

INFORME 1992

DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY



SERVICIO PAZ Y JUSTICIA
URUGUAY

Publicación del
SERVICIO PAZ Y JUSTICIA (URUGUAY)

Dirección: Joaquín Requena 1642
Código Postal: 11.200
Teléfono 48 53 01 * Fax (598 2) 48 57 01
Correo electrónico: serpaj@chasque.apc.org
Montevideo, Uruguay

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

Composición y diagramación: jgr
Impresión: Graphis Ltda.
Depósito Legal No. 286.167/92
Comisión del Papel. Edición
amparada al Art. 79, Ley 13.349
ISBNN - 9974 - 564 - 05 - 0

DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY

Informe 1992

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA

Consejo Editorial:

Martha Delgado
Luis Pérez Aguirre
Fernando Urioste

Secretario de redacción:

Jorge García Ramón

Asesores temáticos:

Omar França
(Salud y bioética)

Guillermo Paysée, Eduardo Piroto,
Gustavo Puig, Fernando Willat
(Derechos civiles y políticos)

Alicia Albornoz, Ricardo Changala, Margarita Navarrete,
(Minoridad y Derechos del niño)

Marcos Lorenzelli
(Ocupación e ingresos)

Pedro Ravela, Alberto Villagrán
(Educación)

Eduardo Gudynas
(Ambiente)

Milka Ivankovic
(Vivienda)

Luis Eduardo Duarte
(Seguridad social)

María del Huerto Nari
(Nutrición)

Isabel Miranda, Graciela Sapriza
(Derechos de la mujer)

**Instituciones que colaboraron
con este informe:**

Asociación de ayuda al seropositivo al VIH
y al enfermo de Sida (ASEPO)
Asociación de Meretrices Públicas del Uruguay (AMEPU)
Homosexuales Unidos
Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos
Mundo Afro

El Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)
es una organización no gubernamental,
con estatuto consultivo en Naciones Unidas
(ECOSOC y UNESCO).

El Servicio Paz y Justicia en Uruguay
fue fundado en 1981, y está integrado
al Serpaj - América Latina. Actualmente existen
Secretariados de Serpaj en Argentina, Brasil, Chile,
Ecuador, Panamá, México, Bolivia, Paraguay,
Nicaragua, Uruguay, y uno en Europa. Si bien cada
Secretariado local tiene un funcionamiento
autónomo, nos une un mismo espíritu de trabajo
por los derechos humanos y la paz,
de inspiración cristiana, ecuménica.
Desde 1974 a 1986, el Premio Nobel de la Paz
Adolfo Pérez Esquivel fue el primer
Coordinador General de Serpaj - América Latina.

En 1984, Serpaj - Uruguay recibió el Premio Anual
de la Paz de Diakonía - Acción Ecuménica Sueca.
En 1987, Serpaj - América Latina fue distinguido por
la ONU con el premio "Mensajero de la Paz",
y por la UNESCO por su trabajo de
Educación para la Paz.

El gobierno francés confirió al P. Luis Pérez Aguirre,
en 1986, el Premio Derechos Humanos "Libertad,
Igualdad y Fraternidad" por su militancia en el
Serpaj, y recibió el Premio de la Paz (1989)
de la organización Pax Christi Internacional.

En 1990, el libro "Uruguay. Nunca más.
Informe sobre la represión
a los derechos humanos (1972-1985)"
recibió el primer premio en la categoría Ensayo Editado
en Ciencias Sociales, del concurso que bienalmente
organiza la Intendencia Municipal de Montevideo.

Indice

Introducción	7
I. Derechos Civiles y Políticos	
1 Derecho a la vida	
Se discute la estimación de abortos en Uruguay	9
Muertes en cárceles y dependencias policiales	10
2 Derecho a la igualdad y a la no discriminación	
Discriminación de la mujer	11
La discriminación a las prostitutas asociada a la corrupción policial	14
Discriminación racial	16
Discriminación contra portadores del virus del Sida, conducta de riesgo	17
Discriminación hacia los homosexuales	18
3 Derecho a la libertad personal, seguridad e integridad física	
Derecho de asilo y no devolución de extranjeros	19
Detenciones ilegales, abusos y delitos policiales	20
Situación carcelaria	23
4 Derechos del niño	
Obligaciones y realidades	25
Centros de reclusión de menores bajo medidas de seguridad	27
"Delincuencia juvenil" y estereotipos en los medios de comunicación	30
5 Protección judicial de los derechos humanos	
Mariana Zaffaroni recuperó su identidad	33
Continúa en discusión la identidad de Simón Riquelo	34
La Suprema Corte de Justicia amparó el régimen de pasividades militares y policiales	36
6 Derecho a la información	
Libertad de expresión en la prensa	37
Limitaciones derivadas de la huelga en el Correo	37

7	Derechos políticos: derecho de participación	
	Referéndum de la Ley de Empresas Públicas	38
	Representantes sociales en el Directorio del Banco de Previsión Social	39
8	Uruguay y el cumplimiento de sus compromisos internacionales	
	La "Ley de Caducidad" es incompatible con la Declaración Interamericana de Derechos Humanos,	39
	Convención de los Derechos del Niño: compromisos y realidades	42
II.	Derechos económicos, sociales y culturales	
1	Ocupación e ingresos	45
2	Derechos a la salud	
	Organización de los servicios. Una visión desde la bioética	53
	Reglamentación de la conducta médica y los derechos de los pacientes	56
3	Derechos a la Educación	
	Estudios de CEPAL y la Universidad detectan graves carencias	61
4	Derecho a un medio ambiente sano	
	Ambiente y sociedad	63
	Energía y ambiente	65
5	Derecho a la vivienda	67
6	Derecho a la seguridad social	
	Una controvertida reforma del régimen previsional	72
7	Derecho a la alimentación	
	Situación alimentaria nutricional	74
III.	Anexos	
	El desarrollo humano (PNUD)	78
	La libertad política y el desarrollo humano	84
	Dificultades en el Ciclo Básico de Enseñanza Media	89
	Formación universitaria y calificación educativa	103

Introducción

Por quinto año consecutivo, el *Servicio Paz y Justicia - Uruguay* publica su Informe anual sobre el estado de los Derechos Humanos en nuestro país.

Ya casi desde los comienzos de su actividad pública, el SERPAJ había considerado la importancia y la conveniencia de recopilar y publicar una información fidedigna y lo más objetiva posible al respecto. Se trataba de un intento inédito de mirar la realidad nacional desde la óptica de los derechos humanos, a fin de contrastar esa visión con el compromiso asumido no sólo con la Declaración Universal del 10 de diciembre de 1948, con sus respectivos pactos y protocolos, sino también con los derechos contemplados en el capítulo de Derechos y Deberes de la Constitución nacional vigente.

El transcurso del tiempo nos ha convencido de que no estábamos equivocados, y nos ha confirmado en la validez del esfuerzo. Cada Informe ha resultado en una verdadera visión del país

desde la sensibilidad y la óptica de los derechos humanos, que es única en nuestro medio.

En estos últimos años, desde los sectores más diversos de la vida nacional e internacional nos llegaron ecos positivos que garantizan el fruto de cada Informe anual. Nos consta que estudiantes liceales y universitarios, docentes, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, parlamentarios, miembros del cuerpo diplomático, diversas oficinas del sistema de Naciones Unidas (ECOSOC y UNESCO), etcétera, esperan cada año nuestro Informe, lo estudian y lo usan en sus actividades respectivas.

Esta realidad hace que debemos esmerarnos en cada entrega. La tarea no es sencilla desde el punto de vista metodológico. No podemos ocultar que detrás de este informe hay opciones inevitables, y que merecen una explicación al lector.

La primera dificultad se presenta en cuanto a la jerarquización y ordenamiento de la informa-

ción. Se optó finalmente por el mismo esquema de la Declaración Universal, agrupando los derechos humanos en sus dos grandes vertientes: civiles y políticos por un lado, y económicos, sociales y culturales por el otro. A ellos se agregaron los llamados derechos de tercera generación, derechos de los pueblos, derecho al desarrollo y derechos ecológicos.

Por otro lado, hemos comprobado que denunciar hechos aislados de su coyuntura histórica, extraídos de su contexto social, cultural y político, no es adecuado para explicar la verdadera dimensión de la violación de esos derechos ni eventualmente de su vigencia. Sólo en la perspectiva de un período de tiempo suficientemente extenso es posible arribar a algunas conclusiones, encontrar las causas reales que se vinculan a los hechos y promover alternativas.

Especialmente en materia de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, el seguimiento de su situación se

torna muy complejo. En realidad, se debe evaluar situaciones en base a indicadores que requieren lapsos que exceden los doce meses abarcados por este informe. Por ejemplo, muchos planes de vivienda, salud, etcétera, son elaborados a largo plazo (un quinquenio como mínimo), lo mismo que varios compromisos económicos internacionales. Ello hace que su ponderación no sea sencilla.

También hay indicadores que no varían sustancialmente de un año a otro, y por ello no son destacados o señalados en el Informe. Ello hace imprescindible que el lector se familiarice también con los informes inmediatamente anteriores y los tenga presente cuando lee el de este año, porque de lo contrario muchas informaciones serían poco inteligibles si no son contrastadas con las del período anterior.

En cuanto a los derechos civiles y políticos, hemos optado por mantener el criterio de señalar las violaciones que el SERPAJ comprueba durante los meses del período comprendido en el

Informe, es decir, hasta octubre de 1992.

Cabe también destacar que en la opción que aquí se hace no se pretende agotar la realidad, y mucho menos poner de manifiesto exclusivamente sus aspectos carenciales o negativos. El espíritu que nos anima está guiado por una intención netamente positiva y educativa. En su Carta de Identidad, el SERPAJ se compromete a "*apoyarse (siempre) en la fuerza de la verdad. Conocer la realidad de injusticia, analizar sus causas y buscar alternativas creativas*".

Por eso, si señalamos carencias y denunciemos violaciones a los derechos humanos, lo hacemos con la esperanza de que su conocimiento contribuya a su corrección y a impedir que se reiteren en el futuro.

Tampoco está demás reiterar la advertencia que hemos venido haciendo año a año: nada más lejos de nuestra intención que erigirnos en un tribunal moral de la sociedad uruguaya, de la

que formamos parte. Sólo nos hacemos cargo de una situación que nos afecta a todos, pretendiendo ofrecer nuestro esfuerzo por mejorarla.

Creemos que los datos de la realidad y las cifras que ofrecemos hablan por sí mismos, y no necesitan comentarios adicionales ni adjetivaciones. Hemos llegado a ellos gracias al invalorable aporte de especialistas en cada área de la vida nacional, que nos brindaron todo su conocimiento y su profesionalidad con probada idoneidad ética. A todos ellos nuestro más sincero agradecimiento, puesto que han hecho posible este Informe que hoy ponemos en manos de nuestros lectores.

Toca ahora a cada uno sacar las conclusiones y ponerse a trabajar con estos datos, para hacer avanzar en nuestro país la gran causa de los derechos humanos.

1.

Derechos civiles y políticos

1.1.1 SE DISCUTE LA ESTIMACION DE ABORTOS PRACTICADOS EN URUGUAY

El derecho a la vida está reconocido en nuestra Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los pactos internacionales, en la Declaración Americana y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Un aspecto no definido por esas normas se refiere a la determinación del momento en que comienza la vida. La Convención Americana de Derechos Humanos es la única que establece en su artículo 4 que *"Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente"*.

Nuestro Código Penal castiga conductas que atenten contra este bien jurídico fundamental. Una de estas figuras es el aborto, que se configura como delito pero que reconoce excepciones en determinados casos

previstos. Este es el sistema que sigue la gran mayoría de los países occidentales.

El reciente Decreto del Poder Ejecutivo sobre Derechos de los Pacientes (comentado en la segunda parte de este Informe) recuerda a los médicos las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Para algunos sectores habría que ampliar las causas de despenalización de ciertos abortos; otros reivindican los derechos de la mujer a su propio cuerpo, y a decidir si continúa o interrumpe un embarazo. Se argumenta, entre otros elementos, que el aborto es una realidad social: en el Uruguay se producirían 150 mil por año, tres por cada nacimiento.

El origen de esa cifra data de 1963. Se trata de una estimación por medios indirectos (ya que en Uruguay no existe un estudio que arroje cifras ciertas): la diferencia entre la cantidad de dosis de anestesia utilizadas y la cantidad de operaciones quirúrgicas registradas se atribuyó a abortos.

Otras investigaciones parciales posteriores han estimado que, para llegar a aquella

1.1 Derecho a la vida

cifra, se necesitaría que cada mujer en condiciones de concebir se practicara un aborto por año a lo largo de toda su vida fértil. Las nuevas investigaciones llevarían a una relación inversa: menos de 20 mil abortos por año, uno por cada tres nacimientos ¹. Los estudios comparativos (Francia, Italia y España) están más próximos a esta última relación.

Además de la imprecisión en el cálculo original de 150 mil abortos/año, debe tenerse en cuenta que, a partir de la década del sesenta (con posterioridad a aquella estimación), se generalizó el uso de diversos métodos anticonceptivos que permiten el control de la natalidad.

El presidente de la Sociedad de Ginecología del Uruguay, doctor Mario Olazábal, informa que el aborto clandestino provoca la muerte de 100 mujeres por año. Estima que un 58% de los abortos son realizados por médicos, un 40% por parteras, y un 2% por la propia embarazada.

¹ *Aborto en el Uruguay, Dr. Omar França S.J.; Estudios de Ciencias y Letras de la Universidad Católica del Uruguay, Agosto de 1991.*

1.1.2 MUERTES EN CÁRCELES Y DEPENDENCIAS POLICIALES

GERMAN SILVEIRA PAULO

16 años de edad. Fue detenido por un incidente me-

nor en un baile en el pueblo Sequeira, departamento de Artigas. Conducido por funcionarios policiales a la Seccional 9a. de ese departamento, se suicidó con dos disparos de un arma reglamentaria calibre 38, según el parte oficial. (*Febrero **)

ENFRENTAMIENTO EN EL COMCAR

Familiares de reclusos denuncian que un enfrentamiento entre reclusos del Complejo Carcelario de Santiago Vázquez produjo un muerto y varios heridos. A raíz del hecho, los denunciantes afirman que se habría producido una "requisa" a cargo de la Guardia de Granaderos. No se conoce una explicación oficial de los hechos. (*Marzo*)

OSCAR LIBER TEJERA

Recluso en la Cárcel Las Rosas, departamento de Maldonado, falleció el 22 de febrero en el Hospital de San Carlos. Su hija Alice denuncia que Tejera no recibió la atención médica adecuada (padecía úlcera), a pesar de las advertencias que ella realizó ante las autoridades.

La hija debió recurrir a la Justicia para que le permitieran abrir el féretro, que le fue entregado con prohibición de hacerlo. Tampoco le informaron los motivos ni el resultado de una autopsia que se había practicado.

HECTOR ACOSTA

Suicidio por ahorcamiento en el Centro de Medidas de Seguridad (ex cárcel de Miguelete) del Instituto Nacional del Menor. La dirección del Centro informó a SERPAJ que su inter-

nación estaba motivada por una tentativa de hurto. Los técnicos de la institución habían solicitado su pasaje a un hogar abierto, lo que fue denegado por el fiscal de turno. Cuando se suicidó estaba sancionado en celda de aislamiento. (*Abril*)

EDGAR OMAR PEREIRA MONTES DE OCA

Suicidio por ahorcamiento en el Penal de Libertad. Según otros reclusos, se encontraba sancionado en una celda de aislamiento. (*Mayo*)

LUIS ALBERTO GARIBOTI

Detenido en la seccional 5a. de Policía, fue hallado sin vida en el interior de su celda. Según el parte policial, se suicidó por ahorcamiento. (*Mayo*)

RAMON DIAZ POMBO

Muerto en el Hospital Maciel por un "posible accidente vascular encefálico", según comunicado de prensa de la Dirección Nacional de Cárceles. (*Agosto*)

IGNACIO SEVERO SALSAMENDI

Fugado del Penal de Libertad junto a otros cuatro reclusos, fue capturado y abatido a tiros por funcionarios policiales. (*Agosto*)

** Las fechas establecidas al final de cada caso no necesariamente corresponden a la del hecho, sino al momento en que SERPAJ tomó conocimiento del mismo.*

1.2.1 DISCRIMINACIÓN DE LA MUJER

Son pocos los gobiernos que pueden mostrar realizaciones en cuanto a la igualdad femenina en tanto derecho humano básico. Se aduce que la discriminación sexual es trivial o no prioritaria frente a problemas más importantes que atañen a la sobrevivencia; o, si bien se admite su gravedad, se dice que el abuso contra la mujer es un problema cultural, privado o individual, y no un asunto político que requiera atención estatal.

"El mito más insidioso sobre los derechos de la mujer es que ellos son triviales o secundarios en relación con la vida o con la muerte. Nada puede estar más lejos de la realidad: el sexismo mata"¹. Las denuncias sobre agresiones, violaciones, amenazas y muertes que sufren las mujeres uruguayas lo corroboran, y permitirían afirmar que "ser mujer es factor de riesgo".

El sexismo genera desigualdades para las mujeres en diferentes campos: en el trabajo, en la participación política y sindical, en la educación y la salud, y así lo reseñamos en esta síntesis. El territorio físico donde transcurre esa batalla política es el cuerpo de la mujer, un verdadero cruce de caminos cuando el sexismo se combina con la discriminación de clase y de etnia.

DISTINTAS FORMAS DE VIOLENCIA

El Centro de Atención a la Mujer Maltratada, CAMM, en tres años de funcionamiento en el Centro Materno Infantil del Hospital Maciel, ha atendido a 400 mujeres que sufrieron algún tipo de violencia.

La Comisaría de Defensa de la Mujer y la Familia realizó promedialmente 35 procedimientos mensuales por violencia contra mujeres, en un período de cuatro meses y medio (hasta el 15 de mayo). Atendió 68 amenazas de muerte, 55 agresiones con lesiones, 13 agresiones sin lesiones, 20 agresiones verbales, un atentado al pudor, totalizando 130 denuncias, 8 constancias y 19 quejas. Un estudio posterior (agosto) permitía concluir que en el año 1992 se alcanzaría a 400 procedimientos policiales, sólo en la Comisaría de la Mujer. Sumando todas las denuncias y procedimientos de las 25 comisarías seccionales de Montevideo, se estimaba que en 1992 sería superado el número de 1430 agresiones físicas producidas en 1991.

Manejando cifras de la misma Comisaría de la Mujer, la diputada Carmen Beramendi informó que en los últimos seis meses las agresiones a mujeres dieron por resultado 21 muertes.

Un informe sobre la violencia contra la mujer, con datos a partir de la llegada a estrados judiciales², permite saber que en el departamento de San José los maltratadores cuentan entre 25 y 50

1.2 **Derecho a la igualdad y a la no discriminación**

años; en un 50% son esposos de las víctimas, y el 50% restante se divide en 1/3 de concubinos, 2/3 de ex maridos, ex-concubinos, "padre de los hijos". En un 50%, no tienen trabajo fijo.

Violaciones

La responsable de la Comisaría de la Mujer informó que en el primer semestre del año se produjeron 44 violaciones (contra 81 en todo 1991). Los delitos que aumentaron más significativamente, dijo, fueron el ultraje público al pudor (64 en el semestre contra 42 en todo 1991) y el atentado violento al pudor (58 contra 73).

Según el Instituto Técnico Forense, la mayoría de las violaciones son realizadas por padres y padrastros de las víctimas. La mayoría de las víctimas tienen entre 12 y 19 años de edad.

Objeto y fregona

Otras formas de violencia permanente son el abuso publicitario de una imagen distorsionada de la mujer para la venta de productos, y el carácter sexista de los juguetes, los textos infantiles, la educación, que atribuyen un carácter exclusiva o preponderantemente femenino a las tareas domésticas (aun cuando las mujeres se han incorporado progresivamente al mercado laboral, y en consecuencia superponen, en régimen de "doble jornada", las responsabilidades del hogar y el trabajo remunerado para volcar ingresos a la familia).

Intervenciones de la Comisaría de la Mujer y la Familia 1º de enero al 15 de noviembre de 1992

Denuncias	292
Quejas	42
Constancias	19
Total de procedimientos	353

Los motivos

Amenaza de muerte	140
Agresión con lesiones	114
Agresión sin lesiones	36
Agresiones verbales	52
Atentado violento al pudor	4
Abandono moral	4
Violación	3
Intento de violación	1
Hurto	1

Las consecuencias

Remitidos con prisión	6
Remitidos sin prisión	12
Total de remitidos	18

Por lesiones personales	13
Por amenazas	3
Por violación	1
Por atentado violento al pudor	1

(Fuente: La República de las Mujeres)

Acciones positivas

La central de trabajadores, PIT-CNT, realizó una movilización en contra de la violencia hacia la mujer, a causa de una agresión (con peligro de muerte) sufrida por una trabajadora de una planta pesquera a manos de su ex compañero.

Se aprobó en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes el proyecto de ley (presentado por el diputado Daniel Díaz Maynard) sobre

defensa de las víctimas de la violencia sexual y doméstica, que incluye modificaciones al Código Penal. El proyecto deberá ser tratado por el plenario de la Cámara. No han sido considerados todavía otros proyectos presentados sobre diferentes aspectos de violencia hacia la mujer.

Fue creada la Oficina de Asistencia Técnica a las víctimas de la violencia familiar.

La Comisión de la Mujer de la Intendencia Mu-

Las víctimas del último año

Tipo de agresión	Mujeres adultas y adolescentes	Niñas y niños
Muertes	25	2
Lesiones con armas	30	2
Golpes	66	22
Amenazas	17	-
Violaciones	31	10
Violaciones múltiples	10	2
Violaciones frustradas por resistencia de la víctima o intervención de terceros	10	1
Abuso sexual	14	20
Incesto	5	2
Propuestas sexuales indeseadas	3	-
Secuestros	2	6
Proxenetismo	11	-
Desapariciones	36	3
Ataques con móviles de robo	31	5

Nota: 11 hombres se autoeliminaron después de atacar a mujeres, y 9 resultaron heridos en situaciones de violencia doméstica y sexual, casi todos agredidos por salir en defensa de las mujeres violentadas.

Fuente: La República de las Mujeres. Estadística extraída de las cronologías mensuales de noviembre de 1991 a octubre de 1992, elaboradas a partir de partes policiales y noticias periodísticas.

nicipal de Montevideo estableció una línea telefónica de emergencia para atender casos de violencia contra la mujer.

Los publicistas reunidos en el congreso "Desachate II" plantearon como tema central el de la violencia doméstica.

DISCRIMINACION LABORAL

La ley 16045 sobre igualdad de oportunidades

de empleo prohíbe toda discriminación contra la mujer. Pero la ley, aprobada el 17 de mayo de 1989, nunca fue reglamentada, y por lo tanto es violada a diario.

La Población Económicamente Activa Femenina, PEAFA, llega en Montevideo a un 47,5%, en un crecimiento de carácter espectacular. Pero se observan diferencias importantes en las remuneraciones para iguales tareas, en perjuicio de la mujer. El coeficiente de discriminación presente en Uruguay es muy

elevado: el 75% de las diferencias salariales en Montevideo, y el 79% en el interior urbano, se deben a la discriminación salarial, según informó el economista Alvaro Diez de Medina, consultor de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, durante un ciclo de charlas en la Academia Nacional de Economía.

"La trabajadora es considerada mano de obra secundaria", sostiene la economista Alma Espino, y recuerda que en el segundo semestre de 1986 el 34% de los hombres ganaba menos de dos salarios mínimos nacionales, contra el 63% de las mujeres que estaban en esa situación³.

"El Estado y las empresas ahorran enormes sumas con el trabajo doméstico gratuito que realizan las mujeres", denunció la edila de Maldonado Marie Claire Millán, proponiendo la creación de lavaderos y guarderías.

Acciones positivas

Salvo esa última propuesta, no se observa en este plano ninguna acción positiva por parte del Estado, las empresas o los partidos políticos.

FEMINIZACION UNIVERSITARIA Y EN LA MAGISTRATURA

En la década de 1980 se produjo un incremento de la participación femenina en el mercado laboral. Para ello influyó en primer lugar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, que hizo

necesario incorporar más ingresos a los hogares para mantener el nivel de vida o amortiguar su caída. Del 27,9% que representaban las mujeres en la actividad laboral en 1963, pasaron a ser el 46,2% en 1988.

Concomitantemente, las expectativas no satisfechas en cuanto a creación de nuevos puestos de trabajo, la misma pérdida salarial que llevó a que los hombres jefes de familia buscaran otras ocupaciones mejor retribuidas y la masificación de la enseñanza secundaria, entre otros factores, llevaron a una feminización de la administración pública (que llegó a un 41,9% en promedio, con picos de 69,9% en Salud Pública), y de la matrícula universitaria.

En la actualidad, hay un 62% de profesionales universitarios hombres, y un 38% de mujeres. En el Poder Judicial actúan más mujeres que hombres: 54,1% y 45,9% respectivamente. Respecto a los magistrados, en 1986 había 347, de los cuales 232 eran hombres (64 en Montevideo y 168 en el interior) y 115 mujeres (37 en Montevideo y 78 en el interior). En 1990 había 454 jueces, de los cuales 243 eran hombres y 211 mujeres.

DISCRIMINACION POLITICA

Hay una sola mujer entre los 16 miembros del Secretariado Ejecutivo de la central de trabajadores, PIT-CNT. En la Mesa Representativa son un 7%.

Hay sólo 6 diputadas en un Parlamento integrado por 99 diputados y 31 senadores.

La representación en los organismos de dirección de los partidos políticos es nula o escasa.

Acciones positivas

Se observa en el actual período una mayor representación de mujeres en las Juntas Departamentales, tres de las cuales han sido presididas por mujeres (Artigas, Cerro Largo y Montevideo).

En agosto se creó una Red de Mujeres Políticas del Uruguay.

El Partido Socialista cuotificará sus cargos de dirección. La resolución, adoptada por el Congreso realizado en noviembre de 1991, fue seguida de la publicación de materiales informativos y formativos y la realización de charlas y debates para la discusión interna previa a la definición del porcentaje. Un documento emitido por el Comité Central propone que el porcentaje sea equivalente al de mujeres afiliadas (36%) para el propio CC, y al de mujeres que integren los respectivos niveles intermedios.

Los diputados Héctor Lescano (Partido Demócrata Cristiano) y Carlos Pita (Frente Amplio) presentaron un proyecto de ley para asegurar cuotas de participación política femenina.

SALUD

Cada año son atendidos 8.000 partos en el hospi-

tal pediátrico Pereira Rossell. El 25% de las madres son adolescentes de entre 13 y 14 años de edad.

El presidente de la Sociedad de Ginecología, doctor Mario Olazábal, informa que se ha producido un vertiginoso ascenso de las cesáreas practicadas en las instituciones de asistencia médica colectivizada (mutualistas).

Se informa también sobre un alto índice de cáncer de mama en mujeres uruguayas. Paralelamente, se revela que 6.000 mujeres han recibido implantaciones con siliconas, y se teme por su posible efecto cancerígeno.

Aumenta la proporción de niños y mujeres entre los afectados por el Sida.

¹ Charlotte Bunch. *Hacia una revisión de los derechos humanos, en La mujer ausente, Isis Internacional, 1991, Chile.*

² Informe preparado por Ursula Paredes para Mujer Ahora.

³ Alma Espino. *Los desafíos del movimiento sindical. CIEDUR-DATES. Montevideo, 1991.*

1.2.2 DISCRIMINACIÓN DE LAS PROSTITUTAS ASOCIADA A LA CORRUPCIÓN POLICIAL

1. Un equipo multidisciplinario está trabajando en la revisión y actualización de la ley 8080 y sus decretos modificativos de 30 de mayo de 1928, de 25 de junio de

1930, 27 de abril de 1932 y 22 de julio de 1932, que penalizan el proxenetismo.

2. Es muy difícil establecer el número de personas que ejercen la prostitución: la Asociación de Meretrices Públicas del Uruguay, AMEPU, las estima en alrededor de 10 mil personas ¹. Nuestra legislación autoriza y reglamenta la prostitución.

3. Los trabajos (realizados en la cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina, con la participación del Ministerio de Salud Pública, la Intendencia Municipal de Montevideo, el director del Departamento de Orden Público de la Jefatura de Policía de Montevideo, AMEPU, la Coordinadora de Travestis y SERPAJ) han llevado a la elaboración de un proyecto de ley, y se está a la espera de las pautas sanitarias que proveerá el Ministerio de Salud Pública.

El proyecto pretende actualizar la vetusta normativa vigente, que no se corresponde con las nuevas modalidades. Los siguientes son sus principales elementos:

-Reglamentar la mayor cantidad de situaciones, a efectos de reducir al mínimo el ámbito de discrecionalidad con que actúa la autoridad administrativa.

-Contemplar las distintas realidades en el ejercicio de la prostitución, según se realice en Montevideo o en el interior del país.

-Atender los aspectos sanitarios de quienes ejercen la prostitución.

-Establecer zonas para la actividad, buscando solucionar el difícil relacionamiento con los vecinos en las zonas pobladas.

-Introducir penas alternativas a la privación de libertad cuando las multas por infracciones no pueden ser pagadas. Destinar una cuota parte de las multas por penalización a la creación de Consejerías, instituto que permite orientar social y médicamente a quienes ejercen el meretricio, en prevención de enfermedades de transmisión sexual, en especial el Sida.

-Considerar el travestismo dentro de la legislación.

-Facilitar el sistema de retiro del ejercicio de la prostitución, que hoy es degradante.

-Detallar la documentación exigible a nivel policial y de salud pública, y los registros a llevar.

-Otorgar certificado policial de buena conducta, que se obtendrá sin más trámite una vez que sea eliminada del registro de la Prostitución. Actualmente, a las meretrices se les niega el certificado policial de buena conducta (imprescindible para varios trámites, entre los cuales la obtención de pasaporte), no sólo mientras ejercen su profesión sino después de haberla abandonado. Ello se contradice con la legalidad de su ejercicio.

4. El proxenetismo fue penalizado por la ley 5520 de 20 de mayo de 1916, modificada por la ley 8080 de 27 de mayo de 1927. A esta última se remite el artículo 274 inciso

3º del Código Penal (Corrupción). La ley define al proxeneta como "toda persona, de uno u otro sexo, que explote la prostitución de otra contribuyendo a ello en cualquier forma, con ánimo de lucro, aunque haya mediado el consentimiento de la víctima". La pena se agravará, pasando del mínimo de dos años a cuatro años de penitenciaría, si la víctima fuera menor de catorce años o si el autor del delito fuera un funcionario policial o un pariente (ascendiente, marido, hermano).

Pero esa legislación se ha visto superada por las nuevas prácticas, en especial el surgimiento de poderosas organizaciones que reclutan mujeres en un país para prostituirlas en otro. El diputado José E. Díaz proyectó una reforma legal por la cual se penalizaría (con tanta gravedad como el proxenetismo, difícil de probar) el mero reclutamiento de personas con esa finalidad.

5. Una investigación realizada en Milán y Uruguay reveló situaciones de corrupción policial amparando a una red de proxenetas uruguayos radicados en Italia. La situación tiene uno de sus orígenes en la discriminatoria negativa del otorgamiento del certificado policial de buena conducta para obtener pasaporte.

Entre las mujeres llevadas a Europa, varias de ellas menores de edad, algunas ya ejercían el meretricio en nuestro país. En su caso, los pasaportes falsos se explican en la negativa policial a entregarles certificados de

buena conducta, por el solo hecho de estar registradas como meretrices. (Otras fueron reclutadas mediante falsas promesas laborales, y posteriormente se les obligó a prostituirse. La documentación falsa obedecía, en estos casos, a la falta de consentimiento de sus familias para salir del país).

Mujeres que lograron huir de las organizaciones mafiosas denunciaron que fueron explotadas como verdaderas esclavas. Para retenerlas en poder de la organización, se les retiraba los pasaportes falsos obligándolas a depender de la "protección" de los proxenetas frente a las autoridades italianas.

La Justicia y la Fiscalía policial de Milán concluyeron que la sección uruguaya de Interpol fue sobornada por la red de proxenetas uruguayos para retacear información a la policía italiana.

Otros hechos de corrupción policial vinculados a la trata de blancas habían motivado, dos años atrás, el procesamiento del jefe de la Oficina de Identificación Civil de Paysandú, quien confesó haber expedido unos 35 pasaportes falsos para facilitar la salida del país a jóvenes reclutadas en el Uruguay.

¹ Informe 1991, página 7.

1.2.3 DISCRIMINACION RACIAL

La discriminación racial en el Uruguay es encu-

bierta y de facto, y se expresa sobre todo en la escasa presencia de negros en los niveles sociales, culturales y económicos medios y altos, sostiene la organización Mundo Afro.

Dado que los censos oficiales no relevan las características étnicas de la población, no existe más que una estimación sobre el porcentaje de negros en la población uruguaya: entre un 4 y un 6%.

En los clubes sociales de la mayoría de las localidades del interior del país no se admite el ingreso de socios negros. Distintas denuncias sobre prohibición del ingreso -o destrato que obliga a retirarse- en locales comerciales (bares y confiterías) o en locales de baile no han podido ser confirmadas plenamente, ya que existen hechos contradictorios.

Para Mundo Afro, el centro de la cuestión radica en que no se han producido cambios sustanciales en el aspecto social desde la época de la colonia española. Un 75% de las mujeres descendientes de los esclavos encuentran trabajo como empleadas domésticas, y un 60% de los hombres como personal de servicio o peones no calificados.

No existen negros entre los oficiales de las fuerzas armadas (sí en el personal de tropa), en la legislatura, ni en general entre los cuadros superiores de la administración pública, las empresas u organizaciones privadas.

En el aspecto cultural, los negros de la tercera edad no superan el nivel de educación primaria incompleta. Recién entre las dos últimas generaciones accedieron a la educación secundaria, y se estima en alrededor de 70 personas las que actualmente cursan o finalizaron estudios universitarios.

En estos momentos, el esfuerzo principal está dedicado a superar la dispersión en pequeños clubes de negros, para conformar una comunidad que, además de reivindicar un tratamiento no discriminatorio, promueva el desarrollo de sus integrantes. "Reclamamos el derecho a ser distintos", expresa Mundo Afro, lo que supone asumir sus características étnicas y culturales. Para ello están elaborando dos proyectos: una Universidad Afro, y un Congreso Panafro-americano a desarrollarse en 1993.

"Trabajamos con los ojos en nuestro continente de origen, no con la meta de «Volver a Africa» sino para esclarecer su papel como gran víctima de la historia", expresa la institución. En tal sentido, proyectan realizar una campaña de solidaridad con Somalia, cuya población está siendo diezmada por una pobreza impuesta por las relaciones de desigualdad mundial.

Para organizarse deben vencer, entre otras dificultades, las secuelas de la discriminación existentes entre los propios negros, muchos de los cuales se resisten a reconocerse como integrantes de una comunidad marginada.

1.2.4 DISCRIMINACION CONTRA PORTADORES DE SIDA, UNA CONDUCTA DE RIESGO

La Asociación de Ayuda al Seropositivo al VIH y al Enfermo de Sida, ASEPO, denunció diversas formas de discriminación contra los sidosos y los mal llamados "grupos de riesgo", por parte de la población en general pero en especial por los profesionales de la salud.

Esa conducta podría derivar en que el personal de salud propague la enfermedad entre la población sana, ya que revela la falta de precauciones con que actúa. El personal de salud estaría incurriendo en una "conducta de riesgo".

"El portador, a partir de conocer su situación, debe vivir en forma semi-clandestina. Sabe que si se conoce su situación puede ser despedido de su trabajo; que el almacenero, el peluquero, el médico, el dentista, el podólogo, no van a querer atenderlo; que sus hijos, aunque no sean portadores, van a ser discriminados y aislados por los otros niños", informó ASEPO.

"Algunos debieron mudarse, pero -como aquí nos conocemos todos- al poco tiempo se reanudaron los problemas en el nuevo barrio. Lo más problemático es la vida de madre e hijo portadores. Son aislados por la sociedad, condenados, dejados sin los recursos necesarios para realizar una vida

sana. La madre es culpabilizada, y los niños («ellos sí que no tienen la culpa», dice la gente, como si la madre sí la tuviera) son internados en el Instituto Nacional del Menor, que no es el lugar adecuado".

"El portador no puede confiar más que en una o dos personas que lo «cubran»" (por ejemplo brindando excusas por ausencias al trabajo u otras circunstancias que podrían delatar al afectado). "Anda con temor en su trabajo -porque la mayoría de las veces los mismos compañeros piden a los patrones que lo despidan- en su familia, en la calle. Temor a ser descubierto, aislado y perseguido", pese a que teóricamente la población está informada sobre cuáles son las formas de contagio.

La sociedad descarga una gran culpabilidad sobre el portador, añade ASEPO, culpabilidad que repercute negativamente ya que "el estado de ánimo es decisivo en la salud: hay portadores que se han recuperado gracias al apoyo de su familia y sus amigos, y otros que se han derrumbado por el rechazo. La depresión hace que el aparato inmunológico se debilita y aparezcan infecciones que lo pueden llevar a la muerte".

Pero esa semiclandestinidad termina en la consulta al médico. "Para que sepa cuál es su condición, y tome las precauciones que debería tomar con todos, le informa que es portador. Pero la mayoría de las veces los médicos se niegan a tratarlo, argumentando que no tienen

instrumental adecuado. Tenemos denuncias de homosexuales que no han sido atendidos hasta demostrar que no están infectados. Hay ginecólogos que se niegan a atender a embarazadas portadoras, o dentistas que se niegan a atender a niños portadores en el Hospital Pereira Rossell".

"Esto plantea un conflicto entre la ética médica y la del portador. Hay por lo menos diez veces más portadores que los detectados, es decir unos 12 mil portadores en Uruguay que no saben que lo son, de modo que mal pueden informárselo al médico. Entonces, si a quien le dice que es portador no lo atiende porque no tiene material adecuado, ¿a los portadores que no lo saben sí los atiende sin tomar precauciones?".

ASEPO recuerda que, "para la Organización Mundial de la Salud, el derecho al anonimato del enfermo y el derecho a ser atendido son parte de los derechos humanos. Es decir que estamos ante una práctica médica violatoria de los derechos humanos".

"Pero hay otro problema grave. Si le niegan atención por declarar que es portador, la próxima vez que se sienta mal, por ejemplo con un fuerte dolor de muelas, ¿no buscará a otro profesional y se atenderá sin decirsele? Y, como los profesionales no le piden un examen a cada paciente, ¿lo atenderán sin ninguna precaución, presumiendo que no es portador, al igual que con todos los que no saben que lo son?". ¿Y al paciente que viene después?

