaje de niños y ancianos cubiertos por las IAMC, que por lo tanto son usuarios del MSP. Esto se explica por la seguridad social que incluye las prestaciones de atención médica a los trabajadores. Pero justamente en los extremos de la vida que son grupos de más riesgo las personas deben asistir en dependencias del MSP.

Debe registrarse como importante el aumento del gasto en DISSE, programa perteneciente a la Seguridad Social, que paga los seguros de enfermedad y las cuotas de afiliación de los trabajadores a instituciones de asistencia médica colectivizada. El gasto en DISSE se multiplicó por 4.5 desde 1973, correspondiendo sin duda a una ampliación de cobertura y al pago de las cuotas de mutualistas.

En 1987 (a partir de la Rendición de Cuentas) se creó la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), como un organismo desconcentrado, dependiente del MSP, con el cometido de administrar los servicios propios del MSP, y coordinar con los demás servicios médicos de la administración pública.

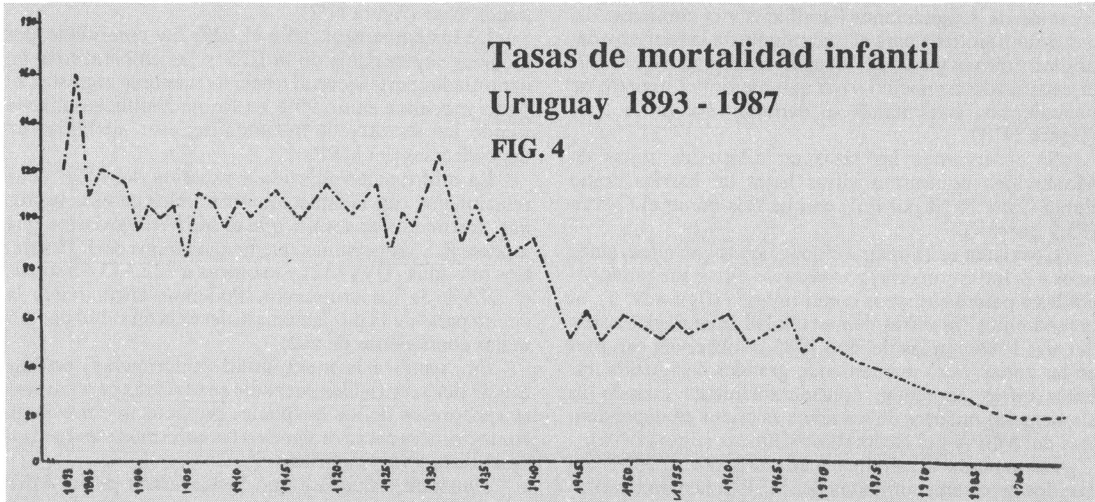
También fueron creados los cargos de "médico de familia", con el objetivo de transformar el modelo de atención asistencialista en un modelo que enfatice la prevención. Esto se está realizando solamente en una experiencia piloto, ubicada en la zona de cobertura del Centro de Salud Cerrito Norte. Vale decir, que de los nueve centros de salud de Montevideo, sólo uno cuenta con la aplicación del concepto "médico de familia".

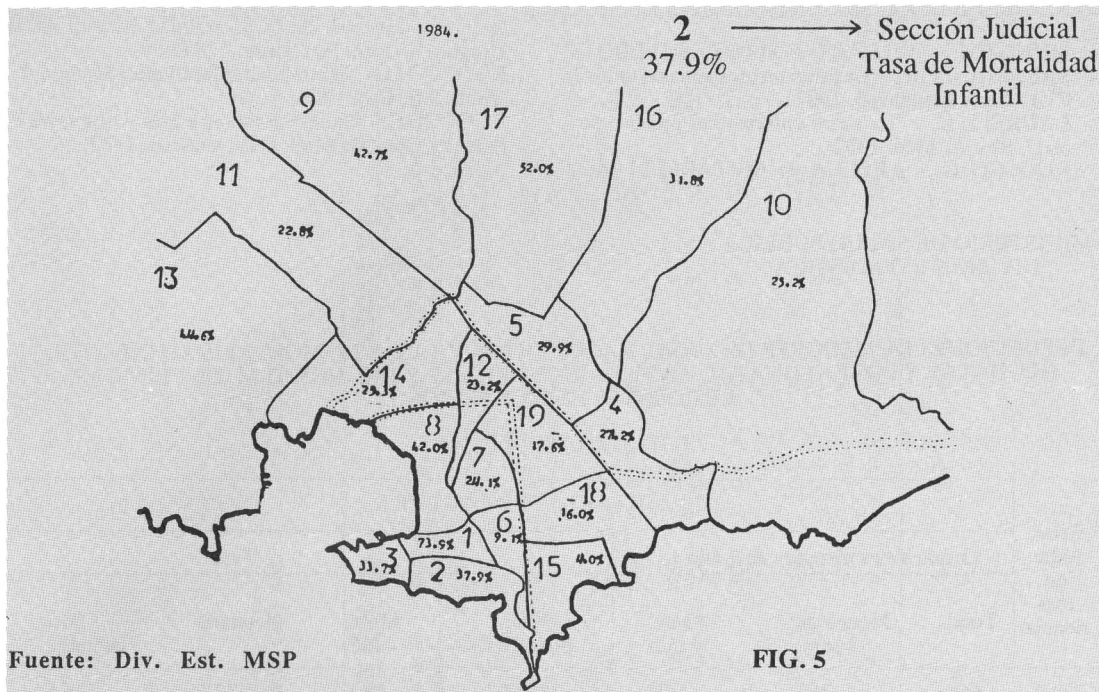
En los Centros de APS se están desarrollando programas destinados a disminuir la prevalencia de diarreas infantiles (durante el verano) y de enfermedades respiratorias (en el invierno), a través de programas de inmunización, rehidratación oral y de educación a las madres.

## Distribución de los recursos de salud

Los recursos de salud tanto económicos, como físicos o humanos tienden a concentrarse en áreas urbanas y a servir a sectores de mayores ingresos.

Las desigualdades al interior de un país atentan





contra el derecho de todo ciudadano a la protección y recuperación de su salud y son fundamentalmente desigualdades de necesidad. Por lo tanto los grupos o áreas cuyo estado de salud es peor tienen comparativamente mayores y más graves necesidades de salud insatisfechas. Sin embargo la distribución de recursos en el Uruguay aparece como inversa a las necesidades.

El gasto en salud representa el 5.3% del presupuesto nacional. Según la EFS el 7.6% del presupuesto familiar está afectado a gastos para la salud, pero si discriminamos esta cifra por tramo de ingresos, el tramo inferior (menos de N\$ 40.000) gasta 17% de su presupuesto en salud, el del tramo intermedio (de 40.000 a 120.000) el 9.4% y el de mayores ingresos (más de 120.000) el 6.3%. (Ingresos actualizados a 1988).

Si tenemos en cuenta que en el Uruguay de acuerdo a datos de la CEPAL de 1988, existe un 25% de sus habitantes en situación de pobreza absoluta que ganan menos de 2.5 salario mínimo (N\$ 80.000 - US\$ 185) y un 12% de uruguayos se encuentra en situación de indigencia con un ingreso menor a 1.25 salario mínimo (N\$ 40.000 - US\$ 96), tenemos que el 37% de la población del Uruguay no tiene recursos para acceder a un nivel de vida decoroso. Por lo tanto no accederá a un nivel de salud aceptable ni a servicios oportunos en caso de necesidad.

El gobierno prioriza la APS como estrategia para alcanzar la meta de salud para todos en el año 2000.

En declaraciones formuladas por el director de APS del MSP, Dr. Raúl Bustos, del 3/11/87, el mismo manifestó:

“La actual organización sanitaria nacional no cumple, en los hechos, los postulados básicos de la salud, en tanto el actual multisistema carente de coordinación no tiene carácter universal, no es equitativo ni tampoco es solidario. Es aspiración declarada de todas las colectividades políticas y organizaciones sociales alcanzar un sistema de salud que preste una cobertura de atención que sea universal, equitativa, integral, continua y accesible,

cuyo costo sea compatible con la capacidad general de la economía y con las necesidades específicas de los demás sectores sociales y económicos que la componen...”

Como conclusión puede expresarse que para hacer efectivo el derecho a la salud en el Uruguay es necesario que se sucedan cambios socio-económicos que beneficien a los sectores más postergados. Resulta imposible establecer un sistema equitativo de protección y cuidado de la salud, sin una reducción de las desigualdades y una redistribución del sistema de salud.

El sistema actual concede a los médicos, a la alta tecnología y a la medicalización una situación de privilegio que significa también una desviación de recursos que acentúan aún más las desigualdades, cuando no se transforman en grupos de poder que impiden cambios. ■

## Fuentes bibliográficas consultadas

- CEPAL-Naciones Unidas-Uruguay 1988. (Mimeo Seminario) 1988.
- DICANDRO - M. SARUE - “Salud en el Uruguay”. Brev. de Salud del Uruguay. 1983.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS - “Anuarios estadísticos y Anticipo censal 1985”.
- DIVISION ESTADISTICA M.S.P. Estadísticos vitales - 1987.
- EMANUEL DE KADT - “Participación de la comunidad para la salud” - ILPES Bol. N° 14. 1982.
- EBOLE, O. y col. “Estudios epidemiológicos del Estado Sanitario del Uruguay”. S.M.U. Acción Sindical, 1972.
- MARGOLIS E. - PIAZZA N. - “Estudio de las características de la atención médica en el Uruguay” - Pub.

- para OPS/OMS. 1984.
- MUNOZ M. J. - VILLARI - PORTO L. - RIVERO G.
  - SALAMANO R. - "La salud un problema de todos". CUI - Serie Estudios 5. 1987.
  - LAURELL C. - "La salud-enfermedad proceso social". Rev. E. Méd. 1982.
  - RUOCCO G. - ABELLA de MUTARELLI M. -

- "Algunos aspectos de la Mortalidad Infantil en el Uruguay" - Jorn. Ped. Urug. - 1975.
- RUOCCO G. - "Mortalidad infantil en el Uruguay" - Arch. Soc. Ped. 1964.
- RUOCCO G. - "Salud Pública en cifras - Uruguay/87" - Pub. del Dpto. de Med. Prev. y social, 1987.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA  
DIVISION ESTADISTICA

DEFUNCIONES DE MENORES DE 1 AÑO, NACIMIENTOS Y TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL,  
NEONATAL Y POST NEONATAL, EN USUARIOS DEL MSP Y DEL HOSPITAL DE CLINICAS,  
RESIDENTES EN MONTEVIDEO

TOTAL AÑOS 1984-1985

Secc. Judic. de resi- dencia	Bienio 1984-1985						
	Defunciones menores de 1 año			Naci- mientos	Tasa		
	Total	Menos de 4 sem.	4 sem. y más		Mort. Inf.	Neonatal	Post neonatal
Total	668	368	300	11.300	59.1	32.6	26.5
01	11	7	4	77	142.9 (1)	90.9	52.0
02	20	8	12	322	62.1	24.8	37.3
03	23	10	13	303	75.9	33.0	42.9
04	39	22	17	618	63.1	35.6	27.5
05	32	25	7	641	49.9	39.0	10.9
06	8	4	4	400	20.0	10.0	10.0
07	19	11	8	350	54.3	31.4	22.9
08	13	6	7	211	61.6	28.4	33.2
09	54	29	25	703	76.8	41.2	35.6
10	62	29	33	988	62.7	29.3	33.4
11	26	17	9	603	43.1	28.2	14.9
12	9	6	3	227	39.6	26.4	13.2
13	117	63	54	1.554	75.3	40.5	34.8
14	23	9	14	660	34.8	13.6	21.2
15	8	5	3	190	42.1	26.3	15.8
16	84	46	38	2.062	40.7	22.3	18.4
17	95	56	40	1.038	92.5	54.0	38.5
18	10	5	5	189	52.9(2)	26.5	26.4
19	14	10	4	164	85.4(3)	61.0	24.4

NOTA: (1) Sección Judicial 1ª

Consideramos que el nivel de esta tasa no debe ser interpretado como expresando el verdadero nivel de riesgo de Mortalidad Infantil de esa zona, por cuanto la tasa está basada en solo 77 nacimientos y 11 defunciones en 2 años; ratifica este criterio el hecho de que en 1984 la tasa de esta sección fue de 250.0 (36 nacimientos y 9 defunciones) mientras que en 1985 la tasa cayó abruptamente a 48.8 (41 nacimientos y 2 defunciones)

No obstante, debe señalarse que en esa zona céntrica, donde reside escasa población estable, las defunciones de 1984 se originaron principalmente entre familias que habitaban pensiones, con bajo nivel socioeconómico, y presunto alto nivel de riesgo.

(2) (3) Secc. Judiciales 18 y 19 Un criterio similar cabe considerar respecto de las secciones judiciales 18 y 19 donde en ambos años se produjeron menos de 200 nacimientos y 10 y 14 defunciones respectivamente.