"La sociedad cree defenderse marginando a grupos o a personas, pero no son éstos quienes contagian: al que hay que aislar es al virus, actuando todos en forma consciente", reclamó ASEPO. Recordó que los mal llamados "grupos de riesgo" han disminuido porcentualmente en el número de contagiados. "Eso se lo debemos a las prostitutas, que fueron informadas y se transformaron en educadoras de sus colegas y de sus clientes (son éstos quienes se niegan a usar preservativos), y a los homosexuales y travestis, que actúan como educadores en sus ámbitos. Ahora, la mayoría de los casos se dan en las relaciones heterosexuales, en algo tan «normal» para los uruguayos como un hombre y una mujer que se conocen, se atraen e intiman sin adoptar precauciones". (El Instituto Investigación y Desarrollo, IDES, corrobora esa afirmación: una encuesta realizada el año pasado, cuando teóricamente serían conocidas las formas de contagio, reveló que no se han producido cambios significativos en los comportamientos sexuales. Un 60% de los hombres y un 80% de las mujeres respondieron que no utilizan sistemáticamente el preservativo).

1.2.5 DISCRIMINACION HACIA LOS HOMOSEXUALES

Pese a que la práctica de la homosexualidad no es ilegal, tanto por el aparato

policial como en el campo laboral, en la salud, en los medios de comunicación social y por la población en general, se llevan a cabo actos que constituyen atropellos contra la libertad y la dignidad de las personas con esa definición sexual.

1. Por parte de la policía, se han constatado detenciones abusivas en lugares públicos o en locales frecuentados por gays y lesbianas (donde se han practicado "razzias" sin orden judicial), en represión de conductas más o menos evidentes de homosexualidad o por su simple presunción. En el caso de las razzias a locales identificados como gays, los asistentes han sido fichados en registros policiales como homosexuales. Ello puede tener graves consecuencias futuras, en investigaciones que involucren a alguna persona homosexual.

También se han denunciado extorsiones por parte de policías, a cambio de no conducirlos a las comisarías (con las consecuencias antes mencionadas).

2. En el campo laboral, este año se recibió el testimonio del sindicato de la empresa de transportes CUTCSA, respecto a un trabajador despedido a causa de su homosexualidad. El sindicato no supo cómo defenderlo.

La falta de aprobación social a la homosexualidad hace que todos los homosexuales deban ocultar su condición y aquellas manifestaciones que pudieran delatarla. Ello implica una extrema presión psicológica

para quien deba actuar por lo menos durante ocho horas diarias en el ambiente laboral. En determinados casos se ve obligado a renunciar, y en otros es despedido sin que se admita explícitamente que lo fue por su homosexualidad. Aunque se la sospeche, es difícil probar una actitud discriminatoria ya que las patronales alegan cualquier otra razón.

Un caso particular son los travestis, que por su forma de asumir la sexualidad no tienen posibilidades de acceder a ningún trabajo ni medio educativo, y son compelidos a ganarse la vida mediante la prostitución.

3. En el área de la salud, la organización Homosexuales Unidos ha comprobado casos en que el personal médico ha pedido a pacientes homosexuales (incluso afectados por una gripe) un examen de VIH.

La propaganda oficial contra el Sida ha sido técnicamente cuestionada por insistir en el aislamiento de los "grupos de alto riesgo", dentro de los cuales se ubica a los homosexuales (masculinos). Las lesbianas, ignoradas por las campañas de prevención, carecen de información sobre si pueden o no contagiarse entre sí.

4. En los medios de comunicación social persiste la grotesca caricaturización de los homosexuales en los programas cómicos, y la práctica discriminatoria de señalar la condición de homosexual de víctimas de hechos policiales, aun cuando esa condición no haya tenido re-

lación alguna con los hechos.

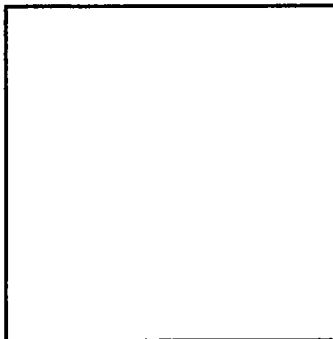
La carencia de educación sexual en los planes de estudio contribuye a la desinformación, que promueve el estereotipo y el rechazo por el distinto, así como los sentimientos de culpa y la autodesvalorización de quienes se sienten distintos en una etapa tan crítica como la adolescencia.

5. En la población en general se destaca la violencia como una de las actitudes discriminatorias. Muchos homosexuales han sido perseguidos por supuestos heterosexuales (a veces, esperados fuera de los locales frecuentados por gays) para agredirlos, golpearlos e incluso apedrearlos. Otras veces, lo han sido por negarse a tener trato sexual con los "heterosexuales" agresores.

Estas actitudes se agravan en el caso de las lesbianas, que por ser mujeres sufren doblemente el machismo cotidiano.

6. La discriminación está presente en todos los estratos sociales, legitimada por la moral mayoritaria, la educación e incluso justificada políticamente.

El hecho de que no se conozcan denuncias públicas por parte de los homosexuales en organismos defensores de los derechos humanos, obedece a la percepción de que es tan generalizada la homofobia que ningún esfuerzo podría contenerla, y en consecuencia al temor de ser descubiertos en su familia, su trabajo, sus amistades, su vecindario, con lo cual sólo agravarían su situación.



1.3

Derecho a la libertad personal, seguridad e integridad física

1.3.1 **DERECHO DE ASILO Y NO DEVOLUCION DE EXTRANJEROS REFUGIADOS**

En un operativo policial realizado en mayo, 15 personas de nacionalidad española (País Vasco) fueron detenidas y sometidas a la justicia por posesión de documentación falsa, donde aparecían como de nacionalidad uruguaya. Por este delito fueron procesados 13 de los detenidos.

El grupo venía siendo investigado desde dos años atrás por posibles vinculaciones con Euzkadi Ta Askatasuna, ETA.

Una delegación española, integrada por jueces y policías, se trasladó al Uruguay para anunciar que, de acuerdo al tratado de extradición vigente con España, se solicitaría la extradición de 10 de ellas y, como medida cautelar, pidieron su arresto preventivo por 90 días.

Los detenidos denunciaron que fueron ilegalmente interrogados por policías españoles. Una detenida perdió su embarazo.

A la fecha de cierre de este informe, las autoridades uruguayas habían recibido la solicitud de extradición de ocho detenidos (de dos de los cuales se había adelantado que no sería solicitada). No se han recibido aún las restantes solicitudes.

El derecho de la persona al asilo no fue reconocido en su plenitud en la Declaración Universal, que reconoce apenas el derecho a buscar asilo y gozar de él si el Estado se lo otorga. Es por lo tanto una facultad del Estado concederlo o no, siguiendo ciertas pautas fijadas por el derecho internacional.

Las personas que son perseguidas por motivos políticos tienen el derecho a que no se les expulse y entregue al país de donde huyen por temor a sufrir perjuicios. Este derecho ha sido reconocido en la Convención de San José de Costa Rica, que en su artículo 22.8 establece la prohibición de expulsarlas o devolverlas a otro país donde su derecho a la vida o a la libertad personal esté en riesgo de violación a causa de su raza, nacionalidad, religión, condición social u opiniones políticas.

1.3.2 DETENCIONES ILEGALES, ABUSOS Y DELITOS POLICIALES

ABUSO SEXUAL EN HOGAR DE MENORES

Ex empleados de un hogar para niños que funcionaba por convenio con el Instituto Nacional del Menor, denunciaron malos tratos y abusos sexuales contra los menores, por parte de los religiosos a cargo del hogar.

Los hechos ocurrieron el año anterior, pero su denuncia, oportunamente realizada ante el propio INAME y la Iglesia Católica, recién trascendió cuando fue ratificada ante la Comisión de Educación y Cultura de la Cámara de Representantes. SERPAJ patrocinó la denuncia ante la Justicia Penal.

HOGAR YAGUARON DEL INAME

Seis menores internadas en el Centro 2 del Instituto Na-

cional del Menor denunciaron en 1991 (aunque trascendió este año) malos tratos a las internadas. Reiteradas denuncias de funcionarios las corroboran. De esas denuncias y de la investigación practicada surge que, al menos durante varios meses de 1991, se habrían producido frecuentes malos tratos físicos por parte de un funcionario, malos tratos verbales por parte de la directora del Hogar, y violación de una menor por otro funcionario. La investigación administrativa aún continuaba en curso al redactarse este informe.

WASHINGTON ALBERTO VERA SORIA

Denunció que fue sometido a torturas el 22 y el 23 de noviembre de 1991 en dependencias de la Seccional 13a. de Policía de Santa Rosa, departamento de Canelones. Se le obligó a confesar un hurto que no cometió, y fue amenazado para el caso de que rectificara su declaración ante el juez.

El 23 de noviembre fue procesado sin prisión por ese hurto. Un mes después, el denunciante se presentó ante la seccional policial y ante el Juzgado de Paz de Santa Rosa, declarando que había cometido un error y había encontrado el dinero supuestamente hurtado.

Los diputados Ramón Legnani y Lorenzo Palles realizaron un pedido de informes al Ministerio del Interior, en relación a los apremios físicos denunciados.

INAME, LA TABLADA

Cinco internados con medidas de seguridad en el establecimiento La Tablada del Instituto Nacional del Menor de-

nuncian recibir golpes y agresiones verbales en forma habitual por parte de funcionarios del establecimiento. (Febrero de 1992 *)

VENEDORES GOLPEADOS

Dos vendedores callejeros no autorizados denunciaron que personal policial les golpeó hasta perder el conocimiento, en el transcurso de un procedimiento inspectivo de la Intendencia Municipal de Montevideo. (Marzo)

POLICIAS VIOLADORES

Dos policías fueron procesados con prisión por violación a una menor de edad, ultraje público al pudor y abuso de funciones. (Marzo)

SECUESTRO Y AMENAZAS

Tres policías fueron sumariados en la ciudad de Salto, ante una denuncia de secuestro, amenaza y agresión en la vía pública. El denunciante afirmó que fue interceptado por tres individuos que le amenazaron con armas de fuego, le golpearon y le obligaron a subir a un automóvil. Varios testigos afirmaron que el denunciante fue golpeado brutalmente, y reconocieron a los agresores que resultaron ser policías. (Marzo)

RAMON GERONIMO PERDOMO GARCIA

Recluso en el Penal de Libertad, denunció públicamente y ante el Juzgado Penal de San José haber recibido malos tratos y apremios físicos por parte de funcionarios del Penal. Ratificó sus denuncias ante SERPAJ y IELSUR. (Abril)

BALEADO Y GOLPEADO POR ERROR

Andrés Artigas acampaba el 2 de mayo junto a un grupo de amigos, todos de 16 y 17 años de edad, a los fondos de la casa de veraneo de uno de éstos, en el balneario Guazú Virá.

Por la noche, cuando pretendía entrar a la casa de su amigo, ingresó por error al terreno de la propiedad vecina. El propietario de ésta le atacó golpeándolo con un machete, y cuando intentaba defenderse recibió dos balazos en ambas piernas, disparados por un médico de la Marina, yerno del propietario. Instantes después llegaron dos policías, que comenzaron a golpear al adolescente caído en el terreno.

Fue liberado cuando le reconoció el dueño de la casa en que estaba acampando.

Con el patrocinio de SERPAJ se presentó la denuncia judicial, sin que hasta la fecha haya recaído resolución alguna. (Mayo)

DETENIDOS SIN CAUSA

Nueve jóvenes, seis de ellos menores de edad, fueron detenidos por personal de la Seccional 14ª de Policía, sin causa justificada y sin orden judicial. Los funcionarios adujeron que la finalidad del procedimiento era la investigación de un homicidio.

El hecho no fue informado a los familiares de los detenidos, e incluso la información le fue negada a la jueza de menores por parte de la autoridad policial.

Durante el período de reclusión algunos de los detenidos fueron maltratados verbal y físicamente.

Patrocinados por SERPAJ, denunciaron los hechos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. (Mayo)

AMENAZAS POLICIALES

Un grupo de policías vestidos de civil irrumpieron por la fuerza el 21 de mayo a la hora 3.20 de la madrugada, en una vivienda que habitan tres familias.

No exhibieron orden judicial y se negaron a identificarse, pese a los reclamos en ese sentido. Agredieron verbalmente a los habitantes de la vivienda y les amenazaron con sus armas de fuego.

SERPAJ patrocinó la denuncia ante la Justicia Penal.

JAVIER RODRIGUEZ VIERA

Recluso en el Penal de Libertad. Sus familiares reclaman atención médica y psiquiátrica. (Mayo)

ALCIDES ROBAINA HERNANDEZ

Ex recluso en el Penal de Libertad, contrajo una lesión neurológica grave durante su encarcelamiento. La Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental de San José inició una investigación al respecto. (Mayo)

RODOLFO HERRERA

Recluso en la Cárcel de San José, denuncia en medios de prensa locales que sufrió apremios físicos mientras permaneció en el Penal de Libertad. (Julio)

ROBERTO EDGARDO CHIAPPA

Detenido en la ciudad de Artigas, denunció que fue presionado para confesar un homicidio que no había cometido. Permaneció tres días sin recibir alimento ni un lugar donde dormir. Manifestó que las presiones a que fue sometido para confesarse culpable ocurrieron tanto durante el interrogatorio policial como ante el juez.

Fue liberado, después de permanecer ocho días en la Cárcel de Artigas, al aparecer nuevas evidencias que demostraron su inocencia. (Julio)

JUAN OMAR MENDINA

Carente de antecedentes policiales o judiciales, fue citado por la Seccional 1a. de Policía de la ciudad de Artigas.

Al presentarse, y sin explicársele los motivos de su detención, fue mantenido durante 28 horas en un calabozo desbordado de orines y materias fecales. Pese al intenso frío, debió permanecer toda la noche descalzo y en camisa, ya que fue despojado de sus zapatos y campera.

Mientras estuvo detenido, Mendina fue testigo de malos tratos y castigos a otras personas reclusas, en particular a un preso que cumplía 40 días de calabozo en las mismas condiciones que el denunciante.

Una vez liberado, todavía sin conocer los motivos de su arresto, denunció su situación ante la Junta Departamental de Artigas. Un grupo de ediles pidió explicaciones al jefe de Policía del departamento, pero éstas no fueron satisfactorias según los representantes comunales. Los mismos manifestaron que han recibido reiteradas

denuncias sobre malos tratos físicos y verbales en las comisarías de Artigas. (Agosto)

JCGF, DE 17 AÑOS

Padece un importante retraso intelectual, y fue detenido el 6 de agosto por policías que le sorprendieron junto a otro menor golpeando a un tercero. Al intentar huir, JCGF resultó herido de bala en una pierna.

Trasladados a una dependencia policial, ambos detenidos fueron sometidos a malos tratos psíquicos y físicos. JCGF recibió en la pierna herida golpes tales que le provocaron triple fractura. Recién después de varias horas recibió atención médica. El otro detenido recibió golpes también golpes de entidad.

La madre de JCGF, quien brindó su testimonio directo ante SERPAJ, fue patrocinada por éste en su denuncia ante la Justicia Penal.

GUARDIAS DEL PENAL DE LIBERTAD

Denunciaron ante la Junta Departamental de San José las malas condiciones en su trabajo, debidas a importantes carencias para el desempeño de sus funciones. (Agosto)

VICTOR HUGO FORCONI DA SILVA

Agente policial en el departamento de Colonia, se le notificó el 13 de agosto que debía cumplir una sanción bajo arresto, cuyos motivos no le fueron informados.

Cuando pretendió renunciar a su cargo, se le detuvo y condujo a la Seccional 1a. de

Policía de la ciudad de Colonia. Al solicitar un abogado, se le informó que estaba incomunicado y que se le trasladaría a la Seccional 6a. Como Forconi manifestara pacíficamente que no aceptaba ese traslado, fue esposado y conducido a esa Seccional. Allí se le informó que cumpliría una sanción administrativa de 15 días de arresto. En todo momento se le negó explicación alguna sobre los motivos de la sanción.

BLAS MILTON PEREZ COR

Sus familiares denuncian apremios físicos y traslados sucesivos a diferentes centros de reclusión: Libertad, Cárcel Central (Montevideo), Canelones, Fray Bentos, Cerro Largo, Tacuarembó y Paso de los Toros.

El Grupo de Trabajo sobre el Sistema Carcelario Nacional entrevistó al recluso en la Cárcel de Paso de los Toros, y pudo comprobar las denuncias en cuanto a los sucesivos traslados de que fue objeto, así como la permanencia en los distintos establecimientos carcelarios bajo estrictas medidas de seguridad y aislamiento en celdas de castigo. Posteriormente a las gestiones realizadas por sus familiares, fue trasladado al Complejo Carcelario de Santiago Vázquez. (Agosto)

CARLOS EDUARDO DE ARMAS

Recluso en la Cárcel de San José. Sus familiares denuncian apremios físicos y traslados sucesivos a otros establecimientos carcelarios. Luego de las denuncias, fue trasladado al Complejo Carcelario de Santiago Vázquez. (Agosto)

CORACERO VIOLADOR

Un integrante del Regimiento de Coraceros fue procesado con prisión por el delito de violación, cometido contra una menor de 14 años, en la vía pública. El funcionario, uniformado, realizaba una ronda de vigilancia. (Agosto)

MENORES GOLPEADOS EN SALTO

Andrés Nieves y Nicolás Jorge, ambos de 14 años de edad, fueron detenidos en Salto, cuando regresaban de una reunión familiar.

En la Seccional 1a. de Policía se les golpeó en el pecho y en el estómago, y se les obligó a correr por el interior del local. Cuando uno de ellos avisó que iba a vomitar, fue maltratado por un policía.

Posteriormente fueron liberados sin que sus padres fueran notificados del hecho. El jefe de Policía de Salto, después de entrevistarse con los padres de los menores, se comprometió públicamente a realizar una investigación y, de comprobarse los hechos, a sancionar a los funcionarios responsables. (Agosto)

WELLINGTON CASTRO

Falleció al ser atropellado por un caballo de la Guardia de Coraceros, durante la represión de incidentes al término de un partido de fútbol. El agente que conducía el caballo fue procesado sin prisión por homicidio culposo. (Setiembre)

DIEGO PEREIRA

De 15 años de edad, fue detenido por personal policial vestido de particular, sin causa

justificada, y conducido a la seccional 5a. de Policía. Durante el período en que permaneció detenido se le maltrató físicamente.

Posteriormente se le comunicó que había sido detenido por error, y se citó a su madre para que concurriera a retirarlo de la dependencia policial.

Cuando ésta comprobó las señales de los golpes recibidos por su hijo, exigió al comisario que se practicara un examen por un médico forense, y le anunció su intención de realizar una denuncia penal por malos tratos. En respuesta a ese anuncio, ambos fueron retenidos durante todo ese día en el local policial, lo que impidió certificar las lesiones.

Se realizó la denuncia penal, así como ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes y ante SERPAJ. (Setiembre)

** Las fechas establecidas en cada caso no necesariamente corresponden a la de los hechos, sino al momento en que el Servicio Paz y Justicia tomó conocimiento de los mismos.*

1.3.3

SITUACIÓN CARCELARIA

TORTURAS Y TRATOS INHUMANOS

1. Marco legal.

Disposiciones jurídicas nacionales e internacionales regulan el tratamiento que deben recibir las personas privadas de

libertad. Entre las primeras se encuentran los artículos 7, 26, 72 y 332 de la Constitución, y el Decreto-Ley de Reclusión, N° 14470, de 2 de diciembre de 1975.

Un Decreto del Poder Ejecutivo, aprobado el 3 de diciembre de 1991, estableció un nuevo Reglamento del Instituto de Criminología, dependiente de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación, pero sus más de 80 artículos aún no han sido puestos en práctica.

Entre las de carácter internacional se destacan; 1) la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, artículos 3 y 5; 2) la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, artículos 1, 25:3 y 26:2; 3) el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, artículos 7 y 10, ratificado por ley 13751 del 11 de julio de 1969; 4) la **Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica**, artículos 1, 2, 4 y 6, ratificada por ley 15737 de 8 de marzo de 1985; 5) las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos**, aprobadas por el Congreso Económico y Social de la ONU, resolución 663 CIXIV de 31 de julio de 1957.

2. Situación general

Permanecen incambiadas las carencias que recortan ostensiblemente los derechos humanos de los reclusos, consignadas en informes de los años anteriores.

La realidad carcelaria de nuestro país indica diversas si-

tuaciones violatorias de la legalidad, entre ellas:

-Ausencia de un tratamiento progresivo que tienda a la reducción de la vida en prisión y a preparar la vida en libertad.

-Régimen de sanciones arbitrarias.

-Traslados de reclusos a establecimientos alejados del núcleo familiar y de la defensa, sin criterios claros que justifiquen la medida.

-Denuncias de malos tratos vejatorios.

-Número insuficiente de técnicos especializados, y deficiente preparación del personal penitenciario.

-Ausencia total de información al recluso en cuanto al régimen al que se encontrará sometido, las normas de conducta que deberá observar, y el sistema disciplinario vigente.

-Establecimientos en pésimo estado de conservación y faltos de higiene, no aptos para alojar reclusos.

-Mala asistencia sanitaria.

-Carencias de ropa de cama y de uso personal.

-No se imparte la enseñanza primaria a los reclusos analfabetos.

-Falta de actividades creativas y culturales.

-Ocio compulsivo. Es bajísimo el número de reclusos que realizan actividades laborales, y no existe un criterio uniforme de peculio para quienes trabajan.

-Empleo de celdas de aislamiento por varios meses, durante los cuales se recorta el derecho a recreo y visita.

-En el plano judicial se destaca la lentitud de los procesos penales, lo que conlleva que alrededor de un 80% de los reclusos se encuentre sin sentencia condenatoria. Esta situación, que en algunos casos puede llevar años, genera al recluso un estado de angustia que aumenta su penosa situación de encierro.

-La falta de un mayor control judicial en esta etapa, sumada a la existencia de establecimientos inadecuados, facilita la aplicación de un régimen carcelario que no garantiza la vigencia de los derechos humanos. En este plano se constata, además, la desinformación que sufre el recluso sobre su causa.

-Durante una visita de cárceles, un ministro de la Suprema Corte de Justicia reconoció que la Cárcel Central (ubicada en el edificio de la Jefatura de Policía de Montevideo) no fue prevista para funcionar como cárcel mixta.

Las mujeres allí detenidas se encuentran en muy malas condiciones, manifestó, por lo cual deberían ser redistribuidas.

3. Comprobaciones practicadas.

En el Parlamento, la situación de las cárceles ha pasado este año a la órbita de la Comisión Permanente de Derechos Humanos, cuyos integrantes visitaron el Penal de Libertad y han recibido denuncias de familiares de reclusos y del Grupo de Trabajo sobre el Sistema Carcelario Nacional. A raíz de

las denuncias recibidas, han realizado visitas a los reclusos afectados.

El Grupo de Trabajo sobre el Sistema Carcelario Nacional visitó este año los establecimientos de Salto y Mercedes.

Cárcel de Salto (visita realizada el 5 de julio).

De un total de 97 reclusos, sólo 22 recibieron condena judicial, y el resto tiene la calidad de procesados. Siete se alojaban en seccionales policiales. El edificio, construido en los años 70, presenta signos visibles de deterioro, tales como filtraciones de agua en los techos.

Existen celdas de castigo o aislamiento de dimensiones reducidas (m 2,5 x 2,5), sin luz natural ni instalaciones sanitarias.

Se comprobó la ausencia de actividades laborales, educativas y recreativas, así como carencias importantes en las áreas médica, odontológica, psiquiátrica y de servicio social.

Las autoridades departamentales se manifestaron partidarias de una política de cárceles abiertas a la acción de instituciones interesadas por la situación de los reclusos.

La acción del Patronato Departamental, de integración reciente, permite reforzar las posibilidades de brindar a los reclusos un trato más adecuado, atendiendo a sus requerimientos y el de sus familiares.

Cárcel de Mercedes (visita realizada el 5 de julio).

De un total de 50 reclusos, 42 carecen de condena. Se encontraban fuera del establecimiento 11 reclusos: uno en el Penal de Libertad, cuatro en hospitales psiquiátricos (dos en el Musto y dos en el Vilardebó), tres en la Chacra Policial y tres en la Seccional 2a. de Policía.

El edificio es muy antiguo. Presenta un gran deterioro en paredes y techos, no ofrece mínimas condiciones para albergar a personas durante meses o años.

Salvo pocas tareas de fajina, no existen actividades laborales dentro de la cárcel. Sólo un pequeño número de reclusos realiza trabajos fuera del establecimiento.

Tampoco se comprobó la presencia de técnicos. Se carece de enfermería y farmacia, y se informó que los reclusos son atendidos fuera del establecimiento por médicos de Sanidad Policial.

En las celdas de aislamiento se dialogó con dos reclusos, sancionados por 30 días sin salir ni recibir visitas, con prohibición de fumar, tomar mate y escuchar radio, como castigo por haber regresado alcoholizados de una visita domiciliaria.

1.4.1
**CONVENCIÓN DE LOS
DERECHOS DEL NIÑO:
OBLIGACIONES
Y REALIDADES**

El 19 de diciembre se cumple el plazo con que cuenta Uruguay para informar al Secretario General de las Naciones Unidas sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989. Las mismas son resumidas en el capítulo 1.8 de este informe.

1.4

Derechos del niño

Diversos hechos y actitudes de 1992 cuestionan la vigencia efectiva de esas obligaciones contraídas por el Uruguay, con la realidad de nuestro país.

Generalmente, los instrumentos internacionales, producto de negociaciones y recíprocas concesiones, recogen aspiraciones u obligaciones que ya están vigentes en muchos de los signatarios. Tal el caso, para el Uruguay, de la obligatoriedad de la enseñanza primaria. Otras preocupaciones de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) no representan un problema acuciante, tales como lo referido a niños refugiados o sometidos a conflicto armado, etcétera.

Otras disposiciones, aun cuando pueda señalárseles carácter programático, tienen vías de concreción de las cuales no pueden apartarse la legislación, la administración e incluso el Poder Judicial. En este terreno surgen algunas actitudes generales sobre las cuales las autoridades están obligadas, por la

propia CDN, a adoptar medidas e informar sobre éstas.

**PLAN DE AYUDA
A LA INFANCIA**

En junio pasado, el gobierno uruguayo presentó ante la UNICEF un plan para ayudar a la infancia. El mismo supone un programa de colaboración de tres millones 750 mil dólares.

En su presentación ante la Junta Ejecutiva de UNICEF, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Carlos Cat, manifestó que ese plan *"constituye un marco de referencia en el cual se definen las metas y actividades de carácter nacional para el próximo decenio, que permitirán mejorar sustancialmente la calidad de vida de los niños y mujeres de nuestro país"*.

Sin perjuicio de la aparente desproporción entre el objetivo declarado y la escasa inversión económica, de la lectura del plan surge que la Convención de los Derechos del Niño no aparece mencionada como referente, ni como meta a alcanzar en los distintos rubros a los que el plan se refiere. Indirectamente, la no consideración de sus normas fundamentales supone también una inaplicación de la CDN: el concepto de niño (hasta 18 años), eje de la Convención, es desconocido desde que en el Plan, a los efectos alimenticio, de salud, educacional y otros, el término infancia es acotado a niños en edad escolar.

Las metas del Plan están muy alejadas de las previsiones de la CDN. Puede afirmarse que la acción del Estado en el tema no se agota en este instrumento, pero no se conocen hasta el

momento otras iniciativas en ninguna otra área del Estado. El propio discurso de presentación no deja dudas en cuanto a que este es el principal aporte del Estado uruguayo en el tema, por varios años.

Puede concluirse que, aunque el plan gubernamental puede otorgar beneficios a la niñez, la CDN no está presente ni como instrumento de acción, ni como aspiración aun a largo plazo.

La no consideración de la CDN se advierte también en los siguientes ejemplos significativos¹:

-En Uruguay, los menores de 14 años representan alrededor de un 27% de la población (unos 790 mil niños). Este porcentaje viene decreciendo en relación a años anteriores, es decir que tendemos a tener porcentualmente cada vez menos niños.

-Un 42% vive en hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza, mientras que un 33% vive en hogares que se sitúan entre 1 y 2 líneas. Ello permite afirmar que 3 de cada 4 niños uruguayos viven en condiciones de pobreza o en situaciones próximas a ella.

-La mitad de los niños viven en el 30% de los hogares de menores ingresos.

-Cada año nacen unos 53.500 niños. Uno de cada cuatro, de padres no casados.

-La mortalidad infantil se sitúa en casi el 24 por mil. En los hogares con necesidades básicas insatisfechas de Montevideo, el promedio es del 50 por mil, situándose los máximos en Treinta y Tres (54,8), Artigas (58,1) y Flores (59,6).

-En relación a la nutrición, el 51,6% de los niños pobres son "desnutridos compensados", y el 7,1% son "desnutridos descompensados". (Los "compensados" son niños que presentan un déficit de la variable *talla según edad*, que compensa las insuficiencias de peso que puedan existir para la edad. Los "descompensados" presentan una reducción significativa en la variable *peso según talla*.)

-En cuanto a la cobertura en salud, el 42,5% de los niños pobres se atienden en Salud Pública, y un 20% no tienen cobertura.

-Sólo el 42% de los niños de hogares por debajo de la línea de pobreza tiene una escolaridad normal.

-En el 25% de hogares de menores ingresos del país, 5% de los niños entre 6 y 13 años no va a la escuela; 90,1% va a escuela pública; 4,8% va a escuela privada.

-En el 25% de los hogares de mayores ingresos, el 84,1% va a escuela privada, y el resto a escuela pública.

¹ Fuentes consultadas:

-*"Indicadores básicos del Uruguay"*, CLAEH, 1991.

-*"Creciendo en condiciones de riesgo"*, CLAEH-UNICEF, 1989.

-*"Infancia y pobreza en el Uruguay"*, José P. Núñez - *Movimiento Paulina Luisi* (Melo), 1989.

ABUSOS EN HOGAR DEL INAME

Uno de los problemas de mayor notoriedad se suscitaron en el actual Hogar Nuevo Amanecer, que funcionaba por convenio entre el Instituto Nacio-

nal del Menor y el Obispado de Canelones, y a cargo de una orden religiosa llamada Hermanos de la Misericordia, cuyos integrantes eran mayoritariamente de nacionalidad chilena.

Cuidadores, médicos y psicólogos detectaron irregularidades de distinta índole que afectaban directamente la integridad de los 12 menores internados, incluyendo abusos sexuales por parte de los religiosos.

En junio de 1990 se denunció esa situación verbalmente ante el INAME, y el 28 se la ratificó por escrito. Pero recién dos años después el tema tomó estado público, ante la insistencia de algunos denunciantes en la órbita parlamentaria. Los técnicos efectuaron la denuncia penal en virtud de la inacción de las autoridades competentes. Los hechos fueron probados ante una comisión parlamentaria y ante el Juzgado Letrado de Pando de 2º Turno: en setiembre fue procesado uno de los religiosos por graves delitos sexuales, y continúan las investigaciones.

Las autoridades oficiales y eclesiásticas involucradas se han ocupado más en desviar culpas o buscar segundas intenciones en las denuncias, que en asumir la situación de los niños e instrumentar soluciones. Por ejemplo, no se han adoptado medidas para la atención especial, humana y psicológica, de los niños víctimas de la situación.

LICEO MIRANDA

En otro terreno, estudiantes de nivel medio del Liceo Héctor Miranda protagonizaron una protesta contra las autorida-

des de la enseñanza, a raíz de sanciones adoptadas contra un grupo de ellos.

Según distintas fuentes citadas en la prensa, las sanciones desencadenantes, que para las autoridades se debieron a inconductas de cierta entidad, en puridad fueron aplicadas a determinados estudiantes por su calidad de representantes gremiales y/o militantes políticos antes que por haber participado en los episodios mencionados. De hecho, cuando ya el conflicto estaba planteado, la dirección dejó sin efecto las sanciones a varios de ellos.

MENORES INFRACTORES

Tanto en la sede administrativo-policial, como en el procedimiento jurisdiccional y en la internación en los establecimientos al efecto, la práctica habitual, más allá de la normativa vigente, arroja situaciones contradictorias con las previsiones de la CDN, cuyo artículo 37 establece: *"Todo niño privado de libertad será tratado con la humanidad y respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera especial que se tengan en cuenta las necesidades físicas, sociales, culturales, morales y psicológicas de las personas de su edad"*.

El literal a) de ese mismo artículo dispone que *"ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"*.

Los aspectos policiales y estrictamente jurisdiccionales fueron analizados en el informe 1991, y la situación no ha tenido mejoras o avances en torno a estos problemas.

1.4.2 CENTROS DE RECLUSION DE MENORES BAJO MEDIDAS DE SEGURIDAD

Visitas realizadas a los diferentes centros de "alta contención" -para menores infractores- del Instituto Nacional del Menor, INAME, han permitido comprobar que los niños y jóvenes internados en ellos viven una situación que desmiente la pretendida protección que la sociedad ejercería.

Los menores están internados en tres centros para varones mayores de 15 años: el Servicio de Evaluación y Rehabilitación -ex cárcel de Miguelete-; el Centro de Educación Juvenil "La Tablada" y el Servicio de Evaluación y Rehabilitación "Berro" (dependientes de la División de Establecimientos de Alta Contención del INAME, creada en 1991); el Centro de Ingreso de Adolescentes femenino, y el Hogar Burgues, para varones menores de 15 años (División de Rehabilitación). Los cinco están ubicados en torno a la capital, aunque el 40% de los internados proviene de otras partes del país.

La internación "con medidas de seguridad", por disposición judicial, supone la privación de libertad hasta el egreso. Jurídicamente, la aplicación de medidas de seguridad procede ante la imposibilidad de otras medidas sustitutivas y frente a situaciones que la tornan imprescindible, ya sea por las características del involucrado, por su eventual peligrosidad, por necesidades terapéuticas, etcétera.

La legislación uruguaya no admite la existencia de "cárceles de menores" ni la concepción del menor delincuente (se le considera infractor), reconociendo la evolución necesaria para que toda persona desarrolle una conciencia afirmada en valores éticos. Por tal motivo, las medidas para la recuperación del menor infractor y los requisitos para su aplicación tienen un valor educativo: la privación de libertad intenta ser un medio que habilite la educación y reinserción del menor afectado.

La aplicación de medidas de seguridad presenta algunas carencias desde la perspectiva del cumplimiento de garantías del menor, tanto en el plano procesal como en el material.

En los centros de internación para varones, la mayoría de los casos obedecen a conductas infraccionales (algunas de escasa envergadura), con excepción del Hogar Burgues, donde la mayoría se debe a desajustes conductuales.

En el centro femenino llamado "Hogar Yaguarón" se observa una mayor complejidad de las situaciones, lo que se explica por ser el único centro de ingreso y derivación femenino. De acuerdo a un informe del INAME, en el período 1990-91 las causales de internación de la población femenina mayor de 12 años fueron las siguientes:

-infractoras (homicidio, rapiña-copamiento, hurto, lesiones), no siempre acompañadas con medidas de seguridad, 25%

-riesgo social y conductas asociales (fugas del hogar, vagancia, prostitución, drogadicción, adicciones varias), 60%;

-núcleo familiar en riesgo, amparo, 10%;

-desajustes conductuales e inadaptación (en hogares del Instituto, División Amparo y Rehabilitación), 5%.

De ello se desprende que las infracciones no son el único ni siquiera el más importante motivo de ingreso, sino que la mayoría de las internaciones obedece a necesidades para su tratamiento.

Se comprueba la discriminación que el sistema reproduce, desde que existe una clara correspondencia entre los menores internados y su procedencia de los estratos más bajos de la sociedad, desde que existe una asociación con carencias de vivienda, de instrucción, de relaciones familiares, de alimentación, de salud y desarrollo psicomotor, todo ello vinculado a creencias y prácticas que podrían caracterizar a una subcultura de la pobreza. Salvo excepciones, los jóvenes internados sólo han completado la instrucción primaria, y muchos de ellos manifiestan analfabetismo funcional.

En 1992 se produjo una disminución respecto a las internaciones de varones mayores de 15 años. Aproximadamente, en el SER Miguelete se mantienen de 35 a 40 internados, en La Tablada 30, en el SER Berro de 8 a 10. El SER Miguelete tiene la mayor población, porque en él coinciden los varones considerados más peligrosos, condenencias más extensas, junto a los recién ingresados al sistema de alta contención, en espera de diagnóstico para su derivación a

otros centros. AISER Berro (ubicado en el departamento de Canelones) son derivados jóvenes del interior que no requieran medicamentos psiquiátricos, que puedan vivir en régimen grupal, en general con patologías no severas. En La Tablada se encuentran infractores primarios, con un nivel de reincidencia menor que los que permanecen en Miguelete.

En cambio, aumentó la población de menores de 15 años (el Burgues atendió promedialmente a 25 niños) y la femenina (50 a 55 internadas en el Yaguarón).

EDUCACION: OBJETIVOS Y REALIDADES

Los objetivos de la internación con "medidas de seguridad educativas" resultan mediatizados en la práctica por diversas carencias materiales, de personal idóneo y de políticas institucionales.

El SER Miguelete era una cárcel de adultos a la que se realizaron algunas reformas, pero conserva las características del ex penal agravadas por un grave deterioro de sus condiciones locativas y sanitarias. En todos los centros, cuyos locales son viejos, inadecuados y de albergue masivo, se impone la presencia de rejas, cerrojos, puertas con mirillas y demás instrumentos de seguridad.

Las políticas institucionales enfatizan en la seguridad, aplicando al tratamiento de los menores los sistemas de cárceles para adultos (máxima, media y mínima seguridad). No

existe, en cambio, una estrategia unificada de rehabilitación: el concepto de rehabilitación que se aplica en la práctica no es objeto de discusión, y la discrecionalidad es nota sobresaliente, dependiendo de condiciones muy variables.

En la visita a los cinco centros, se comprobó que tres de ellos cuentan con un programa de trabajo: La Tablada, Burgues, Yaguarón. En este último existen objetivos, metodología, plazos y formas de evaluación claramente explicitados, pero actualmente no pueden ser desarrollados por las condiciones edilicias y la necesidad de incorporar más técnicos al equipo. Actualmente se da allí una función propiamente evaluativa y no terapéutica; la actividad de los técnicos gira en torno a la presentación de "informes de situación" de los jóvenes ante las autoridades judiciales.

En todos los centros, el tiempo dedicado a la asistencia a talleres de formación o a actividades de educación formal es muy escaso.

En el SER Berro, hace más de un año permanece vacante el cargo de maestro. En consecuencia, los jóvenes no podrán integrarse al sistema educativo formal y los analfabetos no podrán adquirir siquiera los rudimentos básicos de la lectoescritura. Como única actividad de capacitación en este centro, y a iniciativa de un funcionario, se desarrolla diariamente un taller de jardinería, en el que participan dos menores por la mañana y dos por la tarde, durante una hora.

La carencia de recursos ha llevado al cierre de talleres y

la suspensión de actividades en varios centros. En el SER Miguelete, durante 1991, funcionó a iniciativa de un docente y con apoyo de la Junta Departamental de Montevideo, una fábrica de bloques para construcción al que concurrían 6 o 7 menores seleccionados por sus características personales (capacidad de trabajo en grupo, cumplimiento de horarios, etcétera), la que finalmente cerró por falta de recursos. Actualmente el SER Miguelete no cuenta con talleres de capacitación para adolescentes.

En otros centros se advierten instalaciones de antiguos talleres que han decaído por falta de recursos y de apoyo dentro del INAME. La mejor organización en esta materia parece ser la del Hogar Burgues, en que la vida de los internados está rodeada de mayor cantidad de estímulos hacia distintas formas de capacitación, privilegiándose el tratamiento individualizado.

El tiempo libre es principalmente absorbido por el ocio, y las actividades recreativas son espontáneas. Tres de los cinco centros cuentan con profesor de educación física, pero en general faltan recursos para la adquisición y reposición de elementos: en La Tablada existen pelotas de básquetbol pero no tableros. El apoyo de organizaciones no gubernamentales y privado en la realización de actividades recreativas ha sido discontinuo, tanto por dificultades de los voluntarios como por falta de acuerdos con el INAME: un taller de cerámica en el SER Berro cerró porque se negó una compensación sobre los gastos

de traslado a la persona que lo atendía honorariamente.

Las carencias en recursos humanos son mayores en lo que refiere a la educación en sentido amplio, donde participan el nivel de lo afectivo, lo ético, del análisis de las formas de relacionamiento del joven consigo mismo (consu cuerpo y su sexualidad), con los demás y con el medio. En un medio en que al centro de internación se le llama *hogar*, a los internados *alumnos* y a los guardianes *educadores*, se hace urgente una política de rehabilitación.

Los *educadores* son los funcionarios encargados de la atención directa al menor, y deben aportar a los técnicos los elementos de la observación directa en cuanto a su comportamiento (el cumplimiento de pautas, estado anímico, reglas de convivencia, integración al grupo de pares, etcétera). Son quienes pasan todo el tiempo con los jóvenes, pero en la mayoría de los centros no existe coordinación entre los técnicos y los educadores.

Los *educadores*, que obtienen bajas remuneraciones y escasas motivaciones institucionales, no han sido capacitados para trabajar en un medio con tan delicadas características. El centro La Tablada realizó dos pedidos de capacitación en el sitio a la Escuela de Funcionarios del INAME, pero no obtuvo respuesta.

El SER Miguelete debió iniciar sus actividades bajo la presión de diversas circunstancias, lo que llevó a que fueran contratados funcionarios sin las

cualidades adecuadas para un trabajo de relación directa con los adolescentes.

EFECTOS NO DESEADOS DEL TRATAMIENTO A PUERTAS CERRADAS

Las carencias antes señaladas generan inquietud acerca de las consecuencias de la internación con medidas de seguridad, durante la misma y después del egreso.

La falta de actividades educativas y recreativas y de motivación hace que algunos jóvenes se perciban como presidiarios. Ello provoca incluso la negativa a colaborar en las tareas diarias (fajina, etcétera). Las conductas reactivas al encierro y las consecuentes sanciones ejemplarizantes son frecuentes: autoagresiones, agresiones a otros, intentos de autoeliminación. En 1992 se produjo un suicidio en el SER Miguelete, así como varios ingresos a centros de atención hospitalaria.

También se manifiestan carencias respecto a la salud mental infantil. La falta de centros de derivación para ciertas patologías de comportamiento impiden un tratamiento terapéutico adecuado, y coexisten menores con perfiles de tratamiento institucional que en otras circunstancias estarían claramente separados.

Desde el punto de vista de la disciplina interna, las sanciones abren un amplio margen a la arbitrariedad. Con excepción del SER Berro, en que el

reglamento interno está publicado en cartelera, las sanciones -difícilmente apelables- son aplicadas según "la tradición, el uso y la costumbre".

La distinción entre faltas leves, graves o muy graves tampoco es clara, y la sanción dependerá del régimen de cada centro. En La Tablada, las sanciones significan aislamiento del grupo con horarios especiales fuera de la celda y suspensión de las actividades de taller, con un mínimo de nueve días y un máximo de 30. En el Hogar Burgues, en cambio, la sanción máxima es de tres días. En el SER Miguelete, para el tratamiento de un joven señalado como particularmente agresivo y ante la imposibilidad de lograr un trato diferenciado en el régimen común, se construyó una celda aislada como sector de castigo, con un régimen especial de aislamiento e incomunicación, resguardado por personal especial de seguridad.

El tratamiento de los desajustes conductuales pasa por entrevistas espaciadas con los técnicos, pero no se aprovecha el régimen de "puertas cerradas" para un trabajo intensivo. Las reincidencias dentro del sistema son previsibles, al margen de las características personales de los jóvenes.

CONCLUSIONES

El anuncio del traslado del ingreso y diagnóstico de los menores con medidas de seguridad

del SER Miguelete al Centro de Educación Juvenil La Tablada ha sido recibido con cierto optimismo.

No obstante, el cumplimiento de los objetivos a los que teóricamente obedece el instituto de las "medidas de seguridad educativas" requiere la superación de las carencias antes reseñadas, pero también una reformulación de la legislación vigente en lo que atañe a la aplicación de esas medidas y el respeto de las garantías procesales.

Todavía esperan su estricta aplicación la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (ratificada por ley 16.137, aprobada por unanimidad por el Parlamento nacional), así como los acuerdos internacionales reflejados en las Reglas de Beijing y las Reglas de Ryad para el tratamiento de los menores privados de libertad y las condiciones de atención en los centros de internación.

Se evidencia la necesidad más concreta de implementar políticas de prevención y protección en el ámbito comunitario, así como alternativas a la institucionalización de los menores. Los acuerdos con organizaciones no gubernamentales aparecen como una vía a profundizar en la estructuración de una nueva estrategia, ya que la internación con medidas de seguridad -salvo casos excepcionales- no cumple su objetivo de rehabilitación.

1.4.4 "DELINCUENCIA JUVENIL" Y ESTEREOTIPOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Desde tiempo atrás, y particularmente en los últimos dos años, el tema de la "minoridad infractora" ha tenido especial destaque en los medios de comunicación. Los medios reproducen y consolidan los estereotipos sociales sobre los jóvenes, generando un estado de alarma social que no guarda relación con los índices de criminalidad.

Las noticias policiales de los diarios y la televisión, que ocupan uno de los primeros lugares en la preferencia del público, contribuyen a conformar la percepción de los ciudadanos acerca de su seguridad. Esta percepción, a su vez, condiciona para recibir los mensajes sobre el tema.

Desde comienzos de siglo se articula un discurso referido a la violación de normas por parte de jóvenes y aún de niños, que mantiene su vigencia en los medios de comunicación masivos (MCM) y en el manejo público del tema por actores sociales y políticos. A menudo distorsionando los hechos y por lo general aislándolos de sus circunstancias, los MCM contribuyen a fortalecer la imagen de peligrosidad de los menores, conformando un estigma generalizado en la opinión pública.

El estereotipo es una versión parcial y emotiva de una realidad. Estereotipar a alguien supone no considerarlo en su totalidad como persona, sino a partir de alguna de sus características originadas en atributos reales o imaginarios, y que en el tema a estudio son valoradas negativamente por la sociedad. La imagen que las secciones policiales de los MCM presentan acerca de los jóvenes infractores se corresponde con el estereotipo.

Las siguientes son algunas imágenes y conclusiones que consolidan los MCM:

-Si un menor comete un delito es capaz de ejecutar otros, lo que lo convierte en un ser irrecuperable.

-En toda su vida esos jóvenes sólo han cometido delitos. No tienen historia personal, ya que no hay explicación de sus entornos sociales, culturales o económicos.

-No se informa sobre los posibles orígenes de los actos violentos (pese a que los manuales elementales de periodismo reclaman que la noticia consigne lo que en inglés se identifica como "*las cinco W*": "qué, quién, cuándo, dónde y por qué"). Por lo tanto, no se puede comprender la conducta de los infractores y se asume que actúan por maldad, cinismo, sadismo o peligrosidad inherentes.

-Todo detenido es un delincuente, y todos los menores internados en el INAME son delincuentes.

-Los términos más utilizados en las crónicas son "infante juvenil" y "menor", con-

vertidos en sinónimos de delincuencia: el término "menor" es percibido con el significado de "delincuente menor de edad". La categoría "inimputable", de origen judicial, también ha pasado a utilizarse en carácter de sustantivo, con una carga subjetiva adicional de alarma: "*escapará al castigo por ser un inimputable*".

Las fuentes de la noticia.

Los medios se manejan habitualmente con fuentes oficiales para la elaboración de la noticia policial. Además de que muchos cronistas policiales son policías a su vez, todos dependen de sus buenas relaciones con el instituto o sus integrantes para obtener noticias, o se ciñen estrictamente a los partes policiales (ya que los partes se emiten en general dos veces por día, en horarios que no coinciden con el cierre de las ediciones de los diarios y los informativos centrales de radio y televisión, carecen de mayor información y habitualmente contienen errores).

En cuanto a los policías que brindan información a los cronistas, espontáneamente o ante consulta de éstos, tienden a destacar su propio papel en los hechos: de allí la habitual mención a todos los agentes que participaron en operaciones, generalmente irrelevante desde el punto de vista informativo.

Esa confusión de roles se traduce a menudo en una toma de posición de las crónicas en favor de la policía y en contra del Poder Judicial ("*Robó, lo capturaron, y quedó en liber-*

tad"). Ello motivó incluso que la Asociación de Magistrados proyectara crear una oficina de prensa para explicar a la opinión pública los motivos de su actuación, en especial la diferencia entre un procedimiento policial y un sumario judicial (partiendo de que todo acusado se presume inocente mientras no se demuestre lo contrario, presunción que los partes policiales y las versiones de fuentes policiales no confirman).

En general las fuentes de la información no son citadas: en algunos casos se las identifica como "la policía", "informes oficiales", "voceros oficiales". Otras fuentes mencionadas son testigos del hecho: "*Joven se fugó con el auxilio de cuatro sujetos descriptos como «hippies» por testigos*". En algunos casos los medios publican diálogos que se presume ocurrieron entre las víctimas y los victimarios. El periodista se transforma en un narrador omnisciente.

El tratamiento gráfico.

Los elementos más negativos son ampliamente resaltados: las imágenes enfatizan los elementos de violencia, tales como sangre y armas. El tratamiento de la violencia en todos sus aspectos, y la información sobre el tema en los MCM, están basadas en criterios de potencialidad emotiva destacando sólo los aspectos más sensacionalistas del hecho.

Los primeros planos agregan elementos de corte estético a la imagen de los jóvenes infractores. "*Grave adverten-*

cia del INAME sobre difusión de noticias de delitos cometidos por menores”, titulaba La República (9 de enero), consignando la decisión adoptada a raíz de las informaciones e imágenes difundidas (en ese caso) por Canal 12 y el vespertino Últimas Noticias, sobre la fuga de menores de la ex cárcel de Miguelete, en noviembre de 1991. Pero es práctica habitual de los medios infringir las normas cuando se han producido fugas de los centros de alta contención, publicando sus nombres y fotografías.

El tratamiento verbal.

Los atributos descalificadores van acompañados generalmente de rótulos. Aparecen numerosos adjetivos que no corresponden a la cobertura del hecho (una de las principales formas de estereotipación):

-“La custodia del INAME estará roja de vergüenza: «El Desalmado», de 17 años, la burló nuevamente y se fugó de Miguelete. (...) Perteneció a la banda liderada por «El Pelado»”. (La República, 18 de enero).

-“Menores consumaron una audaz fuga del Hogar Burgues”. (La República, 27 de enero).

-“Alerta rojo en el INAME: menores internados protagonizan espectaculares fugas masivas” (La República, 30 de enero). No se trata de una noticia, sino de una nota que recoge y amplifica las dos anteriores: esos dos hechos ocupan la atención del público durante 12 días.

Junto a estos adjetivos, algunos apodos van for-

mando una tipología. Como lo fue “El Cacho” en los ’50, ahora es el caso de “El Pelado” que, aunque no participe en los hechos, reaparece en las noticias. En el párrafo anterior se le menciona como líder de la banda a la que perteneció otro joven fugado. El País vuelve a mencionarlo el 29 de agosto, más de un año después de su detención: “*El temible menor apodado «El Pelado», quien llamativamente, por cierto, no aprovechó la oportunidad y prefirió permanecer internado en el supuesto centro de alta contención...*”.

La manera de calificar a los actores supone su “cosificación”, y se suma a las frases *clisé* características: “patota que se hallaba bajo los efectos del alcohol y las drogas”, “precoz delincuente”, “considerados de extrema peligrosidad”, “muchachos desaliñados”, “frondosas anotaciones en sus respectivos legajos”, “cuatro piezas de alta peligrosidad entre rejas”, “con las manos en la masa”, “eterno fugador del INAME”, etcétera, que tienden a provocar reacciones emotivas en el receptor. Este lenguaje debe ser considerado en el marco de la pretensión totalizadora de la prensa, que se presenta así como un **encuentro con la realidad**.

El estereotipo.

La imagen de los menores infractores será la de hombres jóvenes, pobres, que no visten traje; feos, desprolijos, no son blancos, tienen cabello largo y oscuro, viven en barrios periféricos y tienen escasos estudios, señala una investigación¹.

El mensaje resulta el producto de múltiples decisiones del emisor: qué dice, cómo lo dice, quién lo dice, qué no dice y pudo o debió decir. Es resaltable la cantidad de noticias referentes a “los menores infractores del INAME”, si se tiene en cuenta que son apenas un centenar de niños y adolescentes, y de ellos no todos son noticia.

Esta presencia cotidiana causa un efecto de alarma permanente en el receptor, generando un sentimiento de inseguridad creciente. La población se siente insegura no sólo por los hechos delictivos efectivamente producidos, sino además por el cúmulo de informaciones y cargas emotivas sobre el tema. Estas se retroalimentan con declaraciones de algunos actores políticos que, a partir de esa alarma, reclaman más “ejecutividad” policial y un carácter más punitivo al Código Penal. (Según diversos criminalistas y sociólogos, la delincuencia no ha aumentado en relación con años anteriores. El ministro del Interior informó en el Parlamento que, en todo caso, el aumento de la violencia se ha producido en el ámbito doméstico teniendo como principales víctimas a las niñas, seguidas de los niños y por último de las mujeres, a manos de la pareja de éstas.)

¹ Para este informe fueron consultados dos estudios (“Estereotipo. Una forma de violencia”, Marta Leites, mayo de 1992, y “Efectos de los medios masivos escritos en la percepción de la seguridad ciudadana”, Walter Sollier, abril de 1992), y periodistas de diarios.

**1.5.1
MARIANA ZAFFARONI
RECUPERÓ
SU IDENTIDAD**

Un fallo de la Justicia argentina restituyó el 22 de junio la verdadera identidad a Mariana Zaffaroni Islas, secuestrada el 27 de setiembre de 1976 en una operación conjunta de fuerzas represivas uruguayas y argentinas en este último país, cuando contaba un año y medio de edad.

Los padres de Mariana, Jorge Zaffaroni y María Emilia Islas, de nacionalidad uruguaya, se habían radicado en Argentina después del golpe de estado en Uruguay. Al instaurarse la dictadura en Argentina, ambos fueron secuestrados junto a su hija de un año y medio, al igual que numerosos refugiados uruguayos, en operativos conjuntos. Los padres de Mariana "desaparecieron".

Inmediatamente sus familiares comenzaron la búsqueda, recurriendo a organismos oficiales y no gubernamentales de ambos países.

Siete años después del secuestro, en 1983, un ex militar argentino reconoció en una entrevista publicada en Brasil que Mariana había sido entregada a un colega. Finalmente, la respuesta anónima a un aviso en la prensa argentina permitió ubicar al agente de inteligencia Miguel Angel Furci y a su esposa María González, quienes habían adoptado a Mariana bajo el nombre falso de Daniela Romina.

Distintos jueces mantuvieron una actitud prescindente, que permitió al matrimonio escapar a Paraguay, en julio de 1984, cuando el juez Antonio Piotti dispuso un examen hemogenético. En 1987 fueron ubicados en Asunción, Paraguay, pero volvieron a fugarse. Por último, el juez federal de San Isidro, Roberto Marquevich, ordenó a Interpol la captura de los padres adoptivos.

El juez dispuso un examen de histocompatibilidad que demostró -con un 97,6% de probabilidad- la verdadera identidad de la niña, ahora con 17 años de edad. El matrimonio adoptante reconoció el origen de Mariana: el agente Furci la sacó del centro clandestino de detención Automotores Orletti, de manos de un compañero de tareas que se la entregó explicándole: "*La beba es muy linda. Te la doy porque ésta no ve más a los padres*".

El 22 de junio de 1992, el juez Marquevich dictó sentencia por la que se declara que "quien conviviera con los procesados en esta causa, y hallada como Daniela Romina Furci, en realidad es Mariana Zaffaroni Islas"; se ordena "la inmediata anulación de la partida de nacimiento (...) a nombre de Daniela Romina Furci"; se dispone la guarda de Mariana en la persona de su tía Lucía Zaffaroni cuando ésta se radique en Argentina, pero "en tanto, dado lo antes dicho, la expresión de la menor, la inmediatez de la contundente información filial recibida y la maduración de su realidad, que sólo la dará el inexorable paso del tiempo, es (...) prudente hacer un paso previo, inevitable

**1.5
Protección judicial
de los
Derechos Humanos**

(...): disponer la guarda provisoria desde el día de la fecha de Mariana Zaffaroni Islas en la persona de Delia Lacrimini de González" (madre de la esposa de Furci, ya que ambos fueron condenados por el secuestro y las falsificaciones consecuentes), "quien interviniera en la crianza de Mariana hasta hoy".

**1.5.2
CONTINÚA
EN DISCUSIÓN
LA IDENTIDAD DEL
PRESUNTO
SIMÓN RIQUELO**

Una nueva postergación sufrió la demanda judicial para determinar la identidad del adolescente que se presume es Simón Riquelo, secuestrado en 1976 en una operación conjunta de fuerzas represivas de Uruguay y Argentina en este último país, a los 20 días de su nacimiento.

La prueba de histocompatibilidad dispuesta por la jueza de Familia actuante fue impugnada por el fiscal, por la defensa de la familia adoptiva del menor y por el curador de éste. Por resolución del 3 de agosto, la jueza, sin perjuicio de mantener su fallo inicial dando curso a esa y a otras pruebas (examen psicológico y psiquiátrico por parte del Instituto Técnico Forense), y a pesar de que la querella no tiene efecto suspensivo, postergó su realización hasta tanto se pronuncie el Tri-

bunal de Apelaciones de Familia.

La maestra Sara Méndez fue secuestrada el 13 de julio de 1976 por un comando ilegal integrado por efectivos militares y policiales uruguayos y argentinos (Ver el capítulo anterior, 1.5.1, referente a Mariana Zaffaroni). Mauricio Gatti, padre del niño, logró eludir el operativo y refugiarse en Europa. El mayor Nino Gavazzo, al mando del operativo, se hizo cargo del niño nacido el 22 de junio anterior (inscrito con el nombre falso de Simón Antonio Riquelo, en virtud de la persecución de que eran objeto sus padres en ambos países, a partir del golpe de estado perpetrado en Argentina el 24 de marzo de 1976).

Luego de permanecer secuestrada en la cárcel secreta conocida como "Automotores Orletti", Sara Méndez fue introducida ilegalmente al país por sus captores, junto a otros veinte uruguayos a los que la dictadura uruguaya acusó de haber regresado con fines subversivos. Procesada por la justicia militar, permaneció detenida durante cuatro años y medio. Durante ese periodo no logró obtener información alguna sobre el destino de su hijo.

Recuperada la libertad el 8 de mayo de 1981, estableció contacto con organizaciones humanitarias argentinas y, en diciembre de 1986, ambos padres recibieron información que les condujo a Gerardo Vázquez, adoptado por una mujer que tiene lazos familiares con el coronel Rodríguez Buratti (a quien Sara Méndez conoció durante

su secuestro con el alias militar de "301"), superior del mayor Nino Gavazzo.

En setiembre de 1987, Méndez y Gatti se entrevistaron con el matrimonio Vázquez-Morales, adoptante del presunto Simón Riquelo. Estos se negaron al esclarecimiento de los hechos y a practicar los análisis que permitieran establecer la identidad del niño. Los padres de Simón resolvieron dar un tiempo de reflexión a los adoptantes, para no afectar al menor. Transcurrido más de un año sin que el matrimonio aceptara el examen, Sara Méndez y Mauricio Gatti recurrieron a la justicia penal el 15/6/1989.

Pese a que la demanda se refería a delitos cometidos por civiles (sustracción o retención de un menor y supresión del estado civil), no comprendidos por la ley de amnistía para las violaciones a los derechos humanos cometidos por militares y policías durante la dictadura, el Poder Ejecutivo declaró al caso comprendido en esa ley. El juez actuante fue sustituido, y el nuevo juez desglosó el secuestro en Buenos Aires (comprendido en la amnistía del Ejecutivo) de la adopción del niño (que a priori no consideró delictiva y sobre la cual no recabó las pruebas ofrecidas).

Paralelamente, los padres de Simón recurrieron a la justicia civil, solicitando que se realizara la prueba de histocompatibilidad como medida preparatoria para determinar su legitimación procesal en un futuro juicio de nulidad de la adopción. La jueza de Familia ordenó el examen solicitado, pero

los padres adoptivos lo impugnaron ante el Tribunal de Apelaciones de Familia, el que aceptó el recurso basándose en "razones procesales". El Fiscal Letrado actuante sugirió que se recabara previamente el consentimiento del menor para la prueba de sangre, y éste -citado en abril de 1991 por el Tribunal- se negó a conocer a sus padres biológicos. En esos días aparecieron en la prensa manifestaciones de los adoptantes del presunto Simón Riquelo y del propio menor (cuya identidad había sido mantenida en secreto por los demandantes). El 11 de abril de 1991, Mauricio Gatti, padre de Simón, falleció de un ataque cardíaco.

El Tribunal de Apelaciones revocó, el 22 de mayo de 1991, la sentencia del Juzgado de Menores por la que se disponía el examen, considerándolo innecesario para iniciar el juicio de nulidad de legitimación adoptiva: se trataría de una prueba anticipada no permitida por nuestro ordenamiento jurídico.

En setiembre de 1991, Sara Méndez promovió ante el Juzgado de Familia de 32º Turno una acción de nulidad de legitimación adoptiva y eventual nulidad de inscripción tardía contra el matrimonio Vázquez-Morales. En mayo de 1992 la jueza hizo lugar a las pruebas pedidas por ambas partes, entre las cuales el examen de histocompatibilidad. El matrimonio adoptante y el curador del menor apelaron la medida. El fiscal y el curador del menor sostienen que es ilícito someter al adolescente a la prueba de sangre que éste rechaza.

La jueza dio curso a la apelación pero ratificó su resolución habilitando el examen de sangre, ya que:

-El menor es jurídicamente incapaz. "Nuestro ordenamiento jurídico (considera) que no tienen un adecuado discernimiento en la producción de actos jurídicos, y procura evitar los efectos que de lo contrario tendría la falta de tal discernimiento".

-El menor actúa por temor a que el juicio le imponga un cambio en su actual situación en el hogar de los demandados, como lo manifestó expresamente en la entrevista con el fiscal y la propia jueza. "Cabe preguntarse si era dable esperar de éste otra actitud: teme cambiar su vida como consecuencia de la modificación de su estado civil, lo que es perfectamente comprensible; pesan sobre él la lealtad y el afecto hacia sus padres adoptivos; sentimientos de culpa ante el estado nervioso de éstos, ocasionado -parecería- por esta situación (...); la influencia del medio que lo rodea, temor a traicionar afectos y -last but not least- fundamental y definitivo, la oposición a la prueba de quienes detentan su tenencia y guarda -en el caso, los padres adoptivos-, que se vienen negando a la misma desde hace varios años".

-Precisamente a estas situaciones obedece que el ordenamiento jurídico no reconozca a los menores púberes capacidad para actuar con maduro discernimiento: "Su capacidad volitiva no está plenamente desarrollada, sino -por el contrario- muy determinada por el

entorno; no se hallan en condiciones de decidir libre, espontánea y reflexivamente. Es por eso que en los procesos de guarda, tenencia, restitución, etcétera, se produce (a solicitud de las partes o de oficio) numerosas probanzas, las que resultarían innecesarias si bastare interrogar al menor respecto de con cuál de sus padres desea vivir".

- "El juez no puede hacer recaer en el menor la responsabilidad de tomar decisiones para las que no está preparado (por inmadurez, vulnerabilidad, etcétera), y quienes tienen el deber de proteger a los menores no pueden descansar sus decisiones en las manifestaciones de éstos".

-Entre otras citas originadas en situaciones similares producidas en Argentina, la jueza recoge: "Cabe afirmar como principio que nada duradero parece poder fundarse a partir de la ignorancia consciente de la verdad, por lo que cabe valorar positivamente la producción de la prueba en cuestión, que puede conducir (...) a aquella".

-La sentencia cita también la Convención sobre los Derechos del Niño (ley 16137), cuyo artículo 3º dispone que "una consideración primordial a la que atenderá" (el Tribunal en todas las medidas que adopte concernientes a niños) "será el interés superior del niño", mientras su artículo 7º consagra el derecho de todo niño "a conocer a sus padres y ser cuidado por ellos". Agrega que el artículo 8º establece que "1. Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a

preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección apropiados con miras a restablecer rápidamente su identidad”.

-Destaca también que “la prueba de sangre no es (...) «prueba en contra» del menor o de los demandados. Del primero, por lo que ya se ha expresado in extenso; y de los últimos, porque afirmaron que el menor no es el hijo de la actora (...), y acompañaron y solicitaron el diligenciamiento de probanza. Por tanto, la pericia apelada no puede considerarse prueba en su contra: es prueba a favor de ambos litigantes y de la verdad del proceso”.

-Por otra parte, realiza “una mención especial (a) la situación de la actora, una madre despojada por la fuerza de su bebé de 20 días (...). Esta situación es también atendida por nuestro ordenamiento jurídico al más alto nivel: el artículo 42 de la Constitución establece que «la maternidad, cualquiera sea la condición de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo».

“Y no parece existir ejemplo más patente de maternidad desamparada que (el de) aquella mujer cuyo hijo le ha sido sustraído violentamente, desde hace dieciséis años”.

1.5.3 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA AMPARO EL REGIMEN DE PASIVIDADES MILITARES Y POLICIALES

La Suprema Corte de Justicia, por sentencia N°33 de este año, estableció que el régimen constitucional establecido para las pasividades en el artículo 67 (enmienda incorporada por el plebiscito de 1989) beneficia no sólo a las comprendidas por el Banco de Previsión Social y las cajas paraestatales, sino también a todas las pasividades a cargo de los Servicios de Retiros y Pensiones de los militares y policías, dependientes del Poder Ejecutivo.

El órgano supremo del Poder Judicial consideró que, de acuerdo con el principio de igualdad ante la ley, la situación de los pasivos debe tener igual condición. En consecuencia se había operado la derogación de las normas especiales y, desde la fecha de la reforma constitucional, las pasividades policiales y militares, al igual que las del régimen general, deberán ajustar sus montos según la variación del Índice Medio de Salarios.

Lateralmente, la sentencia de la Suprema Corte de Justicia ha derivado en una situación de tensión entre los sectores comprendidos. El costo del ajuste de las pasividades poli-

ciales y militares se ha estimado en 40 millones de dólares para el pago retroactivo desde su vigencia, además de un sustancial aumento en el presupuesto mensual desde el momento en que una ley lo generalice (el fallo sólo ampara a quienes realizaron la impugnación por inconstitucionalidad, a título individual).

Por otra parte, ello determinaría que un alto número de efectivos pidiera el pase a retiro, obteniendo una retribución superior a la que reciben en actividad. Se agrega que el retiro militar se puede obtener desde los 33 años de edad con 15 años de servicio, en momentos en que se acaba de aumentar la edad para acceder a las jubilaciones normales (precisamente fundamentándolo en las dificultades financieras para mantener el régimen anterior, con jubilaciones desde los 55 años en la mujer y 60 años en el hombre).

Desde el Poder Ejecutivo se procuró unir la generalización del régimen de retiros policiales y militares a una reforma de las respectivas leyes orgánicas, lo que ha provocado pronunciamientos de rechazo desde las fuerzas armadas y policiales.

1.6.1 LIBERTAD DE EXPRESION Y DE PRENSA

La publicidad oficial, tanto del Poder Ejecutivo como de varios ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados e intendencias municipales, ha sido distribuida entre los distintos medios de prensa según criterios no objetivos (tiraje, audiencia, público específicamente destinatario de los mensajes).

Por el contrario, puede afirmarse que se la ha utilizado como premio o castigo por la conducta informativa o editorial de los respectivos medios.

Buena parte de las empresas periodísticas uruguayas atraviesan dificultades económico financieras que ponen en riesgo su permanencia (luego de un período en que se produjo el cierre de varios medios escritos), por lo cual la publicidad oficial ha obrado en muchos casos como un subsidio oficial a algunos órganos de prensa, distorsionando una competencia que debería basarse exclusivamente en la calidad informativa.

A ello se agregan las presiones (a veces sutiles, otras explícitas) para evitar la difusión de noticias o programas que directa o indirectamente puedan afectar los intereses de avisadores privados.

La independencia profesional de los periodistas ha sido

cuestionada también por acusaciones lanzadas pública o privadamente desde distintos sectores. Tanto desde órganos de gobierno como desde sectores partidarios se ha desmentido oficialmente algunas noticias, sin posterior rectificación cuando los hechos han confirmado la veracidad de la información. En numerosas oportunidades se ha descalificado a periodistas, adjudicando intencionalidad política a su trabajo profesional, desde la selección de las noticias hasta el enfoque de su desarrollo.

Por otra parte, la generalización de esa práctica conspira contra la eventual individualización de casos en que pudiera señalarse una falta ética.

1.6.2 ACCESO A LA INFORMACION CONFLICTO EN EL CORREO

El acceso a la información necesaria se vio perturbado por la interferencia que supuso el largo conflicto en la Dirección Nacional de Correos.

Como consecuencia del ejercicio de sus derechos gremiales, y en reclamo de reivindicaciones salariales y de carácter funcional, el servicio postal se paralizó durante ocho meses. Las partes en conflicto no arbitraron fórmulas que no perjudicaran a los terceros, y el colapso de un servicio público esencial determinó que bienes de propie-

1.6 Derecho a la información

dad de éstos fueran retenidos indefinidamente por el correo.

Durante ese período, los usuarios (además de la retención de correspondencia fami-

liar, profesional, etcétera) fueron privados de la comunicación que regularmente mantienen por este medio. En particular, no pudieron recibir la infor-

mación especializada necesaria para el ejercicio de sus actividades, tales como publicaciones científicas a las que están suscriptos.

1.7.1 REFERENDUM DE LA LEY DE EMPRESAS PUBLICAS

Por segunda vez desde la restauración democrática, una iniciativa popular obtiene la convocatoria del cuerpo electoral a efectos de decidir sobre la anulación de una ley sancionada por el Poder Legislativo.

En esta oportunidad, la iniciativa popular se realizó de acuerdo con la ley 16017 que reglamentó el recurso de referéndum previsto en el artículo 79 de la Constitución. La ley reglamentaria surgió como consecuencia de las diferentes interpretaciones planteadas en ocasión de la iniciativa popular que pretendió dejar sin efecto la denominada "Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado" (ver Informe 1989 y 1990, y capítulo 1.8 de este Informe 1992).

La nueva reglamentación dispone un procedimiento diferente al de la recolección de firmas utilizado en aquella ocasión, que requería la adhesión por escrito de un 25% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico.

Ahora se requiere, en primera instancia, que un 5% de los inscriptos promueva el recurso a través de firmas. Posteriormente, la Corte Electoral convoca a adherirse al recurso a través del voto no obligatorio,

instancia en que los promotores del referéndum deben obtener el pronunciamiento del 25% de inscriptos en el Registro Cívico.

La primera instancia fue sorteada por dos movimientos que promovieron el referéndum: uno que abogaba por la anulación total de la ley, y la Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado, entidad que coordinó la acción de diferentes grupos de opinión y partidos políticos contra cinco artículos de la Ley de Empresas Públicas, que permiten la concesión de servicios públicos a empresas privadas, la venta de bienes necesarios para la realización de los servicios, y la asociación de los respectivos organismos del Estado, como socios minoritarios, en empresas mixtas constituidas a partir de esas enajenaciones.

Para la segunda instancia (en que los promotores del recurso deben obtener la adhesión del 25% de los ciudadanos para la interposición del recurso), la ley reglamentaria previó dos oportunidades. La primera convocatoria se realizó el 5 de julio, y ninguna de ambas iniciativas logró la cantidad de adhesiones necesarias. La segunda convocatoria (que debía realizarse antes de cumplirse un año de sancionada la ley que se impugna), tuvo lugar el 1º de octubre. En esta oportunidad, los promotores de la impugnación total reunieron una adhesión marginal, pero la Comisión Nacional que impulsa la anulación parcial superó el 32% de

1.7 Derechos políticos

votos a favor de plebiscitar la Ley de Empresas Públicas.

En consecuencia, el cuerpo electoral deberá pronunciarse sobre los cinco artículos impugnados en un plebiscito a realizarse el 13 de diciembre, esta vez con carácter obligatorio y con todas las demás características y garantías de una elección nacional.

1.7.2 REPRESENTANTES SOCIALES EN EL DIRECTORIO DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL

Más de 600 mil jubilados y pensionistas eligieron di-

rectamente, por voto secreto y obligatorio, a su representante en el Directorio del Banco de Previsión Social, órgano que coordina la previsión social y organiza la seguridad social.

Por mandato constitucional (según la reforma de la Carta aprobada en noviembre de 1966), el Directorio del BPS debe integrarse con cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, y un representante por cada uno de los tres órdenes sociales involucrados en su gestión: los pasivos, los trabajadores activos y los contribuyentes.

La ley 15800, de 1986, reglamentó la designación de los llamados "directores sociales" mediante elecciones por separado para cada uno de los

órdenes, o su designación por el Poder Ejecutivo a partir de ternas propuestas en acuerdo por las organizaciones más representativas de cada uno de ellos.

Tanto la central única de trabajadores, PIT-CNT, como la Cámara de Industrias, propusieron sus respectivas ternas de candidatos. Entre los pasivos (organizados en decenas de asociaciones de muy variada representatividad) surgieron dos candidaturas contrapuestas, lo que llevó a una elección nacional.

Luego de 25 años de vigencia del mandato constitucional, los tres directores sociales ocuparon, el 7 de octubre, los cargos que les estaban reservados.

1.8.1 LA "LEY DE CADUCIDAD" ES INCOMPATIBLE CON LA CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, SEGUN LA COMISION

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, resolvió publicar el informe 29/92 referido a una serie de denuncias contra el Estado uruguayo, y concluyó que la "Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado", Nº15.848, de 22/12/1986, "es incompatible con el artículo XVIII (Derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 1, 8 y 25

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

En consecuencia, la CIDH "recomienda al gobierno del Uruguay que otorgue a las víctimas peticionarias, o a sus derechohabientes, una justa compensación por las violaciones a las que se hace referencia", y "recomienda al gobierno del Uruguay la adopción de las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período de facto".

El 4 de octubre de 1991, durante el 80º período de sesiones, la Comisión había aprobado -por seis votos a favor y uno en contra- un informe preliminar relativo a ocho denuncias recibidas contra el Estado uruguayo:

1.8 Uruguay y sus obligaciones internacionales

- Hugo Leonardo de los Santos Mendoza,
- Alvaro Balbi,
- Enrique Rodríguez Larreta Pieri,
- Doris Alejandra Menotti Cobas y otros,
- Juan Manuel Brieba,
- Félix Sebastián Ortiz,
- Amelia Sanjurjo Casal,
- Antonio Omar Paitta.

Las peticiones denunciaban los efectos jurídicos de la ley 15848 y su aplicación por el Poder Judicial como una violación de los derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la protección judicial (artículo 25) y las garantías judiciales (artículo 5) entre otros.

Las tres primeras denuncias ya habían sido objeto de decisiones por la Comisión, en aplicación de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre. Esas decisiones habían observado al gobierno uruguayo por "violaciones gravísimas" de los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad personal (artículo 1º de la Declaración Americana), y recomendaron al gobierno una investigación de los hechos y que ordenara el procesamiento de sus responsables.

Todas las denuncias mencionan los efectos de la "Ley de Caducidad" como la violación fundamental de la Convención: los peticionantes sostienen que, en cuanto la ley les ha privado de su derecho a recurrir a los tribunales, en última instancia se ha obstruido una investigación imparcial exhaustiva de las violaciones de los derechos humanos que se produjeron durante el pasado gobierno de facto. Alegan que la Ley

viola la Convención, en cuanto su efecto jurídico ha sido privarles del derecho a protección ante los tribunales, y la clausura de los juicios contra los responsables de pasadas violaciones de derechos humanos.

La Comisión, en forma reservada, dio traslado de su informe preliminar al gobierno uruguayo, y éste formuló sus observaciones el 4 de noviembre.

LA POSICION OFICIAL

En esencia, la posición del gobierno uruguayo ha sido negar que esta medida legislativa -que constituye "el ejercicio soberano de su facultad para otorgar clemencia"- viole la Convención ni cualquier otra norma del derecho internacional.

La "Ley de Caducidad" fue adoptada *"por razones de simetría jurídica y por muy justificadas y serias motivaciones de la mayor importancia política"*, afirma el gobierno uruguayo. Añade que luego fue declarada constitucional por la Suprema Corte de Justicia y plebiscitada por la ciudadanía. Considera que *"la expresa voluntad del pueblo uruguayo de cerrar una página dolorosa de su historia, para poner fin de modo soberano al enfrentamiento entre orientales, no es susceptible de condena internacional"*.

Agrega que en el sistema procesal uruguayo no existe el derecho de plantear una demanda criminal independiente de la acusación del fiscal público, y que este derecho no está amparado por los convenios interna-

cionales sobre derechos humanos. Los particulares no son dueños ni titulares de la acción penal, y sólo en casos excepcionales se permite intervenir al interés privado. La acción penal es pública, y sólo corresponde al Estado la facultad de renunciar a su ejercicio.

Lo único que la ley declaró caduca fue la facultad del poder público de acusar en la esfera penal. Esa amnistía hace que carezca de sentido la investigación, porque -si bien el conocimiento de la verdad es una aspiración legítima de toda persona humana, y el orden jurídico debe poner a disposición del interesado los mecanismos procesales al efecto- en aras de *"la pacificación y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática"*, el Estado puede *"no poner a disposición del interesado los medios aptos para el conocimiento formal y oficial de la verdad en sede penal"*.

El gobierno uruguayo señala que la Comisión ha omitido mencionar que la "Ley de Caducidad" no impide al lesionado su derecho al resarcimiento patrimonial, por lo cual es improcedente la recomendación a fin de que se otorgue a las víctimas una justa compensación por las pasadas violaciones de los derechos humanos. El artículo 25.1 de la Convención persigue el "restablecimiento del derecho lesionado, y de no ser posible ello la reparación de los daños sufridos".

Como es imposible, en los casos denunciados, reclamar el restablecimiento de derechos lesionados durante el régimen de facto, sólo cabe el derecho a la reparación patrimonial, que no ha sido enervado por la "Ley de Caducidad".