FIG. 6

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA  
DIVISION ESTADISTICA

PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE EN MENORES DE 1 AÑO  
URUGUAY - 1987

CAUSA	MENORES DE 1 AÑO				MENORES DE 28 DIAS				28 DIAS Y MAS			
	Defun- ciones	Nº de orden	% sobre el total respectivo	Tasa	Defun- ciones	Nº de orden	% sobre el total respectivo	Tasa	Defun- ciones	Nº de orden	% sobre el total respectivo	Tasa
	1275	100.0	238	770	100.0	14.3	505	100.0	9.5			
TODAS LAS CAUSAS	1275	100.0	238	770	100.0	14.3	505	100.0	9.5			
Traumatismos del nacimiento, afecciones anóxicas e hipóxicas y otros trastornos del feto o R.N. (767-770)	338	1	26.5	330	1	42.9	8	1.6	0.1			
Anomalías congénitas (740-759)	195	2	15.3	111	4	14.4	84	16.6	1.6			
Las demás causas de la mortalidad perinatal (760, 764, 771-779)	147	3	11.5	141	2	18.3	6	1.2	0.1			
Inanuidad (765)	118	4	9.3	117	3	15.2	1	0.2	0.0			
Desnutrición y otras deficiencias de la nutrición (260-269)	78	5	6.1	6	7	0.8	72	14.3	1.3			
Infecciones respiratorias agudas y (excepto influenza) neumonía y bronquitis (460-466; 480-486; 490)	71	6	5.6	14	5	1.8	57	11.3	1.1			
Septicemia (038)	24	7	1.9	7	6	0.9	17	3.4	0.3			
Infecciones intestinales (008-009)	23	8	1.8	-	-	-	23	4.5	0.4			
Enf. inflamatorias del sistema nervioso central (320-326)	19	9	1.5	5	8	0.6	14	2.8	0.3			
Signos, síntomas y estados morbosos mal definidos (780-799)	101	-	7.9	11	-	1.4	90	17.8	1.7			

FIG. 7

**ESTRUCTURA DE LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LA SALUD**  
(Año 1982 en %)

FUENTES INSTI- TUCIONES	Impuestos	Precios	Retención sobre retrib.	Cuotas	Proventos	Otras	Total
	PUBLICAS	24,3	3,1	1,8	0,2	0,6	0,1
PRIVADAS	0,7	34,5	3,2	23,5	2,8	5,2	69,6
TOTAL	25,0	37,6	5,0	23,7	3,4	5,3	100,0

Fuente: encuesta gasto público social BID-ECIEL-CIESU-CINVE

**COMPOSICIÓN INSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS VIGENTES EN EL SISTEMA DE SALUD DE LA POBLACIÓN RESIDENTE POR GRANDES REGIONES**

	Total	Mvdeo.	ST	Interior	Capitales Dptales.	Resto Urbano	Rural
	PUBLICO	39,0	20,6		54,0	52,8	58,3
PRIVADO	45,4	68,0		26,9	31,4	30,8	17,3
TOTAL C/ DERECHO	84,4	88,6		80,9	84,2	89,1	68,4
SIN DERECHOS	15,6	11,4		19,1	15,8	10,9	31,6
TOTAL	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IDEM anterior

**PERSONAS POR TRAMOS DE INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA SEGUN DERECHOS VIGENTES EN INSTITUCIONES DE ASISTENCIA MÉDICA (%)**  
AÑO 1983. TOTAL DEL PAÍS.

	TOTAL	D1	D2	Q2	D5	D6	Q4	D9	D10
PUBLICO	39,0	70,7	60,2	52,0	36,5	23,4	15,5	10,2	10,4
PRIVADO	45,4	12,2	19,0	29,9	47,6	59,3	71,4	80,5	82,4
TOTAL C/DERECHOS	84,4	82,9	79,2	82,0	84,1	82,7	86,9	90,7	92,7
SIN DERECHOS	15,6	17,1	20,8	18,0	15,9	17,3	13,0	9,3	7,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: IDEM anterior

De los cuadros se observa la relación que existe entre la cobertura y la distribución geográfica de la población así como las características socioeconómicas de la misma



**DEFUNCIONES DE MENORES DE UN AÑO, NEONATALES, POSTNEONATALES, PERINATALES Y  
NACIMIENTOS POR DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA DE LA MADRE  
URUGUAY - 1987**

Departamento de Residencia de la Madre	DEFUNCIONES							NACI- MIENTOS
	Menores de 1 año	Menores de 28 d.	28 días y más	Perinatales		-7días	Neonatal tardía	
				Total	Fetales			
Total	1275	770	505	994	390	604	166	53500
Artigas	42	34	8	44	13	31	3	1637
Canelones	155	86	69	102	40	62	24	6243
Cerro Largo	31	23	8	36	17	19	4	1370
Colonia	33	27	6	32	11	21	6	1829
Durazno	20	16	4	21	8	13	3	934
Flores	9	6	3	7	2	5	1	491
Florida	29	21	8	18	3	15	6	1186
Lavalleja	23	13	10	13	6	7	6	988
Maldonado	36	25	11	32	9	23	2	1770
Montevideo	545	311	234	393	164	229	82	22870
Paysandú	69	48	21	56	14	42	6	2210
Río Negro	27	15	12	20	6	14	1	976
Rivera	53	33	20	54	26	28	5	1756
Rocha	30	15	15	22	11	11	4	1159
Salto	59	37	22	54	21	33	4	2455
San José	33	14	19	25	15	10	4	1519
Soriano	27	12	15	21	9	12	-	1472
Tacuarembó	36	25	11	31	10	21	4	1759
Tres y Tres	18	9	9	13	5	8	1	841

Se incluye defunciones de madres residentes en el extranjero y 35 nacimientos de igual procedencia

# Alimentación



## ESTADO NUTRICIONAL DE LA POBLACION

El estado nutricional depende directamente de la cantidad y calidad de la alimentación, del estado de salud y de la influencia de las condiciones ambientales de la comunidad.

Toda persona que consume las sustancias nutritivas de acuerdo a su edad, sexo, actividad y estado fisiológico, tendrá un estado nutricional normal; pero cualquier desviación en este equilibrio, que se prolongue durante mucho tiempo, puede manifestarse en una enfermedad nutricional, ya sea por déficit o por exceso.

En Uruguay, prevalecen dos grandes grupos de patologías nutricionales: enfermedades por déficit y enfermedades por exceso. Ambas se utilizan como indicadores de la situación nutricional.

Las enfermedades por exceso, conocidas como la tríada de la sobrealimentación, comprenden a la obesidad, diabetes y arteriosclerosis. Son escasos los estudios nutricionales realizados en el país para comprender la magnitud de estas patologías. El Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública declara que existe entre un 30 a 40% de la población adulta afectada por el problema de la obesidad.

Por otro lado, la arteriosclerosis y enfermedades del aparato circulatorio, constituyen la principal causa de muerte en hombres mayores de 45 años y la morbilidad más frecuente en los adultos del país.

Todas las enfermedades por exceso, están relacionadas con factores ambientales y culturales, entre los que se destaca el tipo de alimentación y la actividad física (tendencia al sedentarismo).

Las deficiencias más comunes (ej. desnutrición calórico-proteica, anemias, raquitismo) están asociadas a la población de menores recursos, especialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad como son los menores de 5 años, las embarazadas y madres que amamantan.

Cuando se analiza la desnutrición infantil, muchas veces se utilizan indicadores que no muestran todas las consecuencias que existen detrás de ella. Se asocia la desnutrición con la mortalidad infantil y no se hace referencia a las consecuencias biológicas, sociales y psicológicas de la misma.

En un estudio realizado por el CLAEH, sobre el estado nutricional de los menores de 10 años de dos barrios urbanos (departamentos de Montevideo y Tacuarembó), se encontró desnutrición en 4 de cada 10 hogares encuestados. Se debe considerar que la población de los

barrios relevados, era obrera en más de la mitad de los casos<sup>1</sup>.

Una investigación posterior del CLAEH, por encargo del UNICEF<sup>2</sup> sobre una muestra representativa de la población urbana pobre, revela la existencia de un 58.7% de desnutrición (compensada y descompensada) en los menores de 5 años. Esta situación es más grave en el interior que en Montevideo.

En esos niños se observó un déficit de talla que afecta al 45% de los mismos (debería esperarse un 16% como en la población de referencia). El déficit en la talla —a diferencia de lo que ocurre con el peso—, constituye una de las consecuencias irreversibles de la desnutrición ya que ésta no se recupera mejorando la alimentación.

El retardo en el crecimiento y desarrollo físico y mental de los preescolares, repercute en el período escolar, cursándolo en forma deficitaria o con un bajo rendimiento, llegando así a la adolescencia con muchas limitaciones psicosociales. Se desarrollan sexualmente y procrean a edades tempranas, reproduciendo en sus propios hijos las malas condiciones socio-económicas por ellos vividas.

Este círculo comienza desde la gestación, en aquellos niños que nacen a término pero con un bajo peso. En ellos se observa una disminución de los mecanismos de defensa que se manifiesta en un aumento en la prevalencia de enfermedades infecciosas que a su vez afecta el crecimiento y desarrollo potencial.

El peso al nacer, permite medir el estado nutricional de la madre y el niño: más del 60% de los niños desnutridos asistidos en el Pereira Rossell, han nacido con bajo peso (menos de 2500 gr.) o peso insuficiente (menos de 3000 gr.).

Según datos de la Dirección Estadística del MSP (1985), el porcentaje de niños con bajo peso a nivel nacional, fue de 7.9% y de peso insuficiente de 20.4%. En la investigación realizada por el CLAEH (1987) este porcentaje aumentaba a 10.5% en los de bajo peso y 25.3% en los niños con peso insuficiente.

Si permanecen durante el primer año de vida (el de mayor velocidad de crecimiento) las condiciones que impidieron una mejor nutrición intrauterina, ese niño ya no recuperará lo que no desarrolló durante su gestación.

La CEPAL estima que el 45% de los niños menores de 14 años, nacen y crecen en condiciones de pobreza, son ellos los más vulnerables a las consecuencias biológicas y sociales de la desnutrición, hecho que a largo plazo tendrá importantes repercusiones para el funcionamiento de la sociedad ya que la responsabilidad de la reproducción biológica de la población del país está siendo realizada por los hogares pobres o próximos a ellos.

## Disponibilidad de alimentos en el país

En Uruguay se observan importantes problemas alimentario-nutricionales, aunque se dispone de alimentos en cantidad suficiente y de calidad adecuada para cubrir las necesidades nutricionales de toda su población. Existe en promedio un total de 2900 calorías diarias por habitante y una disponibilidad de 88 gr de proteínas (Hoja

de Balance, FAO, 1979)<sup>3</sup>, valores que representan un exceso del 10% de calorías y de 30% de proteínas sobre las necesidades del país.

Si bien a través de las Hojas de Balance, se pueden observar las tendencias nacionales en relación a los alimentos disponibles, las mismas tienen como principal limitante que no diferencian lo que sucede en el interior del país en cuanto a la distribución de los alimentos existentes; para ello es fundamental analizar lo que sucede en términos de consumo.

## Consumo de alimentos a nivel poblacional

La alimentación de las familias uruguayas, depende fundamentalmente del nivel de ingreso. Un buen indicador para analizar esta relación es estudiar el porcentaje del presupuesto familiar que se destina a nutrición. En 1983, en Montevideo, se destinaba para alimentación el 33.8% de los gastos mensuales, esta proporción aumentaba a 40.6% en el interior del país (gráfico N°1).

Si se relacionan estos gastos en alimentación según los niveles de ingreso, se observa que a medida que aumenta el ingreso per-cápita, disminuye el porcentaje destinado a los gastos en alimentación, pues ya satisfecha esta necesidad básica, se puede destinar el salario a otros gastos de consumo.

En las familias de más bajos recursos, se llega a destinar la mitad y más de los ingresos sólo para gastos de alimentación, situación que empeora en el interior del país (gráfico N°2). Este aumento porcentual de los gastos destinados a la alimentación, no implica necesariamente mejora en la calidad y cantidad de la dieta por ser los ingresos de estos grupos, proporcionalmente menores.

En el gráfico N°3, se observa que las mayores diferencias en el consumo, según niveles de ingresos están dadas en el grupo de carnes rojas, aves y pescado que aumenta a medida que aumenta el nivel del salario y en el consumo de pan y cereales que constituye proporcionalmente el mayor aporte cuando la familia recibe menos de 1 salario mínimo, constituyendo éste el grupo más condicionado por el ingreso.

En relación a la calidad de la alimentación consumida, no existen problemas en cuanto a la composición proteica de la misma, aún en las áreas más pobres, pero sí con la insuficiencia calórica global de la alimentación ingerida. Por este motivo, se puede afirmar que la desnutrición en el país no es debida a problemas inherentes a la composición proteica de la dieta, sino a una insuficiencia cuantitativa de todos los alimentos. En consecuencia de esto, las proteínas que se aportan al organismo, son utilizadas para producir energía para vivir y no para su función plástica específica.

Las familias de menores ingresos, buscan los alimentos de menor costo; las necesidades energéticas son cubiertas principalmente por cereales (fideos, arroz, harina de maíz, pan) raíces y tubérculos (boniato y papa) y azúcares. A medida que aumentan los ingresos, aumenta el consumo de carnes, grasas y aceites y se incorporan cada vez más alimentos que han tenido un procesamiento industrial.

Además las familias más pobres, acaban pagando

(1) CLAEH Pobreza y Nutrición Infantil, Serie Promoción. Montevideo 1985.

(2) CLAEH-UNICEF. Estado Nutricional y Desarrollo Psicomotor en los niños de familias pobres (resultados preliminares, setiembre 1988)

precios más caros por algunos productos básicos, pues los adquieren en pequeños comercios y a crédito.

El ingreso es por lo tanto, uno de los factores más importantes en la determinación del estado nutricional, hecho que se comprueba, ya que el principal problema nutricional por déficit es debido al consumo insuficiente de alimentos y no por una mala selección de los mismos.

Una familia de 5 personas (octubre de 1988), debería recibir mensualmente N\$ 64.500 sólo para cubrir las necesidades mínimas de alimentación. Esto sin considerar otras necesidades básicas de la vida familiar.

Si se compara el salario mínimo nacional con el costo de los alimentos, se observa que desde 1970 a 1984, el poder adquisitivo de las familias fue decreciendo, logrando adquirir con un salario mínimo nacional la mitad de arroz, de pan y de aceite, el 65% de azúcar y el 77% de la carne que adquirirían en 1970. Desde 1985 hay una leve mejoría, no llegando a igualar a excepción del aceite, el poder adquisitivo de 1980. (Cuadro N°1).