EL FONDO DE LA CUESTION

En cumplimiento del artículo 51.1 de la Convención, la Comisión se pronuncia considerando que *“las denuncias plantean una cuestión de puro derecho, puesto que no requieren comprobación factual ni presentan hechos controvertidos, sino examinan la compatibilidad de la ley con la Convención.”*

“La cuestión en estos casos no es la de la legitimidad interna de la legislación y otras medidas adoptadas por el gobierno para lograr los efectos que aquí se denuncian. La Comisión está obligada por inveterados principios de derecho internacional y, en particular, por disposiciones de la Convención, a llegar a una determinación acerca de si ciertos efectos constituyen una violación de las obligaciones contraídas por el gobierno bajo la Convención (artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados)”.

Respecto al derecho a las garantías judiciales, el informe de la CIDH destaca que *“la ley tuvo el efecto buscado de cancelar todos los juicios criminales por pasadas violaciones de los derechos humanos. Con ello se cerró toda posibilidad jurídica de una investigación judicial seria e imparcial destinada a comprobar los delitos denunciados e identificar a sus autores, cómplices y encubridores”*. Tampoco se constituyó una *“comisión investigadora nacional, ni existió informe oficial alguno sobre las graves violaciones de los derechos humanos cometi-*

das durante el gobierno de facto anterior”.

La Comisión reitera la posición expuesta en su Informe Anual 1985-86:

“Uno de los pocos asuntos en que la Comisión no desea inhibirse de opinar en esta materia es el de la necesidad de esclarecer las violaciones a los derechos humanos perpetrados con anterioridad al establecimiento del régimen democrático. Toda sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. (...) Tal acceso a la verdad supone no coartar la libertad de expresión, la que -claro está- deberá ejercerse responsablemente; la formación de comisiones investigadoras cuya integración y competencia habrán de ser determinadas conforme al correspondiente derecho interno de cada país, o el otorgamiento de los medios necesarios para que sea el propio Poder Judicial el que pueda emprender las investigaciones que crea necesarias”.

A ello se agrega *“la naturaleza y gravedad de los hechos a que se refiere la ley -presuntas desapariciones de personas, que han sido ampliamente condenadas como violaciones de derechos humanos particularmente graves- y secuestros de menores, entre otros, por lo que la necesidad de su esclarecimiento e investigación no puede ser equiparada a la de un mero delito común”*.

La Comisión no cuestiona la constitucionalidad de la

“Ley de Caducidad”, pero sí sus efectos jurídicos antes mencionados (imposibilidad de ejercer el derecho a la protección judicial), así como que, *“al promulgar y aplicar la ley, el gobierno uruguayo no cumplió con la obligación de garantizar el respeto a los derechos reconocidos en el art. 8.1, infringió esos derechos, y violó la Convención”*.

LA OBLIGACION DE INVESTIGAR

El informe cita jurisprudencia de la CIDH al interpretar el alcance del artículo 1.1, según la cual *“la segunda obligación de los Estados partes es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. (...) Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención”*.

En la misma sentencia, la CIDH establece: *“Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público, o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. (...)”*

“El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos; de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido”

dentro del ámbito de su jurisdicción, a fin de identificar a los responsables; de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación.

"(...) Si el aparato del Estado ha actuado de modo que tal violación quede impune y no se restablezca a la víctima la plenitud de sus derechos, en cuanto sea posible, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción".

Añade el informe que la obligación de investigar "debe tener sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad".

Concluye, en consecuencia, que "al sancionar la ley («de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado») el Uruguay dejó de cumplir plenamente con esta obligación estipulada en el artículo 1.1, y violó los derechos de los denunciados reconocidos en la Convención".

Puntualiza también que, "en cuanto a la reparación patrimonial, (...) si bien es cierto que el texto de la ley no afectó la posibilidad de plantear indemnización compensatoria, la comprobación del ilícito en sede civil se hubiera visto sustancialmente restringida al no poder disponerse de vitales testimonios de los autores morales y

materiales, funcionarios militares y policiales del Estado. La comisión también tomó conocimiento de la interposición por parte del Estado de la excepción cuatrienal de caducidad (de los créditos contra el Estado), "a pesar de que en la fecha de comisión de los delitos existía un gobierno dictatorial, cuyo poder judicial carecía de independencia, especialmente en asuntos de esta naturaleza.

"Asimismo, durante el año pasado, la Comisión ha tomado nota, con satisfacción, de algunos importantes acuerdos compensatorios a que arribaron el Estado uruguayo y algunas víctimas de pasadas violaciones de derechos humanos, incluyendo a tres peticionarios en estos casos. No obstante, (...) el objeto de estas denuncias se contrae al hecho de la denegación de justicia (...) por la sanción y aplicación de la Ley en 1986, y no a las violaciones de los derechos a la vida (art. 4), integridad personal (art. 5) y libertad (art. 7), entre otros, las cuales originaron el derecho a la protección y garantías judiciales, pero que, en tanto hechos, acontecieron antes de la entrada en vigencia de la Convención para el Uruguay, el 19 de abril de 1985, y por lo tanto no fueron materia de estas quejas.

"La Comisión sopesó detenidamente las dimensiones políticas y éticas de la medida adoptada por el gobierno uruguayo, arribando a una conclusión distinta a la del gobierno respecto de si con ello se cumple la misión superior de este órgano, de acuerdo con sus atribuciones según la Convención: la defensa y promoción de los derechos humanos".

Uruguay ratificó la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y deberá informar al Secretario General de la ONU, con plazo que vence el 19 de diciembre, sobre las medidas adoptadas para su cumplimiento.

1. CONTENIDOS DE LA CONVENCION

En más de 40 artículos, la Convención de Derechos del Niño (CDN) regula diversos aspectos vinculados a la niñez. El Colectivo Regional de apoyo al Seguimiento de la CDN, reunido en Lima el 14 y 15 de mayo de este año, sintetizó esas disposiciones en las siguientes áreas:

a) Principios generales y concepto de niñez.

Bajo este rótulo se aglutinan lo que podría denominarse las "ideas fuerza" fundamentales, desarrolladas luego en las distintas regulaciones específicas.

Un primer concepto básico figura en el artículo 1º que, a los efectos de la CDN, define al niño como "todo ser humano menor de 18 años, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

Sin perjuicio de las distintas posiciones que puedan asumirse desde una interpretación biológica o sociocultural del problema, todos los derechos consagrados por la CDN alcanzan hasta ese límite de edad. Los Estados firmantes deberán adecuar sus legislaciones internas a este precepto, lo que en muchas legislaciones tiene una gran importancia, por ejemplo en relación a los topes para la inimputabilidad penal.

Otro concepto básico, el denominado "interés superior del niño", es recogido a texto expreso en el artículo 3º: "*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, existirá una consideración primordial a que se atenderá, que será el interés superior del niño*". Más que una expresión de deseos, ello implica un mandato de controlar la acción de los poderes públicos y de los agentes o personas físicas privadas, en temas que puedan afectar de un modo u otro a la niñez.

Otros principios básicos tienen toda la regulación de la CDN, constituyendo principios sin los cuales la propia Convención no tendría sentido: no discriminación (por sexo, raza, etcétera), derechos a la vida, a la supervivencia y desarrollo y al respeto a la opinión del niño.

b) Derechos y libertades civiles

Esta sección agrupa derechos tales como el de preservación de la identidad, al nombre y nacionalidad, al acceso a

la información adecuada para su bienestar social, espiritual y moral, a la protección de su vida privada ante injerencias ilegales o arbitrarias, a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. También incluye libertades tales como las de expresión, pensamiento, conciencia, religión, asociación, celebración de reuniones pacíficas (art. 15 de la CDN).

c) Entorno familiar y otro tipo de tutelas.

Incluye regulaciones vinculadas a la situación de los niños dentro de su ámbito familiar, que hacen a la responsabilidad de sus padres, así como otras previsiones en torno a la no separación del niño de sus padres, salvo decisión judicial y en caso de ser necesaria para el superior interés del niño.

También se incluyen en este rubro la obligación del pago de pensión alimenticia, aun cuando el obligado viva en el extranjero, el severo control de la legislación y las autoridades sobre las formas y contenidos del procedimiento de adopción, el control y sanción de los traslados ilícitos de los niños hacia el extranjero, y el control de las condiciones de internación en caso de niños que se encuentren institucionalizados.

d) Salud básica y bienestar.

Agrupa una serie de artículos, entre los cuales el 24, que reconoce "*el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de*

la salud". El mismo artículo obliga a adoptar medidas para: "*a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez. b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud. c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de tecnologías de fácil acceso y el suministro de alimentos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente*".

El artículo 26 consagra el derecho de todos los niños, sin excepción alguna y sin exigir la calidad de trabajador o de hijo de trabajador, para beneficiarse de las prestaciones de seguridad social.

e) Educación, esparcimiento y actividades culturales.

El artículo 28 ordena una serie de obligaciones de los Estados partes, que incluyen la obligatoriedad de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria en su sentido más amplio, e incluso tornar accesible a todos la enseñanza superior.

El artículo 29 indica contenidos de la enseñanza a impartir por los países firmantes: "*a) El desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta su máximo potencial. b) El desarrollo del respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la*

todas aquellas personas de 14 años o más que tienen empleo (ocupados) y los que, no teniéndolo, manifiestan su voluntad de trabajar (desocupados).

Para el caso de Montevideo, la tasa de desocupación fue el 8,9% en el año 1991, menor a la registrada en 1990 (9,3%). (Ver cuadro 1)

Este efecto es producto de las relaciones entre la Tasa de Empleo, que se asocia a la demanda de trabajo por parte de los empleadores, y la Tasa de Actividad, asimilable a la oferta de trabajo que realizan los trabajadores. Por Tasa de Empleo medimos la relación entre los ocupados, aquellas personas que tienen trabajo, y la Población en Edad de Trabajar (PET), personas de 14 o más años. Finalmente, la Tasa de Actividad plantea la relación existente entre la PEA y la PET.

En esta relación vemos que la Tasa de Empleo disminu-

Cuadro 1. Tasa de actividad, empleo y desempleo en Montevideo 1990-1992

		TASA DE ACTIVIDAD	TASA DE EMPLEO	TASA DE DESEMPLEO
1990	Ene-Mar	59.8	54.3	9.3
	Abr-Jun	60.2	55.1	8.6
	Jul-Set	58.6	53.0	9.6
	Oct-Dic	59.5	53.7	9.7
	ANUAL	59.6	54.0	9.3
1991	Ene-Mar	59.2	53.3	9.9
	Abr-Jun	58.5	53.0	9.4
	Jul-Set	60.8	55.8	8.2
	Oct-Dic	59.7	54.7	8.3
	ANUAL	59.5	54.2	8.9
1992	Ene-Mar	59.1	52.4	11.3
	Abr-Jun	58.8	54.0	8.1

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

ye muy poco durante el primer semestre de 1991, mientras la Tasa de Actividad disminuye abruptamente. En el segundo semestre del mismo año las dos disminuyen en la misma proporción.

Lo visto se mantiene en 1992, salvo en el primer trimestre del año en que disminuye bruscamente la demanda de trabajo con respecto al trimestre anterior (2,3%), mientras que la oferta sigue una lenta disminu-

Cuadro 2. Contribución a la tasa de desempleo por componentes, sexo, edad y jefatura del hogar en Montevideo. 1990 - 1992

		Componentes			Sexo		Edad		Jef. del hogar		Total
		Busca trab. la vez	Desoc. prop. dicho	Seg. de paro	Hombre	Mujer	Hasta 24 años	25 y más años	Jefe	Otro miembro	
1990	Ene-Mar	2.43	5.92	0.93	3.71	5.56	5.34	3.93	1.39	7.89	9.27
	Abr-Jun	2.27	5.39	0.91	3.67	4.90	4.49	4.08	1.31	7.26	8.57
	Jul-Set	2.71	6.18	0.73	4.80	4.82	5.12	4.50	1.32	8.24	9.62
	Oct-Dic	2.77	6.23	0.72	4.24	5.48	5.79	3.93	1.44	8.28	9.72
	ANUAL	2.55	5.93	0.82	4.11	5.19	5.19	4.11	1.37	7.92	9.30
1991	Ene-Mar	2.52	6.99	0.38	4.22	5.67	5.37	4.52	1.81	8.08	9.89
	Abr-Jun	2.56	6.46	0.33	4.20	5.15	5.12	4.23	1.34	8.01	9.35
	Jul-Set	1.96	5.87	0.39	4.07	4.15	4.65	3.58	1.20	7.02	8.22
	Oct-Dic	2.87	5.15	0.29	3.50	4.85	5.15	3.16	0.91	7.40	8.31
	ANUAL	2.48	6.12	0.35	4.00	4.96	5.07	3.87	1.32	7.63	8.94
1992	Ene-Mar	3.25	7.87	0.22	4.65	6.69	6.21	5.13	1.57	9.77	11.34
	Abr-Jun	1.77	6.06	0.26	3.12	4.98	4.32	3.78	1.03	7.07	8.09

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

Cuadr o 3.
Tasa de desempleo por rama de actividad en Montevideo
1990 - 1990

		Industria manufact.	Constr.	Comercio	Trans. y comunic.	Banca s. empr.	Otros servicios
1990	Ene-Mar	10.9	8.0	7.4	1.3	3.9	5.5
	Abr-Jun	8.1	11.8	7.0	5.0	6.4	4.8
	Jul-Set	10.2	12.3	8.0	4.1	8.2	4.7
	Oct-Dic	9.5	12.4	11.0	3.8	5.6	4.2
	ANUAL	9.7	11.1	8.4	3.6	6.0	4.8
1991	Ene-Mar	10.0	5.5	9.5	5.2	6.1	5.9
	Abr-Jun	9.4	9.3	10.1	2.4	5.2	4.8
	Jul-Set	7.6	14.3	7.5	4.7	3.5	4.5
	Oct-Dic	7.8	3.9	5.7	5.2	4.4	4.4
	ANUAL	8.7	8.3	8.2	4.4	4.8	4.9
1992	Ene-Mar	11.3	10.2	9.8	3.4	6.5	7.1
	Abr-Jun	7.0	8.9	9.4	3.4	4.5	5.4

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

ción (0,6 puntos porcentuales). De esta forma podemos explicar la fuerte suba en la tasa de desempleo de 8,9% a 11,3%.

El segundo trimestre de 1992 marca una vuelta a los guarismos que veníamos observando, con un fuerte incremento de la demanda de trabajadores y una continua disminución de la oferta. Esto explicaría la disminución en la tasa de desocupación que retorna a valores ya observados anteriormente.

Siguiendo con el caso de Montevideo, el Cuadro 2 discrimina la Tasa de Desocupación en sus tres componentes básicos: los que buscan trabajo por primera vez, los desocupados propiamente dichos y aquellos trabajadores que se encuentran en seguro de paro.

Se observa que continúa la caída de los que se encontraban en seguro de paro, caída que se inicia en 1990, mientras que

Cuadro 4. Tasa de actividad, empleo y desempleo
en el interior urbano ¹. 1990 - 1992

		Tasa de actividad	Tasa de empleo	Tasa de desempleo
1990	Ene-Mar	56.5	52.6	6.9
	Abr-Jun	55.3	51.1	7.6
	Jul-Set	55.2	50.6	8.5
	Oct-Dic	54.3	50.0	8.0
	ANUAL	55.3	51.1	7.8
1991	Ene-Mar	55.5	50.3	9.4
	Abr-Jun	54.7	49.8	8.9
	Jul-Set	53.9	49.3	8.4
	Oct-Dic	56.6	51.6	8.8
	ANUAL	55.2	50.3	8.9
1992	Ene-Mar	55.9	50.6	9.5
	Abr-Jun	55.0	50.0	9.2

Fuente: CLAEH en base a DGEC

1 Para 1990 se tomaron los datos de capitales departamentales. En 1991 y 1992 se tomó interior urbano

permanece con mínimas oscilaciones la cifra de quienes intentan entrar en el mercado de trabajo por primera vez. De esta forma, lo que aumenta es la tasa de los desocupados propiamente

de dichos. Este aumento es tanto absoluto -es decir, incrementos con respecto a períodos anteriores- como relativo a los otros componentes de la tasa de desempleo.

Cuadro 5. Contribución a la tasa de desempleo por componentes, sexo, edad y jefatura del hogar en el interior urbano ¹. 1990 - 1992

		Componentes			Sexo		Edad		Jefe del hogar		Total
		Busca trab. la. vez	Desoc. prop. dicho	Seguro de paro	Hombre	Mujer	Hasta 24 años	25 y más años	Jefe	Otro miembro	
1990	Ene-Mar	2.11	4.46	0.37	3.20	3.74	3.81	3.13	0.82	6.12	6.94
	Abr-Jun	2.04	5.00	0.60	4.30	3.34	3.70	3.94	1.62	6.02	7.64
	Jul-Set	1.96	5.61	0.89	4.36	4.11	4.32	4.14	1.64	6.82	8.46
	Oct-Dic	2.13	4.87	0.99	4.24	3.75	4.05	3.94	1.29	6.70	7.99
	ANUAL	2.06	4.99	0.71	4.03	3.74	3.97	3.79	1.34	6.42	7.76
1991	Ene-Mar	2.67	6.60	0.17	4.24	5.20	5.11	4.33	1.30	8.14	9.44
	Abr-Jun	2.77	5.91	0.18	4.80	4.06	5.07	3.79	1.35	7.51	8.86
	Jul-Set	1.95	6.15	0.32	4.30	4.12	4.30	4.12	1.28	7.14	8.42
	Oct-Dic	2.96	6.66	0.15	3.96	4.81	5.07	3.70	0.77	8.00	8.77
	ANUAL	2.59	6.08	0.21	4.33	4.55	4.89	3.99	1.18	7.70	8.87
1992	Ene-Mar	2.86	6.38	0.31	4.46	5.08	5.31	4.23	1.48	8.06	9.54
	Abr-Jun	2.36	6.44	0.37	4.56	4.61	5.20	3.97	1.24	7.93	9.17

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

¹ Para 1990 se tomaron los datos de las capitales departamentales.

Para 1991 se tomó interior urbano

El cuadro 2 muestra también el fuerte predominio en la tasa de desempleo de las mujeres, los jóvenes menores de 25 años -que explican más de la mitad de la desocupación-, y los miembros del hogar que no son jefes del mismo, contribuyendo en algunos casos al 90% de la tasa de desempleo. Estos aspectos son parte estructural del mercado de trabajo uruguayo.

Finalmente, el Cuadro 3 muestra la tasa de desempleo por rama de actividad y sus diferentes situaciones. Mientras el sector Transporte y Comunicaciones disminuye su participación en el desempleo, la construcción mostró movimientos con fuertes cambios de signo; la industria manufacturera aporta un comportamiento relativamente estable, y con tendencia a la baja si no consideramos el 1er. trimestre de 1992; el co-

**Cuadro 7
Indice de precios al consumo y dólar ¹
Tasa de variación por cien**

	IPC		Dolar		
	Mensual	Ultimos 12 meses	Mensual	Ultimos 12 meses	
1989		89.2		68.3	
1990		129.0		97.1	
1991	Enero	7.2	133.7	4.9	95.4
	Febrero	6.5	126.3	4.8	93.5
	Marzo	5.0	118.1	3.1	88.0
	Abril	3.9	111.6	4.8	81.3
	Mayo	8.7	117.9	2.9	74.0
	Junio	4.3	107.3	3.3	70.1
	Julio	4.4	104.8	3.8	68.3
	Agosto	6.3	91.5	4.0	68.4
	Setiembre	6.5	86.6	3.9	67.6
	Octubre	3.7	86.5	4.0	67.3
	Noviembre	4.7	85.5	4.0	62.2
	Diciembre	3.1	81.5	3.2	57.9
1992	Enero	5.2	78.1	3.9	56.4
	Febrero	2.4	76.2	2.9	53.7
	Marzo	6.5	78.8	4.0	55.1
	Abril	4.1	79.2	3.9	53.7
	Mayo	4.7	72.5	3.5	54.7
	Junio	2.7	69.9	2.6	53.8

Fuente: CLAEH en base a datos de DGEC

¹ Se considera el dólar interbancario tipo vendedor

**Cuadro 6. Tabla de desempleo por rama de actividad
en el interior urbano
1990 - 1992**

	Industria manufac.	Construc.	Comercio	Trans. y Comunic.	Banca serv. empr.	Otros servicios
1990 Ene-Mar	4.6	5.3	6.0	4.9	4.4	4.1
Abr-Jun	6.2	11.2	6.8	2.1	5.1	3.9
Jul-Set	6.5	10.1	7.5	5.5	2.4	5.3
Oct-Dic	6.9	7.3	6.4	6.3	---	4.9
ANUAL	6.0	8.5	6.7	4.7	3.0	4.6
1991 Ene-Mar	4.4	9.0	8.1	5.3	4.7	6.5
Abr-Jun	5.9	7.1	6.7	4.9	4.7	5.3
Jul-Set	6.9	9.7	5.9	3.6	4.2	5.7
Oct-Dic	5.6	5.6	7.1	5.5	5.4	5.6
ANUAL	5.7	7.8	7.0	4.8	4.8	5.8
1992 Ene-Mar	5.7	9.0	6.3	1.8	4.6	7.9
Abr-Jun	7.4	9.1	6.8	6.0	7.5	6.2

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

1 Para 1990 se tomaron datos de las capitales departamentales.

Para 1991 y 1992, se tomó el interior urbano

mercio y otros servicios presentan aumento de la desocupación entre sus empleados, y la banca muestra un comportamiento relativamente estable.

El Interior Urbano ofrece algunas diferencias con Montevideo.

Primeramente, el Cuadro 4 muestra que la desocupación presenta fluctuaciones menos marcadas en el Interior que en Montevideo. La desocupación en promedio para 1991 resultó mayor que la vista en 1990.

La tendencia de la mencionada tasa es al aumento producto del efecto conjunto de una demanda de trabajo, Tasa de Empleo, que se mantiene con muy pocos cambios y una oferta, medida por la Tasa de Actividad, con tendencia al crecimiento.

Desglosando la Tasa de Desocupación en sus componentes (Cuadro 5), esta tendencia al incremento se explica por sus tres componentes. El de más fuerte crecimiento es el seguro de paro, seguido por los desocupados propiamente dichos y los que buscan trabajo por primera vez (que, con algunas fluctuaciones, mantiene cierta estacionariedad).

Igual que para Montevideo, se observa una mayor contribución de las mujeres, los menores de 25 años y los no jefes del hogar a la tasa de desocupación.

Respecto a las diferentes ramas de actividad (Cuadro 6), los sectores que más crecen son la construcción y la industria manufacturera; el comercio y otros servicios se mantienen en forma estable; y el transporte y la banca -luego de disminuir-

presentan un brusco aumento en el último trimestre analizado.

III PRECIOS, SALARIOS Y PASIVIDADES

III- 1. PRECIOS

La inflación, medida a través del Índice de Precios al Consumo (IPC), no cumplió con las metas oficiales del año 1991, un incremento de precios anual del 50%: en realidad se verificó un alza del 81,4%; a pesar de haber quebrado con la tendencia alcista que se vislumbraba a partir de 1988. (Cuadro 7)

Varias causas pueden explicar esta desaceleración inflacionaria. Entre ellas, podemos destacar una menor presión fiscal luego de operado el "ajus-

te" de 1990; una tendencia a la disminución de las tasas de interés internacionales; la baja del precio del petróleo luego de la Guerra del Golfo; la devaluación de la moneda uruguaya con respecto al dólar, que siguió operando por debajo del IPC (lo que comúnmente se conoce como "atraso cambiario", produjo una disminución relativa de los precios de los productos importados); y finalmente la fijación de algunos precios claves para la economía que evolucionaron por debajo de la inflación, tales como las tarifas y los salarios privados, que se ajustaron por un porcentaje menor de la inflación pasada y, ante una inflación decreciente, contribuyeron a que los precios de cada período fueran cada vez menores.

El primer trimestre de 1992 siguió mostrando una evolución de los precios del mismo signo. Comparando con el primer trimestre de 1991, la inflación fue casi un 10% menor y se prevé una inflación anualizada para 1992 que rondará entre el 60% y el 65%.

Debe tenerse en cuenta el comportamiento desigual que puede observarse en el IPC, que muestra una gran dispersión. Mientras el rubro *Alimentos y bebidas* crece por debajo del promedio, aquellos bienes que por sus características no se transan fuera de fronteras ni compiten con productos importados, como *Esparcimiento, Enseñanza, Cuidados de la salud y Vivienda*, presentan variaciones por encima del promedio.

El equipo económico del Gobierno sigue apostando a una rebaja de la inflación como principal instrumento de política

Cuadro 8
Salario real público y privado set-dic 89=100
1989 - 1992

	Público	Privado	Total
1989			
Ene-Abr	102.8	96.6	99.1
May-Ago	99.6	97.5	98.3
Set-Dic	100.0	100.0	100.0
1990			
Ene-Abr	96.3	97.7	97.2
May-Ago	90.7	89.1	89.7
Set-Dic	87.5	89.6	88.8
1991			
Ene-Abr	90.7	96.1	93.9
May-Ago	91.1	96.7	94.5
Set-Dic	93.4	100.6	97.7
1992			
Ene-Abr	95.6	100.5	98.5

Fuente: CLAEH, en base a DGEC

económica. Para cumplir con tal objetivo se ha intentado desindexar algunos precios claves como las tarifas de las empresas públicas, los salarios de los trabajadores privados -sujetos a un pauta de incremento no mayor al 35% para el año abril 92-marzo 93-, y a una disminución de los gastos del Estado, básicamente reducción en términos reales del salario de los funcionarios públicos.

En julio de 1992 se firmó un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional, en el que se fijaron algunas pautas tales como una devaluación del 36.5%, aumento de tarifas del 34% y un horizonte inflacionario de 50% para 1992. A cambio, el Gobierno recibirá un préstamo que le permitirá manejar con más soltura el déficit fiscal del año en curso. Es de prever que esta política de desindexación y disminución de la inflación continuará y eventualmente se pro-

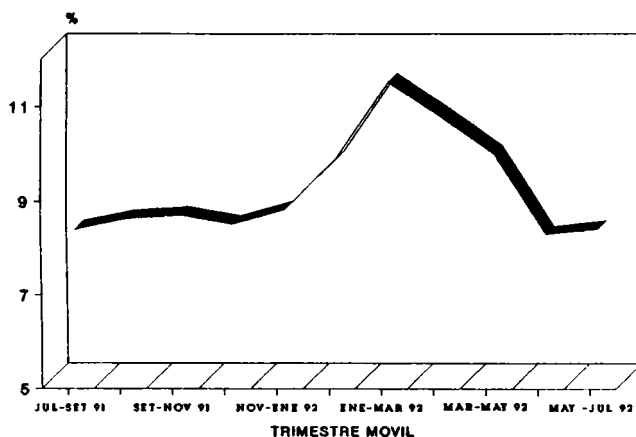
fundizará.

Hay que hacer al respecto algunas precisiones. Si bien los salarios y las tarifas públicas son precios importantes, no son los únicos que están indexados, es decir que se fijan por la inflación pasada. Insistir en la desindexación de los precios mencionados puede acarrear costos sociales de consideración para obtener quizá un efecto limitado a algunos sectores, pero no de características generales.

Por otra parte, se juega mucho en el buen comportamiento de la situación fiscal y el orden en el plano regional, básicamente Argentina, que genera muchas dudas y puede afectar el mantenimiento de la política cambiaria.

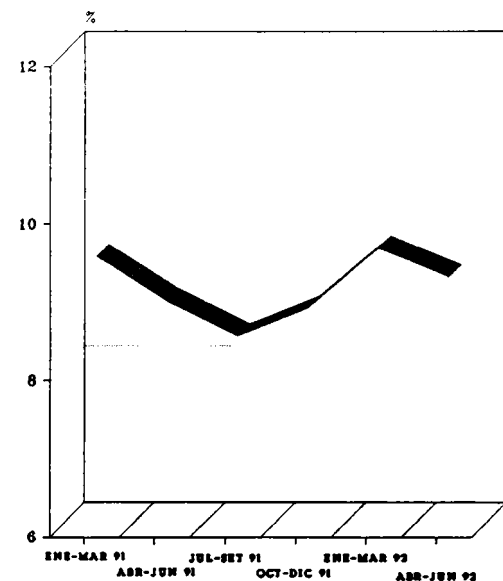
Finalmente no hay que olvidar un importante factor inflacionario que son las expectativas de los agentes privados, esto es, la credibilidad que los

TASA DE DESEMPEÑO
MONTEVIDEO



FUENTE: CLAEH

TASA DE DESEMPEÑO
INTERIOR URBANO



FUENTE: CLAEH

diferentes actores otorguen a las mencionadas pautas de política económica.

III- 2- SALARIOS Y JUBILACIONES

Los salarios tuvieron en 1991 un recuperación que no alcanzó para recomponerlos de la caída de 1990.

Corresponde discriminar a los salarios del sector público y el privado, y a su vez dentro de los primeros a la Administración Central, las Empresas Públicas o los Gobiernos Departamentales, que muestran movimientos son de muy diferente signo.

En el caso de los trabajadores privados existe una mejora de ingresos debida principalmente a los convenios de largo plazo firmados en 1990 y aún vigentes. Al finalizar 1991, el salario real de los trabajadores privados se situaba en un nivel similar al de diciembre de 1989, con un crecimiento de mas del 4%. (Cuadro 8)

Este incremento del salario real tomado como total para el sector privado también esconde, sin embargo, una gran dispersión. Hay sectores que tuvieron una recuperación por encima del promedio -caso de la construcción y los servicios-, mientras otros crecen a tasas por debajo del promedio, comercio, industria manufacturera y transporte.

También se puede constatar que la diversidad es muy grande en cada rama. Para el sector servicios, el crecimiento estuvo liderado por el salario de los trabajadores bancarios; en la industria manufacturera hay sec-

tores de fuerte crecimiento como *Fabricación de sustancias químicas* o *Fabricación de chocolates y café*, y en cambio hay otros donde se produjo una marcada disminución respecto al promedio de la rama como *Fabricación de neumáticos*.

Para analizar estas situaciones hay que tomar en cuenta que estamos considerando comparaciones con el año 1990, que mostró fuertes pérdidas de salario real.

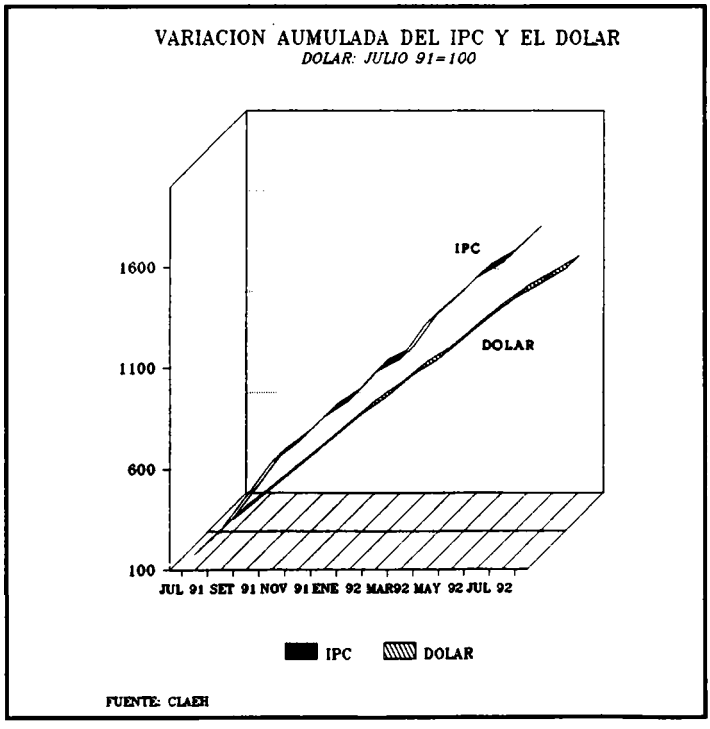
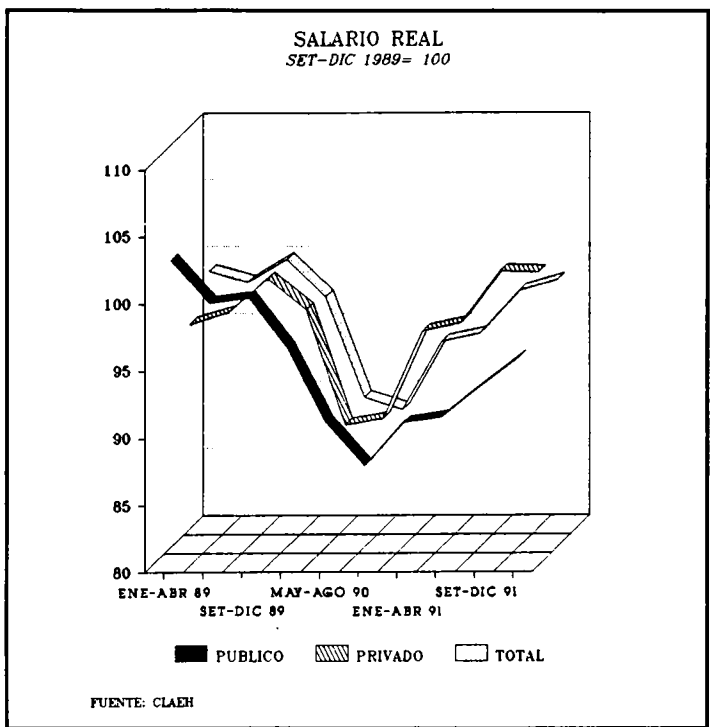
A abril de 1992, el salario real privado seguía manteniendo el mismo poder de compra que en diciembre de 1989.

El sector público en su conjunto también experimentó una mejora en 1991 con respecto a 1990, pero el comportamiento es muy diferentes según el sector que se considere.

Si en vez de comparar diciembre '91 - diciembre '90 (ya que este último período es el de mayor caída del año 1990) tomamos globalmente los dos años, el salario real público de 1991 apenas pudo mantenerse en el nivel promedio del año anterior. (Cuadro 8)

La Administración Central muestra la peor performance, ya que sus trabajadores sufrieron una pérdida real de su poder de compra si consideramos promedios anuales. En este sector se encuentra la mayoría de los trabajadores públicos.

Los funcionarios de las Empresas Públicas tuvieron un incremento de poca importancia en sus ingresos. Los trabajadores de la Banca Pública lograron un acuerdo de equiparación a sus colegas privados, y del mismo modo rigen para trabajadores de otras empresas (UTE, ANTEL) convenios salariales de largo plazo en algunos casos

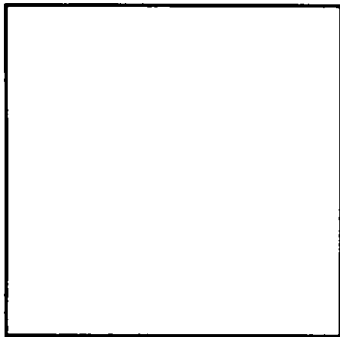


similares a los trabajadores privados.

Por último, los funcionarios de los Gobiernos Departamentales experimentaron fuertes aumentos de salarios, siendo el único sector de la Administración Pública con incrementos reales tanto en 1990 como en 1991.

Es de esperar -de acuerdo a la política económica vigente y a manifestaciones de integrantes del equipo económico- que la brecha entre trabajadores públicos y privados tienda a aumentar. A su vez, entre los primeros se profundizarán las diferencias ya anotadas entre los funcionarios del Gobierno Central y los de los Gobiernos Departamentales y los Entes autónomos y Servicios Descentralizados.

Finalmente mediante la aplicación sancionada por la



2.2

Derecho a la salud

Reforma Constitucional de 1989 que reajusta las pasividades cuatrimestralmente en función del Índice Medio de Salarios, la situación de los jubilados y pensionistas mejoró sensiblemente. El incremento de las pasividades fue de un 24% en diciembre de 1991 respecto al mismo mes del año anterior, aunque ese incremento se produce en relación a pasividades reales muy deprimidas.

IV- PERSPECTIVAS

Se supone una continuidad de la política económica aplicada en los últimos tres años. Es decir que el gobierno seguirá intentado mantener una tasa de inflación reducida y una política cambiaria en consecuencia.

De esta forma el comportamiento de los diferentes sectores productivos será dispar.

2.2.1 ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS (Una visión desde la bioética)

Los servicios de salud del Uruguay vienen siendo sistemáticamente cuestionados desde hace medio siglo, tanto por los usuarios como el personal de salud.

En un primer nivel, el cuestionamiento se ha referido a los recursos asignados al sistema.

Sin embargo, distintos estudios a lo largo del período señalan que el sistema en sí mismo está agotado, independientemente de la cuantía de los recursos que se vuelquen en él.

Los servicios podrán mantener el crecimiento experimentado, sobre todo aquellos vinculados a los shock externos favorables, tales como el comercio y los vinculados al turismo.

La ocupación acompañará este desempeño. La inflación continuará su tendencia descendente: se espera que 1992 cierre en el orden del 65%, y para 1993 el equipo económico se plantea una perspectiva menor. Los salarios no tendrán incrementos de consideración, y se seguirá observando el deterioro del poder adquisitivo de los empleados de la Administración Pública.

En todo esto tiene mucha importancia la situación regional, sobre todo la permanencia o no del plan económico del ministro Cavallo en la Argentina. Las dudas que éste ofrece crean un panorama incierto a partir de 1993.

“Los medicamentos se dan en código, pero el médico siempre está muy ocupado como para explicar qué medicamento es”.

“Los pacientes son relegados de una sala de espera a la otra, como sardinas en lata. Al final el médico dedica pocos minutos con el paciente antes de prescribir una receta escrita.”

“Los médicos dedican muy poco tiempo para explicar el diagnósti-

coytratamiento de los pacientes”.

“No podemos saber qué es lo que nos pasa”.

“Para la mayoría de los pacientes, el tratamiento médico es como una caja negra”.

Estas protestas contra la organización de los servicios de salud son comunes. Pero las opiniones transcritas pertenecen a los usuarios de un sistema de salud que, en muchos sentidos, puede ser considerado modélico en el mundo por su eficiencia: el de Japón¹.

En Uruguay las carencias en salud son mucho más graves que las de Japón, Francia o Gran Bretaña. Sin embargo, es significativo que en estos países la preocupación por la falta de recursos destinados a la salud es igualmente considerada acuciante.

Francia, por ejemplo, tiene uno de los mejores y más flexibles sistemas sanitarios del mundo. Pero hace unos años entró en una profunda crisis por falta de recursos económicos, que llevó a algunos a pensar en la bancarota². Y a pesar de que Francia dedicaba en 1990 casi el 9% de su PBI a la salud, los técnicos sanitarios también consideran que los recursos son insuficientes. Es que el monto de dinero destinado a la atención sanitaria resulta escaso en cualquier país del mundo, independientemente de su grado de desarrollo económico.

En esa perspectiva, la pregunta bioética es: ¿cuál es el monto justo de recursos que debe disponer una sociedad como la uruguaya para la salud de su población?

Intentar una respuesta exige disponer de una amplia base de información, producto de un riguroso trabajo interdisciplinario, del que actualmente se carece.

En primer lugar, es necesario deslindar el concepto de *lo justo* del criterio meramente cuantitativo, que sería la intersección de la línea de demandas de salud con la línea de oferta, en un mercado hipotéticamente libre.

Más bien, correspondería plantearse interrogantes, que es por donde comienza la bioética: la crítica de lo que sucede y la reconstrucción en el campo de las ciencias de la vida. Esta reflexión pretende desbrozar la discusión de otras consideraciones que el análisis de los recursos disponibles.

De hecho, desde 1990 Uruguay destina a la salud más porcentaje del PBI que los que emplea Gran Bretaña. Estados Unidos dedicó en 1990 más del 12% de su PBI, pero no pudo evitar que entre 30 y 35 millones de personas siguieran sin atención sanitaria. Japón, por el contrario, logró con el 6% del PBI que casi el 100% de su población estuviera cubierta.

En Uruguay, los porcentajes del PBI destinados a salud

y seguridad han tenido en los últimos años la siguiente evolución:

	Salud	Defensa más Interior
1984	4,5%	24,7%
1985	4,8%	20,2%
1986	6,1%	19,5%
1987	5,7%	19,1%
1988	6,2%	16,6%
1989	6,6%	18,9%
1990	6,8%	—
1991	6,8%	19,2%
1992	7,4%	20,5%

Pero, como lo ha expresado el doctor Alberto Cid (ex presidente del Sindicato Médico del Uruguay), lo más importante no es el porcentaje global del PBI sino el monto per cápita que se gasta cada año. En 1987, cuando Uruguay destinaba a la salud el 5,7% del PBI, la relación con otros países era la siguiente:

	US\$	Porcentaje per cáp. del PBI
Uruguay	87	5,7
Argentina	120	7
Francia	850	8,5%
Alemania	1.000	9,4%
Suiza	1.111	7,4%

Según el ex ministro de Salud Pública, Carlos Delpiazzo³, los gastos en salud ascienden en 1992 a 255 dólares por persona, lo que supone un total de 773 millones de dólares (518 millones más que en 1987). Eso colocaría a Uruguay como el país de la región con más altos costos en salud.

Comparados los 255 dólares por persona y por año que

gasta Uruguay con los 1.111 gastados por Suiza, hay una diferencia sustancial. A ello debe agregarse que, al desglosar el sector público y el privado, el gasto por persona en el primero es notablemente inferior. En 1987, Cid los había establecido en 50 dólares en el sector público y 118 en el privado. Sin datos actualizados para 1992, cabe suponer que la relación de dos ha uno se ha mantenido incambiada.

Cabe interrogarse si se solucionaría la situación de la salud en caso de que Uruguay aumentara el porcentaje de PBI que le dedica a la altura de los otros países antes comparados. Suponiendo que se pudiera aumentar muy drásticamente ese porcentaje, quizá elevarse a 500 dólares anuales por persona:

-¿las fallas del sistema uruguayo de salud se deben sólo a ausencia de recursos económicos?

-¿o influye también una mala asignación de los recursos?

Algunas versiones periodísticas dan cuenta de lo siguiente:

-Un grupo de médicos del Hospital Maciel dice que el mismo cuenta con cinco nurses cuando necesita 120, y que la plantilla del hospital cuenta con 178 cargos, cuando se necesitan muchos más. Que hay cinco enfermeras universitarias para atender 22 salas, emergencia, centro quirúrgico, etcétera. Que algunas salas han llegado a estar sin enfermeras hasta por 48 horas ⁴.

-Según el ministro, Salud Pública paga 17 mil salarios

pero cuenta con 10 mil funcionarios en actividad, lo que arroja un 40% de ausentismo ⁵.

-También según el ministro, Uruguay tiene 9.300 médicos, pero 7.500 de ellos residen en Montevideo y 1.700 en el interior ⁶.

La proporción a nivel mundial es de cinco nurses por cada médico, pero en Uruguay es estrictamente inversa: una nurse cada cinco médicos ⁷.

-Montevideo tiene, proporcionalmente, más médicos que Estados Unidos ⁸. Mientras la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud recomiendan de 8 a 10 médicos por cada 10 mil habitantes, una investigación realizada por el MSP entre 1977 y 1978 detectó en las instituciones de asistencia médica colectivizada ("mutualistas") que la que tenía menos médicos disponía de 100 por cada 10 mil usuarios. Esa misma investigación indicó que bastaban 54 médicos por cada 10 mil usuarios ⁹.

-En Estados Unidos, mientras tanto, se evalúa que las necesidades de atención primaria son de 13,3 médicos por cada 10 mil habitantes ⁹.

Según la Organización Panamericana de la Salud ¹⁰ Uruguay también encabeza la proporción de camas por habitante según la siguiente relación cada 1000 personas:

Uruguay	5,6
Argentina	4,8
Cuba	4,6
Paraguay	1
Venezuela	2,6
México	0,7
Chile	3,3

Hace 53 años, en 1939, la I Convención Médica Nacional concluía que el mutualismo es "consecuencia del encarecimiento de la tecnología en la asistencia médica y (del) empobrecimiento de la clase media (...). Legítimo en su momento, se desarrolló ampliamente pero en forma desarticulada, inarmónica, defraudando al enfermo y explotando al médico, en una medida que alcanza lo intolerable".

En 1989, 50 años después, los especialistas en el tema siguen refiriéndose al asunto casi en los mismos términos: "En cuanto al futuro del mutualismo uruguayo, existen fundamentos técnicos y políticos como para pensar que como sistema organizativo está superado, y el país se va a abocar a buscar nuevas formas. Lo dicen los médicos en «Política de Salud» de la VII Convención Médica Nacional (1984); lo ratifica la Concertación Nacional Programática con aprobación de todos los partidos políticos, a fines de 1984, al describir al sector salud como un grupo de servicios múltiples, superpuestos, insuficientes e ineficientes. Ya lo decía el equipo de «Estudio del Sistema de Servicios de Salud» en 1982 (MSP), al expresar que el afiliado mutual estaba gastando en salud una fracción demasiado alta de su ingreso".

También en 1989, un grupo de especialistas efectúa un diagnóstico similar: "La situación de los servicios de salud muestra falta de adecuación cualitativa y cuantitativa respecto a la situación demográfica y epidemiológica" del país: "(predominio de la recupera-

ción frente a la prevención y rehabilitación, escasez y discontinuidad de acciones de promoción, discontinuidad de la atención por episodios de enfermedad), y también déficit en su organización interna (descoordinación, gestión inadecuada, superposiciones, derroches, ausencias, etcétera)".

Si es un imperativo ético -por lo menos- no perjudicar la salud de los pacientes, tratándose de la salud pública de la totalidad de la población uruguaya, se debería:

1º. Conocer la nueva situación socioepidemiológica en la que se encuentra nuestro país, para evaluar cuáles serían los medios más eficaces para, en esas condiciones, favorecer el máximo de salud con el mínimo de costos.

2º. Si es verdad que la nueva situación socioepidemiológica uruguaya exige un cambio de estrategias político sanitarias a fin de minimizar las causas de enfermedad, invalidez y muerte y maximizar el bienestar, la productividad y la vida, es éticamente imperativo llevar a cabo ese cambio.

3º. Este cambio de política sanitaria (que implica también una reorganización global del sistema de prestación de salud) trae aparejado un aumento de los costos, seguramente de una envergadura superior a las posibilidades de una sociedad subdesarrollada como la nuestra.

4º. Ello implica que, tanto las autoridades nacionales como la profesión médica y la ciudadanía asuman, a través del debate social, que:

a) no se trataría de aumentar indiscriminadamente los recursos, para que

éstos luego sean dilapidados en un sistema caótico;

b) se trataría, más bien, de un cambio de estrategia en política sanitaria que lleve a una maximización de los recursos a largo plazo, de manera que todo aumento de los recursos sea comprobablemente eficaz para los resultados que se busca obtener;

c) debería distinguirse la necesidad ética de una estrategia de recursos sanitarios a largo plazo, de otra responsabilidad moral no menos importante, como es la de asignar recursos suficientes para dos derechos humanos básicos: evitar la mayor cantidad posible de muertes, y posibilitar -al menos- la salud que habilite para el trabajo.

En conclusión, es imperativo un cambio de estrategia y una reasignación racional de recursos en salud. Pero ello requiere previamente un debate nacional amplio, interdisciplinario, pluralista, altamente calificado.

Sin embargo, los requerimientos siguen sucediendo en el corto plazo, especialmente para los más indefensos de la sociedad.

NOTAS

¹ Burgess, J., "Japan: a safety wet", *The Washington Post Health*, 7 jul. 1987.

² Cody, E., "Lessons from Abroad"; *The Washington Post Health*, 7 jul. 1987.

³ *Ultimas Noticias*, 9 jul. 1992.

⁴ *La República*, 10 jul. 1992.

⁵ *El Observador*, 26 jul. 1992.

⁶ *El País*, 15 set. 91.

⁷ *La República*, 27 jul. 1992.

⁸ *El Observador*, 20 abr. 1991.

⁹ *El País*, 30 mayo 1989.

¹⁰ *Las condiciones de salud en las Américas*, 1987, ed. 1990.

2.2.2 REGLAMENTACIÓN DE LA CONDUCTA MÉDICA Y LOS DERECHOS DE LOS PACIENTES

1. El Poder Ejecutivo dictó el Decreto 258 (Diario Oficial, 17 de junio de 1992) por el cual se reglamenta la conducta médica y los derechos de los pacientes.

El capítulo referente a los derechos de los pacientes, artículos 30 al 44, recoge los conceptos contenidos en los códigos de la Asociación Americana de Hospitales (en especial la cartilla de los hospitales de Nueva York), los reconocidos en los hospitales de Cataluña o por la Comisión de Salud del Consejo de Europa.

Se discute si es lícito que la autoridad pública reglamente la interrelación de los usuarios y prestatarios de servicios en una órbita determinada de la vida pública, y en orden al bien común.

EL DECRETO

2. El decreto reconoce al paciente su derecho a:

- conocer sus propios derechos de paciente;
- ser atendido sin discriminación o diferencias, respetuosa y solicitadamente, en ambiente limpio;

- recibir atención de emergencia;

- saber el nombre y cargo de su médico y de cualquiera que lo atienda;

- rechazar ser observado o examinado por quien no quiera;

- recibir información completa sobre diagnóstico, tratamiento y pronóstico;

- ser respetado en su intimidad;

- que sus datos sean conservados confidencialmente;

- negarse a participar en investigaciones;

- participar en las decisiones respecto a su tratamiento;

- recibir el plan terapéutico a seguir después del alta;

- tener, revisar y copiar su propia historia clínica;

- quejarse de la atención sin sufrir represalias;

- recibir respuesta a sus quejas.

3. Todos los derechos reconocidos por el Decreto 258 son generalmente aceptados por los ámbitos sanitarios de otras sociedades que han incorporado a la práctica las nuevas categorías bioéticas. En el Decreto 258 están contenidos los fundamentales, aunque no todos.

La cartilla de los Hospitales de Nueva York, por ejemplo, incluye también el derecho a:

- que haya áreas para no fumadores;

- recibir información sobre sus gastos;

- conocer las normas del hospital;

- conocer por qué debe ser trasladado a otro hospital.

La cartilla usada en los hospitales de Cataluña incluye

también el derecho a:

-no ser discriminado por la edad;

-ser atendido con rapidez y sin retrasos burocráticos;

-ser respetado en las convicciones religiosas y filosóficas;

-conservar el contacto con sus familiares;

-que su particular situación familiar sea tenida en cuenta;

-abandonar el hospital en cualquier momento;

-dar las indicaciones anticipadas sobre cómo quiere ser tratado en caso de enfermedad irreversible;

-morir con dignidad.

4. Esta enumeración de derechos del paciente no está complementada con las obligaciones que le corresponden si se considera la atención sanitaria como una relación triádica paciente-equipo de salud-institución. Algunas de ellas son:

-ser veraz y honesto con el equipo de salud;

-colaborar con las instrucciones y normas, médicas y organizativas, del equipo de salud y de las instituciones sanitarias que le asisten,

-tratar con respeto al equipo de salud, a otros pacientes y a sus acompañantes;

-abstenerse de fumar, tomar alcohol, alimentos o medicamentos no autorizados por el equipo de salud, cuando así lo indiquen los criterios sanitarios;

-cuidar las instalaciones sanitarias y su habitabilidad.

5. Ciertos derechos reconocidos por el Decreto 258, como aquellos que se refieren al respeto de la intimidad o a ser asistido en un ambiente limpio y seguro, no dependen de los

médicos sino de las instituciones donde éstos trabajan, puesto que, para que puedan cumplirse, las instalaciones sanitarias necesitan un mínimo de base material que las hagan posibles. El Ministerio de Salud Pública ha sido reiteradamente señalado por sus graves deficiencias en materia edilicia, de equipamiento, instrumental y medicamentos, incluso de utensilios para uso personal de los pacientes y sus acompañantes.

CONDUCTA MEDICA

6. El Sindicato Médico del Uruguay, SMU, la Federación Médica del Interior, FEMI, la Federación de Funcionarios de Salud Pública, la Academia Nacional de Medicina y la Comisión Honoraria de Salud Pública fueron convocadas el 12 de marzo de 1992 por el Ministerio de Salud Pública, para entregarles el texto del proyecto de decreto y consultar su opinión.

El SMU y la FEMI respondieron el 21 de mayo, expresando su acuerdo general con algunas disposiciones, formulando objeciones a otras, y proponiendo redacciones alternativas para varios artículos. Conocido el texto aprobado por el Poder Ejecutivo, emitieron una declaración conjunta en que expresan *"su rechazo al decreto sobre Reglamento de conducta de los médicos (...), por considerarlo inoportuno, equivocado en su forma y mutilado en su contenido. (...) Muchos de los artículos de este decreto pueden ser apoyados por el gremio médico, y se cumplen todos los días en el ejercicio de la profesión. Sin embargo, considera-*

mos inoportuna la forma en que el Ejecutivo impone un decreto cortando un diálogo iniciado meses atrás.

"(...) Consideramos además que este reglamento está mutilado en su contenido, porque no tiene en cuenta consideraciones que se habían hecho en torno a los derechos de los médicos, obligaciones de los pacientes, ni tampoco la ética institucional; la gran responsabilidad que le cabe a la sociedad, en particular al propio Ministerio de Salud Pública, en garantizar la salud de todos los integrantes de la población y en brindar las condiciones mínimas para que el acto médico pueda llevarse a cabo en condiciones adecuadas".

7. Las gremiales médicas formularon seis objeciones fundamentales al Decreto 258, a partir de las propuestas formuladas previamente a su aprobación:

7.1 El decreto no tuvo su origen en el propio cuerpo médico. *"Los profesionales son los que conocen las ventajas y dificultades del propio ejercicio y del actuar conforme a las reglas del arte de curar, y quienes tienen la mejor capacidad de entender la tecnología. La comunidad médica debe mantener el control interno de los médicos, su autorregulación, debe establecer los derechos, potestades y deberes de sus miembros en los aspectos de la relación entre los profesionales (colegas individualmente) y con las organizaciones profesionales".*

7.2 Se trata de un decreto del Poder Ejecutivo y no de una ley aprobada por el Parlamento.

"El proyecto de colegiación médica (...) a estudio del Poder Legislativo cumple con la forma ideal de nacimiento de reglas de conducta para la profesión. Por tanto, se estuvo de acuerdo en que la medida más correcta a lograr (...) es la aprobación de una ley de colegiación médica". Se agrega que este decreto desvía la atención y el interés de los organismos democráticos del país por la aprobación de esa ley, para la cual *"el propio Ministerio de Salud Pública podría constituirse en protagonista y factor dinamizador".*

7.3 No desarrolla suficientemente los derechos de los médicos, aunque sí los de los pacientes pero sin mencionar sus respectivas obligaciones.

7.4 Retoma innecesariamente el contenido de leyes vigentes: *"Después de los informes (de la Cátedra de Medicina Legal de la Facultad de Medicina; de los catedráticos constitucionalistas José Korzeniak y Horacio Casinelli y del Dr. Alvaro Eguren, de la FEMI) existió la unánime opinión de que las disposiciones del reglamento reiteran, en muchos artículos, los mandatos de leyes vigentes (...) Más importante que reiterarlas en un decreto es la educación de los médicos sobre (su) vigencia, así como la educación de los pacientes sobre sus derechos y obligaciones".*

7.5 Pone "sobre los hombros de los médicos" una carga que corresponde al Estado: *"Parecería que se quiere enfocar el problema de la atención de la salud exclusivamente hacia el ángulo de los errores médicos,*

dejando de lado (...) las responsabilidades que el Estado debe asumir a través del MSP. Debe exigírsele al funcionario público que brinde calidad de asistencia siempre que se den los medios necesarios para que el médico pueda ser «el mejor técnico y el mejor ético» en su práctica. Un médico, ateniéndose a cumplir en forma celosa este reglamento, debe negarse a ejercer su profesión si no puede garantizar la calidad de la misma, pues al hacerlo en otras condiciones llegaría a la malpraxis".

8. Se discute si es adecuado reconocer como válidos unos derechos que luego la administración pública no está en condiciones de hacer efectivos. Se argumenta, por la negativa, que la sociedad debe organizarse de tal manera que los derechos se hagan efectivos primero, para luego declararlos exigibles universalmente.

A esa posición se contrapone que el reconocimiento formal de los derechos (cualesquiera sean) es un instrumento educativo para la población, y el conjunto de la sociedad debe presionar para exigir su cumplimiento.

ASPECTOS ETICOS

9. Respecto a la licitud de que la autoridad pública regularmente la interrelación de los usuarios y prestatarios de servicios en una órbita determinada de la vida pública, se ha respondido afirmativamente. En caso

contrario, podría aducirse que cualquier asociación cultural o empresarial, por ejemplo, por la vía de autorregular mediante un código de ética propio las relaciones entre sus integrantes y con sus usuarios o consumidores, quedaría eximida de normas legales que encuadren su actividad (teniendo en cuenta o no ese código de ética) según convenga a la sociedad en un momento y en una circunstancia determinada.

10. Tradicionalmente, la ética médica se ha considerado "un asunto de los médicos". La sociedad, en cambio, era un objeto pasivo que "se beneficiaba" del cumplimiento de los deberes de los profesionales, tal como estaban formulados "sus" códigos.

El *ethos* de los médicos es el conjunto de actitudes que caracterizan la forma de proceder de este conjunto de profesionales. Ello implica la adhesión a determinados valores, y la aceptación de una tradición en la valoración: en definitiva, el consenso sobre *la forma correcta de actuar*.

Un balance conjunto del contenido de los códigos de ética médica tradicionales arrojaría las siguientes características:

10.1. En general, siguen la tradición de Hipócrates, centrada en una obligación ética principal: el beneficio del enfermo.

10.2. Sustentan una ética individualista, centrada exclusivamente en la relación dual médico-individuo, sin considerar la responsabilidad social en el ejercicio de la medicina.

10.3. En general, tienen un talante paternalista. Suponen que la relación médico-persona está basada en la confianza. Dan por supuesto un acuerdo implícito mutuo de fidelidad, verdad, confidencialidad, justicia. El médico es un *padre bueno*, por encima del paciente enfermo, y vela por los mejores intereses de éste.

10.4. Privilegian la norma de confidencialidad por sobre la veracidad. *Si para alcanzar un beneficio en la salud del paciente es necesario mentirle, según el criterio del médico, la tradición hipocrática lo considera justificado.*

10.5. Hay una tradición uniforme de defensa de la vida humana y contraria al aborto y a la eutanasia.

10.6. Privilegian una fuerte noción de justicia: se antepone el derecho a recuperar la salud a cualesquiera otras características del enfermo.

10.7. Están concebidos como documentos redactados únicamente por los profesionales, en cuya elaboración no se da lugar a que la sociedad intervenga de manera alguna.

DETERIORO DE LA RELACION Y REVALORIZACION DE LA PERSONA

11. En los últimos cuarenta años, la relación médico-persona ha dado un giro muy importante.

"La ética de la medicina ya no es más lo que la profesión decida, ni lo que unos pocos opinen. Tampoco se identifica con los dispares intentos de los

individuos por expresar sus preferencias en denuncias y pleitos por negligencia. La ética de la medicina en los Estados Unidos es ahora el consenso alcanzado por un grupo responsable, compuesto por profesionales y público, que recibió las impresiones de un círculo más amplio de público y de profesionales, y que procedió tras duro debate a formular posiciones que ellos creyeron fundadas por la lógica y los hechos" (A. R. Jones, "A concord in medical ethics").

Los organismos políticos de los países y sus respectivas instituciones se han ocupado cada vez más de la ética médica. En el informe relativo a los Derechos de los Enfermos y Moribundos, adoptado por la Comisión de Salud y Asuntos Sociales del Consejo de Europa (1976), se recomienda "*al Comité de Ministros del Consejo de Europa que inviten a los gobiernos de los estados miembros: (...) a llamar la atención de los médicos a fin de que sepan que los enfermos tienen derechos*".

Algunos cambios socio-culturales que han incidido en este cambio son los siguientes.

11.1. A lo largo de este siglo, la **complejidad técnica de la salud** ha llevado a crear grandes instituciones, en que la relación médico-persona se ha *despersonalizado*, pasando al anonimato de la mediación burocrática y organizativa. Ello se ha traducido en pérdida de confianza en el profesional, quien en algunos casos es visto por el paciente como un cómplice de la institución en actitudes contrarias a sus intereses. Surge

ahora la necesidad de un *ethos* médico en relación con las instituciones y con otros profesionales a los que se vincula en su práctica.

11.2. La salud tiende a convertirse en un bien de consumo, sujeto a las leyes de la oferta, la demanda y la competencia.

Los médicos se vuelven asalariados de una empresa de prestación de productos sanitarios que cada vez debilita más su capacidad para participar en el establecimiento de las reglas de juego a respetar en la relación médico-persona.

El "beneficio" de los pacientes pasa a ser un cálculo económico valorado según su rentabilidad como consumidores, y los usuarios se ven obligados a defender sus intereses al respecto.

11.3. Después de la segunda guerra mundial la sociedad advirtió que no existe una única ética médica, y que **los médicos pueden ser utilizados por los poderes estatales** (de cualquier signo) para obrar de acuerdo a intereses contradictorios con los de los pacientes.

La supuesta "virtud humanitaria inherente al médico" demostró no ser garantía suficiente por sí misma.

A partir de Nürenberg, una nueva categoría se incorpora al lenguaje ético de los médicos:

"El consentimiento voluntario del sujeto humano es absolutamente esencial. Esto quiere decir que la persona envuelta debe tener capacidad legal para dar su consentimiento; debe estar situada en tal forma

que le permita ejercer su libertad de escoger, sin la intervención de cualquier otro elemento de fuerza, fraude, engaño, coacción o algún otro factor posterior para obligar o coacer; y debe tener el suficiente conocimiento y comprensión de los elementos de la materia envuelta para permitirle tomar una decisión correcta.

"Este último elemento requiere que antes de aceptar una decisión afirmativa del sujeto sometido al experimento debe explicársele la naturaleza, duración y propósito del mismo, el método y las formas mediante las cuales se conducirá, todos los inconvenientes y riesgos que pueden presentarse, y los efectos sobre la salud o persona que pueden derivarse posiblemente de su participación en el experimento".

De allí surgirían los requisitos fundamentales que luego se tomarán como criterios para todo acto médico y no sólo para los que tienen que ver con la experimentación.

El Código de Nürenberg sentaría las bases de lo que se será la *Nueva ética médica*.

11.4. A fines de los sesenta comenzó a surgir la sensación de que el sistema de partidos políticos no era suficiente para representar democráticamente a todos los sectores de la sociedad.

Muchos grupos seguían siendo marginados, tales como los deficientes físicos y mentales, los mendigos, las minorías étnicas, los pobres que debían recibir asistencia pública, etcétera.

11.5. Conjuntamente, se ha manifestado una **pluralidad de convicciones éticas y filosóficas**, por lo cual ya no se da por supuesto que los pacientes compartan los mismos valores éticos que sus médicos.

De allí la convicción de que la relación médico-persona debe basarse en un pluralismo respetuoso de la autonomía de cada paciente.

El paciente internado ya no acepta ser tratado como quien ha perdido su capacidad de decidir por sí mismo lo que a sí mismo compete, sin perjuicio para otros. Sin embargo, muchos médicos siguen -al igual que a principios de siglo- ejerciendo el poder de decisión o limitando el área de autonomía de sus pacientes.

En 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU establece que **"todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos"**, igualdad que debe entenderse por encima de cualquier diferencia, incluso de especialización técnica.

Y el artículo 2º agrega que **"toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, de opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"**.

Sin embargo, existen reductos de la sociedad en los que no se cumple esa relación igualitaria cuando los seres humanos interactúan.



2.3 Derecho a la educación

Dos estudios sobre el nivel de formación -uno realizado entre estudiantes de la enseñanza media y otro entre ingresados a la Universidad- cuestionaron los resultados del sistema educativo.

SECUNDARIA

La muestra realizada por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, CEPAL, al final del ciclo básico de enseñanza media (liceos públicos y privados de educación secundaria y escuelas técnicas, en Montevideo y el interior) arrojó niveles de insuficiencia inesperados al emprenderse el estudio.

La evaluación se centró en Matemática e Idioma Español, tanto por su carácter básico en la formación del pensamiento como por su valor instrumental en el aprovechamiento de los contenidos curriculares de las restantes asignaturas.

Pese a que los resultados exhiben una insuficiencia generalizada en todos los sectores encuestados (público y privado, Montevideo e interior, enseñanza secundaria y escuelas técnicas), el informe comprueba una marcada estratificación en los aprendizajes.

La educación no cumple el objetivo democratizador que la sociedad uruguaya le ha atribuido, desde que los resultados reproducen las desigualdades socio económicas de origen en-

tre los estudiantes: los niveles de insuficiencia se agravan sistemáticamente desde los liceos privados de Montevideo hasta las escuelas técnicas del interior. Los jóvenes más apremiados por la necesidad de obtener trabajo, señala la CEPAL, son quienes están en peores condiciones de insertarse en el mercado laboral.

El informe identifica varios factores que contribuyen a explicar esos resultados: la masificación de la enseñanza media, no acompañada por una proporcional asignación de recursos; la desprofesionalización de los docentes, también vinculada con la pérdida salarial, y la inadecuación de los planes de estudio que, entre otras carencias, no tienen un objetivo definido.

(Una síntesis del informe de CEPAL se publica en el capítulo de anexos, capítulo III.3.)

UNIVERSIDAD

Simultáneamente, la Universidad de la República analizó la calificación educativa de sus estudiantes, arribando a similares conclusiones.

También en este caso se concluyó que los planes de estudio secundarios no sólo no dan una formación básica a los egresados, sino que tampoco preparan adecuadamente para los requerimientos de la educación terciaria.

Entre otras observaciones, el anexo publicado en el capítulo III.4 recoge la opinión de que Secundaria no debería

preocuparse de una preparación para ulteriores estudios, sino básicamente de preparar "para la vida, cualquiera sea la orien-

tación que luego se siga, así como (cualesquiera sean) los trabajos que (el egresado) realice en el futuro".

EFFECTOS SOCIALES DE LOS ESCASOS APRENDIZAJES EN LA ENSEÑANZA MEDIA

Los escasos aprendizajes registrados y la desigualdad de los mismos según origen sociocultural de los estudiantes expresan, por un lado, un fenómeno estructural, el de la desigualdad cultural de la población y la incapacidad -en las actuales condiciones- del sistema educativo de disminuir la "brecha" de origen a través del logro de aprendizajes de calidad; y, por otro, un fenómeno coyuntural, la alta velocidad con la que se logró la universalización del Ciclo Básico de Enseñanza Media.

Unos pueden considerar que el precio a pagar por la universalización es una baja generalizada de la calidad de los conocimientos, mientras que otros sostendrán que ese precio se hubiera evitado si el ritmo de la universalización hubiera sido menos rápido y si se hubiera implantado un sistema pedagógico más acorde con una enseñanza de masas.

La discusión sobre el pasado tiene hoy poca significación, porque los adoles-

centes en su inmensa mayoría ahora están en el Ciclo Básico y, difícilmente, puede concebirse un escenario en que una parte de la población escolarizable dejara de estudiar.

Importa sí plantear a futuro que un sistema de educación universal y obligatorio, que acepte funcionar sobre la base de aprendizajes promedialmente escasos y a la vez estratificados, promoverá consecuencias muy desfavorables en la sociedad, en el sistema educativo y en las vidas de los actuales estudiantes a los que se les promueve con aprendizajes insuficientes.

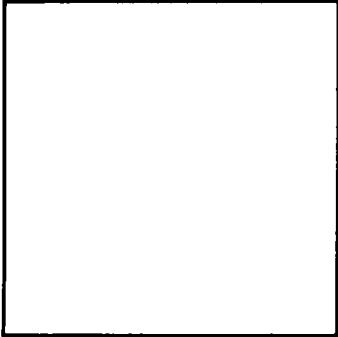
En la sociedad, porque sus futuros recursos humanos carecerán de la capacidad de hacer uso de los instrumentos básicos del pensamiento que posibilitan la capacidad de aprender y de adaptarse en forma permanente.

En el sistema educativo, porque ante el reconoci-

miento de los escasos conocimientos adquiridos se producirá una demanda creciente de más y más años de escolaridad. Esta tendría el doble efecto de mayores e inútiles costos de extensión de la cobertura en ciclos de estudios superiores y desvalorización de la enseñanza post-básica, en la que el liceo pasará a cumplir funciones de básica y la universidad de ciclo terminal de la secundaria.

En los estudiantes con aprendizajes insuficientes, porque a lo largo de sus vidas serán relegados en el mercado ocupacional y verán frustradas sus expectativas de movilidad social. No es posible prever cómo será el futuro de la sociedad uruguaya en el próximo siglo -en el que se desarrollará la vida de los actuales estudiantes- pero lo que desde ya parece evidente es que será más competitiva y que reclamará más de la capacidad de sus miembros que en el pasado.

(Extraído del Informe de CEPAL)



Diversos problemas ambientales y socioambientales se han originado o agravado durante 1992. Estos problemas están afectando directa o indirectamente el derecho de los uruguayos a disfrutar de un entorno natural y a que las riquezas que ese marco ofrece sean dedicadas a elevar la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras.

Los problemas relevados en el Informe 1991 se mantienen en sus líneas generales. Algunos de ellos, por su gravedad o por la relevancia que cobran, serán considerados en esta revisión.

2.4

Ambiente y sociedad

2.4.1 **BAÑADOS DE ROCHA: LA PERDIDA DE LA BIODIVERSIDAD**

La biodiversidad expresa la riqueza de la vida, en por lo menos tres niveles: genético, especies y ecológico. El concepto engloba a todas las especies de animales, plantas y microorganismos autóctonos del Uruguay y a las variedades genéticas de cada una de ellas. Pero también se refiere a los distintos sistemas ecológicos en que estas especies desarrollan sus procesos vitales.

Los procesos de deterioro de la biodiversidad mencionados en el Informe 1991 se han agravado. El deterioro sostenido de los bañados del este es el ejemplo más elocuente. El presidente Luis Alberto Lacalle, cinco semanas después de haberse dirigido al plenario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desa-

rollo (Eco Río '92), abogando por la protección de la Naturaleza y la necesidad de hacer cumplir las normas que apuntan en esa dirección, firmó un decreto que convalida normas ilegales y promueve otras tantas, que terminarán haciendo desaparecer importantes bañados en el departamento de Rocha.

Los bañados del este, que se extienden sobre la cuenca de la Laguna Merín y la costa atlántica adyacente en los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha, son una de las áreas silvestres más importantes del país, en particular por su alta biodiversidad. Unas 200 especies de aves han sido registradas en esos humedales, y en líneas generales se ha determinado que una proporción muy importante de la fauna nacional ocupa el área: del total de especies citadas para el país, el 47% de las ranas y sapos, el 58% de los reptiles, el 51% de las aves y el 42% de los mamíferos están presentes en esos ambientes. Pero es también un área de importancia internacional, porque esos bañados son también áreas de paso y cría de aves migratorias que viajan desde lugares tan lejanos como los Estados Unidos y Canadá, o el extremo sur de Argentina y la Antártida.

Los humedales del este cubrían un área que algunos estudios estiman en 300 mil hectáreas, y que han desaparecido en casi su 80% convertidos a diversas formas de producción agropecuaria. Los bañados más importantes que han escapado a estas transformaciones son los de India Muerta, los de Santa Teresa y otros más pequeños en la misma zona, y en particular sobre las demás lagunas atlánticas. Estas son las últimas áreas

naturales extensas que aún permanecen en Uruguay, últimos refugios para la fauna y flora de los humedales.

LOS COMPROMISOS Y LOS HECHOS

El Decreto N°345 del Poder Ejecutivo, de 20 de julio de 1992, legaliza diversas obras en la zona de India Muerta, algunas de las cuales contravenían otro decreto que intentaba protegerlos bañados. Pero también apunta a la realización de otros emprendimientos tales como represas, canales y diques, y uno de los más grandes proyectos de drenaje de humedales: un canal de conducción de aguas de un quilómetro y medio de ancho que drenará el Bañado de India Muerta sobre la Laguna Merín. De concretarse, estas obras constituirían uno de los más drásticos impactos ambientales sobre áreas naturales, con una afectación negativa muy grave sobre la biodiversidad local.

Como consecuencias de estas obras desaparecerán en el corto plazo los bañados de India Muerta y San Miguel, y en el mediano plazo el de Santa Teresa y continuará la contaminación de la playa de La Coronilla.

La diversidad de la fauna y flora del lugar será reducida. En la zona de los humedales se han registrado 193 especies de aves, de las cuales un 39% ocupan los bañados, pero cuando esas tierras son convertidas en arrozales la biodiversidad cae a un 14%. Un total de 150 especies de aves han sido identificadas como directamente relacionadas con los humedales, y todas ellas estarán en peligro por

esta medida. La misma tendencia se repetirá para los demás grupos animales y la vegetación.

La continua destrucción de los bañados naturales también está poniendo en peligro recursos vivos que esos humedales ofrecen, y que son de gran valor comercial y potencialidad social. El caso más claro es la nutria, que ha generado divisas millonarias en dólares al país por la exportación de sus pieles, y cuyo comercio ha involucrado hasta el 40% de las familias rurales rochenses.

No deben descartarse otros efectos colaterales, como inundaciones en nuevas áreas de la zona de San Miguel. El decreto también ignora el papel de los bañados como reguladores naturales del agua, y suplantará sus funciones ecológicas por las de un dique.

Los bañados sirven como grandes receptores y almacenadores de agua, y son excelentes amortiguadores de inundaciones. Por ejemplo, el Bañado de India Muerta recibe más de 600 millones de metros cúbicos de agua por año y, sumado a los aportes de las lluvias, es un reservorio que alberga 1.200 millones de metros cúbicos en el año, una parte significativa de la cual se evapora lentamente. La desaparición del bañado y su reemplazo por el canal de conducción significa un traspaso directo de enormes volúmenes de agua a la Laguna Merín, pudiendo afectar a otras áreas de producción o de asentamientos humanos.

La medida del gobierno contradice acuerdos y compro-

misos internacionales, especialmente la Convención de Ramsar de protección de zonas húmedas de importancia internacional, y un convenio con la UNESCO que declara Reserva de Biosfera al área de los bañados del este. Contradice asimismo las declaraciones oficiales en Eco Río '92.

Diversas organizaciones ambientalistas han reaccionado: Ambiente y Desarrollo, CIPFE, elevó una protesta formal ante la Secretaría Técnica del Convenio de Ramsar; la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas hizo suya esta preocupación, y la productora Imágenes realizó varios documentales sobre el área.

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial reconocen la gravedad del problema y la necesidad de adoptar medidas efectivas. Un informe confidencial del Banco Mundial sobre la situación del ambiente en Uruguay sostiene que no existe una protección legal efectiva de los bañados del este y que, de hecho, algunas políticas oficiales están promoviendo activamente su desecación.

Si bien los bañados del este son el más claro ejemplo de la ausencia de medidas de protección de la fauna y flora del país, otros problemas han sido denunciados durante 1992. Tales las revelaciones del Grupo Ecologista de Treinta y Tres, según las cuales el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca no fiscaliza ni penaliza la tala del bosque indígena, penada por ley, o la posibilidad de desecación en las tierras bajas del

Rincón de Pérez, en Paysandú, que afectaría a los vastos bosques naturales en la confluencia de los ríos Queguay Grande y Queguay Chico.

¿RIQUEZA AMBIENTAL VERSUS PRODUCCION?

Los proyectos en los sectores productivos no incluyen consideraciones ambientales. Se ha pretendido minimizar la situación de los bañados del este contraponiéndola a la producción arrocerá, presentada exclusivamente en su faz de importante fuente de riqueza.

Sin embargo, estudios recientes demuestran que el sector arrocerá está muy protegido por el gobierno, y en la zafra 1991-92 el Banco de la República brindó 47 millones de dólares en asistencia para el 70% de la superficie bajo producción.

A ello debe sumarse el apoyo en infraestructura (carretera rural, electrificación, etcétera), y aún de grandes obras como la represa de India Muerta, que se adeuda en su totalidad. Las cuatro compañías arroceras más importantes son grandes deudoras del Estado, y se encuentran entre los 35 principales riesgos financieros.

Los éxitos exportadores del sector arrocerá son invocados sin mencionar la contribución de la sociedad que los hace posibles, así como se invoca su papel generador de puestos de trabajo sin mencionar que los asalariados del sector sólo representan el 6% del total de la agropecuaria y que, a diferencia de las grandes compañías, muchos productores pequeños enfrentan graves dificultades.

2.4.2

ENERGIA Y AMBIENTE

También se ha minimizado la dimensión ambiental de las políticas energéticas, que han adquirido relevancia en 1992 en relación a la Central de Respaldo Térmico de La Tablada y a la proyectada central nuclear.

LA TABLADA

En diciembre de 1991 comenzó a funcionar la Central de Respaldo Térmico construida en la zona de Sayago oeste por la Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado, UTE, con respaldo financiero del Banco Mundial. El emplazamiento de la central y sus efectos negativos fueron motivo de un largo enfrentamiento entre grupos ciudadanos y los gobiernos nacional y municipal, que no ha sido resuelto hasta el presente.

Las primeras movilizaciones ciudadanas se iniciaron a fines de 1990, y a comienzos de 1991 fue desestimada una acción de amparo presentada por el Centro Comercial de Colón contra la UTE y la IMM. La UTE sostuvo que la suspensión de las obras significaría una pérdida de 90 millones de dólares y consecuentemente un aumento de las tarifas.

Las obras comenzaron a realizarse durante la administración anterior, y el debate se desató cuando se supo que UTE las realizaba sin autorización de la Intendencia Municipal de Montevideo, en una zona residencial no apta para industrias

contaminantes y peligrosas. La central viene a agregar sus efectos en una zona muy afectada ya por una fábrica de cemento portland, una terminal de combustibles y "supergás" (butano envasado para uso doméstico y comercial) e industrias que elaboran productos altamente contaminantes como una fábrica de fibrocemento y una de elementos para soldadura.