Al analizar el número de horas de trabajo necesarias mensualmente para cubrir las necesidades mínimas de alimentación de una familia tipo (2 adultos y 2 niños) se aprecia que las mismas se fueron incrementando año a año, disminuyendo a partir de 1985, llegando en 1987 a necesitarse el mismo número de horas que en 1975 para adquirir la misma canasta familiar (ver gráfico N°4).

El análisis entre ingreso y consumo alimentario, define dos áreas críticas: la de carencia, asociada a pobreza y desnutrición y la de mayores ingresos, asociada a enfermedades relacionadas con las primeras causas de muerte en el país. Entre las dos áreas (de déficit y de exceso), se encuentra la relación adecuada entre ingreso y consumo alimentario, que se traduce en un estado nutricional normal.

## Programas de alimentación y nutrición

Las carencias alimentario-nutricionales han generado el surgimiento de diversos programas orientados a atenderlas. Estos programas funcionan en los siguientes ámbitos:

\* Ministerio de Salud Pública, a través del Programa de Nutrición que se ejecuta en los Centros de Salud.

\* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del que depende el INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (INDA) y en el que se desarrollan tres programas: Asistencia Alimentaria en comedores, Apoyo a instituciones (hogares, guarderías, comedores), y el Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA)

que a su vez comprende tres subprogramas dirigidos a la población materno-infantil, a los pasivos y a las familias de muy bajos recursos. Actualmente se está implementando un nuevo subprograma destinado a enfermos celíacos.

Bajo la órbita del MTSS, también funciona la Oficina de Acción Comunitaria Regional (ACOR) que distribuye leche en polvo en el interior del país.

\* Ministerio de Educación y Cultura, a través del Consejo del Niño y la alimentación a escolares en las escuelas urbanas y rurales.

\* Intendencias Departamentales, con programas propios que se basan en servicios de comedores, ollas populares, merenderos y policlínicas municipales.

En el ámbito privado también existen numerosas organizaciones que desarrollan actividades vinculadas a la problemática alimentario-nutricional, algunas con recursos propios y otras con el apoyo estatal, que les financia una parte de sus servicios.

## En síntesis:

Uruguay aporta por un lado, cantidades suficientes de alimentos para todos sus habitantes, pero por otro lado, existe una elevada proporción de población carente de alimentación adecuada. Esta situación comprometerá sin duda el desarrollo futuro, pues se está "condenando" a esa población a reproducir las mismas condiciones de pobreza. El hecho que determinada proporción de familias (aproximadamente 173.000 hogares) no tengan acceso a bienes y servicios básicos, crea permanentemente el fenómeno de la desnutrición.

En nuestro país, los bajos ingresos están asociados a mayor prevalencia de desnutrición infantil, asociado también a peores condiciones de vivienda, saneamiento, acceso a servicios de salud y de morbilidad por enfermedades infecciosas.

El más vulnerable frente a esta situación de injusticia es el niño pequeño, que si crece y se desarrolla adecuadamente, podrá ser el hombre productivo del mañana, pero si vive inmerso en una situación de carencias crecerá para sobrevivir y reproducir las mismas condiciones en las que nació.

Superar la desnutrición y sus consecuencias, además de disponer de los alimentos, supone el poder distribuirlos con equidad, existiendo una real capacidad económica para adquirirlos, y en condiciones de salud, vivienda y saneamiento que garanticen una aceptable utilización de los mismos. ■

---

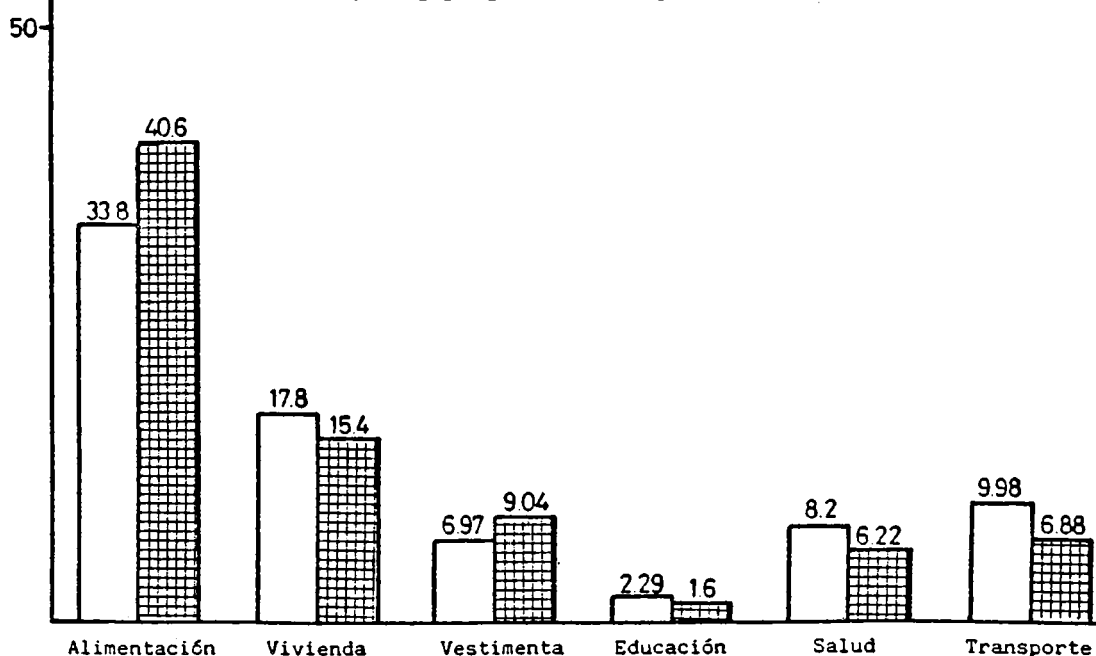
(3) Las Hojas de Balance son preparadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con datos suministrados por el gobierno que nos proporcionan información sobre la disponibilidad de alimentos y la situación nutricional promedio del país. Realiza un balance entre la producción total de alimentos más las importaciones, menos las exportaciones, los alimentos para consumo animal, las semillas y desechos. De este balance, resulta la cantidad total de alimentos existente para el país, que se divide por el total de la población a mediados de año, obteniéndose así, la cantidad de alimentos disponibles por persona, de los que se calcula su composición química, expresándose en nutrientes.

Cuadro Nº 1 Evolución del salario mínimo en relación al costo de los alimentos

	1970	1975	1977	1980	1984	1985	1986	1987
SALARIO MÍNIMO (puro)	N\$10,00	N\$168,00	N\$315,75	N\$1.114,25	N\$3.410,00	N\$6.000,00	N\$10.000,00	N\$17.000,00
<b>ARROZ</b>								
Costo Kg.	0,0525	0,67	1,71	6,31	34,60	50,17	66,29	114,35
Kg./Sal. Mín.	(190)	(251)	(185)	(177)	(99)	(120)	(150)	(149)
Índice	100	132	97	93	52	62	79	78
<b>CARNE (cordera)</b>								
Costo Kg.	0,1760	2,27	4,73	21,15	78,47	116,98	207,44	436,20
Kg./Sal. Mín.	(57)	(74)	(67)	(53)	(43)	(51)	(48)	(39)
Índice	100	130	118	93	77	90	85	69
<b>ACEITE</b>								
Costo Kg.	0,1226	2,95	4,46	15,34	85,33	124,96	129,67	176,29
Kg./Sal. Mín.	(82)	(57)	(71)	(73)	(40)	(48)	(77)	(96)
Índice	100	70	87	89	49	59	95	118
<b>LECHE</b>								
Costo Kg.	0,0345	0,43	0,90	3,23	12,10	21,80	37,30	59,50
Kg./Sal. Mín.	(290)	(91)	(351)	(345)	(282)	(275)	(268)	(285)
Índice	100	135	121	119	97	95	92	99
<b>AZUCAR</b>								
Costo Kg.	0,0670	1,06	2,73	9,58	35,04	60,51	91,82	144,35
Kg./Sal. Mín.	(149)	(158)	(116)	(116)	(97)	(99)	(109)	(118)
Índice	100	106	77	78	65	66	73	79
<b>PAN</b>								
Costo Kg.	0,0320	0,53	1,50	4,97	21,00	33,22	51,00	78,00
Kg./Sal. Mín.	(312)	(317)	(262)	(224)	(162)	(181)	(196)	(218)
Índice	100	101	84	72	52	58	63	70

FUENTE: GERSTENFELD, P.; BOVE, M. I.; 1988. Elaborado en base a la información proporcionada por la D.G.E.C.

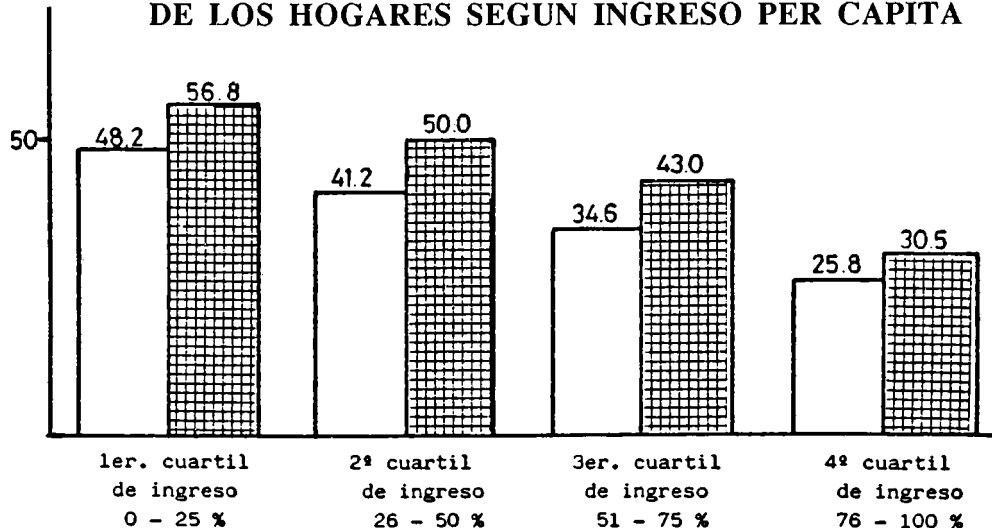
**Gráfico Nº 1 ESTRUCTURA DEL CONSUMO EN URUGUAY**



Montevideo - Período estudiado setiembre 1982-agosto 1983.  
 Interior - Período estudiado setiembre-noviembre 1982. Estudio realizado en los departamentos de Florida, Río Negro, Maldonado, Rivera y Salto.

Fuente: Bove, M.I. Situación Alimentario -Nutricional 1970-1987. Elaborado en base a la encuesta de gastos e ingresos de los hogares, 1982-1983. (D.G.E.C.)

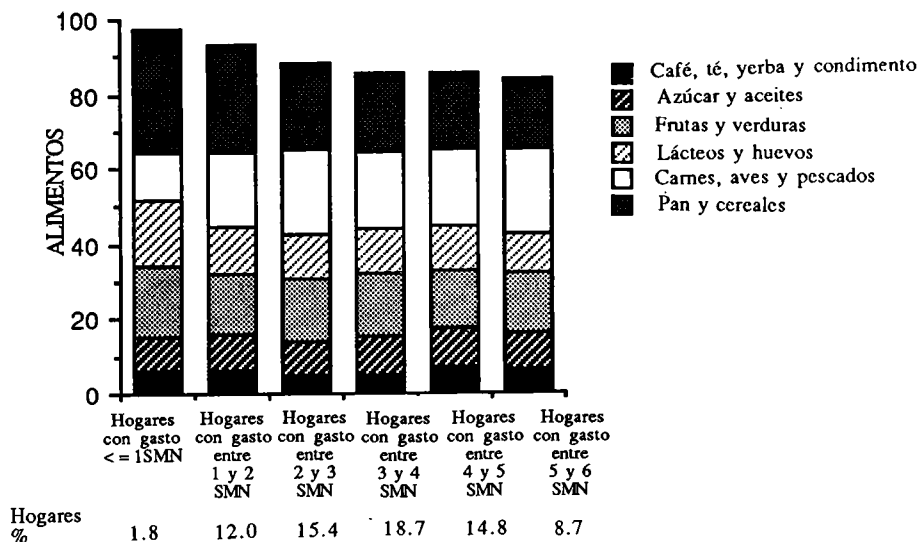
**Gráfico Nº 2 DISTRIBUCION DEL GASTO EN ALIMENTACION DE LOS HOGARES SEGUN INGRESO PER CAPITA**



Montevideo - Período estudiado setiembre 1982-agosto 1983.  
 Interior - Período estudiado setiembre - noviembre 1982. Estudio realizado en los departamentos de Florida, Río Negro, Maldonado, Rivera y Salto.