Entre los efectos negativos de la central se destacan la contaminación atmosférica, especialmente por la liberación de gases de óxidos de azufre y nitrógeno, que causan diversas afecciones respiratorias; lluvia ácida; contaminación sonora ininterrumpida; contaminación electromagnética por la red de alta tensión; talado de árboles de gran valor paisajístico, etcétera. Todas estas repercusiones han afectado negativamente la calidad de vida en un área densamente poblada, y han determinado una caída del valor de las viviendas.

La propia finalidad de la usina ha sido cuestionada, ya que si bien fue proyectada como central de respaldo, con una utilización ocasional que totalizaría 600 horas al año, ha estado en funcionamiento permanente, totalizando 4.000 horas en el primer semestre. La función ha dejado de ser de respaldo, y se constituye hoy en un aporte sustantivo para la venta de energía eléctrica a Argentina. (La misma intención de vender energía, pero ahora al Mercado Común del Cono Sur, MERCOSUR, subyace en la reconversión de la Central Batlle, petrolera, con unidades generadoras a gas.)

Otros problemas trascienden el caso de la central de respaldo, ya que éste revela que

diversas políticas nacionales tienen un componente ambiental que es pasado por alto. Desde el punto de vista del sector energético se ha subestimado las consideraciones ambientales, no sólo en lo que hace a la propia central, sino en cuál es su propósito.

Tampoco está claro cómo se articula esta política con los programas de forestación, uno de cuyos fines es proveer leña para calderas que sirvan como alternativa a la generación eléctrica: la forestación masiva conllevaría también un impacto ambiental.

Otro aspecto adicional es la debilidad de las acciones de gobierno. UTE esgrimió todo tipo de razones para impedir la suspensión de las obras y el traslado de la central; el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente no ejerció ninguna acción; la IMM no detuvo las obras iniciadas sin su autorización, y el Poder Judicial no amparó a los vecinos y organizaciones que las impugnaron por manifiesta ilegalidad.

LA CENTRAL NUCLEAR

La protesta ciudadana impidió celebrar un acuerdo con Canadá para la instalación de una central nuclear en Uruguay, que incluía la asistencia en generación nuclear para la producción de energía. Canadá ofrecía los reactores tipo Candu, tecnología de mala reputación por sus repetidas fallas y de alto costo.

A pesar de la reserva y algunas evasivas oficiales, al-

gunas declaraciones provenientes del Poder Ejecutivo, favorables al uso de la energía nuclear, contribuyeron a confirmar la certeza de esa posibilidad e incluso a ubicar su localización en Paso de los Toros, departamento de Tacuarembó.

En Paso de los Toros se realizaron diversas manifestaciones que congregaron un alto porcentaje de la población, y el respaldo de organizaciones sociales y políticas. La Junta Departamental de Tacuarembó, en agosto de 1991, declaró al departamento área desnuclearizada. A ello siguió Rivera, y luego otros departamentos.

En la propia conferencia Eco Río '92, la Red Uruguaya de organizaciones ambientalistas entregó al presidente Luis Alberto Lacalle una carta contraria a este proyecto, y la respuesta desde la secretaría de la Presidencia señalaba que el gobierno no descartaba el uso de ningún tipo de energía.

A diferencia de los casos anteriores analizados en este mismo capítulo, la decisión estaba en manos del Parlamento y no del gobierno central. En agosto, el plenario de la Cámara de Representantes no aprobó el convenio, lo devolvió a comisión, y ésta finalmente lo archivó.

EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

Los ejemplos reseñados revelan limitaciones a los derechos ciudadanos a un ambiente sano, y demuestran que aún no existen herramientas adecuadas para tratar estos problemas en

esferas de gobierno ni en la sociedad.

Debe reconocerse que el actual gobierno ha asumido en foros internacionales el tema ambiental (que en el pasado reciente no era objeto de preocupación política), aunque sus actitudes domésticas no conciden con las posiciones expuestas en esos foros. No existen políticas concretas que integren las consideraciones ambientales a la calidad de vida de las personas.

El caso de los bañados, y en especial su discusión parlamentaria, expresan la confrontación de dos visiones de desarrollo en el Uruguay. Los últimos gobiernos nacionales han fundamentado sus planes en una pretensión de infalibilidad técnica. En este caso, sin embargo, la Intendencia Municipal de Rocha y las organizaciones no gubernamentales han demostrado los errores cometidos y han contrapuesto otro cuerpo de conocimientos técnicos que apuntan en un sentido distinto: la preservación de la naturaleza.

2.5 *Derecho a la vivienda*

El derecho a la vivienda, reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Constitución de la República, no sólo no está en vías de concreción sino que, por el contrario, las últimas medidas legislativas y administrativas tienden a agravar las carencias.

Sólo un reducido segmento de la población tiene acceso a un mercado del que se ha retirado el Banco Hipotecario del Uruguay, mientras que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que debería suplirlo en la oferta de viviendas de interés social- sólo ha invertido una cifra insignificante del presupuesto previsto, y destinándola a unidades insuficientes cuantitativa y cualitativamente.

1. En América latina el problema de la vivienda se ha constituido, en las últimas dos décadas, en uno de los indicadores más visibles de deterioro de los índices salariales y ocupacionales. El déficit habitacional de América latina y el Caribe se estima en 150 millones de viviendas.

La acción de los gobiernos ha sido ineficaz, ya que no se ha adoptado como prioridad la cobertura de las necesidades básicas insatisfechas de los amplios sectores carenciados. Las políticas sociales, cuando existen, están fuertemente condicionadas por la tasa de retorno de la inversión antes que por su impacto social.

2. A partir de estudios realizados en 1963, el país registra un déficit de unas 100 mil unidades. El Plan Nacional de Vivienda (ley 13728, del año

1968) logró avances combinando la acción pública y la privada, pero las cifras del déficit no sufrieron modificaciones importantes, a pesar del bajo índice demográfico y la emigración.

Actualmente, 26.000 familias viven en viviendas construidas con desechos; 5.500 en ranchos y 79.000 en fincas ruinosas, a lo que debe sumarse que 1.600 uruguayos viven en la calle. Más de la mitad de las unidades habitacionales presentan por lo menos una grave carencia (saneamiento, agua potable, electricidad, servicios, promiscuidad).

Existe también una significativa ausencia de servicios comunitarios en los lugares de asentamiento de los sectores marginados de la población urbana uruguaya. Esta situación afecta al 40% de la población de menores recursos, con ingresos de 0 a 3 salarios mínimos nacionales, y a aquella que, superando ese ingreso, tiene nula o muy reducida capacidad de ahorro.

NUEVOS CRITERIOS

3. La ley 16.237, aprobada en 1991, introduce modificaciones sustanciales a la Ley Nacional de Viviendas de 1968: desaparecen la noción de nivel teórico de suficiencia, las categorías por nivel de ingresos y la relación entre la vivienda objeto de préstamo y los ingresos del prestatario.

Así, se admite la construcción de viviendas que no cumplen con el mínimo habitacional establecido en la propia ley. Las excepciones a este mínimo son las viviendas denominadas Núcleo Básico Evolutivo, NBE, y los programas que atiendan situaciones de emer-

gencia o económicosociales especiales, por resolución fundada.

El plan quinquenal determinará la clasificación de las familias en función de sus ingresos, y los porcentajes de afectación destinados a la amortización de los préstamos. Los planes también determinarán los tipos de solución habitacional, montos de subsidio, préstamo, condiciones, cuotas máximas, exigencia de ahorro previo, recreación del Fondo Nacional de Viviendas, procedencia de los recursos, etcétera. Todos estos elementos estaban antes fijados por la ley, de modo que en el nuevo régimen aumentan las competencias de los planes, reduciendo el contenido social originario.

La nueva ley limita seriamente la autonomía de las intendencias municipales, ya que las priva de recursos económicos (antes previstos en un aporte del 50% de la inversión departamental) y su uso, acotando su papel al de ejecutor de los programas implementados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA, titular de los aportes del gobierno central.

4. En junio, un Decreto del Poder Ejecutivo delimitó la actuación del Banco Hipotecario del Uruguay y el MVOTMA.

Corresponde exclusivamente al MVOTMA la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de viviendas, y la instrumentación de la política nacional. Adjudicará viviendas de interés social a aquellos núcleos familiares

cuyos ingresos totales no excedan de 60 Unidades Reajustables mensuales (aproximadamente 600 dólares).

El decreto explicita los valores de tasación, características de las viviendas, condiciones del préstamo, el subsidio en función de la franja de ingresos en que esté comprendido, y el tope de afectación de un 20% de los ingresos familiares para el pago de la cuota de amortización.

El Banco Hipotecario del Uruguay podrá financiar viviendas para núcleos familiares cuyos ingresos superen las 60 UR, hasta la concreción definitiva de la política de viviendas a cargo del MVOTMA.

Exige, para un préstamo hipotecario sobre un apartamento de dos o tres dormitorios, justificar ingresos mensuales de entre 11 y 14 salarios mínimos nacionales (unos 1.300 y 1.550 dólares respectivamente), con una cuota de amortización de entre 27 y 32 UR mensuales durante 30 años. A ello se suma la exigencia de un ahorro en efectivo de entre 800 y 900 UR para acceder a un apartamento categoría II (económica de acuerdo a la Ley de Viviendas).

El BHU podrá finalizar los programas de construcción actualmente en trámite. El Ministerio podrá utilizar, para el cumplimiento de los fines asignados por la ley, los servicios del Banco.

Definidas las competencias de uno y otro organismo, resta concretar la operativa de trámites para la adjudicación de préstamos, la adjudicación efectiva de los recursos, y la puesta

en práctica de una política de vivienda.

5. Según el plan quinquenal de viviendas del Poder Ejecutivo, "sería necesario construir para 1995, si se quisiera eliminar el déficit habitacional, una cantidad estimada globalmente en 91.400 viviendas nuevas".

Transcurridos los primeros 17 meses de vigencia del plan, se ha concretado la entrega del 7% de la meta propuesta.

Las cifras oficiales, que dan cuenta de las unidades terminadas hasta mayo de 1992, indican que fueron concluidas 4.025 viviendas por el sistema público, que comprende a las que realiza el BHU directamente o a través de su plan por licitación de Proyecto-Precio-Terreno, y por la acción coordinada con las intendencias y el MVOTMA. El Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, MEVIR, entregó en ese lapso 1.311 casas en el interior del país. Los sistemas privados que construyeron con asistencia del BHU -cooperativas y sociedades civiles- finalizaron 650 unidades en el mismo período.

Tradicionalmente, el BHU proveía el 35% de las unidades nuevas en el país. La tendencia actual indica que sólo logrará el 10%. La actual administración está iniciando alrededor de 90 viviendas al mes, mientras la anterior promedió 480 por mes. Entre julio de 1990 y febrero el BHU entregó 116 unidades por mes (aunque en julio de 1991 y febrero de 1992 no fue entregada ninguna), guarismo pobre en sí mismo y en comparación con el de la administración anterior.

AJUSTE FINANCIERO

6. La prioridad del BHU -cuya política es definida por el Banco Central del Uruguay- es "recuperar salud económica y financiera". La acción social se ha visto disminuida al exigírsele que disponga de recursos genuinos a través de una administración "juiciosa" y la eliminación de subsidios en la tasa de interés, explícitos o implícitos.

Se pretende enjugar el pasivo en dólares contraído durante el gobierno militar, a través de los impuestos a la actividad financiera y la reducción de sus altos costos operativos. Un Encuentro Nacional de Comisiones de Obras y Servicios de las Juntas Departamentales (Paysandú, 7 y 8 de agosto) detectó que el 28% del precio final de una vivienda del BHU corresponde a gastos fijos de administración.

7. Para ello se instrumentó una política de reajustes cuatrimestrales para viviendas de categorías media y alta y semestrales para las dos categorías económicas, y el remate de cuotas para viviendas que habían sido iniciadas durante la administración anterior, que no han podido ser ubicadas en el mercado de ahorristas por su excesivo costo de amortización. Las nuevas condiciones que el BHU debe aplicar a los préstamos apartan a amplios sectores de la población del acceso a la vivienda, sobre todo en el interior del país y entre los sectores medios tradicionalmente contemplados por la institución.

Las viviendas vacías, iniciadas y construidas en otras condiciones por la administra-

ción anterior, tienen un alto costo financiero para el BHU, que debe iniciar su amortización. Ahorristas y no ahorristas pueden licitar la cuota que proponen pagar, con una base fijada por el Banco, descontándose que las propuestas estarán por debajo de las cuotas que surgirían del mecanismo normal de acceso.

El subsidio descartado reaparece en los hechos: el BHU deberá absorber la diferencia entre lo que pagó por la construcción y el precio de venta, además del tiempo que demoró para iniciar la amortización de los préstamos.

En esta primera etapa se propone licitar cerca de mil unidades, dado que la respuesta a los últimos llamados ha sido prácticamente nula. Entre mayo y julio fueron llevadas a remate 134 viviendas, de las cuales sólo 8 fueron vendidas. El resto de los remates se frustró y suspendió.

8. La ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 1991 estableció en su artículo 499 las condiciones de reajuste periódico de las cuotas por préstamos del BHU y las que abonen los compradores de viviendas construidas dentro del sistema público de producción de viviendas, y facultó al BHU a otorgar plazos y condiciones diferenciales para flexibilizar las fórmulas de pago, ante circunstancias excepcionales, contemplando la situación social de los deudores.

En octubre comenzaron a cobrarse los reajustes, resultando un aumento del 20,56%

para las categorías inferiores, I y II, y del 16,17% para las superiores, III y IV.

La Unidad Reajutable fue fijada en 31.183,25 nuevos pesos (US\$ 9,7), lo que significa un incremento acumulado del 73,71% en los últimos doce meses.

Surge de la discusión parlamentaria que el objetivo de los reajustes en períodos menores a un año es el de financiar al BHU, y que esta resolución unilateral del Banco violenta los términos del artículo 38 de la Ley Nacional de Viviendas. Se manifestó también que el compromiso del deudor es pagar su cuota de amortización, y no hacerse cargo de las dificultades del BHU: la variación de la UR no se acompaña con la del salario real, ni con el Índice Medio de Salarios.

Organizaciones sociales vinculadas a los deudores, como la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM, la Federación de Cooperativas de Vivienda, FECOVI (que nuclea a los cooperativistas por el sistema de ahorro previo), la Coordinadora de Conjuntos Habitacionales, CODECOHA (compradores a título individual en complejos habitacionales), reclaman la suspensión de los reajustes cuatrimestrales, cupos para el movimiento cooperativo, Cartera de tierras a nivel nacional, utilización de los recursos genuinos del impuesto a los sueldos para la construcción de viviendas de interés social, entre otras reivindicaciones.

9. En el marco de su política de saneamiento financiero, el BHU otorgó una nueva prórroga (la séptima), hasta el

30 de noviembre, del plazo para el pago de los saldos de préstamos hipotecarios y de los reajustes diferidos por el propio Banco, conocidos como "colgamentos", no percibidos en su momento y que comenzaron a ser reclamados en febrero de 1991.

10. Los préstamos para vivienda usada fueron oficialmente suspendidos hace dos años. Sin embargo, desde el inicio de su gestión hasta mayo de 1992, la actual administración había concedido 1.808 préstamos (para ahorristas y no ahorristas, cuando los primeros tenían prioridad). El promedio mensual alcanza a la mitad del correspondiente al quinquenio anterior, cuando esa línea de créditos estaba oficialmente abierta.

Mientras tanto, 100 mil ahorristas siguen esperando una alternativa crediticia acorde a las posibilidades económicas de su núcleo familiar.

11. Una importante proporción de la población con carencias habitacionales está constituida por jubilados y pensionistas de bajas retribuciones.

Desde 1988, el Banco de Previsión Social actúa como agente de retención del impuesto a las retribuciones que pagan los pasivos, de un 1 y un 2% de sus ingresos.

En la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes se reveló que lo recaudado por ese concepto hubiera permitido construir 2.994 viviendas, mientras sólo han sido realizadas 262.

12. La política estatal ha dado un fuerte impulso a los planes de la línea MEVIR. Desde 1967 hasta 1989 fueron construidas 5.000 viviendas, pero en lo que va de la actual administración, mediante la entrega mensual de los fondos asignados, han sido entregadas 2.040, y se estima llegar a las 10.000 unidades.

También ha privilegiado la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos, para núcleos familiares de entre 0 y 30 UR (hasta 300 dólares) por mes. Esta opción, que ha generado resistencias, sólo ha sido posible por las modificaciones introducidas a la Ley Nacional.

13. El presupuesto del MVOTMA asignó 12 millones de dólares para invertir en viviendas en 1991. De ellos, sólo invirtió 58 mil dólares. Desde su creación en mayo de 1990, el Ministerio cambió de titular y la representación partidaria del mismo, lo que llevó a que sus planes fueran redefinidos, sus decisiones reconsideradas, y las ejecuciones previstas demoradas.

Se gestiona la obtención de financiamiento externo, ya que el perfil del Plan incluye mayoritariamente ese origen para los recursos. Se ha informado que el MVOTMA reestudiaría el Plan Quinquenal, que en principio consistía en utilizar los créditos del BID únicamente para lotes y servicios.

Hoy se plantea la posibilidad de extender esos préstamos para la construcción, lo que supondría incrementar el préstamo inicial de 35 millones a 50 millones de dólares. El director de Vivienda del MVOTMA es-

timó que a fin de año estarían disponibles las primeras partidas para la construcción no sólo de núcleos básicos evolutivos sino también para satisfacer los requerimientos de los sectores intermedios. En estos sectores intermedios o con ingresos de 30 a 60 UR se encuentra la mayor parte de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, por ejemplo, que plantean al MVOTMA la definición de una operativa para la solicitud de préstamos.

No existen propuestas oficiales de financiamiento para otras alternativas tecnológicas (construcción y materiales) y de costos que habían sido mencionadas, aunque sí las han formulado las organizaciones de usuarios, técnicos y trabajadores de la vivienda.

Mientras tanto, sigue en discusión la efectiva aplicación de los 60 millones de dólares anuales provenientes del impuesto a las retribuciones personales. En diez años de vigencia, se estima que se ha omitido invertir 600 millones de dólares, que podrían haber financiado 30 mil viviendas.

UN MERCADO POLARIZADO

14. La mitad de las ofertas del mercado corresponden a apartamentos. Las unidades con saldo bancario han reducido su exigencia de entrega inicial en un 30%, como consecuencia de la política de la institución. Las autorizaciones de traspaso que otorga el BHU en estas situaciones se han reducido con relación a igual período del año pasado.

15. La oferta de tierras aumentó un 15% respecto a igual período de 1991, en especial en zonas urbanas y en ubicaciones que permiten la construcción en altura.

La demanda de las cooperativas de viviendas y otros núcleos habitacionales se ha visto restringida a zonas mínimamente servidas.

Estadísticamente, es necesario publicar 40 avisos de oferta de terrenos para concretar una venta. El barrio con un índice de mayor valores Carrasco. En el lugar 46º se ubica el Cerro, con un valor del 5% en relación al primero.

16. En Montevideo se realizan negocios inmobiliarios por aproximadamente 330 millones de dólares al año, un tercio de los cuales corresponden a zonas residenciales de Pocitos y Carrasco.

17. Dos bancos privados han abierto líneas de crédito para la adquisición o refacción de viviendas en Montevideo.

El Boston ofrece préstamos de entre 10 mil y 15 mil dólares, a una tasa fija del 16%, pagaderos entre uno y cinco años, para compradores de entre 21 y 65 años de edad. El importe a financiar será de hasta un 50% del valor de tasación del inmueble a hipotecar. Para un préstamo de 10 mil dólares a 60 meses, la cuota será de 257 dólares mensuales. La cuota del préstamo no puede exceder el 25% de los ingresos del núcleo familiar, que en consecuencia deben superar los dos mil dólares mensuales.

El Citibank instrumentó un *leasing* inmobiliario a 10 años de plazo, amortizable en 120

cuotas. Los préstamos alcanzan entre 35 mil y 200 mil dólares para la compra de viviendas en zonas residenciales de Montevideo, Canelones y Maldonado, para compradores de entre 21 y 55 años de edad. Se requieren ingresos mínimos de 2.500 dólares mensuales, y no afectar más del 25% de los ingresos del núcleo familiar. Este sistema ya está siendo aplicado en Argentina y Chile.

El BHU ha expresado que "ve con buenos ojos" esos préstamos, que "alivian al Estado en su función". El propio BHU proyecta poner en funcionamiento dos sistemas de *leasing* inmobiliario: uno operativo, que comprenda las unidades de la institución, y otro financiero, que se podrá acordar sobre viviendas de terceros. Se mantiene la operativa de los círculos de ahorro.

ARRENDAMIENTOS

18. Unas 200 mil familias integran el mercado de arrendamientos en el país. El promedio de los alquileres ofrecidos en el mercado libre de viviendas desocupadas supera los 3 salarios mínimos nacionales, con tendencia al alza, sin considerar otros servicios como impuestos, luz, agua, teléfono.

El aumento de la oferta se acompañó con el de la demanda, provocado fundamentalmente en Montevideo por la retracción del BHU en el ritmo de entrega de soluciones habitacionales. No existe un parque suficiente de viviendas para que la oferta mantenga ese ritmo.

19. En el primer cuatrimestre de 1992, los precios de arrendamiento crecieron un 54% en dólares y un 35% en moneda nacional con relación a igual período de 1990.

El 42,74% de la oferta corresponde a casas y apartamentos de tres dormitorios, el 42,19% a unidades de 2 dormitorios, y el 15,07% en viviendas de uno o un solo ambiente.

Se ha observado un notable incremento en las viviendas más pequeñas y un correlativo descenso en las más grandes, tanto para arrendamiento como para venta. La rentabilidad de las viviendas chicas llega a duplicar la obtenida por las grandes.

20. Existen 40 mil viviendas desocupadas, que no se ofrecen al mercado de alquileres. La organización de inquilinos propone la elaboración de una nueva ley de alquileres que sustituya a la vigente (Decreto-Ley 14.219, del año 1974), y que el BHU vuelque al mercado de arrendamientos la mitad de las viviendas ya construidas y que no ha podido vender.

El Ministro de Vivienda ha anunciado que, aunque no se está estudiando una nueva ley de arrendamientos, se ha comenzado a consultar a todos los sectores interesados para elaborar un proyecto "que normalice la actual situación, totalmente anómala, que impide la inversión en viviendas de renta".

21. En función de los desalojos promovidos en el primer semestre, se estima que en el año totalizarán los 10 mil.

CONCLUSIONES

22. La vivienda es reconocida como un derecho en la Declaración Universal del año 1948 y en el artículo 45 de nuestra Constitución. En 1987, que fue declarado Año Internacional de los Sin Techo, se puso énfasis en el compromiso de los Estados para procurar una solución al problema antes del año 2000.

En el enfoque que subyace en la actual ley y en el Plan Quinquenal vigente, se limita ese derecho a la capacidad de

pago de la familia y a los limitados recursos asignados para un subsidio, que se reconoce como necesario sólo para las familias que reciban ingresos inferiores a 60 UR.

Con esos ingresos, una familia constituida por dos adultos activos y dos menores escolares sólo cubre los costos de una canasta mínima integrada por la alimentación y bienes y servicios de consumo imprescindible y cotidiano. En esta situación se encuentra aproximadamente la mitad de las familias uruguayas. De esa manera, la muy limitada disposición

de ingresos no permitiría amortizar una vivienda "digna y decorosa", como se acostumbra a calificar el *standard* aceptable.

La mitad de los uruguayos, si logra ser adjudicatario de las escasas dos mil unidades que se construyen por año -para una demanda que supera ampliamente las 100 mil viviendas-, sólo puede acceder a viviendas mínimas (en 24 metros cuadrados los más pobres y en 55 m² pero sin terminar los más afortunados), pero que aún siendo mínimas les cuestan la quinta parte de sus ingresos, todos los meses a lo largo de 25 años.

Una reforma al régimen de previsión social fue incluida en la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a 1991. Se ha cuestionado la constitucionalidad de la reforma previsional, y se ha señalado que el nuevo régimen jubilatorio y pensionario significa un retroceso en la materia.

El procedimiento, sostenen parlamentarios y técnicos de la oposición, viola varios artículos de la Constitución de la República:

-El artículo 86, porque la iniciativa para el establecimiento de cómputos o beneficios jubilatorios es privativa del Poder Ejecutivo, y en cambio fue introducida en la Rendición de Cuentas como aditivos presupuestos por varios senadores.

-El artículo 142, porque un proyecto de ley de urgencia de contenido similar fue rechazado el 21 de mayo, y no puede ser presentado nuevamente hasta el próximo año.

-El artículo 216, que establece que no puede incluirse, ni en los presupuestos ni en las rendiciones de cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato del gobierno (la reforma previsional rige indefinidamente), ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.

-El artículo 219, que dispone que sólo se pueden remitir mensajes complementarios o sustitutivos en ocasión del Presupuesto Nacional, no de la Rendición de Cuentas. El Poder Ejecutivo remitió al Parlamento el texto de reforma previsional el 18 de setiembre, como mensaje complementario del proyecto de Rendición de Cuentas.

Se produjo una múltiple inconstitucionalidad, concluye la oposición: ni los senadores tenían iniciativa constitucional, ni el Poder Ejecutivo podía remitir mensajes complementarios o sustitutivos, ni estaban habilitados los senadores ni el Poder Ejecutivo para presentar

2.6

Derecho a la seguridad social

la iniciativa, porque la ley de urgencia ya había sido rechazada en el presente año.

Se ha recordado que el 16 de mayo de 1989, en carta al Banco Mundial, el gobierno del presidente Julio María Sanguinetti recomendaba que la reforma jubilatoria se ocultara a la población, por su contenido inconveniente, hasta después de las elecciones de noviembre de 1989, y que se pospusiera la iniciativa para el comienzo del actual gobierno.

CONTENIDOS REGRESIVOS

La reforma introducida en la Rendición de Cuentas tiene cinco contenidos básicos, regresivos con respecto al sistema vigente (que, a su vez, fuera una regresión implantada por la dictadura):

1) Por el artículo 1º se crea el registro de la cuenta personal con los servicios y montos declarados por el empleador y que hubieran sido objeto de retención de aportes.

Vencidos los plazos que discrecionalmente establecerá la Administración, dichos servicios y montos imponibles se registrarán por los montos que efectivamente recaude el BPS.

Todas las prestaciones (jubilaciones, pensiones, seguro de enfermedad, de paro, asignaciones, etcétera) se concederán exclusivamente en función de la información de la cuenta personal.

La dependencia de los derechos a los beneficios y sus

montos de esa cuenta personal afectará gravemente la protección al trabajador y al trabajo:

a) por las carencias y limitaciones técnicas y funcionales del BPS para implantar esta cuenta;

b) porque se ignora la realidad del mundo del trabajo: zafrales, a la orden, rurales, de la construcción, informales, así como de la pequeña y mediana empresa, por lo que en la absoluta mayoría de los casos se verán imposibilitados de registrar su historia laboral en esa cuenta laboral;

c) recaen sobre el trabajador omisiones cometidas desde larga data por los empleadores y por el propio BPS, que no ha utilizado las normas con que cuenta desde hace más de 50 años, que tipifican el delito de apropiación indebida por no verter aportes descontados al trabajador.

2) Los artículos 3 y 5, actuando conjuntamente, rebajan sustancialmente las jubilaciones y como consecuencia las pensiones. Para determinar el básico jubilatorio se sustituye el actual promedio del último trienio actualizado, por los últimos 5 años documentados (también actualizados) que se extenderán hasta comprender los últimos 10 años documentados.

A esos promedios, además, se aplicarán porcentajes menores a los vigentes: **a quien se jubile con 60 años de edad y más de 40 de servicios se le aplicará el 60%, en lugar del 70% actual.**

Esta rebaja sólo se reierte al borde de la expectativa de vida, y si se pueden probar 50 o más años de trabajo.

Los efectos de esta reforma golpean con mayor impacto:

- a quienes tienen mejores en el último período de trabajo, como consecuencia de ascensos, mayor horario, etcétera;

- a los jóvenes, por la permanencia hasta edad avanzada de quienes ocupen puestos de trabajo;

- a las mujeres que, por el régimen actual, teniendo menor edad y años de trabajo que el hombre, obtienen porcentajes iguales a los que se aplica a éstos;

- a las empresas, que deberán contar con trabajadores, mandos medios y superiores, de avanzada edad, con todo lo que ello significa frente a los cambios tecnológicos, exigencias y desafíos derivados del Mercosur;

- a quienes se desempeñan en tareas insalubres y de riesgo, ya que para percibir bonificaciones en los servicios es necesario demostrar el desempeño de esas tareas en los últimos 10 años de actividad.

3) La posibilidad de denuncia contra el empleador omiso, que la ley da al trabajador en forma limitada, es de imposible o incierta aplicación. En la opción de reclamar vigilando derechos futuros o subsistir y no perder el trabajo, el empleado se verá obligado a aceptar las violaciones a sus derechos, porque el patrón y el trabajador no están en pie de igualdad.

4) Por los artículos 4 y 7 del proyecto, la jubilación por edad avanzada -a la que muchos

trabajadores recurrirán por no poder documentar más de 10 años- se hace incompatible con la percepción de cualquier otra jubilación o retiro. Además, se fija un tope en el 65% del sueldo básico de jubilación, con lo que su monto podrá ser aún menor del 85% del salario mínimo nacional.

5) La reforma apunta claramente a un sistema de pasividades mínimas, que suma la desprotección del trabajo real y la rebaja de los montos de las prestaciones, transitando hacia un seguro mercantil y sustituyendo el concepto de seguridad social solidaria por el de estos seguros comerciales.

6) La reforma de los seguros sociales por enfermedad (DISSE) también hace depender la atención de salud del trabajador de responsabilidades que son del empleador y del BPS.

Pero además grava el trabajo y no la capacidad contributiva: aumenta la carga tributaria de quienes emplean mayor mano de obra, y castiga especialmente al movimiento cooperativo a través de la derogación de exoneraciones.

También desde el punto de vista tributario la reforma de DISSE es regresiva: el latifundista con un peón pagará menos que el granjero o el chacarero

que, en una pequeña extensión, ocupan a varios trabajadores.

Actualmente existen unos 116 mil trabajadores rurales amparados por DISSE. Sin perjuicio de la alta concentración de mano de obra en las arroceras y otras modalidades de explotación intensiva de la tierra, existe un significativo número de beneficiarios en los sectores minifundistas, donde junto al titular de la explotación trabajan su mujer y sus hijos.

Estas familias, que son las más desprotegidas, serán las primeras en quedar fuera del sistema de seguros por enfermedad, porque el pequeño productor ya no aportará según la productividad de su predio sino por el trabajo incorporado.

SITUACIÓN ALIMENTARIO NUTRICIONAL

energético disponible es de 2900 calorías por habitante y por día, lo que supera la cantidad mínima diaria recomendada para personas sanas que realizan una actividad moderada.

La mayoría de la población uruguaya está inadecuadamente alimentada, considerando la cantidad y calidad de alimentos que consume. De hecho, la malnutrición por déficit o exceso existe en forma cada vez más preocupante por su magnitud y consecuencias para las personas y el país.

Aún así, existe un importante problema de subalimentación. La pobreza es una de las causas: el 42% de los menores de 14 años nacen y crecen en hogares que no pueden adquirir los alimentos suficientes y en la calidad adecuada para crecer, desarrollarse y gozar de una vida sana y productiva. Es decir, casi la mitad de los niños menores de 14 años no tienen suficiente comida todos los días, ni la variedad adecuada de alimentos, lo que contribuye a formar hábitos alimentarios monótonos que conducen a diversas carencias.

2.7

Derecho a la alimentación

El Informe 1991 de SERPAJ¹ presentó datos cuantitativos de diferentes estudios epidemiológicos realizados a nivel nacional, regional y local. Esas cifras se mantienen sin variación con respecto a este año.

La producción de alimentos en el país es más que suficiente para todos. El aporte

La desnutrición es el resultado del consumo insuficiente de los alimentos requeridos para satisfacer las necesidades

del organismo, o bien por la presencia de enfermedades infecciosas que afectan la capacidad del organismo de absorber y utilizar los nutrientes.

Esta espiral desnutrición-infección constituye el problema de salud pública más extendido en el país, ya que la infección afecta aún más el estado nutricional, reduciendo las defensas del organismo para luchar contra ésta.

La desnutrición afecta sobre todo a las madres y a los niños, y es la causa principal de la insuficiencia de peso de los recién nacidos, impidiendo que éstos alcancen un crecimiento y desarrollo adecuado. Quienes padecen la desnutrición tienen las mismas aptitudes potenciales de todo ser humano, pero se ven menoscabados de la oportunidad de desarrollarlas en su provecho y el de la sociedad.

Por otra parte, los cambios en el régimen alimenticio y en el estilo de vida han contribuido al surgimiento de otras causas de enfermedad y muerte: las llamadas enfermedades nutricionales por exceso, como la obesidad, la diabetes y las cardiopatías, consecuencia de una alimentación excesiva o desequilibrada que supera las necesidades del organismo.

La esperanza de vida es cada vez mayor, pero ello no es indicador de mejor calidad de vida. A la malnutrición por déficit se superpone otra por exceso, de modo que la malnutrición no afecta sólo a la población más carenciada, ni la buena nutrición es patrimonio de quienes tienen un buen nivel de vida.

EL COSTO DE LA ALIMENTACION

Para prevenir la malnutrición es necesario cubrir las necesidades básicas de nutrientes, desde la gestación hasta la vejez.

Una alimentación sana incluye la ingestión equilibrada de proteínas, grasas, hidratos de carbono, minerales y vitaminas.

El costo de los alimentos que deben ser consumidos diariamente para asegurar un adecuado estado nutricional es, a octubre de 1992, de 34 mil pesos diarios para una familia de dos adultos y dos niños.

Por lo tanto, para comprar los alimentos mínimos necesarios (leche, carne, huevos, verduras, tubérculos, frutas, cereales, pan, azúcar, aceite, yerba, cocoa, condimentos) una familia de cuatro integrantes debe gastar mensualmente 1:020.000 nuevos pesos, lo que equivale a 3,6 veces el salario mínimo nacional. El costo de la canasta se incrementó 1,7 veces en relación a noviembre de 1991.

RENOVAR UN COMPROMISO

La primera Conferencia Internacional sobre Nutrición a nivel mundial se realizará en diciembre de este año, con cinco objetivos generales:

-determinar los problemas nutricionales, tanto por déficit como por exceso;

-elaborar y adoptar una estrategia y propuesta para la acción;

-obtener los recursos financieros necesarios para la realización de esfuerzos, concentrados por parte de las administraciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales, para la puesta en práctica de esas acciones;

-sensibilizar a la opinión pública sobre la magnitud, causas y consecuencias de la malnutrición y sobre las ventajas de una nutrición sana, y

-establecer un sistema mundial para recoger y distribuir información sobre los cambios en la situación nutricional de los grupos vulnerables y de alto riesgo.

El tema seleccionado para el Día Mundial de la Alimentación ("Alimentación y nutrición"), así como la realización de la Conferencia, constituyen importantes oportunidades para examinar los problemas de malnutrición. Representan un paso fundamental en el reforzamiento de los compromisos y medidas necesarias para garantizar a toda persona su derecho inalienable a vivir libre de cualquier enfermedad nutricional, y disponer de los alimentos suficientes para una vida plena y sana.

Uruguay, como Estado miembro de la FAO, renovará su compromiso de subsanar las desigualdades en la distribución de alimentos para toda su población, y eliminar todos los obstáculos que impiden a muchos uruguayos acceder a una alimentación adecuada y suficiente.

LOS PROGRAMAS Y EL ESTADO NUTRICIONAL

Existen a nivel nacional y departamental numerosos programas dependientes de diferentes instituciones. A pesar de que los mismos han incrementado el número de beneficiarios desde 1991, la cobertura no es suficiente para asistir a toda la población vulnerable que lo necesita. Los recursos son escasos para brindar un adecuado servicio, ya que muchas veces el aporte nutricional es irregular e inferior a lo recomendado.

El problema de la desnutrición y de la subalimentación exige respuestas inmediatas. Por eso, la existencia de estos programas alimentario-nutricionales constituye una solución de emergencia, necesaria a corto plazo, pero no debe ser considerada definitiva: cuando una sociedad recupera a un desnutrido, nacen muchos más con posibilidades de serlo. Por ello, debe privilegiarse las medidas que conduzcan a cambiar las condiciones que provocan la desnutrición, enfermedad evitable creada por nuestra sociedad.

Por una parte, el Estado ha intentado dar respuesta al problema a través de varios mecanismos:

a) Subsistencias.

Creada en 1947 por una ley que le otorga la función de "abastecer, atestiguar y abaratar", fue reorganizada en 1985 a través de la Dirección General de Comercio y Abastecimiento con:

-Dirección Comercializadora Subsistencia. Puestos al mostrador y autoservicios, con venta de más de 60 artículos alimentarios.

-Dirección Nacional de Defensa al Consumidor, con el objetivo de orientarlo.

b) Instituto Nacional de Alimentación (INDA).

Desarrolla los siguientes programas de asistencia alimentaria a nivel nacional:

b.1 Servicio de Asistencia Alimentaria Colectivizada (comedores), creado en 1938. Existen 9 en Montevideo y 33 en el interior.

b.2 Programa de Asistencia a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP), en base al aporte de víveres secos. Apoya a 325 servicios en todo el país, lo que representa un total de 26.055 beneficiarios.

b.3 Apoyo a escuelas, en dos modalidades: leche en polvo, y leche en polvo y otros alimentos.

b.4 Apoyo a enfermos crónicos (PAEC): 878 enfermos celíacos y renales y 128 tuberculosos en todo el país.

b.5 Programa de Complementación Alimentaria (PNCA) con dos subprogramas:

-Complementación materno-infantil, coordinado con el Ministerio de Salud Pública, asociado a los programas de salud a nivel primario. Asiste a 12.462 embarazadas y nodrizas y a 74.421 niños. Este ha sido el programa del INDA que más creció en relación al año anterior.

-Complemento de canasta alimentaria mensual, coordinado con el Banco de Pre-

visión Social (BPS). Asiste a 39.353 pensionistas.

b.6 Centro de Asistencia a la Infancia y la Familia (CAIF). Coordinado con el MSP, ANEP, INAME e INDA, participa a través del estudio nutricional y de vigilancia de esa población, con asistencia alimentaria y educación nutricional. Apoya a 61 Centros de Montevideo y el interior, que asisten a 3.180 niños.

El total de beneficiarios apoyados por el INDA en todo el país es de 163.499.

c) Programa de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria del Ministerio de Salud Pública.

Se desarrolla en el primer nivel de Atención de Salud (Centros de Salud y Policlínicas). Todas las mujeres embarazadas y los niños de hasta 4 años que se controlen reciben un complemento que en la actualidad sólo consiste en leche en polvo.

d) Servicio de Alimentación Primaria.