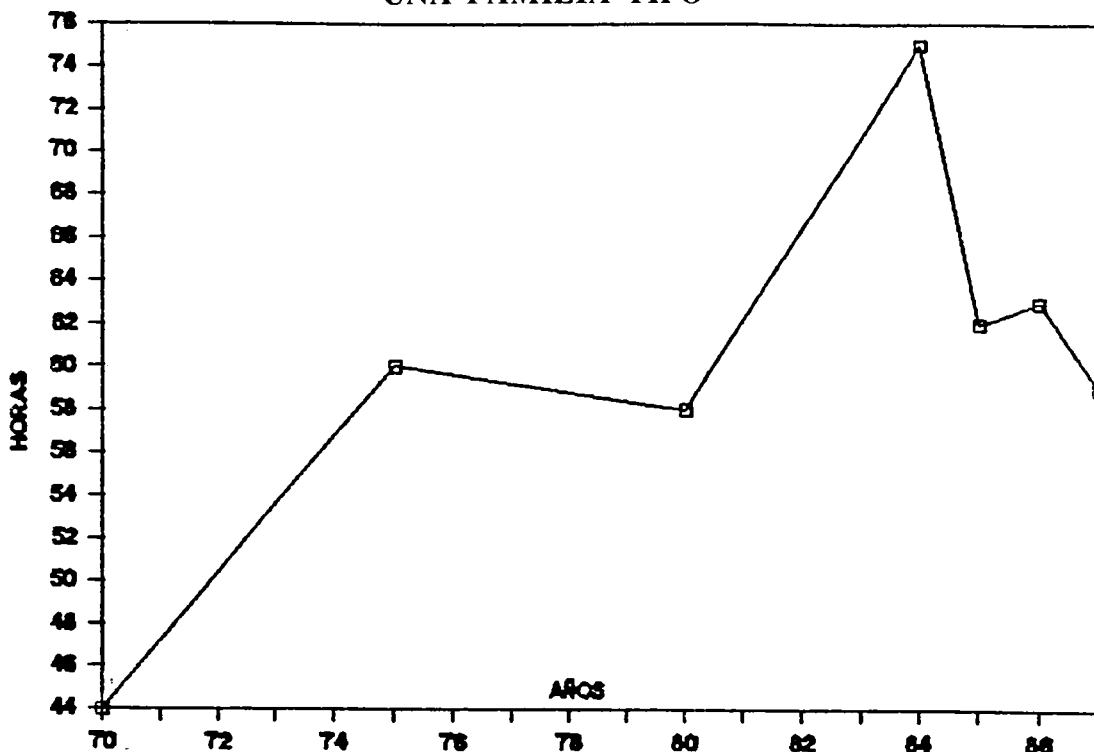
Fuente: Bove, M. I. Situación Alimentario-Nutricional - 1970-1987. Elaborado en base a la encuesta de gastos e ingresos de los hogares 1982-1983. (D.G.E.C.)

**Gráfico Nº 3 DISTRIBUCION DEL GASTO EN ALIMENTACION SEGUN NIVEL DEL INGRESO (Montevideo)**



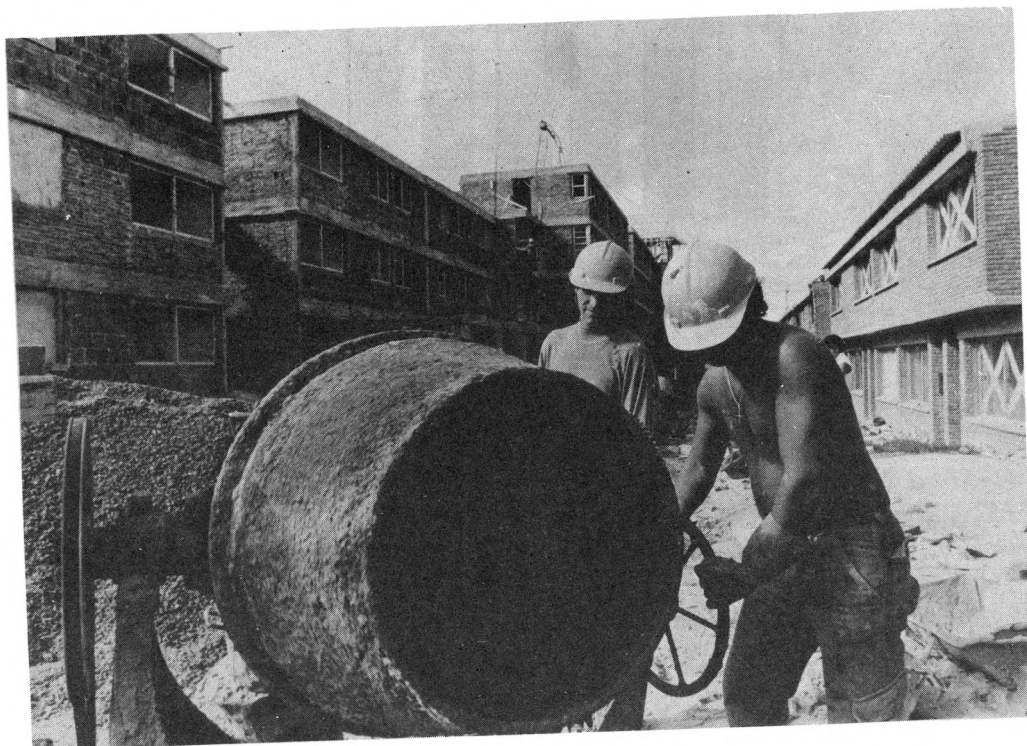
Fuente: Bove, M.I. Situación Alimentario-Nutricional. 1970-1987. Elaborado en base a datos inéditos de la encuesta de gastos e ingresos de los hogares. 1982-1983.

**Gráfico Nº 4 HORAS DE TRABAJO POR MES NECESARIAS PARA SATISFACER LOS REQUERIMIENTOS DE ENERGIA DE UNA FAMILIA TIPO**



Fuente: GERSTENFELD, P.; BOVE, M.I.; 1988. Elaborado en base a la información proporcionada por la D.G.E.C.

# Vivienda



El derecho a la vivienda forma parte del conjunto de derechos proclamados en la "Declaración Universal de Derechos Humanos". En su Art. 25.1 establece:

**"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."**

Nivel de vida adecuado o calidad de vida son conceptos que se relacionan con la posibilidad de desarrollo integral y permanente de la persona humana. Las carencias en materia de vivienda se traducen en problemas de salud, en deficiencias de todo orden en el desarrollo psicológico de los niños y hasta en conductas sociales agresivas. ¿Cuántos de los problemas de violencia que hoy preocupan a la población quedarían resueltos o muy atenuados si todas las familias uruguayas gozasen de una vivienda decorosa? ¿Cuántas familias jóvenes, cuyas energías tanto necesita el país, quedarían a salvo del drama de la emigración si accediesen a un techo decente?

Lo cierto es que nuestra Constitución dice que **"todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa"**, y la Ley Nacional de Vivienda de 1968 establece que **"toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada"**. ¿Hasta qué punto se respeta en nuestro país el derecho a la vivienda?

Los grandes números muchas veces ocultan las tragedias individuales: pero cuando los grandes números son trágicos, esas tragedias son numerosas. Los grandes números de la vivienda en el Uruguay no son trágicos si se los compara con los de Haití, Pakistán o Zaire, y eso ha permitido hablar de "liderazgo" de nuestro país en materia de vivienda; pero los grandes números de la vivienda en el Uruguay sí son trágicos, en cambio, si se los compara con nuestra propia realidad hace veinte o veinticinco años.

## Las cifras del drama de la vivienda en el Uruguay

- El déficit "absoluto" de viviendas era estimado en 1985 por el Banco Hipotecario del Uruguay en 105.000 unidades. La cifra es consistente con las conclusiones del



2º Congreso Nacional de Arquitectos (1983: cien mil) y con los cálculos de diferentes técnicos independientes. Las cifras que se conocen hasta ahora del censo de 1985 no permiten todavía ajustar esa estimación, pero sí adelantar la conclusión de que ese número no será sustancialmente modificado.

Esto quiere decir que si el país se propusiera construir inmediatamente todas las viviendas que se necesitan para dar alojamiento "a los que no tienen vivienda, y reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigidos en el país" (CIDE, 1965), deberían construirse 105.000 viviendas, lo que al precio actual de una unidad promedio (18 a 20 mil dólares), implicaría una inversión de unos dos mil millones de dólares (alrededor de un tercio de la deuda externa bruta del país, y un porcentaje similar del Producto Bruto Interno; el doble del presupuesto anual de gastos del gobierno central, o de las exportaciones totales del país en un año).

Esta cifra engloba diversas situaciones deficitarias: un estudio hecho por COMCORDE en 1975, que el Banco Hipotecario incluye entre los antecedentes de su Plan Quinquenal 1985-1990, y en el que se llegaba a un déficit absoluto de 95.000 viviendas, estimaba en 40.000 las unidades irrecuperables del stock bruto disponible (la gran mayoría, habitadas) y en 85.000 las familias que vivían como "agregadas", por no poder acceder a una vivienda independiente; a su vez, el estudio hecho por la Coordinadora de Vivienda Popular (CO.VI.P.) que precede al Proyecto de Plan Quinquenal presentado al Parlamento en 1985 por dicha organización, evaluaba, en base a cifras del censo de 1975, en cerca de 45.000 los ranchos, casas de material de desecho, inquilinatos, etc.; otras 29.000 viviendas eran de paredes de materiales livianos (por tanto, la mayoría no recuperables); había, por otra parte, entre 20 y 40 mil casas y apartamentos ya obsoletos, que se seguían usando por la falta de renovación del stock. La CO.VI.P. estimaba, además, en 46.000 las familias que a esa fecha vivían como "agregadas".

- Las cifras del censo de 1985, aún no procesadas completamente, confirman las estimaciones de CO.VI.P. en cuanto a las viviendas irrecuperables del stock, si bien posiblemente marcando una modificación en la proporción de las distintas categorías deficitarias, con la sustitución de los ranchos de paredes de barro o adobe por construcciones de materiales livianos y otras formas precarias, cambio que ya se advertía entre los censos de 1963 y 1975.

Las carencias de servicios constituyen otro aspecto del déficit del parque de vivienda existente: sobre un total de 823.000 viviendas ocupadas censadas en 1985, 169.000 (20%) no tenían agua de la red pública; 117.300 (14%) no tenían abastecimiento de agua dentro de la vivienda; 95.000 (12%) no tenían alumbrado eléctrico; 272.500 (33%) no tenían servicio sanitario privado con descarga; 439.500 (53%) no tenían evacuación sanitaria a la red pública.

En muchas de las viviendas se suman varias carencias graves dado que más de la mitad de las viviendas del parque carece de la conexión del saneamiento a la red pública, se puede afirmar que por lo menos una de cada dos de ellas tiene, como mínimo, una carencia grave.

Si se comparan las carencias aparecidas en el censo de 1985 con las del de 1975, se verifica una mejora de la situación -aun manteniéndose altas cifras- en todos aquellos servicios en que la solución puede ser encarada por el esfuerzo del usuario; en cambio, en la extensión del saneamiento, que por las características de las obras

requiere obligatoriamente la participación del Estado, el avance entre censos es mínimo. El país multiplicó por siete su deuda externa, pero las viviendas con conexión de saneamiento a la red pública aumentaron sólo en un 10%.

- La "Encuesta del Gasto Público Social" de 1983, que cruza la información sobre las condiciones de vivienda con los datos de ingresos familiares, permite comprobar algo que era fácil adivinar: las carencias están casi totalmente concentradas en los sectores de bajos ingresos, y a nivel geográfico, en las zonas rurales y los barrios suburbanos de residencia obrera. Así, por ejemplo, mientras poco más del 30% de las familias urbanas de ingresos menores de tres salarios mínimos tiene conexión a la red de saneamiento, el 90% de las de más de diez salarios mínimos goza de ese servicio. Ejemplos análogos pueden ponerse en cada rubro.

- Las carencias de área de las viviendas son más difíciles de evaluar. CO.VI.P. estimaba, en base a los datos del censo de 1975, la "insuficiencia de dormitorios" en 130.000, lo que equivale, en términos de obra edificada, a unas 20.000 viviendas.

Están además las carencias referidas a impermeabilizaciones inexistentes o defectuosas, falta de aislación térmica, de aberturas, terminaciones incompletas o deterioradas; y, sobre todo, la insuficiencia o la inexistencia de locales y servicios comunitarios, y la deficiente ubicación de las viviendas respecto de los lugares de trabajo y las áreas de relación y servicios.

## Ingresos y alquileres

En octubre de 1988, el diario El Día informaba sobre precios promedio de alquileres; de acuerdo a los avisos económicos publicados el alquiler de una casa o apartamento de tres dormitorios ascendía a unos N\$ 100.000 (US\$ 240) que equivale a tres y medio salarios mínimos nacionales. En ningún caso los alquileres bajan de N\$ 70.000 (US\$ 170 aproximadamente)

Según la Encuesta de Hogares correspondiente al 2º Semestre de 1987 (realizada por la Dirección General de Estadística y Censos) el 35% de la población del país tiene un ingreso familiar total menor a N\$ 100.000 de octubre de 1988, por lo que no puede pagar el precio de un alquiler, ni aún destinando a ello el total de su ingreso. La ley de Vivienda de 1968 estima como valor razonable a afectar para el pago de la vivienda el 20% del ingreso. Para pagar alquileres de N\$ 100.000 se requeriría, entonces, N\$ 500.000 de ingreso familiar mensual. Solo tres por ciento de la población (que por otra parte no necesita alquilar, porque ya es propietaria de una o más casas) percibe esos ingresos.

## Las propuestas del BHU

Las condiciones requeridas por el Banco Hipotecario para adjudicar viviendas, a junio de 1988, eran las siguientes: ser ahorrista, con una antigüedad de 18 meses; tener integrado un ahorro de unos dos mil dólares; ingresos familiares mensuales de unos N\$ 150.000 y pagar una cuota de unos N\$ 35.000 mensuales (valores a octubre 88). Las cuotas son bajas si se las compara con los alquileres, pero casi un 40% de la población (la más necesitada de vivienda) no llega a ese ingreso ni puede lograr un ahorro de dos mil dólares; en Montevideo hacen falta unas cuatro o cinco mil viviendas nuevas por

año, sólo para cubrir el crecimiento vegetativo de la población y la reposición por obsolescencia; aparte de otras 40 ó 50 mil, para superar el déficit absoluto.

Al 30 de junio de 1988, el BHU, había terminado 10.000 viviendas, de las 32.000 que para esa fecha preveía su Plan Quinquenal. Al fin del quinquenio las viviendas terminadas no superarán las 20.000, cuando el Plan preveía 55.000.

## Las "soluciones" de los que no tienen solución

¿Cómo resuelven el problema de la vivienda esas decenas de miles de uruguayos para los cuales el mercado formal y el Estado no ofrecen alternativa alguna compatible con sus ingresos? Las vías son múltiples, y todas precarias; ninguna de ellas podría confundirse con una vivienda decorosa: cantegriles, tugurios, pseudo-pensiones, inquilinatos, invasión de fincas abandonadas, hacinamiento en viviendas alquiladas por varias familias o vivir como agregadas con otras.

Los cantegriles, agrupamientos de viviendas construidas con materiales precarios como latas, maderas, cartones y desechos de los más variados tipos han visto crecer su población de cinco a diez mil familias, según datos del presidente del BHU Julio Kneit, en los tres años que van desde que asumió este gobierno. Estos asentamientos, que hace dos décadas se estimaban en veinte y en la actualidad son cerca de cien, constituirían un fenómeno que estaba fuertemente ligado a la residencia más o menos temporaria de familias provenientes del interior en busca de trabajo. Ahora es gente que la ciudad expulsa, a la que la ciudad relega a vivir en sus orillas; al borde de la urbe, pero también al borde de los padrones de vida que aquella acepta y reconoce. La misma situación, tan o más grave proporcionalmente, se registra en las poblaciones del interior del país.

Los tugurios, viviendas antiguas ocupadas bajo las más diversas formas de tenencia, que se van destruyendo rápidamente por la ausencia de mantenimiento, a las que se les suprimen los servicios por falta de pago, y en las que se hacían varios núcleos familiares en lo que antes era la habitación de uno solo; ni siquiera ofrecen el desahogo del espacio exterior que posee, pese a todo, el habitante del cantegril. Las zonas antiguas de la ciudad van cayendo en este proceso, que hace posible encontrar estos pequeños sub-mundos en los que se llega a las condiciones más degradadas de habitación. Esta situación explica que en el centro de Montevideo, donde se concentra el proceso de tugurización, la tasa de mortalidad infantil alcance al 73,9 por mil (ver informe de salud). El BHU estimó recientemente en diez mil las familias que viven en tugurios. El proceso de tugurización, una vez que comienza, difícilmente es reversible, casi solamente puede empeorar, y lo hace a gran velocidad, hasta la ruina total de la construcción.

- Las pseudo-pensiones e inquilinatos (en las que se paga al mes, por una pieza con servicios compartidos, el equivalente del alquiler de una vivienda común) son el destino de aquellos que no pueden acceder a una garantía para arrendar. La seguridad del techo se juega allí cada quincena, cada semana y aun cada día, ya que allí no hay otras reglas que las del cuidador.

- La invasión de fincas abandonadas se multiplica y ya va constituyendo una técnica, que es "solución" frecuente de los desalojados.

En nuestro país son numerosas las viviendas desocupadas, ya sea porque sus propietarios especulan con alquilarlas a mayor valor, o porque no pueden ponerlas en condiciones para arrendarlas. Esto también es un proceso en espiral, que lleva a la muerte de la vivienda.

Hay otras formas de invasión, aún más dramáticas: la de construcciones sin terminar, la de esqueletos de edificios inconclusos, y aun la invasión de edificios en ruinas o semidemolidos. Quizás el ejemplo más espectacular en tal sentido sea el del barrio "Tres Cruces", demolido para construir una terminal que sigue en proyecto, fue invadido y vuelto a habitar al poco tiempo por una población varias veces mayor a la original.

- El alquiler de una sola casa entre varias familias se ha transformado en otra vía de "solución" para quienes tienen un ingreso total menor que el monto mensual del alquiler que les pide la inmobiliaria. Esto trae aparejado problemas de hacinamiento, de promiscuidad, dificulta las relaciones sociales y familiares entre núcleos que no han hecho la opción de vivir juntos porque lo desearan y que no están por consiguiente, social ni emocionalmente preparados para ello.

Vivir como "agregados" es otra variante de lo anterior, si se consigue una familia que acepte ese vínculo, casi siempre —cuando la razón no es la obligación familiar— a cambio de una contribución para pagar el alquiler o los demás gastos familiares. ¿Cuánta gente vive así? Los "hogares compuestos" del censo podrían dar una pista al respecto, pero faltó preguntar en esos casos si esa situación era querida o forzada. Probablemente, entre las 46.000 familias estimadas por CO.VI.P. y las 85.000 de COMCORDE pueda estar la respuesta.

## Para solucionar el problema de la vivienda

El "problema de la vivienda" (que no es solamente la carencia de un techo, sino que engloba el conjunto de las condiciones de habitación, incluyendo los servicios físicos, los comunitarios, los sociales, la localización) no es más que una exteriorización del problema más general del ingreso. No hay, en efecto, un "problema de la vivienda" de los sectores de altos ingresos o clases pudientes, más allá de eventuales períodos de escasez; el problema, en todas las sociedades, aparece siempre en relación con la insuficiencia del ingreso familiar: se trata (lo mismo que el problema de la salud, el de la alimentación, o el de la educación) de la consecuencia de la falta de ocupación o de la remuneración insuficiente del trabajo, tanto en la etapa activa como en la pasiva de la vida del trabajador.

No hay solución a este problema, si la necesidad de habitación no es reconocida realmente —dentro de esta organización social, o en otra menos imperfecta— como básica para la subsistencia, y su satisfacción pasa, entonces, a formar parte de la remuneración del trabajo.

Sólo de esa forma el acceso a la vivienda será realmente un derecho, que debe y puede ser reconocido más allá de lo declarativo, porque nuestra altamente tecnificada sociedad está en condiciones —como nunca— de satisfacerlo a niveles de decoro mínimo.

El reconocimiento de ese derecho comienza por



reconocer el del uso del suelo, bien social que no puede ser vedado en función de otros derechos que en todo caso son de aplicación posterior, como el de la propiedad. El primero que debe respetarlo es el propio Estado, al que muchas veces vemos desalojando a los pobladores de tierras fiscales abandonadas.

El segundo aspecto a considerar es el del financiamiento de las inversiones y su retorno. Aquél es tarea y obligación del Estado, y éste tiene recursos para asumirla —contra lo que generalmente se dice— cuando define correctamente las políticas y privilegia el bienestar de la población, suprema razón de ser del Estado. Y esto puede ser hecho siempre que sea la sociedad en su conjunto y no los grupos de presión económica, internos y externos, los que definen las prioridades.

El retorno de la inversión debe proporcionarse al ingreso familiar, en función de la cobertura de las restantes necesidades básicas, en tanto la remuneración del trabajo no permite cubrir éstas plenamente. Solo a partir de allí podrá pensarse en la recuperación total y aun rentable de lo invertido. Las organizaciones populares de vivienda uruguayas, nucleadas en CO.VI.P., han probado a través de su Proyecto de Plan Quinquenal 1986-1990 que ello puede lograrse con los mismos recursos que el Estado destina teóricamente en el momento actual para el subsidio de la vivienda; el problema es cómo se distribuyen.

El problema es también que parte de los recursos que se utilizan quedan en manos de los intermediarios y los especuladores: empresas constructoras, inmobiliarias, dueños de la tierra, “promotores” varios. El camino para superar esta situación donde cambia de destino la mayor parte del esfuerzo que la sociedad realiza en pos de dar solución al problema habitacional, es, por un lado, proporcionarles a esa misma sociedad los recursos básicos necesarios, empezando por la tierra, y en segundo lugar, que la gestión de las acciones sean emprendidas por parte de los propios destinatarios. Esto se ha hecho y se hace, con carácter experimental o en forma masiva, en muchos países. En el nuestro, lo prueba la experiencia cooperativa en vivienda, que ha obtenido a lo largo de sus veinti-

tres años de existencia formal, sin el estímulo del Estado por largos lapsos —y aún, como ahora, con su prescindencia— las mejores y más económicas soluciones a los problemas de la calidad de vida de los sectores trabajados. Lo prueban también experiencias realizadas, en condiciones todavía más difíciles y sin apoyo estatal alguno, en varios cantegriles montevidianos.

La autogestión permite, además, evitar encarecimientos desproporcionados e innecesarios originados por la presencia de intermediarios, haciendo más ágil y eficiente la acción del Estado, el que puede delegar en los grupos organizados de pobladores tareas de gestión que su aparato burocrático realiza lenta e ineficazmente, como ha demostrado el Plan de Erradicación de Cantegriles “Águiles Lanza”.

Según lo previsto en este plan, debería haberse realizado inversiones equivalentes a 4.050 viviendas, pero sólo se ha registrado un avance físico total que equivale a 250.

Una excepción a tener en cuenta es la del Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR), entidad privada con fines públicos que, merced al aporte del BHU (80 por ciento) y de impuestos al agro (20 por ciento) construye en el medio rural por el sistema de autoayuda, viviendas subvencionadas en un 50 por ciento y cuyas cuotas no superan el 20 por ciento de los ingresos de las familias beneficiarias.

Cuando se respeta la organización que los grupos se dan en estas experiencias, estos pueden luego encarar, también juntos, la satisfacción de otras necesidades y la superación de nuevas dificultades: entre ellas, incluso, la de permanecer en las propias viviendas que construyeron. Este es, sin duda, el valor esencial de la participación de los pobladores en los programas.

Hace milenios, en sociedades supuestamente más atrasadas que la nuestra, no se debía pagar un precio por guarecerse debajo de un árbol o de un saliente en el terreno, o para usar los materiales de la naturaleza para construir un cobijo. Hoy, cuando hemos sido capaces de superar, gracias a nuestra tecnología, barreras que parecían imposibles, no reconocemos ese mismo derecho a quien para ello brinda el trabajo de toda su jornada. ■



# Educación

*El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 reconoce a la educación como un derecho esencial de todo ser humano y proclama la obligatoriedad y gratuidad de la instrucción elemental. Si bien la declaración no lo establece es universal la tendencia a elevar el número de años de educación formal considerados básicos. En general se tiende a llevar el mínimo obligatorio a los 8 o 9 años de escolaridad. En nuestro país la Constitución prescribe 9 años. Además, más allá de ser un derecho en sí mismo, el acceso a la educación es condición de posibilidad para el ejercicio efectivo de otros derechos. En sociedades crecientemente complejas como las nuestras, el ejercicio de derechos tales como el de la organización y participación política, el derecho a la información, el derecho a reivindicar y defender los propios derechos, incluso el derecho al trabajo y mediante el mismo el acceso a los bienes indispensables para una vida digna, el ejercicio efectivo de todos estos derechos, supone un mínimo dominio de instrumentos tales como el lenguaje oral y escrito, las operaciones lógicas, el manejo de conocimientos de carácter técnico y relativos al funcionamiento de la sociedad.*

## 1. El acceso al sistema educativo

Uruguay es un país en el que el acceso al sistema educativo fue tempranamente masificado. Desde principios de siglo la enseñanza primaria alcanzó altos niveles de cobertura. La matrícula de la enseñanza media crece sostenidamente desde la década de los '50. En la década de los '60 nuestro país se destaca en la región latinoamericana por las altas tasas de escolaridad. Esta situación se deteriora rápidamente desde fines de los '60 (cuadro N° 1) coincidiendo con el ascenso del autoritarismo en nuestro país y con una rápida caída de la inversión estatal en educación (ver cuadro N° 8). Según datos aportados por miembros del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública a partir del censo de 1985, la cobertura de la enseñanza primaria es del orden del 96% mientras que la de la enseñanza media básica (13 a 15 años) se sitúa en torno al 70% (1). Según la misma fuente la cobertura del nivel preescolar en la población infantil de entre 3 y 5 años de edad, en 1987, es del orden del 38.3%. La evolución de la matrícula en los distintos niveles entre 1983 y 1987 está dada en los cuadros 2 y 3.

Según puede observarse la matrícula de la educación primaria está prácticamente estancada. Esto es previsible dado que la cobertura del nivel es casi total, por lo que se llega a un techo en el que los avances sólo pueden darse en forma muy lenta. Cabe destacar que la población que no asiste pertenece fundamentalmente a los estratos de menores ingresos (ver cuadro N°7). La matrícula de la enseñanza media crece apreciablemente a partir de 1985, sobre todo si se tiene en cuenta el lento crecimiento demográfico de nuestro país. Sin embargo aún se está lejos del cumplimiento del precepto constitucional que establece la escolaridad obligatoria hasta los quince años, y no es aventurado suponer que también en este caso quienes quedan fuera del sistema pertenecen a los sectores de menores ingresos. Finalmente, es preocupan-

te la escasa cobertura y el estancamiento de la matrícula de la educación preescolar, por las razones que veremos en el apartado siguiente.

## 2. El fracaso escolar

El acceso al sistema educativo no garantiza por sí solo el acceso a la educación. Una parte importante de los niños y adolescentes fracasan en su paso por el sistema, repitiendo cursos e incluso abandonándolo. En la última década se ha producido una importante cantidad de estudios sobre este problema, tratando de profundizar en sus causas y mostrando las consecuencias negativas que el fracaso escolar tiene para el niño y para su familia: frustración, baja autoestima, pérdida de la confianza en la propia capacidad de aprender, legitimación de la situación de desigualdad en la que se vive, abandono temprano del sistema, dificultades para una inserción satisfactoria en el mercado de trabajo, etcétera.

Según datos de 1986, en la enseñanza pública el índice de fracaso escolar (repetición y deserción) es del orden del 20%. Esto significa que en ese año uno de cada cinco niños y adolescentes repitieron el curso o abandonaron el sistema (ver cuadro N° 4). El porcentaje es alto, más en la enseñanza media que en primaria. Pero la situación es más grave si se considera que dicho índice de fracaso no se distribuye homogéneamente en el conjunto de la población sino que hay sectores en los que los índices son mucho más altos. Nuevamente los perjudicados son los grupos de población más desfavorecidos. Así por ejemplo en primaria, mientras el índice global de repetición es del 11.09%, en primer año y en las zonas más pobres los índices llegaron al 54% (repitieron el curso uno de cada dos niños). Al respecto son ilustrativos los siguientes datos:

**“(En Montevideo) existen 129 escuelas de enseñanza común. De ellas, 44, más de la tercera parte, tuvieron en 1986 índices de repetición en el primer**

(1) SOLARI, Aldo. *La educación preescolar, básica y media*. Documento presentado al curso “Planificación de Políticas Sociales en el Uruguay”. CEPAL, Montevideo, 1988.