División Salud y Bienestar Estudiantil. Existen 2091 servicios de alimentación (comedores, escuelas especiales, internados, copas de leche) con una población promedio diaria de 155.957 usuarios. Este año fueron asignados N\$690 (aproximadamente U\$S 0,20) por día y por niño para las escuelas con servicio comedor. A partir de octubre de 1991, con una disponibilidad prevista hasta 1993, se distribuyen almuerzos y panes preparados para la guerra del Golfo Pérsico.

e) Instituto Nacional del Menor.

Asiste a 2.766 usuarios, a través de los subprogramas:

- asistencia alimentario-nutricional a 1.032 niños internados y 859 semi-internados;
- convenios (818);
- ayuda laboral (57).

f) Intendencia Municipal de Montevideo.

Donación diaria de leche fluida a escuelas, comedores y merenderos.

Venta de leche subsidiada a expendios.

Apoyo con víveres frescos a guarderías en convenio

con UNICEF y a comedores zonales destinados a la población de menores recursos.

Los aportes de leche fluida se desglosan en:

- Donaciones: 12.669 litros por día, de lunes a viernes;
- A escuelas públicas: 7.650 l/d;
- Comunidades: 3.600 l/d;
- Instituciones públicas: 560 l/d;
- Subsidiada: 14.490 l/d;
- Merenderos: entre 10 y 50 l/d a 106 servicios que brindan merienda.

El **Proyecto Nuestros Niños** atiende a mil niños que asisten a guarderías comunita-

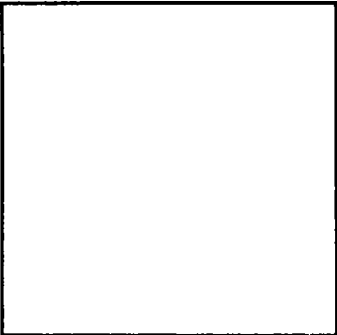
rias (que funcionan por convenio entre la IMM y organizaciones sociales barriales), brindando desayuno, almuerzo y merienda.

Por otra parte, 174 organizaciones no gubernamentales han constituido la **Red Infancia**, que atiende a niños y jóvenes de los sectores populares, coordinando esfuerzos y recursos. Están organizadas en cuatro sectores: Hogares, Guarderías, Comederos-merenderos, y Centros de Capacitación-recreación.

¹ *Situación alimentaria-nutricional, páginas 45-53.*

3.

Anexos



El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entregó este año su informe 1992, en el que aporta a las ciencias sociales el nuevo concepto de Desarrollo Humano, definido como *el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas.*

Al desarrollo humano le interesan tanto la generación de crecimiento económico como su distribución, tanto las necesidades básicas como el espectro total de las aspiraciones humanas. El concepto no comienza a partir de un modelo determinado, sino que elabora el concepto de desarrollo en torno a las personas, y no de las personas en torno al desarrollo.

Para una más detallada explicación del concepto de desarrollo humano nos remitimos al informe 1991 de SERPAJ. Algunos elementos imprescindibles permitensituar este informe 1992.

Aunque los investigadores sociales siempre han distinguido el crecimiento económico del desarrollo social, el indicador tradicionalmente más utilizado ha sido la división del Producto Bruto Interno entre la cantidad de habitantes de cada país. Pero el supuesto de que a cierto nivel de ingreso por habitante corresponde determinada esperanza de vida, de alfabetización, de mortalidad infantil, de habitantes por médico, de distribución del ingreso, etcétera, se oponían realidades como la de Kuwait, que hace algunos años tenía el mayor ingreso por habitante del mundo. La pregunta “¿Cuánto produce una nación?” comenzó a ser sustituida por: “¿Cómo se encuentran los habitantes de una nación?”.

Una opinión realista es que el crecimiento del ingreso y la expansión de las oportunidades económicas son condiciones previas del desarrollo humano, y que la agenda social no puede llevarse a cabo si no hay crecimiento. Pero a ello deben sumarse otros indicadores, que el PNUD ha incorporado a su modelo matemático: la

3.1

El desarrollo humano

longevidad, la educación y el ingreso, en una primera etapa, y posteriormente otros como la situación de la mujer, de la población rural, las disparidades en la distribución del ingreso, la escolaridad, el acceso a la salud y al agua potable, la mortalidad infantil, la libertad cultural, social, económica y política que tienen los habitantes de cada país.

EL INFORME 1992

Para los países subdesarrollados (discutiblemente llamados "*en desarrollo*") el crecimiento no es una opción sino un imperativo. El problema no es sólo cuánto sino qué tipo de crecimiento económico genera. Los modelos de crecimiento de los países subdesarrollados o industrializados deben convertirse en modelos de desarrollo humano sostenible.

El informe de 1992 actualiza el índice de desarrollo con la última información disponible. Todos los componentes del índice de este año se basan en información del año 1990.

La actualización del Índice de Desarrollo Humano, IDH, ha alterado la clasificación de numerosos países. En la clasificación de países industrializados, Canadá desplazó a Japón del primer lugar, aunque Rumania sigue ocupando el último puesto. Japón, con un IDH 0,993 el año pasado, baja al segundo lugar con un índice 0,981, mientras Canadá, que tenía 0,983, queda en primer

lugar con 0.982. Islandia, que ocupaba el tercer lugar, con 0.983, baja al undécimo, con 0,958.

La tabla de los países industrializados comprende 33 países, pero sus IDH son, desde el puesto 20, inferiores al IDH de los países subdesarrollados. Así, por ejemplo, Barbados, que ocupa el primer lugar de los países subdesarrollados, tiene un IDH que lo coloca en el puesto 20, con un índice de 0,927, superior a Italia que lo sigue en el puesto 21 con 0,922.

En la tabla de los países subdesarrollados, Uruguay ocupa el cuarto lugar detrás de Barbados, Hong Kong y Chipre, con un IDH de 0,880 que lo lleva a subir en el ranking del lugar 32 que ocupó el año pasado, al 29 que ya ocupara en el informe de 1990. Pero bajó el valor de su IDH, que el año pasado era 0,905. Hay que atribuir esta mejor performance uruguaya, en parte, a la caída de tres países que el año pasado estaban por encima: Bahamas, Malta y la URSS. Nuestro país sigue manteniendo el primer lugar en América latina, y situado dentro del grupo asignado a los países con un IDH alto.

La distribución de los ingresos.

El informe de este año trata también de ajustar el IDH de acuerdo con la distribución de los ingresos, a los efectos de medir la justicia de su distribución. Así, por ejemplo, Brasil es de los países que tiene mayor desigualdad en la distribución: el 20% más rico de la población

recibe un ingreso 26 veces superior al del 20% más pobre.

En la tabla que se presenta, ajustando el IDH de acuerdo con la distribución del ingreso, Japón ocupa el primer lugar (0,979), seguido de los Países Bajos (0,964), Suecia (0,957), Suiza (0,957), Noruega (0,956) y recién Canadá en el sexto lugar con 0,956. En esta tabla, donde no se ha hecho el estudio sobre Uruguay, Costa Rica es el primer país de América latina y ocupa el puesto 24 (0,820), seguido de Chile (0,817).

La distribución de los ingresos es uno de los temas que más preocupa al PNUD, y en este informe trata especialmente de determinar cómo se distribuye en el mercado mundial. Las disparidades anotadas en los países, como el ejemplo mencionado de Brasil, se reproducen en la distribución del Producto Nacional Bruto mundial en los últimos 30 años. **Entre 1960 y 1989, los países que concentran el 20% más rico de la población mundial aumentaron su participación en el PNB internacional de 70,2% a 82,7%. En los países donde vive el 20% más pobre de la población mundial, la participación se redujo del 2,3% al 1,4%.**

Este hecho, de gravísimas consecuencias, lleva al PNUD a dedicar los capítulos 3, 4 y 5 a estudiar en profundidad este problema y a formular propuestas para una nueva visión sobre el desarrollo humano internacional, que procura modificar el marco institucional mediante un nuevo pacto internacional, para transformar a la ONU en una institución capaz de resolver estos desafíos.

TABLA 1. Índice de desarrollo humano

		Min	42.0	0.0	380.0						
		Max	78.6	3.0	5,078.9						
		Diff	36.6	3.0	4,699						
		Esperanza de vida al nacer (años) 1990	Tasa de alfabetismo adulto (%) 1990	Años promedio de escolaridad 1990	Índice de tasa de alfabetismo	Índice de años promedio	Logro educacional	PIB real per cápita (PPAS) 1989	PIB real ajustado	Índice de desarrollo humano	Clasificación del PNB menos clasificación del IDH ^a
Desarrollo humano alto											
1	Canadá	77.0	99.0 *	12.1	1.00	0.98	2.98	18.635	5.051	0.982	10
2	Japón	78.6	99.0 *	10.7	1.00	0.87	2.87	14.311	5.018	0.981	1
3	Noruega	77.1	99.0 *	11.6	1.00	0.94	2.94	16.838	5.047	0.978	1
4	Suiza	77.4	99.0 *	11.1	1.00	0.90	2.90	18.590	5.051	0.977	-3
5	Suecia	77.4	99.0 *	11.1	1.00	0.90	2.90	14.817	5.036	0.976	1
6	Estados Unidos	75.9	99.0 *	12.3	1.00	1.00	3.00	20.998	5.074	0.976	2
7	Australia	76.5	99.0 *	11.5	1.00	0.93	2.93	15.266	5.040	0.971	15
8	Francia	76.4	99.0 *	11.6	1.00	0.94	2.94	14.164	5.018	0.969	5
9	Países Bajos	77.2	99.0 *	10.6	1.00	0.86	2.86	13.351	5.014	0.968	8
10	Reino Unido	75.7	99.0 *	11.5	1.00	0.94	2.94	13.732	5.016	0.962	11
11	Islandia	77.8	99.0 *	8.9	1.00	0.72	2.72	14.210	5.018	0.958	-4
12	Alemania	75.2	99.0 *	11.1	1.00	0.90	2.90	14.507	5.027	0.955	-2
13	Dinamarca	75.8	99.0 *	10.4	1.00	0.84	2.84	13.751	5.016	0.953	-4
14	Finlandia	75.5	99.0 *	10.6	1.00	0.86	2.86	14.598	5.032	0.953	-9
15	Austria	74.8	99.0 *	11.1	1.00	0.90	2.90	13.063	5.013	0.950	-1
16	Bélgica	75.2	99.0 *	10.7	1.00	0.87	2.87	13.313	5.014	0.950	-1
17	Nueva Zelandia	75.2	99.0 *	10.4	1.00	0.84	2.84	11.155	5.002	0.947	6
18	Israel	75.9	95.8 *	10.0	0.96	0.81	2.73	10.448	4.996	0.939	9
19	Luxemburgo	74.9	99.0 *	8.4	1.00	0.68	2.68	16.537	5.046	0.929	-17
20	Barbados	75.1	98.8 *	8.9	1.00	0.72	2.72	8.351	4.948	0.927	11
21	Italia	76.0	97.1	7.3	0.98	0.59	2.54	13.608	5.015	0.922	-1
22	Irlanda	74.6	99.0 *	8.7	1.00	0.70	2.70	7.481	4.932	0.921	7
23	España	77.0	95.4	6.8	0.96	0.54	2.46	8.723	4.954	0.916	5
24	Hong Kong	77.3	90.0 *	7.0	0.89	0.57	2.34	15.180	5.039	0.913	2
25	Chipre	76.2	94.0 *	7.4	0.94	0.60	2.48	9.368	4.964	0.912	5
26	Grecia	76.1	93.2	6.9	0.93	0.56	2.41	6.764	4.917	0.901	9
27	Checoslovaquia	71.8	99.0 *	8.9	1.00	0.72	2.72	7.420 *	4.931	0.897	16
28	Hungría	70.9	99.0 *	9.6	1.00	0.78	2.78	6.245	4.904	0.893	24
29	Uruguay	72.2	96.2	7.8	0.97	0.63	2.56	5.805	4.891	0.880	22
30	Trinidad y Tobago	71.6	96.0 *	8.0	0.96	0.65	2.58	6.266	4.905	0.876	14
31	Bahamas	71.5	99.0 *	6.2	1.00	0.50	2.50	11.293	5.003	0.875	-7
32	Polonia	71.8	98.0 *	8.0	0.99	0.65	2.62	4.770	4.770	0.874	34
33	URSS	70.6	99.0 *	7.6	1.00	0.62	2.62	6.270 *	4.905	0.873	5
34	Corea, Rep. de	70.1	96.3	8.8	0.97	0.72	2.65	6.117	4.901	0.871	5
35	Bulgaria	72.6	93.0 *	7.0	0.93	0.57	2.42	5.064 *	4.860	0.865	22
36	Chile	71.8	93.4	7.5	0.93	0.61	2.47	4.987	4.854	0.863	32
37	Yugoslavia	72.6	92.7	6.2	0.92	0.50	2.34	5.095	4.862	0.857	12
38	Malta	73.4	87.0 *	6.1	0.85	0.50	2.20	8.231	4.946	0.854	-4
39	Portugal	74.0	85.0	6.0	0.83	0.48	2.13	6.259	4.905	0.850	1

TABLA 2. Perfil de desarrollo humano

	Esperanza de vida al nacer (años)		Población con acceso a servicios de salud (%) 1987-89	Población con acceso a agua potable (%) 1988-90	Población con acceso a salubridad (%) 1988-90	Consumo calórico diario (como % de los requerimientos) 1988	Tasa de alfabetismo adulto (%) 1990	Razón de matrícula escolar primaria y secundaria conjunta 1988-89	PIB real per cápita (PPAS) 1989	
	Total 1990	Femenina 1990								
Desarrollo humano alto	70.5	73.8	83	78	..	126	..	89	3.057	6.027
20 Barbados	75.1	77.4	100	100	..	128	..	..	6.350	8.351
24 Hong Kong	77.3	80.1	99	98	97	123	..	87	10.350	15.180
25 Chipre	76.2	78.6	100	100	..	..	..	96	7.040	9.368
29 Uruguay	72.2	75.5	82	85	..	105	96	92	2.620	5.805
30 Trinidad y Tobago	71.6	74.1	99	96	99	121	..	91	3.230	6.266
31 Bahamas	71.5	..	..	..	..	..	..	..	11.320	11.293
34 Corea, Rep. de	70.1	73.1	94	79	99	121	96	97	4.400	6.117
36 Chile	71.8	75.3	97	89	..	106	93	92	1.770	4.987
40 Singapur	74.0	76.9	100	..	..	126	..	87	10.450	15.108
41 Brunei Darussalam	73.5	..	..	..	..	..	..	..	15.390	..
42 Costa Rica	74.9	77.3	80	92	96	123	93	76	1.780	4.413
43 Argentina	71.0	74.4	72	..	..	132	95	96	2.160	4.310
44 Venezuela	70.0	73.2	..	89	94	104	88	84	2.450	5.908
45 Kuwait	73.4	76.0	100	..	..	130	73	94	16.150	15.984
46 México	69.7	73.0	78	71	..	135	87	83	2.010	5.691
47 Qatar	69.2	72.6	..	94	..	..	..	99	15.500	..
Desarrollo humano medio	68.6	70.4	81	78	74	112	75	84	924	3.146
Sin incluir China	66.2	68.1	..	85	..	115	79	82	1.998	4.070

TABLA 3. Perfil de privación humana

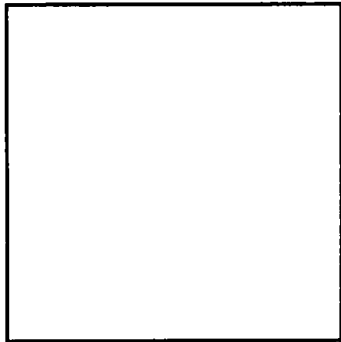
	Millones							Población por debajo de la línea de pobreza		
	Sin acceso a servicios de salud 1990	Sin acceso a agua potable 1990	Sin acceso a salubridad 1990	Mortalidad en niños menores de cinco años 1990	Desnutrición en niños menores de cinco años 1990	Niños que no asisten a la escuela primaria o secundaria 1990	Adultos analfabetos 1990	Mujeres analfabetas 1990	Total 1990	Rural 1990
Desarrollo humano alto										
20	0.0	0.0	..	( )	( )	..	..	..	0.1	()
24	0.1	0.1	0.2	()	..	0.1	..	..	..	..
25	0.0	0.0	..	( )	..	( )	..	..	..	..
29	0.6	0.5	..	()	()	0.1	0.1	( )	..	..
30	()	0.1	( )	( )	( )	( )	..	..	..	0.2
31	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34	2.6	8.9	0.3	0.02	..	0.3	1.2	1.0	6.9	1.3
36	0.4	1.5	..	0.01	()	0.2	0.6	0.3	..	..
40	0.0	..	..	( )	( )	0.1	..	..	..	..
41	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
42	0.6	0.3	0.1	()	()	0.2	0.1	0.1	..	..
43	9.1	14.0	..	0.02	..	0.3	1.1	0.6	..	..
44	..	2.2	1.1	0.03	0.2	()	1.4	0.6	..	..
45	0.0	..	..	( )	( )	..	0.4	0.2	..	..
46	19.5	25.9	..	0.12	1.6	4.4	7.1	4.1	..	..
47	..	( )	..	( )	..	..	..	..	..	..
Desarrollo humano medio										
Sin incluir China										
..
..

TABLA 4. Tendencias en desarrollo humano

	Esperanza de vida al nacer (años)				Tasa de mortalidad en menores de cinco años (por cada 1.000 nacidos vivos)		Población con acceso a agua potable (%)		Consumo calórico diario (como % de requerimientos)		Tasa de alfabetismo adulto (%)		Razón de matrícula escolar primaria y secundaria conjunta		PIB real per cápita (PPA\$)	
	1960	1990	1960	1990	1975-80	1988-90	1965	1988	1970	1990	1970	1990	1970	1988-89	1960	1989
Desarrollo humano alto	58.8	70.5	119	40	..	..	..	..	..	..	..	..	73	89	2.325	6.027
20 Barbados	64.2	75.1	90	12	98	100	..	..	..	..	..	..	..	..	1.750	8.351
24 Hong Kong	66.2	77.3	64	7	99	98	..	..	..	..	..	..	76	87	1.740	15.180
25 Chipre	68.6	76.2	36	13	100	100	..	..	..	..	..	..	..	..	1.690	9.368
29 Uruguay	67.7	72.2	57	25	..	..	106	105	93	96	..	..	87	92	3.270	5.805
30 Trinidad y Tobago	63.6	71.6	67	17	93	96	103	121	..	..	..	..	83	91	4.900	6.266
31 Bahamas	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34 Corea, Rep. de	53.9	70.1	120	30	66	79	96	121	88	96	..	..	76	97	690	6.117
36 Chile	57.1	71.8	143	27	70	89	108	106	89	93	..	..	87	92	2.930	4.987
40 Singapur	64.5	74.0	49	9	..	..	87	126	..	..	..	..	77	87	1.530	15.108
41 Brunei Darussalam	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
42 Costa Rica	61.6	74.9	121	22	72	92	104	123	88	93	..	..	76	76	1.660	4.413
43 Argentina	64.9	71.0	75	35	..	..	119	132	93	95	..	..	81	96	3.090	4.310
44 Venezuela	59.5	70.0	114	43	79	89	94	104	75	88	..	..	70	84	5.310	5.908
45 Kuwait	59.5	73.4	128	19	..	..	..	..	54	73	..	..	67	94	..	..
46 México	57.0	69.7	140	49	62	71	111	135	74	87	..	..	67	83	2.160	5.691
47 Qatar	53.0	69.2	239	36	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Desarrollo humano medio	49.2	68.6	195	55	46	78	90	112	56	75	..	..	66	84	885	3.146
Sin incluir China	53.5	66.2	181	71	..	..	96	115	..	..	..	..	66	82	1.274	4.070

TABLA 5. Formación de capital humano

	Tasa de alfabetismo adulto (% 15+)		Años promedio de escolaridad (25+)				Científicos y técnicos (por cada 1.000 personas) 1985-89	Científicos y técnicos en investigación y desarrollo (por cada 10.000 personas) 1985-89	Graduados en educación terciaria (como % de grupo de edad correspondiente) 1986-88	Graduados en ciencias (como % del total de graduados) 1986-88
	Total 1990	Hombres 1990	Mujeres 1990	Total 1990	Hombres 1990	Mujeres 1990				
Desarrollo humano alto							49.5	8.6		
20 Barbados	..	..	..	6.6	7.1	6.1	11.6	..	..	31
24 Hong Kong	..	..	..	8.9	9.2	8.6	41.0	..	6.7	..
25 Chipre	..	..	..	7.0	8.6	5.4	61.1	1.9	..	42
29 Uruguay	96	97	96	7.4	8.0	6.9	..	..	..	58
30 Trinidad y Tobago	..	..	..	7.8	7.4	8.2	..	..	..	30
31 Bahamas	..	..	..	8.0	8.0	8.1	..	4.1	1.2	29
34 Corea, Rep. de	..	..	..	6.2	6.4	6.0	47.3	21.6	..	34
36 Chile	96	99	94	8.8	11.0	6.7	..	5.7	3.1	39
40 Singapur	93	94	93	7.5	7.8	7.2	23.6	..	5.8	31
41 Brunei Darussalam	..	..	..	3.9	4.7	3.1	27.0	5.6	..	..
42 Costa Rica	..	..	..	5.0	5.5	4.5	..	..	..	..
43 Argentina	93	93	93	5.7	5.8	5.6	29.1	5.4	2.7	24
44 Venezuela	95	96	95	8.7	8.5	8.9	95.3	3.7	..	32
45 Kuwait	88	87	90	6.3	6.4	6.2	64.4	10.2	2.7	24
46 México	73	77	67	5.4	6.0	4.7	..	5.2	4.2	22
47 Qatar	87	90	85	4.7	4.8	4.6	..	7.9	2.5	38
Desarrollo humano medio	..	..	..	5.6	5.8	5.4	26.6	..	4.3	46
75	84	84	66	4.8	5.8	3.8	..	..	1.3	33
79	84	84	74	4.8	5.4	4.2	..	..	3.0	31
Sin incluir China										



3.2

La libertad política y el desarrollo humano

En este informe el PNUD avanza sustancialmente hacia la formulación de un índice de la libertad política, que apenas había esbozado en el informe del año pasado.

Si el propósito del desarrollo humano es ampliar la gama de opciones de las personas, y si ellas no tienen libertad de optar, todo el proceso carece de sentido. Por lo tanto, cabe afirmar que la libertad es, más que un objetivo idealista, un componente vital del desarrollo humano.

El gobierno democrático nunca puede ser perfecto. Exige una búsqueda continua del mejor equilibrio entre grupos de interés social y prioridades en conflicto, para hacer posible el desarrollo "centrado en las personas".

En los últimos años, la expansión de la democracia ha tenido como complemento un mayor reconocimiento de los derechos humanos. En los dos últimos años, distintos países han creado comisiones gubernamentales de derechos humanos (Argelia, Colombia, Chipre, Gabon, Gambia, Mali, Mauritania, México, Marruecos, Paraguay, Rumania, Rwanda, Túnez), y han surgido en varios países organizaciones no gubernamentales que pueden sobrevivir a las diversas formas de represión política, contribuyendo a mantener viva la libertad y desempeñando un importante papel en la lucha por la democracia.

Hoy la libertad es considerada como un elemento esencial, y no adicional, del desarrollo humano. Ahora bien: la libertad política ¿contribuye al crecimiento económico? El vín-

culo entre libertad y desarrollo pocas veces se discute, aunque sí su relación de causalidad: ¿una mayor dosis de libertad conduce a un mayor desarrollo, o por el contrario el desarrollo contribuye a una mayor libertad?

Durante la última década se han dado oleadas de transición de sistemas políticos autocráticos a gobiernos democráticamente electos. Es claro al menos que, en la actualidad, los países que registran un mejor desempeño económico (medido de acuerdo con el PBI o el IDH) son también aquellos con una mayor dosis de libertad. E incluso en países donde el desarrollo económico y la libertad no han ido a la par durante algunos períodos (Europa oriental, el este de Asia), uno y otra se están acercando en la actualidad.

¿ES MENSURABLE LA LIBERTAD?

Para muchos, si bien la libertad debe ser sometida a debate no puede ser medida, pues su concepto es tan vasto y complejo que cualquier sistema de medición la disminuiría: es demasiado valiosa para reducirla a una cifra.

Ciertamente ninguna medición de la libertad puede hacerle justicia total, pero ello no sólo sucede con la libertad. Lo mismo puede decirse de las medidas de ingreso o del desarrollo humano. Inclusive el calor se consideró alguna vez incommensurable, hasta que Celsius demostró lo contrario. La ciencia occidental, desde su aurora

fundacional, pretendió la medición como la condición de su exactitud, y para ello su propuesta de lograr medir hasta lo que no puede ser medido (Galileo).

Los derechos económicos y sociales previstos en la Declaración Universal, con igual jerarquía que los civiles y políticos, deberían incluirse en cualquier índice de libertad. Es verdad que cualquier definición integral del desarrollo humano deberá incluir tanto a los derechos económicos y sociales como a los políticos, pero ¿deben medirse conjuntamente?

El IDH es un intento de medir los derechos económicos y sociales y el grado en que se los respeta. Un nuevo índice de libertad política (ILP) podría examinar específicamente los derechos políticos. La duda surge en cuanto a si debe seguirse los considerando de manera independiente, o si debe integrárselos para formar parte de un solo índice global.

A esta interrogante, la respuesta del PNUD es decidida por mantenerlos independientes. Justifica esta opción por dos razones.

En primer lugar, el IDH y el ILP operan en escalas de tiempo muy diferentes. Es muy probable que el IDH sea bastante estable en el tiempo, pues los logros económicos y sociales, tales como los que miden los indicadores de salud y educación, avanzan con lentitud. Por el contrario, las libertades políticas pueden fluctuar muy rápidamente, de un golpe de estado al siguiente o de un sistema autoritario a uno multipartidista. *(Esta perspectiva es coincidente con la de SERPAJ, que ha*

señalado la no coincidencia temporal entre una y otra categorías de derechos cuando presenta su informe anual.)

En segundo lugar, de acuerdo con el criterio del PNUD, el IDH depende sustancialmente de las oportunidades económicas de un país, cosa que no ocurre con el ILP. Los países no tienen que censurar a la prensa o torturar a los prisioneros sólo porque son pobres. Sin embargo, un país pobre que registrase un progreso sustancial en el terreno de la libertad no podría esperar que esto se reflejara en un mejoramiento drástico de su clasificación en un índice compuesto como el IDH.

INDICADORES DE LIBERTAD POLITICA

Los derechos civiles y políticos reconocidos en los diferentes convenios internacionales pueden agruparse en cinco categorías amplias, que reflejan los valores compartidos por todas las culturas, todas las religiones y todas las etapas de desarrollo.

1. La integridad física del individuo.
2. El imperio de la ley.
3. La libertad de expresión.
4. La participación política.
5. La igualdad de oportunidades.

Las cinco categorías se relacionan con las principales instituciones que en una sociedad protegen o pueden abusar de los derechos humanos. El Poder Legislativo, expresión de la participación política; el Po-

der Ejecutivo, que desempeña un rol fundamental en la igualdad de oportunidades, y el Poder Judicial, responsable del imperio de la ley y de la integridad de la persona humana. La sociedad civil y la prensa constituyen el barómetro de la libertad de expresión, incluyendo la libertad de asociación y de movimiento.

Para que los componentes de las principales categorías de libertad política sean accesibles a la observación, habrá que seleccionar para cada uno de ellos una serie de indicadores que permitan a los observadores determinar si los derechos en cuestión están siendo respetados o no.

Estos indicadores deberán cumplir con los siguientes criterios:

1. Ser significativos para el desarrollo humano.
2. Ser universalmente aplicables.
3. Estar libres de cualquier sesgo cultural.

Una muestra de este tipo es la lista temática que ofrece el informe, y que para cada una de las categorías propuestas supone un orden que habrá de ponerse a prueba en investigaciones que se lleven a cabo. Esta información deberá ser fácilmente cuantificable, de manera que los datos disponibles puedan ser cotejados.

Esta exigencia metodológica se transforma en una necesidad, porque en la actualidad no es fácil conseguir información concreta sobre cada indicador. Las diversas fuentes existentes, ONU o informes de ONGs, no son completas ni imparciales. Se requiere bastante

TABLA 2.1
Agregados de índice de libertad política

Agregado	Seguridad personal	Imperio de la ley	Libertad de expresión	Participación política	Igualdad de oportunidades	ILP
<i>Niveles de desarrollo humano</i>						
IDH alto	8.5	8.4	8.4	8.9	7.8	84.1
IDH medio	4.8	4.8	4.7	5.0	5.5	49.6
IDH bajo	4.5	4.6	4.9	4.3	5.8	48.2
<i>Niveles de ingreso per cápita</i>						
Ingreso alto	8.7	8.6	8.3	8.7	7.6	83.7
Ingreso medio	5.8	5.8	6.0	6.3	6.4	60.8
Ingreso bajo	4.0	4.2	4.3	3.4	5.5	42.8
<i>Niveles de libertad política</i>						
Alto nivel de libertad política	9.0	9.1	9.1	9.5	8.2	89.7
Libertad política razonable	5.6	6.1	6.6	6.5	6.3	62.0
Libertad política modesta	3.8	3.3	3.0	2.6	5.2	35.8
Bajo nivel de libertad política	1.9	1.6	1.3	1.3	3.8	19.9
<i>Perfil internacional</i>						
Mundo	6.0	6.0	6.1	6.1	6.4	61.0
Países industrializados	9.2	9.2	9.1	9.5	8.1	90.1
Países en desarrollo	4.9	4.9	5.1	4.9	5.8	51.3

TABLA 1.3
Variación del IDH a través del tiempo

	IDH		Diferencia	IDH 1970	IDH 1990	Diferencia
	1970	1990				
Arabia Saudita	0.386	0.687	0.301	0.464	0.547	0.083
Corea, Rep. de	0.589	0.871	0.282	0.513	0.595	0.082
Mauricio	0.525	0.793	0.268	0.799	0.880	0.081
Malasia	0.538	0.789	0.251	0.840	0.921	0.081
Túnez	0.335	0.582	0.247	0.226	0.305	0.079
Siria, Rep. Arabe	0.432	0.665	0.233	0.573	0.651	0.078
Botswana	0.319	0.534	0.215	0.212	0.289	0.077
Turquía	0.492	0.671	0.179	0.200	0.276	0.076
Indonesia	0.316	0.491	0.176	0.416	0.485	0.069
Gabón	0.370	0.545	0.175	0.246	0.310	0.064
Argelia	0.358	0.533	0.175	0.831	0.893	0.063
Brasil	0.569	0.739	0.170	0.836	0.897	0.061
Marruecos	0.268	0.429	0.161	0.542	0.600	0.058
Jordania	0.428	0.586	0.158	0.124	0.178	0.054
Hong Kong	0.762	0.913	0.151	0.189	0.241	0.052
Tailandia	0.535	0.685	0.150	0.821	0.873	0.051
Colombia	0.617	0.758	0.141	0.815	0.865	0.050
Portugal	0.710	0.850	0.139	0.784	0.833	0.049
Yemen	0.093	0.232	0.139	0.170	0.218	0.048
Israel	0.806	0.939	0.133	0.829	0.874	0.045
México	0.675	0.804	0.129	0.126	0.168	0.042
Japón	0.853	0.981	0.128	0.258	0.297	0.039
Estados Unidos	0.848	0.976	0.128	0.194	0.227	0.033
Chile	0.736	0.863	0.128	0.292	0.325	0.033
Canadá	0.860	0.982	0.123	0.365	0.397	0.032

juicio de expertos para determinar cuáles son relevantes para cada país, y qué información es corroborable por otras fuentes.

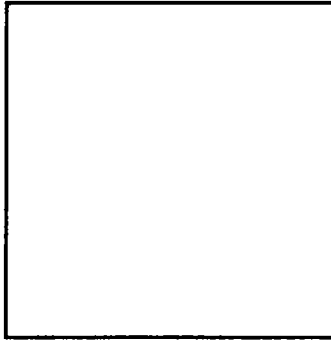
En tercer lugar, las fuentes citadas suelen concentrarse en los aspectos negativos, como violaciones específicas de los derechos humanos, cuando deben también examinar los logros positivos de un país y colocar los antecedentes en materia de derechos humanos en un contexto dinámico, histórico y cultural.

Por último, es preciso examinar el registro documentado de las violaciones de derechos humanos y las respuestas que dan los gobiernos a tales acusaciones. Esa información se encuentra en los informes de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y de los diferentes comités que actúan en las convenciones especiales.

Por estas circunstancias, el trabajo sobre estas bases metodológicas no está cerrado y se deben realizar esfuerzos considerables para garantizar información más integral, objetiva y actualizada. Por su carácter parcial, la información disponible exige ser manejada con sumo cuidado.

La información tiene que ser cuantificada en una escala (por ejemplo de 1 a 10), que permita medir el desempeño en cada indicador con precisión, que será mayor cuanto más sea la información disponible.

Con estas precauciones, el PNUD elaboró un cuadro de medición que corresponde a información relativa a 104 países, que representan el 92% de la población mundial (Tabla 2.1).



3.3

Dificultades en el Ciclo Básico de Educación Media

Los estudiantes de enseñanza media no adquieren los conocimientos básicos para su inserción en la sociedad, según la investigación presentada al Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Enseñanza Pública, ANEP, por la Comisión Económica para América latina y el Caribe, CEPAL. La investigación evalúa la calidad de los aprendizajes de los alumnos del Ciclo Básico Unico y su asociación con factores socio-culturales e institucionales. Esta es una síntesis de ese trabajo.

I. CARACTERÍSTICAS DEL ESTUDIO DE CEPAL

Se realizó una muestra de grupos de 3er. año de liceos y escuelas técnicas, para relevar conocimientos de estudiantes a punto de culminar su pasaje por la enseñanza media obligatoria.

Las pruebas de Idioma Español y Matemática (diseñadas en base a los programas de los respectivos cursos de 1ro. y 2do.) conformaron la base fundamental del diagnóstico sobre la situación del Ciclo Básico Unico, CBU. Se decidió evaluar los aprendizajes exclusivamente en estas dos áreas, dado su carácter básico en la organización del pensamiento y el papel instrumental que las convierte en pilares imprescindibles para el aprovechamiento de los contenidos curriculares de las restantes asignaturas.

En segundo lugar, se administró una encuesta a los alumnos de 3er. año de los grupos de la muestra. Las preguntas incluidas refirieron a una amplia temática, centrada en la vida estudiantil del joven.

En tercera instancia, se diseñó un formulario a ser com-

pletado por las familias de esos mismos estudiantes, es decir una "encuesta autoadministrada", en la que se relevó la opinión de los padres acerca del CBU y las expectativas respecto al futuro de sus hijos, así como variables estructurales del hogar: educación y ocupación de los padres, ingreso familiar y características del hogar y la vivienda.

En cuarto lugar, se realizaron reuniones con pequeños grupos de directores de los establecimientos seleccionados, aplicándose la técnica de "grupos motivacionales". Estos directores completaron posteriormente una encuesta individual en la que se indagó sobre su formación, sus principales iniciativas, las características físicas, recursos humanos y materiales y los principales problemas que se registran en la marcha de los establecimientos.

Finalmente, se confeccionaron distintas planillas de relevamiento de información cuantitativa de los alumnos y de los docentes de los establecimientos involucrados.

El universo de estudio estuvo compuesto por los alumnos de tercer año del CBU de los liceos públicos diurnos y de las escuelas técnicas de Montevideo (UTU), y de las capitales departamentales de Florida, Maldonado, Paysandú y Tacuarembó. En el caso de Montevideo, la muestra fue perfectamente representativa respecto a liceos; los estudiantes del CBU de la UTU (seleccionados por muestreo aleatorio simple) fueron sobre-representados. La muestra del interior, tanto de liceos como de escuelas técnicas (seleccionados por muestreo aleatorio simple) no es representativa del alumnado del CBU

del interior del país, pero sí indicativa del rendimiento de los estudiantes en cada una de las capitales departamentales seleccionadas.

La muestra se integró, además, con tres grupos de tres liceos privados elegidos a partir de "informantes calificados" y de indicadores estadísticos, por su status social y académico de nivel medio-alto. Se les asignó un carácter de "grupos testigo", de forma tal de facilitar la evaluación de la performance del estudiantado del CBU de la enseñanza pública.

II. LOS NIVELES DE APRENDIZAJE

II.1 Resultados en Matemática

Los puntajes promedio en Matemática revelan, en primer lugar, que los estudiantes aprenden muy poco en los cursos del CBU, y más aún, que el nivel de aprovechamiento de los cursos es inferior al logrado en Idioma Español. El promedio fue superior en Idioma Español contra un tercio de pruebas de matemática resueltas correctamente por los alumnos de liceos públicos de Montevideo. En las escuelas técnicas del interior (las de peor actuación en los dos tests), realizaron correctamente menos de un quinto de la prueba, contra un cuarto de los ejercicios de Idioma Español.

Se comprobó una fuerte estratificación de los aprendizajes. Si se fija el nivel de suficiencia en el 60% del total del puntaje, en primer lugar se ubicaron los alumnos de liceos privados (39,7% superaron ese ni-

vel), en segundo lugar los de liceos públicos de Montevideo (8,6% superaron el nivel de suficiencia), en tercer lugar los de escuelas técnicas de Montevideo (2,2%), en cuarto lugar los de liceos públicos del interior (1,9%), y en último lugar los de escuelas técnicas del interior (0%).

Si se reduce el nivel de suficiencia a la mitad más uno del puntaje (25 puntos) mejora la ubicación de los estudiantes de liceos del interior, pero siguen siendo mayoría quienes no alcanzan el puntaje mínimo. Solamente los liceos privados de Montevideo superan los 25 puntos con más de la mitad (55%) de sus estudiantes. En los liceos oficiales de Montevideo, sólo un 16,5% de estudiantes superó los 25 puntos de suficiencia, mientras que ese nivel fue alcanzado por un 7,5% en los liceos del interior, por un 5,5% en las escuelas técnicas de Montevideo y el 1% en las del interior. De ello se infiere que existe una total discrepancia entre los objetivos de enseñanza de planes y programas, y la realidad de los aprendizajes.

Se vuelve abismal la discrepancia entre lo que se propone el ciclo obligatorio de educación -indicador de lo que la sociedad espera que se enseñe- y lo que efectivamente demuestran haber aprendido los estudiantes, cuando se consideran los resultados que indican **insuficiencia absoluta** (no haber reunido más de 10 puntos, 20% del total previsto en la prueba) **para el 6,8% de los estudiantes de liceos privados, el 33,5% en los liceos públicos de Montevideo, el 47,5% en los liceos del interior, el 52,2% en las**

USO SOCIAL DE LA MATEMATICA

En la televisión aparece el siguiente aviso:

GRAN LIQUIDACION DE VAQUEROS

ANTES: \$45.000

AHORA: \$36.000

Realiza el planteo y las operaciones para saber qué tanto por ciento de descuento se hizo al precio de ANTES.