CUADRO N°1

Ubicación del Uruguay en el ranking latinoamericano por períodos, según edad, nivel educativo, tasa de escolaridad (Penetración o Cobertura)

Nivel o Edad	1950	1960	1970	1980	
AÑO					
Primaria	1º	1º	8º	14º	
Medio	3º	1º	1º	4º	
Superior	1º	2º	12º	19º	
6 a 23 años	1960	1965	1970	1975	1980
% Cobertura	55	48	51	55	58
Lugar en ranking	2	3	2	9	10

Fuente: Elaboración CIEP sobre Datos Censales Oficiales 1963, 1975, 1980. Estimaciones poblacionales por tramos etarios para 1980 (Nelly Niedworok, demógrafa). Estimaciones UNESCO-CEPAL-PNUD para otros países latinoamericanos. ONU, elaboración CIEP. (Rafael Bayce en PUNTO 21)

## CUADRO N° 2

### Evolución de la matrícula. Años 1983-1987 Educación preescolar, primaria y media

	1983	1984	1985	1986	1987
E. preescolar	41.358(1)	54.454(2)	55.092(2)	55.524(2)	41.240(1)
E. primaria(3)	363.838	357.404	362.954	359.583	370.486
E. media(4)	198.177	196.181	199.413	209.512	229.085

(1) Sólo establecimientos públicos.

(2) Establecimientos públicos y privados. No incluye guarderías.

(3) Establecimientos públicos y privados. Incluye educación especial pública. No incluye educación de adultos.

(4) Establecimientos públicos y privados, secundaria y educación técnica. No incluye liceos nocturnos.

Fuentes: Cepal  
DGEC  
UTU - Departamento de Estadística.

curso entre el 25% y el 34%, y 24 entre el 35% y el 54%. Es decir que más de la mitad de las escuelas tuvieron índices superiores al 25%...”

“En Paysandú, de 30 escuelas urbanas, 9 están entre el 25% y el 34% y 6 entre el 35% y el 54%, o sea que la mitad exactamente está por encima del 25%...”

“La localización de esas escuelas con altos índices de repetición se da en las zonas más deprimidas económica y socialmente de las respectivas ciudades” (2).

Algo similar ocurre en la enseñanza media:

“En Montevideo se concentran en los extremos liceos que tienen el doble de promovidos que otros, y esas enormes diferencias se corresponden muy de cerca con el origen social de su alumnado.

Las consideraciones hechas acerca de las dificultades que determinados alumnos tienen para superar las exigencias de primaria se reiteran aquí. Los estudios indican que la representación de los diferentes estratos sociales en el alumnado, que se acerca a la que tienen en la población en general en el primer curso, va sesgándose en perjuicio de los estratos más bajos en segundo y tercero. A partir de allí, el fenómeno se detiene porque los representantes de aquellos que han logrado sobrevivir constituyen un grupo muy seleccionado dentro de los de su origen social” (3).

Vista en una perspectiva temporal la situación mejora lenta pero constantemente en primaria mientras que

(2) Idem. (3) Idem.

empeora bastante en el nivel medio entre 1983 y 1986 (ver cuadros 5 y 6). Es probable que con la reforma del ciclo básico de la enseñanza media y el nuevo régimen de evaluación y pasaje de grado los índices bajen, sin que esto signifique necesariamente una mejora en la calidad de la educación y en los niveles de aprendizaje. Sobre este punto volveremos en el apartado siguiente.

En relación con el problema del fracaso escolar es preocupante el estancamiento de la matrícula en el nivel preescolar. La expansión de este nivel es una de las políticas posibles a seguir para democratizar el acceso a la educación. Mediante la asistencia de los niños pertenecientes a los sectores de población de menores recursos a centros de educación preescolar es posible compensar carencias de estimulación, realizar tareas de aprestamiento e incluso compensar déficit de atención médica y de alimentación. Esto contribuiría a un mejor desempeño posterior en la escuela. Sin embargo, la oferta de educación preescolar pública no ha mejorado prácticamente nada entre 1983 y 1987 (cuadro N° 2). Al mismo tiempo, en el cuadro N° 7 puede observarse que los niños entre uno y cinco años de edad pertenecientes a las familias de menores ingresos prácticamente no asisten a centros de educación preescolar.

### 3. Las políticas educativas

A partir de 1985 las autoridades de la enseñanza han impulsado algunas medidas de contenido potencialmen-

## Cuadro N° 3

### Evolución de la matrícula. Porcentajes. Base 100=1983

	1983	1984	1985	1986	1987
E. preescolar(1)	100	---	---	---	99.71
E. primaria(2)	100	98.23	99.76	98.83	101.83
E. media(2)	100	98.99	100.62	105.72	115.60

Fuente: Idem Cuadro N° 2

(1) Sólo pública

(2) Pública y privada

CUADRO N° 4

Fracaso escolar. Primaria, secundaria, educación técnica.

1986	Repetidores	Deserción	Total	Matrícula	Fracaso
E. primaria	36.110	3.801	39.911	303.232	13,16%
E. secundaria	25.431	11.868	37.299	141.285	26,40%
E. técnica	7.542	12.529	20.071	54.727	36,67%
Totales	69.083	28.198	97.281	499.244	19,48%

Fuentes: Los datos de repetición y deserción son del CODICEN.

Los datos de matrícula son de la DGEC.

te democratizador. De ellas cabe destacar:

- la extensión del horario escolar a los sábados en las escuelas primarias ubicadas en zonas carenciadas;

- la reelaboración aún no concluida del currículum de Primaria;

- la unificación del Ciclo Básico de la enseñanza media;

- la implantación en la enseñanza media de cursos de compensación para los alumnos con dificultades de aprendizaje y de cursos de recuperación para los alumnos que al final del año lectivo no alcanzan un nivel de suficiencia;

- el nuevo régimen de pasaje de grado en el CBU que elimina los exámenes y facilita al alumno completar dicho ciclo.

No hay estudios en profundidad que permitan abrir juicio sobre el impacto que estas medidas han tenido en

la realidad. La mayoría de ellas ha sido muy controvertida en distintos niveles, incluso por la propias autoridades de los Consejos Desconcentrados encargadas de implementarlas. La extensión horaria en primaria ha sido resistida por las gremiales de maestros que se negaron a cumplirla. La reforma del Ciclo Básico de la enseñanza media fue considerada inadecuada por las autoridades de Secundaria y UTU y rechazada por las gremiales docentes. En todo caso cabe destacar dos restricciones fundamentales que restan eficacia a las medidas impulsadas:

a. El presupuesto destinado a la educación cayó abruptamente durante la dictadura militar y no ha mejorado sustancialmente desde 1985. Nuestro país continúa invirtiendo más en gastos militares que en educación (ver cuadro N° 8). Los recursos para la enseñanza son insuficientes, los salarios de los docentes también, el número de alumnos por curso es excesivo, los establecimientos trabajan en tres y cuatro turnos con horarios reducidos, etcétera. Este hecho constituye un cuello de botella que deja un estrecho margen de maniobra para cualquier intento de mejora en el sistema educativo.

b. Se ha intentado llevar adelante los cambios y reformas sin la participación de los actores directamente involucrados. Como decíamos algunas líneas más arriba, la mayoría de las medidas han sido rechazadas por las gremiales de docentes. Por otra parte, el profesorado no fue consultado ni llamado a formular propuestas. Incluso en algunos casos dichas medidas han generado serios conflictos entre las propias autoridades de la enseñanza. Sin lugar a dudas la ausencia de participación y compromiso de los actores y en particular de los docentes resta eficacia a cualquier intento de reforma de la educación.

CUADRO N° 5

Repetición global y primer año.  
Primaria, 1983-1987

	Global%	Primer año%
1983	12.06	22.91
1984	12.01	22.54
1985	12.77	23.85
1986	11.38	21.58
1987	10.85	21.17

Fuente: CEPAL

CUADRO N° 6

Fracaso escolar (repetición-deserción)  
Enseñanza media, años 1983 y 1986

	1983	1986
E. secundaria	16.6	26.4
E. técnica	33.5	36.7

Fuentes: CEPAL  
CODICEN  
DGEC

**CUADRO Nº 7**

**Asistencia preescolar (1-5) y escolar (6-13) según tramos de ingreso de los hogares  
Montevideo, segundo semestre de 1984**

Tramo de ingreso	Niños entre 1 y 5 años			Niños entre 6 y 13 años		
	Asiste paga	Asiste gratuita	No asiste	Asiste paga	Asiste gratuita	No asiste
I	4.9	11.6	83.3	4.8	90.1	5.0
II	16.7	12.0	71.3	16.7	83.3	1.0
III	31.5	15.0	53.5	46.3	52.9	0.8
IV	41.8	10.4	47.8	84.1	15.0	0.9

Fuente: CEPAL. La Reproducción Biológica y Social de los Hogares de Montevideo. Montevideo, 1988.

**CUADRO Nº 8**

**Gastos del gobierno central consolidado  
(en porcentajes)**

	1955 a/	1960 a/	1965	1968	1972	1975	1980	1984	1985	1986
Servicios Sociales	(71.2)	(71.8)	(62.0)	(59.3)	(65.5)	(58.9)	(61.5)	(57.1)	(58.9)	(61.5)
Educación	14.0	13.7	17.3	19.6	9.7	11.0	8.6	5.8	6.3	7.0
Salud	8.8	9.0	7.0	6.7	1.7	3.8	4.8	3.6	4.0	4.7
Seguridad Social	48.4	49.0	37.6	32.7	53.4	43.4	47.3	47.0	47.6	48.8
Otros	0.0	0.1	0.1	0.3	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	1.0
Servicios Generales	17.0	16.0	17.3	19.0	13.4	14.7	12.7	10.2	10.8	9.5
Defensa	8.3	9.2	6.2	7.0	5.7	11.2	13.1	10.9	10.6	10.2
Servicios Económicos	3.5	3.0	9.5	10.9	10.1	7.6	11.1	6.9	8.0	8.2
Resto	0.0	0.0	5.0	3.8	5.3	7.6	1.6	14.9	11.7	10.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a/ porcentajes tomados sobre gastos de consumo más transferencias a la Seguridad Social

Fuente: Elaboración en base a datos del Yearbook del FMI, la CGN y el BCU (Alicia Melgar, CIEDUR)



# Infancia



El análisis de la situación de la infancia en el Uruguay, podemos enfocarlo desde dos vertientes: desde el espejo de la realidad que muestran los datos estadísticos y desde la respuesta que el Estado articula, o no, a los problemas que esa realidad refleja, es decir, las políticas sociales.

Partiendo del primer enfoque corresponde plantearnos una primera pregunta: ¿cuántos niños hay en el Uruguay?

Una actualización de los datos de la Dirección de Estadística y Censos -Censo de Población y Vivienda 1985-, donde se registra una tasa de natalidad de 18 por mil (18 nacimientos por cada mil habitantes) y un porcentaje del 20% por la población menor de 15 años, nos permite situar a estos últimos en aproximadamente 825.000 niños. De ellos alrededor de 100.000 viven en áreas rurales y 725.000 en áreas urbanas.

Cabe entonces plantearnos otras preguntas: ¿cuáles son las condiciones de vida de esos niños, cómo son

respetados en la vida cotidiana sus derechos a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación, etc.?

Las familias pobres, según el criterio utilizado por CEPAL para definir la pobreza, en 1986 representaban en el Uruguay, aproximadamente un 22.8% del total urbano, lo que significaba una cifra cercana a los 173.000 hogares.

Desde el punto de vista de la infancia, el peso de la pobreza es incomparablemente mayor que el 22.8% mencionado. La natalidad decrece a medida que se asciende en la escala de ingresos. Estudios recientes basados en las Encuestas de Hogares muestran que en Montevideo el 16.4% de las familias (aquellas situadas bajo la línea de pobreza) incluye el 39% de los niños (de 13 años y menos) en la capital y que el 29.3% correspondiente al interior urbano comprende el 53% del total de niños en las ciudades del interior. Hay que estimar en consecuencia que aproximadamente el 45% de los uruguayos está naciendo y criándose en condiciones de pobreza.

Dentro de la problemática de la infancia y la minoridad en nuestro país, que se deriva de esta situación, hay por lo menos dos cuestiones importantes que ocurrieron en el transcurso de 1988.

Una, es el conjunto de modificaciones introducidas recientemente en la acción del Estado, en relación a la infancia abandonada y los menores de conducta irregular. Otro de los aspectos que deben ser reseñados, es la presentación en el Parlamento, de un anteproyecto de ley tendiente a rebajar la edad de imputabilidad penal.

## Creación del Instituto Nacional del Menor

Regulada desde 1934 por el Código del Niño, la acción del Estado en lo referente a estos aspectos, ha sido parcialmente modificada en una reciente ley, por la que se crea el Instituto Nacional del Menor. Consideramos útil presentar un breve resumen de la referida ley que regulará el funcionamiento del organismo central del Estado uruguayo en la protección a los menores.

El Instituto Nacional del Menor es un servicio descentralizado, con personería jurídica (art.1º), cuyos cometidos son: la asistencia y protección de los menores abandonados; protección de los menores minusválidos conjuntamente con los organismos especializados; pre-

vención del abandono material o moral y de la conducta antisocial; cooperación con la familia y educadores para el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores; control del trabajo de menores; ejecución de medidas judiciales para la rehabilitación y educación de menores infractores; y apoyo a instituciones privadas, sin fines de lucro, con similares objetivos (art. 2º). Un primer análisis de la ley permite destacar algunos elementos positivos y otros negativos. Así por ejemplo, mantiene la integración política de su Directorio, que es designado por el Poder Ejecutivo con venia del Senado y los requisitos exigidos no son garantía de un nivel de conocimiento y una experiencia y compromiso personal con la temática compleja de la minoridad.

Desde la óptica de los derechos humanos y su concepción doctrinaria, la ley no refleja avances, en cuanto no expresa ni explícita ni tácitamente, el concepto de niño como sujeto de derechos, manteniendo una concepción asistencialista.

No obstante, si analizamos la dinámica interna del ex Consejo del Niño, hoy Instituto Nacional del Menor, en los últimos dos años, percibimos cambios significativos en las políticas institucionales.

A modo de ejemplo mencionaremos el Programa CAI, Centro de Atención a Infractores, un aspecto del trabajo de la División Rehabilitación que atiende una población de niños y adolescentes menores de 15 años, con problemas de conducta graves, internados con medidas de seguridad por disposición judicial.

El equipo técnico que ha asumido la responsabilidad del servicio está integrado por asistentes sociales, psicólogos, profesor de Educación Física, maestro, profesores de dibujo, manualidades, recreación y psiquiatra.

El programa CAI comprende cuatro unidades que funcionan en fincas ubicadas en diferentes barrios, pero cercanas unas a otras:

- Centro de Ingreso - Los Junquillos
- Unidad de Vida - La Reforma
- Unidad de Vida - Los Protagonistas
- Unidad de Vida - La Casita

El programa se ha ido instrumentando gradualmente, a impulso de la Dirección y del equipo técnico, con el apoyo del Centro de Formación en Educación Especializada y de la Dirección del hoy Instituto del Menor.

La metodología de trabajo es evaluada periódicamente y si bien el desarrollo del programa es valorado como positivo por la respuesta de los adolescentes, su integración gradual y el desarrollo personal de los mismos (que en algunos casos se ha logrado), el equipo está en permanente búsqueda de los medios y las técnicas que permitan la reinserción de los menores en su medio, en relación al cual no se ha podido aún realizar una propuesta de trabajo, y en el que, sin duda, tendrán un lugar preponderante las organizaciones sociales existentes.

Del marco teórico que fundamenta el programa, aportado fundamentalmente por las Ciencias Sociales, Psicología, Antropología y Pedagogía, resumimos un aspecto considerado básico: la presencia de la violencia en la historia personal de estos menores. Se trata de una violencia generada por factores estructurales, que se evidencia con mayor fuerza en los sectores marginales, que presenta las siguientes características:

a) en el medio familiar: vivienda uniambiental -o muy reducida-, familia numerosa desorganizada, sin figuras parentales estables, bajo nivel de ingresos que genera carencias materiales básicas, alcoholismo, maltrato físico y psíquico, trabajo precoz (mendicidad, re-

quecheo, etc.) bajo amenaza, etc. que impulsa al niño a la droga o lo expulsa expresa o tácitamente.

b) en el medio escolar: el maestro lo sanciona por su dificultad de adaptarse al sistema de enseñanza, lo agrede verbalmente, lo humilla, lo que determina su ausentismo y luego su deserción.

c) la violencia de la calle: es el mundo de los adultos, donde no tiene protección; se lo utiliza, se le maltrata de palabra o físicamente, se abusa de su estado de necesidad o se abusa de él sexualmente.

d) la violencia institucional: la internación, al ingreso, lo aísla de su cotidiano de violencia, provocando una desestructuración de su personalidad y su desadaptación al medio.

Se parte de una visualización conceptual del delito como síntoma y como mecanismo de defensa.

Por ello el tratamiento se enfoca como un trabajo personalizado, individualizado cuyos instrumentos son básicamente: el vínculo afectivo, la comunicación, la reflexión sobre la propia vida y la elaboración de un proyecto de vida.

## Minoridad infractora y rebaja de la inimputabilidad

Un anteproyecto de ley que pretende bajar la inimputabilidad penal de los menores de 18 a 16 años ha desatado una dura polémica en medios políticos y sociales. La problemática del menor infractor con relación a su incidencia en la convivencia social, ha sido uno de los temas recurrentes en buena parte de los medios de comunicación uruguayos, aunque muchas veces desde una óptica puramente sensacionalista y sin procurar explicar las causas del fenómeno.

El anteproyecto de ley prevé penas que podrían llevar a un menor reincidente a pasar diez años detenido, mucho más tiempo del que tendría de condena si fuera mayor de edad. Parece claro que lo que se busca no es resolver los problemas de los menores infractores, sino encarcelarlos para proteger a la sociedad de un supuesto auge de la delincuencia o de las conductas desviadas de los menores.

En apariencia, el anteproyecto presenta una contradicción, mientras que, un individuo, que a los dieciocho años comete un delito, puede estar en libertad a los seis meses, o un menor de dieciséis años declarado imputable puede cometer un delito de rapiña y ser encarcelado, un menor que es inimputable va a estar sometido a un régimen que puede durar hasta los veintiséis años.

Según algunos juristas, esta contradicción sólo puede explicarse si la lectura del proyecto se hace a través del criterio defensorista, un criterio de criminología excluyente, que trata de someter a los menores a un régimen de depósito durante un largo período.

De prosperar este proyecto, que fuera enviado a comisión luego de ser considerado a nivel parlamentario, se estaría encarcelando a los menores porque la sociedad uruguaya no tiene la capacidad, la flexibilidad o la voluntad política de resolver el problema de fondo, un problema que está vinculado a los sectores más marginales. La misma sociedad que somete a condiciones de marginalización y, en general, a condiciones de vida infrahumana a un número cada vez mayor de personas, luego pretende desentenderse de su responsabilidad encarcelando a quienes no son sino las víctimas de esta situación de injusticia social. ■

# Crónica de un derecho perturbado



El 17 de diciembre de 1987, la Comisión Nacional Pro Referéndum entregó 634.702 firmas a la Corte Electoral para convocar un referéndum contra la "Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado", de acuerdo al artículo 79 de la Constitución, que estipula que "el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo". La Corte Electoral cerró el Padrón Electoral el mismo día de la entrega de las firmas\*, estableciendo así que la cantidad de firmas requeridas por la Constitución para convocar al referéndum era 555.701, (la equivalente al 25 por ciento de los habilitados para votar); la cantidad de firmas entregadas supera en un 14 por ciento las requeridas por la Constitución.

La ley de Caducidad, conocida también como la "ley de impunidad", pretende terminar con el poder del Estado de juzgar y castigar a los funcionarios policiales y militares involucrados en violaciones a los derechos humanos durante el período de facto (1973-1985).

\* Luego se verá que la Corte no había depurado el padrón electoral y no incorporó a los inscriptos en los últimos meses del año 1987, alterándose de esa manera la cifra constitucional requerida.

Para facilitar la verificación de las firmas por la Corte, se recogieron firmas acompañadas con la serie y número de la credencial cívica de cada firmante de acuerdo a reglamentos establecidos en julio de 1986. Las cuatro etapas del proceso de verificación incluyen: la numeración de las firmas; la confección de tarjetas con el nombre del firmante y su credencial cívica; la anexión de las tarjetas a la correspondiente hoja electoral; y el cotejo de las firmas para verificar si se había llegado al 25 por ciento de firmas requeridas por la Constitución para someter la ley de Caducidad a un referéndum. Al principio del proceso (el 11 de enero de 1988), el ministro de la Corte Electoral Renán Rodríguez había previsto que el control de las firmas llevaría entre cuatro y seis meses. Sin embargo, la Corte ha estado trabajando más de diez meses sin terminar la tarea de verificación, y en agosto la Corte sostuvo que no estaba en las "condiciones técnicas" para convocar el referéndum este año.

Además de la extrema lentitud con la cual se ha desarrollado el trabajo de la Corte, ha habido una serie de denuncias de "irregularidades" cometidas por la Corte Electoral desde el inicio de sus tareas. Sumado a las intervenciones de miembros del partido del gobierno y de las Fuerzas Armadas en este tema, se han generado fuertes dudas en la ciudadanía sobre la imparcialidad de la Corte y sospechas acerca de las presiones políticas sobre ella por parte del partido de gobierno para que el referéndum no se realice. En esta crónica, intentaremos presentar los principales acontecimientos desde que se inició la tarea de verificación de las firmas.

## Descartes arbitrarios de firmas

En la etapa de la numeración de firmas, que empezó el 11 de enero, se comenzó a descalificar firmas antes de proceder a su verificación, atendiendo sólo a cómo estaba registrada la serie y número de la credencial. El 26 y 27 de enero, la Corte modificó, por una decisión de 5 de 9 integrantes, el reglamento dictado por ella misma en julio de 1986 y en base al cual se habían recogido las firmas, cambiando "las reglas de juego" cuando se habían numerado más de medio millón de firmas. Utilizando estos nuevos criterios, la Corte reanunció la numeración de las firmas, anulando así unas 20.000 firmas. Varias de las nuevas disposiciones son claramente arbitrarias: por ejemplo, resolvió no numerar las firmas "cuando en la serie y/o número" que las acompañan "aparezcan tachaduras o enmendaduras", cuando tengan una serie y número no vigente "aunque ello sea consecuencia del traslado de la inscripción", cuando el firmante anotase el número y la serie originales de la credencial

y también el que corresponde a su traslado, o cuando aparezca "CC" (credencial cívica) junto con la serie.

La Comisión Nacional argumentó que la pretensión de la Corte de descartar firmas por dudas no sobre la firma, sino sobre la credencial que la acompañe, desconoce los derechos de los ciudadanos: la adhesión al referéndum está dada por la firma, mientras la credencial es sólo para facilitar la localización de la hoja electoral. Se resolvió temporariamente la controversia el 4 de marzo, cuando la Corte decidió poner las firmas cuestionadas "en suspenso" hasta el final de la verificación, y si de ellas depende que se llegue a las 555.701 necesarias para convocar al referéndum, se llamaría a los firmantes para que ratifiquen su adhesión al recurso. Un análisis de las firmas dejadas "en suspenso" realizado por la Comisión Nacional reveló que más de la mitad de ellas fueron inicialmente validadas por los funcionarios de la Corte, pero por apelaciones de los delegados del Partido Colorado, fueron puestas "en suspenso", lo que sugiere que la Corte estaba cediendo a presiones del partido de gobierno.

La confección de las tarjetas demoró casi tres meses (finales de marzo hasta mediados de junio), y al final de esta segunda etapa, fueron descartadas unas 15.000 firmas, supuestamente por estar duplicadas. Los cuatro ministros del Partido Nacional se mostraban preocupados por la gran lentitud con que avanzaban las tareas de control de las firmas. La Comisión Nacional criticó la actuación de los delegados del Partido Colorado como un intento de entelecer el trabajo de la Corte, y confirmó su convicción de que se podría realizar el referéndum en noviembre o diciembre de este año.

### Intervenciones del partido de gobierno y la "inexistencia" de 30.000 hojas electorales

A esta altura del proceso de verificación, varias declaraciones públicas hechas por miembros del partido del gobierno habían creado un clima político enrarecido. Entre otras cosas, la ambigüedad de pronunciamientos públicos del ministro de Defensa Hugo Medina, sobre el tema del referéndum, causaba desconcierto en la ciudadanía y fue calificado como un intento claro de amedrentar a los apoyantes del referéndum. En el programa televisivo *En vivo y en directo*, el 25 de mayo, el ministro Medina declaró que era "difícil" prever las consecuencias de una eventual derogación de la ley de Caducidad, y que "esa pregunta la va a contestar el tiempo en su debido momento". Varios sectores políticos expresaron su rechazo a las declaraciones de Medina. El Movimiento Nacional de Rocha emitió un comunicado en el que manifestaba: "resulta inadmisibles que un secretario de Estado como tal, actuando como político y no como representante de las Fuerzas Armadas, se permita arrojar dudas sobre el acatamiento de la voluntad popular a través de un mecanismo previsto en la Constitución".

Unas semanas después, en otro hecho calificado por la Comisión Nacional como "un nuevo intento de intimidar a los firmantes del referéndum", el delegado del Partido Colorado a la Corte Electoral, diputado Rúben Díaz, afirmó que había entregado a su partido en Pay-

sandú una lista de los que firmaron por el referéndum. La Corte Electoral había negado los pedidos anteriores del diputado de fotocopiar las papeletas y que se les entregara a los ministros del Interior y de Defensa.

En este contexto políticamente tenso, se finalizó la tercera etapa de control de las firmas. Se dio a conocer que la Corte pretendió descartar unas 30.000 firmas al no haberse encontrado la hoja electoral correspondiente. La Comisión Nacional denunció esto como otro atentado contra la realización del referéndum en el cual la Corte estaba —otra vez— anulando firmas por cuestiones administrativas que contradicen el espíritu de la Constitución, y criticó a la Corte por la demora en acceder a su pedido de realizar una investigación sobre las causas de la llamada "inexistencia" de las hojas electorales.

Después de estudiar el asunto, la Comisión Nacional afirmó que la razón por la cual no se encontraban las hojas electorales de más de 30.000 firmas se debía a la mala confección de las tarjetas en la etapa anterior, y al estar mal registrada la serie y el número de la credencial cívica de miles de firmantes, no era posible encontrar la correspondiente hoja electoral. Otras denuncias de irregularidades de la Comisión incluyeron que se había obligado a los funcionarios a leer una sola letra, provocando inevitables errores especialmente entre la "U" y la "V" (afirma que los casos de descartes por estas letras son tres veces superiores al promedio); que les había sido prohibido a los funcionarios consultar el Padrón en caso de dudas sobre las credenciales y que, al consultar el Padrón, la Comisión había podido constatar que la gran mayoría de las descartadas eran válidas. Además, la Comisión denunció que le habían impedido el acceso a sus delegados a las tarjetas que se encontrasen sin hoja electoral, contrariamente a los reglamentos de la Corte, que establecían que los delegados podían controlar el proceso durante todas las etapas.

La Corte pretendió desconocer las denuncias de la Comisión, acusándola de exagerar el problema. El ministro de la Corte Juan C. Furest explicó a la prensa que habían sido descartadas unas 30.000 firmas por ser "traslados" (aplicando el reglamento adoptado por la Corte el 26-27 de enero que pretende anular firmas sólo por haber presentado la credencial original sin especificar el último traslado, aunque éste hubiera ocurrido después de la entrega de las firmas). La Comisión Nacional ha criticado esta actitud de la Corte como otro ejemplo de sus intenciones de desconocer las voluntades de miles de firmantes por irregularidades reglamentarias.

### ¿Los militares no pueden firmar?

En medio de estas tensiones, se hizo público a principios de agosto que el capitán de navío Gastón Silbermann había sido arrestado y separado de su cargo por haber firmado el referéndum, por decisión del ministro de Defensa, y las intenciones del ministro de mandar los números y series de credencial de todos los militares a la Corte para chequear si algún otro funcionario militar había firmado por el referéndum (lo que hizo dos meses después).\*

La sanción a Silbermann y la amenaza latente de

\* El ministro basó su decisión en el artículo 77 de la Constitución, que prohíbe la actividad política, salvo el voto, a funcionarios militares y policiales. Constitucionalistas han señalado, sin embargo, que el artículo 79, que define las normas sobre una convocatoria popular para plebiscitar una ley, exige el 25 por ciento de los habilitados para votar, y al ser habilitados a votar, los funcionarios militares y policiales tienen derecho a firmar. Además, señalan que es a la Corte Electoral a quien le compete determinar si existe "delito electoral" en el caso de un militar firmante.

sancionar a todos los militares y policías que habían firmado, fueron calificadas como otro intento más de intimidación. Haciendo referencia a los firmantes que tendrían que presentarse ante la Corte Electoral para verificar su adhesión al referéndum, el ex decano de la Facultad de Derecho y miembro de la Comisión Nacional, Alberto Pérez Pérez, sostuvo que "hay un propósito de amedrentar a quienes quieren ejercer sus derechos en el futuro". El Servicio Paz y Justicia emitió un comunicado de prensa en el que consideraba a Silbermann como un preso de conciencia. El semanario *Búsqueda* criticó la "dualidad de criterios manifestada por el Poder Ejecutivo", haciendo referencia a la sanción de Silbermann por un acto supuestamente "político" al firmar el referéndum, en comparación a su respaldo público al discurso del general Guillermo de Nava una semana antes, que había sido criticado fuertemente por su carácter político.

La oposición, sensible a los pronunciamientos públicos del ministro Medina en episodios anteriores sobre el referéndum, rechazó su actitud, pero no logró censurarlo en una interpelación que tuvo lugar a principios de setiembre. El Colegio de Abogados emitió un pronunciamiento afirmando que los militares y policías tienen derecho a firmar, pero la Corte Electoral ha postergado tomar una posición hasta el final del control de las firmas. Mientras tanto, se han arrestado a otros funcionarios militares por el mismo motivo, y el matutino *La República* afirmó que funcionarios militarizados denunciaban que habían sido presionados para que confesaran si firmaron el referéndum. Organismos de derechos humanos, incluso Amnistía Internacional, han mostrado su preocupación sobre estos acontecimientos, que pueden ser considerados violatorios al derecho de expresión y participación cívica, y varios parlamentarios han criticado estas medidas como violaciones de los derechos constitucionales de todos los ciudadanos de firmar el referéndum.

### "Trabajo paralelo" de la Corte

En los días posteriores a la controversia sobre el caso Silbermann, la Corte anunció a la prensa que se estaba haciendo un chequeo interno sobre las hojas electorales "inexistentes" sin la presencia de los delegados de ambas partes. La Comisión Pro Referéndum denunció esto como un "trabajo paralelo" realizado por la Corte que contradecía su propio reglamento (el reglamento de julio de 1986 dice que "todo procedimiento de verificación debe ser controlado... por los que promueven la iniciativa o recurso"). La Comisión Nacional manifestó que al no existir este control, se quebrantaban las garantías necesarias, y por lo tanto no podía aceptar la validez del chequeo. Además, criticó la pretensión de la Corte de excluir de la última etapa de verificación más de 50.000 firmas sin permitirle a la Comisión ver la documentación en que se fundaría la exclusión de ellas. La Comisión también presentó un recurso sobre el reglamento adoptado en enero de 1988 exigiendo que "cada vez que se constate que éste se contradice con la Constitución, se debe dejar de aplicar".

La Corte emitió un comunicado acusando a la Comisión Nacional de "groseras inexactitudes" por decir que faltan 30.000 hojas electorales, pero a la vez, confirmó que unas 30.000 firmas no coinciden con la hoja electoral, sin dar mayores razones. Aparentemente, la Corte no reconoce la posibilidad de haber confeccionado

mal las tarjetas.

Luego, a raíz de estas faltas de garantías, la Comisión exigió la suspensión inmediata del control de las firmas para que la Corte reconsiderase los criterios hasta entonces utilizados. Sin embargo, la Corte inició el cotejo de las firmas a fines de setiembre, sosteniendo que hay sólo 580.000 firmas válidas que cotejarán. La Comisión ha criticado la Corte al pretender desconocer las otras firmas dejadas en suspenso o anuladas en etapas anteriores, lo que consideraban "una maniobra de la Corte" tendiente a anular miles de voluntades sin que se hubiese cotejado una sola firma, y ha dicho que si la Corte no volviera a procesos transparentes y con garantías, no podía reconocer la decisión final de la Corte una vez terminada la verificación de firmas.

### Las apelaciones arbitrarias de delegados colorados

En el cotejo de las firmas, última etapa de la verificación, se hizo aparente la estrategia de los delegados del Partido Colorado de apelar la mayor cantidad de firmas posible, resultando un alto porcentaje dejadas en suspenso, para truncar el referéndum. Apelan arbitrariamente a las firmas que no son idénticas a las que aparecen en la hoja electoral (sin tomar en cuenta que la firma que aparece en la hoja electoral se hace cuando el ciudadano tiene 18 años, y por lo tanto puede haber cambiado mucho la forma de firmar al pasar los años), y luego han sido anuladas o puestas "en suspenso". Además, mientras la Corte rechaza casi el cien por ciento de las apelaciones de la Comisión Nacional, está convalidando el 10 por ciento de las apelaciones presentadas por el partido de gobierno, llegando así a un alto nivel de firmas anuladas y suspendidas, por lo cual la Corte se verá obligada a convocar a los firmantes para ratificar su adhesión al referéndum. Según la presidenta de la Comisión Nacional, Matilde Rodríguez, "la Corte Electoral ha encontrado ahora, a través de las apelaciones del Partido Colorado la forma de anular firmas para que estas no alcancen".

Mientras tanto, se dio a conocer que las firmas de varias figuras de notoriedad que habían apoyado públicamente la campaña por el referéndum, fueron anuladas o suspendidas. Se han conocido casos insólitos de anulaciones, como fue el de una delegada de la Comisión Nacional a la Corte, que al ser apelada su firma por un delegado colorado, afirmó que era su firma, pero igual fue puesta en suspenso; ¡luego tendría que presentarse para verificar que realmente era su firma! Estos acontecimientos crearon una duda muy grande en la ciudadanía sobre la conducta imparcial de la Corte Electoral; esto se reflejó en una encuesta, realizada el 17 de setiembre y publicada en *Búsqueda* el 20 de octubre, que reveló que el 45% de los montevideanos consideraba que la conducta de la Corte era "dudosa" mientras el 19% la consideró "fraudulenta". Dado que la Corte Electoral es el organismo que controla los eventos electorales, teniendo así un rol imprescindible en el funcionamiento del proceso democrático, el hecho de que el 64% de los montevideanos cuestione su conducta indica la pérdida de legitimidad sufrida por su falta de imparcialidad.

Estas dudas fueron confirmadas por muchos ciudadanos el 20 de octubre, cuando salió a la luz pública que las firmas de Carlos Julio Pereyra y Liber Seregni (los dirigentes principales de los movimientos políticos que

promueven el referéndum) habían sido anulada y suspendida respectivamente. Causó una verdadera conmoción en el país, y demostró lo que la Comisión Pro Referéndum había estado denunciando por varios meses: que la Corte Electoral había sido sujeta a presiones políticas durante el proceso de la verificación de las firmas, y que no existían las mínimas garantías para aquellos que, ejerciendo sus derechos constitucionales, habían firmado para convocar un referéndum contra la ley de Caducidad.

Frente a esta situación, la mayoría de los miembros de la Junta Electoral renunciaron, por considerar que "no existen garantías para cumplir el cometido para el que fueron electos". También se retiró de la Corte Electoral el delegado del Partido Unión Cívica. La Comisión Pro-Referéndum reclamó públicamente la renuncia de la actual Corte Electoral considerando su "absoluta falta de imparcialidad", y ha solicitado a la Asamblea General designar una nueva Corte "con una integración que asegure una gestión imparcial, independiente y respetuosa de las expresiones auténticas de la voluntad de los ciudadanos". Además resolvió retirar sus delegados de las tareas de contralor ante la Corte, y se declaró en sesión permanente ante la gravedad de los hechos.

Mientras la Corte ha admitido que ciertos funcionarios pueden haber actuado con "clara intención política" en el examen de las firmas, y que iba a estudiar la posibilidad de sancionar a algunos de ellos por su actitud, declaraba que iba a seguir igual con su tarea de cotejar las firmas. Eladio Fernández Menéndez, ex-ministro de la Corte, dijo que pretender sancionar a unos funcionarios por estar politizados "cuando a los funcionarios de la Corte se les exige esta politización" pone a la Corte "al borde del ridículo". "Cuando nosotros decíamos que no se podía anular firmas en función sólo de su lectura y cuando sostuvimos que el procedimiento utilizado (adoptado el 26-27 de enero) era incorrecto, teníamos razón." Un miembro de la Comisión Nacional indicó que esto confirmaba "las denuncias y reclamos que venimos haciendo hace meses de que la gran mayoría de los descartes se deben a errores radicados en la Corte", pero mostró su preocupación por las miles de firmas anónimas en la misma situación, "como la firma era de un senador de la República el error aparece, pero ¿y las decenas de miles de firmas que fueron anuladas por la misma razón, cómo se solucionan?"

A finales de octubre y principios de noviembre, se desarrollaron actividades de protesta y distintas formas de movilización popular "en defensa de las firmas" y pidiendo que "renuncie la Corte". Como un agravante más de esta situación, en declaraciones a los medios de comunicación, el ministro de Defensa expresó que "la ciudadanía sana, no enferma, sana mentalmente del país no va a aceptar" la derogación de la ley de Caducidad. La situación desembocó en una fuerte presión para solucionar el "impasse" a través de medidas políticas. Buscando suavizar los cuestionamientos y cambiar su imagen, la Corte modificó el ritmo de trabajo, aumentando el número de parejas, acelerando la verificación de firmas, y anunciando, contra las previsiones anteriores, que culminaría su tarea a fines de noviembre o principios de diciembre. También el Partido Colorado anunció el retiro de sus delegados, alegando que su presencia era innecesaria porque —en su opinión— de ahora en más, sin el obstáculo de los delegados de la Comisión Nacional, la Corte recuperaría su eficacia y agilidad.

A nivel parlamentario, tuvo lugar un debate el 3 de noviembre en la Cámara de Diputados sobre el referén-

dum y la actuación de la Corte electoral. El senador interpelante Carlos Pita (Frente Amplio), dijo en su exposición que "la Corte Electoral no ha tenido independencia ante las presiones del Partido Colorado" y que "en un sistema en el que todo hombre es inocente hasta que se le pruebe lo contrario, la Corte Electoral sostiene que toda firma es fraudulenta hasta que alguien pruebe lo contrario". Luego de un intenso debate en que se hizo un largo recuento de las irregularidades y fallas administrativas, la Cámara decidió por 49 votos contra 33 respaldar a la Corte (la votación en esta instancia fue igual a la que tuvo la ley de Caducidad).

Al momento de cerrar este informe, se está considerando en la Cámara Alta un proyecto presentado por el senador Gonzalo Aguirre (Partido Nacional) que reglamenta la presentación del recurso de referéndum y según el cual, si a fin de año la Corte no ha concluido su trabajo, se convocaría automáticamente el referéndum. Este proyecto no cuenta con el apoyo de los sectores pro referéndum en lo que respecta a los efectos de este recurso sobre la ley de Caducidad, porque —según el proyecto— tendría efectos derogatorios y no anulatorios de dicha ley.

Mientras sigue indefinida una posible solución política al referéndum, la Corte resolvió realizar una sola convocatoria a las personas cuyas firmas han sido suspendidas para el 17 y 18 de diciembre. La Comisión Nacional presentó un recurso de revocación a la convocatoria de aquellos ciudadanos cuya firma está en suspenso, porque considera que tal como está planteada "no otorga ninguna garantía a los ciudadanos" comprendidos en el art. 77, numeral 4 de la Constitución. Este recurso resume las irregularidades cometidas en las distintas etapas del trabajo de la Corte, y destaca especialmente que la Corte debe decidir acerca de la situación de los funcionarios militares o equiparados: "Mientras no dicte esta resolución, la Corporación no puede efectuar válidamente una convocatoria que expone a miles de ciudadanos a sufrir sanciones de diversos tipos". Además, la Comisión Nacional Pro Referéndum solicitó la suspensión de la convocatoria mientras se dicta resolución sobre el recurso interpuesto.

## Conclusión

El referéndum es un instituto a través del cual la soberanía, radicada en la Nación, es "ejercida directamente por el Cuerpo Electoral", como afirma la Constitución en su artículo 82. Este es el recurso más democrático que tiene el pueblo para vigilar la actuación de sus representantes y ejercer su derecho a incidir directamente en las grandes decisiones que afectan al país.

La ley de Caducidad es un tema relevante para la convivencia en paz y con justicia de los uruguayos. La falta de consideración a la voluntad de los ciudadanos perturba un derecho básico para la supervivencia del sistema democrático. ■





# SERVICIO PAZ Y JUSTICIA

Joaquín Requena 1642 Teléfono 4 57 01 - Montevideo