El 86,1% de los estudiantes tuvo 0 punto, y sólo el 12,5%, por la correcta resolución porcentual y operatoria, logró los 5 puntos previstos.

El inusitado porcentaje de 0 llevó a un análisis específico que demostró que un 38% entregó en blanco, 48% de los estudiantes habían cometido errores conceptuales tales como un planteo incorrecto de la regla de tres, no saber resolverla, o dar como resultado "80%", que sería el precio actual pero no el descuento, mientras que hubo una proporción insignificante de quienes escribieron la respuesta correcta sin hacer el planteo.

La incapacidad de resolver un tema de porcentaje sorprende, porque su conocimiento se inicia en 4o. año de escuela, se aplica en 5o. año a problemas de la vida cotidiana, en 6o. se usa regla de tres simple y, finalmente, en 1er. año del CBU el programa le destina 10 horas de clase en su Unidad 4.

escuelas técnicas de Montevideo, y el 68,5% en las escuelas técnicas del interior.

Debe tenerse en cuenta que para obtener 6 puntos era suficiente realizar correctamente un ejercicio de operaciones combinadas con números fraccionarios y decimales, y otros 6 puntos pasando una fracción irreducible a fracción decimal y a notación decimal (convertir $\frac{1}{4}$ en $\frac{25}{100}$ y en 0,25).

Otros 5 puntos podían obtenerse calculando el porcentaje de descuento en el precio de liquidación de vaqueros, y 5 puntos más calculando la superficie de un rectángulo a partir de la medida del perímetro y de

uno de sus lados, para luego obtener el precio total del terreno, a partir del valor del metro cuadrado.

Los resultados fueron contra toda previsión razonable (se estimó previamente que sólo una pequeña fracción de los estudiantes caería en el nivel de insuficiencia absoluta por no obtener 10 puntos), pero además ponen en duda la actual capacidad de algunas de las unidades del sistema en enseñar Matemática.

Cuando los resultados de insuficiencia absoluta son de esa magnitud, no son explicables por incompetencia de los estudiantes: habría que concluir en

tal caso que los adolescentes uruguayos tienen una incapacidad genética para aprender. La realidad que surge de las pruebas de Matemática es que, promedialmente, los estudiantes al término de la enseñanza obligatoria carecen de los instrumentos adecuados para un buen desempeño social, en un mundo crecientemente complejo que va a requerir -a lo largo de 50 años de vida activa que esperan a esos jóvenes- adecuadas bases para aprender en forma permanente, en la medida en que cambie aceleradamente el perfil científico-tecnológico del mundo productivo y de la vida social.

II.2 Resultados en Idioma Español

En la prueba de Idioma Español, una parte importante de lo evaluado no es el resultado de un proceso exclusivo de formación educativa, sino de un proceso de formación social del lenguaje. Por lo tanto, todo alumno que haya adquirido la competencia de leer y escribir tiene que tener una calificación por encima de 0 punto, lo que no sucede necesariamente en Matemática.

Se consideró que, al igual que en la evaluación de las pruebas de lenguaje de 4o. año de primaria, el nivel de 60% del puntaje debiera definir la suficiencia. Pero, como el porcentaje de educandos que lo supera es pequeño, se presenta también el criterio de declarar suficientes a quienes logran la mitad más uno de los 100 puntos previstos en la prueba.

Nuevamente se observa que la estratificación de los

aprendizajes es muy fuerte. En los liceos privados de la muestra, el 50% de los estudiantes obtuvo 60 o más puntos, frente al 11,1% en los liceos públicos de Montevideo, el 5% en los liceos del interior y escuelas técnicas de Montevideo, y el 0% (ningún estudiante) en las escuelas técnicas del interior.

También aquí, lo más concluyente es que en el nivel de insuficiencia absoluta en Idioma Español caen el 4% de los alumnos de liceos privados, el 15% de los liceos públicos de Montevideo, el 26% del interior, y en el entorno del 40% de las escuelas técnicas de Montevideo e interior.

Esa relación de resultados pésimos, que va de uno cada diez en los liceos privados, y de cuatro cada diez en las escuelas técnicas, obliga a recordar que se trata de la lengua escrita - clave del desarrollo del pensamiento - y nacional, es decir un elemento central de la integración y de la unidad del país.

El dominio del idioma materno por parte de los estudiantes de 3er. año del CBU es muy pobre, lo que reviste particular gravedad tratándose de alumnos a punto de terminar los nueve años de enseñanza obligatoria, y que no tendrán nuevos cursos curriculares de Idioma Español.

En el área de producción, el ejercicio propuesto consistió en la redacción de una carta solicitando trabajo, a partir de una propuesta presentada en forma atractiva para un adolescente.

Al igual que en las otras partes de la prueba, se consideró insuficiencia absoluta el 20% inferior del puntaje. El

ordenamiento por subsistemas es el habitual, con 13,5% de insuficientes plenos en los liceos privados, 39% en los públicos de Montevideo, y 50% y más en los otros tres subsistemas que, en este caso, tienen muy pocas diferencias entre sí por el extremadamente bajo resultado.

En consecuencia, absolutamente ningún empleador que preseleccione a los postulantes por medio de cartas manuscritas daría trabajo a la mitad de los estudiantes de escuelas técnicas de Montevideo o el interior, a los liceales del interior, o al 40% de los liceales públicos de Montevideo.

Quienes más urgencias sociales tienen en ingresar al mercado laboral carecen de idoneidad para escribir una carta.

Es obvio que ni el almacén o el taller del barrio piden cartas para reclutar un mandadero u oficios menores, pero éstos son los puestos en los que, frecuentemente, se carece de protección social y donde se realizan actividades repetitivas que no aportan formación técnica ni laboral.

Sin quererlo, el sistema educativo, al no lograr formar a los estudiantes que provienen de los estratos socioculturales más bajos, actúa consolidando los circuitos de reproducción de la pobreza y la exclusión social.

Inversamente, en la redacción de la carta lograron un nivel satisfactorio (31-50 puntos) 43 de cada 100 alumnos de los liceos privados, 13 de cada 100 de los liceos públicos capitalinos, menos de 7 de cada

CARTA A UN EMPLEADOR

Supongamos que en un diario ha aparecido un ofrecimiento de trabajo y tú decides contestarlo. Lee el aviso y redacta la respuesta que tú enviarías utilizando la extensión prevista en la página rayada siguiente.

ESTUDIANTES DE SECUNDARIA

Empresa dedicada a la organización de espectáculos artísticos (musicales o teatrales) y deportivos que, además, posee una red de distribución y venta de libros, videos, discos y cassettes ofrece oportunidades de trabajo.

-No es imprescindible experiencia previa.

-Trabajos dirigidos. Capacitación a cargo de la empresa.

-Buen sueldo inicial y perspectivas de ascenso. Presentarse por carta dirigida a Sr. Gerente de Personal.

-Indicar datos personales, aptitudes y habilidades.

-Seleccionar el campo de actividad preferido y explicar las razones de la elección.

100 estudiantes de los liceos del interior y escuelas técnicas montevidéanas, y sólo 1 de cada 100 de las escuelas técnicas del interior.

Esto es especialmente preocupante habida cuenta que la producción es una de las áreas específicas de formación institucional. Los jóvenes pueden desarrollar su capacidad de comprensión informalmente, a través de la decodificación de los múltiples mensajes presentes en revistas, películas, vídeos, etcétera, y los resultados del área respectiva indican que muchos lo hacen; pero es bastante más difícil que accedan a un buen aprestamiento para la redacción de un texto, así como a la apropiación consciente y reflexiva de sus estructuras por esas vías, por lo que el papel de la enseñanza formal, liceo o escuela técnica, resulta entonces clave.

Cabe preguntarse, en primer lugar, si estos resultados son aceptables para una sociedad como la uruguaya, que cree fervientemente en la igualdad de oportunidades a través de la educación, y si estos bajos logros, y tan desigualmente distribuidos, no comprometen en un futuro no muy lejano la competitividad que habitualmente se le asigna a los recursos humanos uruguayos y, en segundo lugar, si no se está afectando a futuro la formación de los ciudadanos sobre los que se funda la democracia.

Los resultados no se originan en un proceso de unos pocos años ni se explican por una falla de instituciones educativas o de autoridades, sino que son el resultado de un largo proceso social, en un prolongado período histórico en el que la

calidad de la educación dejó de tener prioridad como objetivo de la acción del Estado, que atendió a lo urgente aunque no fuera, necesariamente, lo esencial.

La sociedad ha mantenido, por su parte, una sólida creencia en la importancia de la educación. Y las familias, en forma constante, incorporan a sus hijos a niveles educativos más elevados, con la característica que, siendo la cobertura de la educación media ya muy elevada, las nuevas generaciones de estudiantes contienen muy altos porcentajes de integrantes de niveles socioculturales muy bajos.

El desafío real que esto implica no fue explicitado ni incluso teóricamente considerado, y menos aún se contó con los recursos para encararlo. Por ello, los resultados de los aprendizajes presentados, si bien no debieran provocar excesiva sorpresa, reclamarían sí de una disposición colectiva, es decir, política y de políticas para superar estos bajos rendimientos del ciclo obligatorio de enseñanza, máxime cuando existe un evidente consenso nacional acerca de la necesidad de que el país se modernice en lo social, crezca económicamente y afronte la competencia internacional.

III. FACTORES EXPLICATIVOS ASOCIADOS AL ORIGEN SOCIOCULTURAL DE LOS ESTUDIANTES

Los orígenes socioculturales de los estudiantes, que aún son adolescentes, ejercen una influencia considerable en

el rendimiento académico aunque, sin duda, esa influencia es menor que la registrada en los aprendizajes de los escolares primarios, porque en la socialización de los adolescentes intervienen múltiples factores.

De los primeros, se puede decir que han sido socializados en forma casi exclusiva por la familia, con la que conviven desde el nacimiento. El sistema educativo, como institución cultural, inicia un proceso de socialización diferente pero que, tratándose de una etapa inicial, se encuentra altamente condicionado por los efectos positivos y negativos de la socialización familiar. En las actuales condiciones institucionales, el sistema educativo manifiesta escasa capacidad de modificar los patrones culturales de origen cuando éstos son bajos.

En la medida en que se avanza en los años de escolarización y en edad de los educandos, el papel socializador del sistema educativo se incrementa, y el desarrollo de los aprendizajes se vincula ya no a la acción de un educador sino a la acumulación de enseñanzas impartidas a lo largo de los años por seis maestros y no menos de 36 profesores diferentes, en relación a un alumno de 3er. año del CBU.

Por su parte, la familia que internaliza en sus hijos el lenguaje, la cultura del grupo y los valores y normas, se encuentra en este nivel de enseñanza con que los hijos adolescentes han superado, en muchos casos, la instrucción formal de sus padres. Muchas familias se sienten impotentes para comprender lo que estudian sus hijos y, en muchos casos, la organiza-

ción institucional de la docencia media les resulta inextricable. Más aún, sus propios valores y normas parecen poco adecuados para regular las conductas de sus hijos estudiantes y adolescentes.

En cuanto adolescentes, participan de nuevos patrones de conducta ante los cuales la familia uruguaya apela a la mayor flexibilidad para aceptar o comprender -porque en el intervalo intergeneracional los cambios de las pautas culturales cotidianas han sido enormes-, al punto que, en muchos casos, podría pensarse que los hijos no son meros recipientes de la acción formativa sino que, en un sistema circular, ellos también son agentes socializadores de sus propios padres.

En cuanto estudiantes, transmiten imágenes de relaciones con docentes en que las distancias y la relación jerárquica son menores a las que sus padres conocieron o suponen debieran ser, imágenes de institutos de enseñanza en los que predomina la cultura juvenil y no la interacción entre ésta y la cultura adulta, ligadas por el eje del conocimiento, y percepciones de limitadas exigencias académicas y disciplinarias que, seguramente, no se corresponden con las imágenes tradicionales sobre el liceo o la escuela industrial, todo lo cual debe provocar desconcierto en muchas familias y, por tanto, una tendencia hacia la omisión de la acción.

Finalmente, en la socialización de estos estudiantes han intervenido, con enorme peso, otras dos instancias cualitativamente diferentes de las familias y los centros de enseñanza.

Por un lado, los medios de comunicación de masas, en especial la TV, que tiene un poder socializador enorme en la niñez y temprana adolescencia y se rige por orientaciones que no son ni las familiares ni las de los educadores, valorizando a los jóvenes como sujetos autónomos e integrantes de un mercado de consumo de cultura juvenil.

Por otro, el grupo de pares, cuya importancia en la socialización se incrementa de manera acelerada con el comienzo de la pubertad y que, para algunos estratos sociales de jóvenes, pasa a tener un peso que supera ampliamente al de la familia.

Todo ello habilita a pensar que los aprendizajes de los alumnos de 3er. año del CBU sólo son explicables a partir de esta interacción socializadora de familias, instituciones educativas, medios de comunicación de masas y grupos de pares y la propia evolución personal del estudiante, y no resultantes de una única variable.

Desigualdad de origen

Por su lado, las familias no son grupos socioculturales homogéneos. En los ingresos que perciben, en las condiciones de vivienda que denotan, en el carácter más complejo o más simple de las ocupaciones que desempeñan sus miembros, en el nivel cultural y educativo de sus miembros, en la información y percepción de que disponen sobre la sociedad futura y las necesidades de formación

educativa para los hijos, etcétera, las familias se ordenan como estratos desde las máximas a las mínimas condiciones de vida y de cultura.

La estratificación social siempre está presente, incluso en sociedades como la uruguaya, en la que históricamente las discontinuidades entre los diversos estratos no tuvieron la magnitud registrada en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, y fueron "atemperadas" en lo fundamental por el papel y la calidad de servicios sociales tales como la educación, que contribuyó y contribuye al logro de un permanente ciclo de movilidad social.

La desigualdad de origen sociocultural de los estudiantes hace a la composición de la matrícula de los cinco grandes estratos en que se clasifica la enseñanza del CBU en esta investigación: liceos privados de alto status, liceos públicos de Montevideo, liceos públicos de capitales departamentales, escuelas técnicas de Montevideo y establecimientos similares del interior.

En la medida en que se pasa de uno a otro estrato, los niveles socioculturales de origen no sólo son promedialmente más bajos sino que, progresivamente, son homogéneamente más bajos -especialmente en las escuelas técnico-profesionales- lo que tiene un pernicioso efecto en las posibilidades de estimular el "crecimiento" cultural y cognitivo de los estudiantes.

Como ya fuera analizado en el anterior estudio de CEPAL, "*Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de*

Uruguay", la educación de los padres constituye la variable de mayor poder explicativo de los resultados académicos en la educación básica, y en este papel es prioritaria la educación de la madre, por la mayor significación de ésta en el proceso de socialización del niño y el joven.

Un sector muy amplio de las madres tuvo niveles de escolaridad inferiores al CBU que actualmente cursan los hijos: el 39% de ellas registra como nivel máximo de estudios formales la educación primaria (y un 15% del total de madres no logró completarla), a lo que debe agregarse que casi otro 20% realizó estudios incompletos liceales o en la UTU, por lo que sus "techos" de conocimientos son los que están adquiriendo sus hijos.

En consecuencia, en una sociedad en acelerada transición de los niveles educativos -como es la uruguaya en la década de 1980- el desfase entre la cultura familiar de origen y la que están adquiriendo los estudiantes constituye un fenómeno normal a la propia transición, pero que introduce necesariamente un elevado "costo en rendimiento académico" en el sistema, que sólo será superado cuando lleguen al nuevo ciclo de escolaridad obligatorio nuevas generaciones con mejor dotación cultural de origen.

En el hemisferio opuesto de la educación de origen, figura un 38,4% de madres con formación superior a la que cursan sus hijos, que se desglosa en un 15,1% de madres con cursos completos en el liceo o en la UTU, y otro 23,3% con cursos de 2o. ciclo de enseñanza se-

cundaria o de nivel terciario, completos o incompletos.

Los resultados permiten realizar las siguientes generalizaciones:

a) Se registra una alta asociación entre niveles educativos maternos e ingresos disponibles en el hogar. Cuanto más bajos son los primeros menor el ingreso monetario disponible en las familias y viceversa.

Esta estrecha vinculación refuerza el efecto de las variables. Las familias con más alto nivel educativo perciben la importancia de la educación preescolar, de la educación primaria de tiempo completo o del aprendizaje paralelo de idiomas extranjeros, y tienen más medios económicos para pagar esos servicios. Mientras, las familias de baja instrucción carecen de la cultura que les permita comprender los mecanismos de los aprendizajes y del desarrollo cultural y, si llegaran a percibirlos, carecen de los ingresos para pagar un tipo de servicios de calidad: cuando lo hacen -realizando esfuerzos financieros- terminan comprando servicios educativos de baja calidad que no producen los efectos culturales esperados (por ejemplo, enseñanza preescolar pedagógicamente inadecuada).

b) En todos los estratos de educación materna existen familias cuyos ingresos están por encima o por debajo de la congruencia educación/ingresos: por ejemplo, 17,6% de familias con educación primaria incompleta que perciben ingresos que las ubican en el 4o. cuartil de ingresos, o 16,6% de familias con educación terciaria completa que pertenecen a

los cuartiles 1o. y 2o. de la distribución. Esas "desviaciones" -que denotan la flexibilidad de las estratificaciones en la sociedad- anotan incongruencias entre el status cultural y el económico, que se manifiestan en los resultados del aprendizaje; pero pesa siempre más la reproducción cultural que la económica, porque de lo que se trata es de la potenciación del capital cultural a través del sistema educativo, sin desmedro de los apoyos de servicios que "compran" quienes tienen más ingresos que cultura.

El ciclo básico, al ser definido como único para todos los estudiantes que realizaron estudios equivalentes a 7o., 8o. y 9o. años de escolarización, y al generalizar el mismo currículo a todo el territorio nacional y a la totalidad de los establecimientos de enseñanza secundaria y técnico profesional oficiales o habilitados, se propuso lograr una formación de base común a toda la población a la vez que intentar una mayor equidad en el punto de partida de los jóvenes al ingresar a la sociedad.

A pesar de las intenciones de las autoridades educativas, la existencia de una estratificación cultural de las familias de los educandos impuso importantes límites al proyecto democratizador y, como luego se verá, influye poderosamente en los logros de aprendizajes porque la estratificación de origen se integra en forma compleja con la historia educativa de los alumnos y la organización institucional y académica de los servicios.

Surgen importantes distancias culturales entre cada uno de los subsistemas educativos

**EDUCACION DE LA MADRE E INGRESOS
PER CAPITA DEL GRUPO FAMILIAR
DE ESTUDIANTES DE 3er. AÑO DE CBU**

Nivel educativo madres	Distrib. porcentual	Cuartiles de ingresos			
		I	II	III	IV
No asistió	0.5	--	--	--	--
Prim. incompleta	14.6	44.4	24.4	13.7	17.6
Prim. compl.	23.9	34.4	27.3	20.8	17.1
Lic-UTU incomp.	19.7	26.3	30.2	23.7	19.8
Lic.UTU compl.	15.1	17.8	25.4	31.5	25.4
2º ciclo E. Sec.	9.4	14.3	26.3	27.8	31.6
Terciaria inc.	4.5	6.3	14.3	36.5	42.9
Terciaria compl.	9.4	2.3	14.3	29.3	54.1
Totales	100	24.0	25.4	24.1	25.5

Fuente: CEPAL. Oficina de Montevideo

considerados según la variable educación materna.

En primer término, se destaca la nítida separación cultural de los liceos privados elegidos en relación a la totalidad del sistema oficial y a cada uno de los subsistemas considerados. Con 62,4% de las madres con estudios postsecundarios, registran una representación de este alto nivel cinco veces superior a la de los liceos oficiales de la capital, más de seis veces la representación que tienen los liceos de las capitales departamentales, doce veces la representación en las escuelas técnicas de la capital y, como no hay ningún alumno en las escuelas técnicas del interior cuyas madres hayan accedido a la educación universitaria, normalista o del profesorado, la representación de esta categoría es en los liceos privados 62 veces más alta que en dichas escuelas técnicas.

En segundo término, dentro de la enseñanza oficial se distinguen dos universos dife-

renciados: la enseñanza secundaria y la técnico profesional, que se manifiestan nítidamente estratificados cuando se comparan, tanto en Montevideo como en las ciudades del interior. En el primer caso, mientras los liceos sólo tienen un 12,4% de educandos con madres que no completaron primaria, las escuelas técnicas tienen exactamente el doble, con lo cual la labor educativa se hace extremadamente compleja dada la carencia de cultura familiar. Para el conjunto de la instrucción primaria, se opone un tercio de las madres de liceales a más de la mitad en la enseñanza técnico profesional. En la privada el porcentaje es de sólo 1,3%. En el otro extremo de la escala educativa, considerando 2o. ciclo de enseñanza secundaria y más, la participación es de casi 24% en los liceos frente al 13,2% en las escuelas técnicas.

Esta estratificación de los dos subsistemas se manifiesta en forma más abrupta cuando se comparan en las ciudades del

interior, en un contexto de menor nivel educativo materno. Las madres con estudios máximos de primaria son el 41,7% en los liceos y el 55,1% en las escuelas técnicas, y la representación de 2o. ciclo de enseñanza secundaria y más es del 17,4% en los primeros frente al 2,8% en las segundas.

Parece obvio que, aún en la hipótesis de que todos los subsistemas tuvieran el mismo nivel de infraestructura y de equipamiento y la misma calidad en los recursos humanos docentes -lo que no ocurre, como se verá en el capítulo próximo-, los resultados educativos no serían los mismos y, por el contrario, ostentarían una jerarquizada distribución.

IV. FACTORES EXPLICATIVOS ASOCIADOS A LA ACCION DEL SISTEMA EDUCATIVO

La enseñanza media nació en Uruguay a fines del siglo pasado como instancia "preparatoria" para los estudios universitarios. Hasta 1935 estuvo bajo la jurisdicción de la Universidad de la República como su *Sección Preparatoria*, nombre que precisaba su función. En sus orígenes, su finalidad estuvo claramente definida: se trataba de una educación de elites dirigida a preparar a los jóvenes que luego desarrollarían estudios universitarios, en los conocimientos culturales y científicos requeridos para realizar, posteriormente, carreras profesionales.

A lo largo del siglo, este nivel de enseñanza se ha ido transformando progresivamente. Ha dejado de ser una educación de elites para transformarse en una educación de masas. Desde 1967, el artículo 70 de la Constitución de la República consagra como obligatoria la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. La Ley de Enseñanza de 1973 interpretó el mandato constitucional como de obligatoriedad de un mínimo de tres años de educación secundaria básica. El Plan 76 implementó dos modalidades de ciclo básico de educación media de carácter obligatorio: uno bajo la jurisdicción del Consejo de Educación Secundaria (CES) y otro en la órbita del Consejo de Educación Técnico Profesional, ex Universidad del Trabajo del Uruguay.

A partir de 1986 se crea el Ciclo Básico Unico de Enseñanza Media (CBU), unificando ambas modalidades bajo la jurisdicción del CES. A partir de 1991, el CBU mantiene su carácter de ciclo único pero vuelve a funcionar bajo dos jurisdicciones distintas, la de Educación Secundaria y la de UTU.

El crecimiento de la población asistente a la enseñanza media ha sido sostenido prácticamente a lo largo de todo el siglo. La matrícula de la enseñanza media, en todas sus modalidades, creció entre 1985 y 1991 en el orden del 24,7%. Es decir que, en 6 años, el nivel medio del sistema educativo incrementó sus efectivos en una cuarta parte del total inicial, cuando los volúmenes de población de cada grupo etario, en condiciones de acceder en los sucesivos años, son práctica-

mente estables. El crecimiento estuvo concentrado en la enseñanza secundaria oficial, que incorporó 41 mil estudiantes, mientras que la habilitada agregó 10 mil nuevas matrículas, ambas con la misma tasa de crecimiento, en tanto la matrícula de la enseñanza técnica se mantuvo estable.

En lo que respecta al Ciclo Básico Unico, el incremento de la matrícula fue -para el mismo período- inferior pero igualmente considerable, registrando un 20% para el conjunto del sistema. El crecimiento más espectacular se produjo en los liceos oficiales y habilitados del interior del país, alcanzando cifras del orden del 40%. En Montevideo el incremento fue del 14,3% para los liceos oficiales y del 37,5% para los habilitados, en tanto la matrícula del CBU decreció en las escuelas técnicas de ambas regiones. Estas cifras implican una tasa de crecimiento medio del 3,4% anual para el conjunto del CBU.

Tal como se afirmó en el Primer Informe del diagnóstico sobre educación de Uruguay elaborado por CEPAL, *"pocas veces en la historia de la educación se registra que una disposición legal sobre obligatoriedad de la enseñanza logre su cumplimiento de hecho en un plazo tan breve"*. En 1989 la matrícula del CBU comparada con la población nacional entre 13 y 15 años arrojaba una tasa bruta de matriculación del 90%. Esto significa que vastos sectores de adolescentes provenientes de los sectores más desfavorecidos de la población -que en décadas pasadas no integraban el sistema- hoy están en las aulas.

Como consecuencia de esta transformación cuantitativa pero, además, como resultado de los cambios que se han producido en la sociedad, las finalidades de la educación media también se han visto modificadas. Ya no se espera de ella únicamente que prepare a los futuros estudiantes universitarios, sino que se han agregado multiplicidad de fines.

Hoy se considera que los alumnos que no van a asistir a la Universidad deben egresar de la enseñanza media con algún tipo de preparación para estudios específicos de tipo técnico o para el desempeño laboral. Se espera también que la enseñanza media sirva como instancia de exploración de aptitudes y orientación vocacional de los jóvenes adolescentes.

Pero además, dada la creciente complejidad de nuestras sociedades y del conocimiento, la formación que brinda la escuela primaria ya no es percibida como suficiente para crear personas capaces de participar en la sociedad moderna y actuar como ciudadanos. Se espera, pues, que la enseñanza media complete la formación cultural general de las nuevas generaciones, preparándolas para comprender la sociedad en la que viven y participar responsablemente en ella.

Y se le atribuyen otras funciones entre las que se pueden enumerar las siguientes: acompañar el desarrollo afectivo del adolescente, formar a los estudiantes en los valores cívicos y democráticos, ofrecer educación sexual, dar bases para el desempeño laboral, brindar asistencia de carácter social y cultural a quienes provienen de medios carenciados.

En función de esta realidad, varios autores conceptualizan la crisis de la enseñanza media en términos de una *crisis de fines*.

Como puede apreciarse, la mutación ha sido de enorme magnitud. Se evoluciona de un pequeño sistema educativo, que atendía a una población reducida y socialmente selecta, organizado en torno a una función específica y delimitada -transmitir los conocimientos necesarios para acceder a estudios universitarios-, a una educación de masas sometida a múltiples exigencias y demandas por parte de diferentes segmentos de la sociedad, en relación al papel que debe cumplir.

En la medida en que se extiende la cobertura, se diversifican los destinatarios y con ellos las expectativas. Para algunos continúa siendo una educación preuniversitaria, pero para muchos otros se trata de una educación terminal. Cada vez más la educación media, y en particular el primer ciclo de ella, el Ciclo Básico Único, es una prolongación y complemento indispensable de la educación básica que brinda la escuela primaria. No en vano se trata ya de un ciclo de carácter obligatorio y con una cobertura casi total, dado que se entiende que la formación que brinda la enseñanza primaria no es suficiente para el ciudadano de fines del siglo XX.

Se puede decir, pues, que la historia de la enseñanza media a lo largo de este siglo ha sido la historia de su progresiva transformación de educación preuniversitaria en educación postprimaria.

Sin embargo, esta transformación en la identidad insti-

tucional del nivel medio de enseñanza no fue acompañada por transformaciones adecuadas en el plano de la estructura curricular y de la organización administrativa y de gestión. La enseñanza secundaria continúa, en lo sustancial, funcionando sobre la base de los mismos parámetros que en sus orígenes: una estructura curricular similar a la universitaria -currículo centrado en las asignaturas-, teóricamente apta para preparar universitarios y con una estructura de gestión fuertemente centralizada, que fuera apta para gobernar un sistema con pocos alumnos, pocos liceos y pocos profesores.

Este punto constituye el centro de la problemática de la enseñanza media. Se trata de un sistema cuya finalidad, destinatarios y dimensiones se han transformado sustancialmente, pero que sigue trabajando básicamente con los mismos instrumentos y procedimientos que en sus orígenes. La crisis de la enseñanza media puede ser conceptualizada entonces no sólo en términos de una crisis de fines sino además, y fundamentalmente, como una crisis de funcionamiento.

Ante este desafío cultural y social, las autoridades educativas que acompañaron la restauración institucional democrática, considerando que se debía reiterar la noción de enseñanza común que caracterizó previamente al ciclo primario, concibieron -con el plan de 1986- la creación de un Ciclo Básico Único (CBU) que comprendiera, en un mismo currículo, a la totalidad de los educandos sujetos a la obligatoriedad de la enseñanza.

La opción por el carácter único hubiera merecido, y aún merece, una adecuada evaluación porque la noción de igualdad de oportunidades no equivale, necesariamente, a idéntico plan de estudios para todos. **El voluntarismo educativo ha dificultado la cabal comprensión del hecho que una enseñanza igual para desiguales puede generar mayor desigualdad.**

Paralelamente, la pasión por la integración nacional no ha permitido apreciar adecuadamente ni las diferencias individuales, que deparan mayor o menor capacidad para aprender o interesarse por ciertos conocimientos, ni las urgencias de ciertos sectores de la sociedad en adquirir conocimientos prácticos para ingresar al mercado de trabajo que los espera al término del CBU.

Los objetivos del CBU estuvieron enmarcados en el propósito de lograr, en el menor lapso posible, la universalización de la asistencia. Al servicio del mismo, en cuatro años, se crearon 21 nuevos liceos -19 de los cuales en el interior- y se adoptaron una serie de disposiciones (cursos de recuperación en lugar de exámenes, pasaje de cursos con asignaturas observadas, repetición sólo por inasistencia o inconducta grave, etcétera), que favorecieron la permanencia de los alumnos en el sistema. **El conjunto de propuestas y de modalidades de aplicación creó un clima de aceptación de los bajos rendimientos, justificado por la democratización.**

A la reconstrucción de los lazos entre sociedad y Estado -fragmentados bajo la dicta-

dura - que se estableció en Uruguay a partir de 1985, correspondió una reconstrucción de las oportunidades educativas y una creencia muy generosa en que un sistema educativo que se adaptara a las bajas condiciones socioculturales de su nueva población podría, a lo largo del proceso de enseñanza, "rescatarla" y socializarla adecuadamente.

Por diversos motivos, en la sociedad uruguaya y en la propia educación, se ha tendido a considerar que la ampliación de las oportunidades consiste en mayor acceso y más años de escolaridad. Sin embargo, a lo largo de los informes anteriores de CEPAL y en este mismo texto, se evidencia que la verdadera democratización es un proceso de transformación de las capacidades humanas. **Al no lograrse una oferta de calidad similar para todos los educandos, se genera una ilusión engañosa y una peligrosa segmentación social: entre "los que saben" y aquellos que, por condiciones socioculturales e institucionales, terminan no aprendiendo, aunque sin saber que no saben.**

En verdad, la realidad erosionó las esperanzas. Mientras la población reaccionó muy positivamente a esta apertura educativa y sólo el CBU incrementó nuevamente sus efectivos, ahora en un 20% entre 1985 y 1991 -en los liceos oficiales del interior el porcentaje fue del 40%- , las condiciones en que se implementó la expansión y las características del proyecto comprometieron seriamente la calidad de conocimientos y aprendizajes.

Las condiciones materiales fueron particularmente ad-

versas. Se partió de un deterioro muy considerable en la infraestructura preexistente -con bajas inversiones en las dos décadas previas- a lo que se agregó el rápido crecimiento de la matrícula. Ello determinó que, a pesar del incremento en valores constantes de las partidas presupuestales para la educación, se redujeran los recursos efectivamente disponibles por alumno. La economía del país y las finanzas públicas estaban destrozadas con la crisis del endeudamiento externo, y la recuperación iniciada en 1985 no logró superar las pérdidas de los años de la crisis, con la consecuencia de que, hacia 1990, el país recién recuperara el ingreso que ostentaba diez años antes.

Así, al no disponer la autoridad educativa de adecuados recursos materiales, la atención -medida en disponibilidad de tiempo y espacio- que requerían los estudiantes de bajo rendimiento, para recuperar sus carencias de aprendizaje, se hizo en desmedro del tiempo anual y diario de la enseñanza para todos, con lo cual las endebles bases de formación se debilitaron aún más.

Las condiciones de los recursos humanos se agravaron en forma alarmante. El deterioro previo de los ingresos monetarios de los docentes y la separación de una parte de los profesores de los cuadros regulares bajo la dictadura (que aún reincorporados en algunos casos ya no estaban entrenados) sólo en forma muy parcial pudieron ser compensados.

Paralelamente, la expansión de la docencia en el interior puso de relieve la inadecuación de un modelo de formación de

profesores basado en Montevideo, y los escasos resultados, en cantidad de egresados, de la asociación de los antiguos institutos normales del interior con el Instituto de Profesores "Artigas".

Por distintas razones, el cuerpo docente se vio progresivamente desprofesionalizado, sin que intensos procesos de capacitación fueran creados para compensar el desplazamiento del reclutamiento hacia los egresados de la propia educación media, o hacia estudiantes y desertores de distintos tipos de educación superior.

Las características del proyecto educativo agregaron una mayor complejidad a los problemas existentes. El supuesto implícito en el mismo fue que la calidad del cuerpo central de la enseñanza media (Idioma Español, Matemática, Ciencias Exactas y Naturales, Ciencias Sociales e Idioma Extranjero) era satisfactorio, y que lo que se requería para una enseñanza común masificada era la incorporación de tecnología y de "talleres", en asignaturas optativas, que despertaran las vocaciones por las actividades productivas y posibilitaran distintas orientaciones en la formación futura de los estudiantes.

No existió evaluación de esa presunta calidad ni medición de los riesgos que significaba agregar nuevos objetivos y nuevas áreas sobre un ya "atomizado" currículo.

Lo grave fue que, en esos precisos momentos, la calidad de la enseñanza se deterioraba en sus actividades básicas, como consecuencia de la transformación sociocultural de estudiantes y profesores y del largo ciclo

de crisis en las condiciones sociales de la población uruguaya. En ese contexto, se requería de una especie de "estrategia de choque" para preservar los aprendizajes básicos, para cualquier desempeño, como son los conocimientos idiomáticos y matemáticos y la capacidad de razonar científicamente.

Lejos de una nueva propuesta de enseñanza común para adolescentes, con una institución especializada para dichos fines, el modelo resultante de las diversas aspiraciones, demandas y realidades preexistentes inadecuadamente combinó -sin proponérselo- el sistema de cátedras y de asignaturas definidas por la especificidad del conocimiento académico -que fue propio de la tradicional secundaria preuniversitaria de la primera mitad de siglo- con el de las actividades que aspiraban a atender lo vocacional, lo tecnológico y lo expresivo al mismo tiempo. Ello, en lugar de un currículo de muy pocas asignaturas y a cargo de un número limitado y permanente de profesores, especialmente capacitados para esta "nueva escuela media", que integraran conocimientos y actuaran como agentes de socialización -como lo son los maestros para los niños- con fuertes apoyos en buenos y disponibles manuales, con establecimientos de pequeña escala y vinculados a las comunidades -como son las escuelas- y con una real incorporación a la tecnología moderna, como es hoy la computación.

La consecuencia fue un mayor número de asignaturas, la incorporación de un porcentaje aún mayor de docentes no profesionales, la reducción de la atención a las asignaturas básicas, y una atomización de

conocimientos y tiempos de enseñanza. Todo ello generó un saber inintegrable para estas nuevas generaciones de niños y adolescentes de tan débiles bases culturales y expuestos, cada vez, a menos horas anuales de formación en liceos y escuelas técnicas.

V. LA SITUACION DE LOS PROFESORES

El cuadro adjunto presenta el perfil académico de los docentes de los 48 grupos de enseñanza oficial de 3er. año que fueron evaluados en Idioma Español y Matemática, perfil que pudo ser estudiado a través de declaraciones juradas que los profesores completan en el acto de tomar la posesión de los grupos respectivos, en las que indican su formación educativa y títulos habilitantes.

La distribución de docentes se organiza entre dos polos: profesores que han recibido formación profesional habilitante en el Instituto de Profesores "Artigas", IPA, y personas que ejercen la docencia sin otra formación que la propia enseñanza media -secundaria o técnica- que están recibiendo los alumnos.

Los primeros no sólo han realizado la totalidad del bachillerato, sino que a lo largo de cuatro años de estudios superiores aprendieron conocimientos sobre disciplinas específicas (Matemática, Historia, Física, etcétera), fueron formados en sociología y pedagogía de la enseñanza media y en psicología de la adolescencia, recibieron preparación en didáctica, y a lo largo de tres años realizaron

prácticas docentes de progresiva complejidad, y fueron evaluados por otros profesores titulados y por los profesores especializados en didáctica de la asignatura específica.

Los segundos, en algunos casos, no completaron el bachillerato o una escolaridad media de seis años de duración -que fue de cultura general en el caso del bachillerato o en alguna especificidad técnica en el caso de la formación técnico-profesional-, **no tienen preparación sobre los problemas de la enseñanza y carecen de capacitación didáctico-docente.**

Mientras en los liceos oficiales de Montevideo los egresados del IPA son el 46.9% de los docentes, y las personas con estudios medios apenas el 1.9%, en el otro extremo de la escala, en las escuelas técnicas de las capitales departamentales estudiadas, los egresados del IPA son el 6.5% y los egresados y cursados de enseñanza media el 32.6%. Estos últimos son el 8.2% de los docentes de las escuelas técnicas de Montevideo y el 22.5% de los profesores de las capitales departamentales evaluadas. Por su parte, los profesores diplomados son el 20.3% y el 25.4%, respectivamente. **Esto implica que hay un profesor diplomado cada dos ejerciendo la docencia en los liceos de Montevideo, uno de cada cuatro en los liceos cabezas de departamento, uno de cada cinco en las escuelas técnicas de Montevideo, y uno cada dieciséis en las escuelas técnicas del interior.**

A menor nivel sociocultural de los estudiantes y, paralelamente, a más bajos resultados académicos en las pruebas de Idioma Es-

pañol y Matemática, hay menos profesores diplomados en los respectivos subsistemas. Entre ambos extremos de profesionalización se ubican las categorías intermedias.

Analizando la formación de los docentes según asignaturas, se aprecia que los índices más bajos de profesores titulados se encuentran nada menos que en Matemática (13.3%), que se ubica inmediatamente después de las Asignaturas Programadas Optativas (10.3%). Le sigue luego Francés (20.9%), si bien la mayoría de estos docentes tienen estudios completos en la Alianza Francesa, y Física (26.2% de titulados en el IPA). Es significativo que Matemática y Física son además las asignaturas con mayor porcentaje de docentes con estudios universitarios incompletos (31.1% y 28.6% respectivamente), y que también registren las más altas frecuencias de estudiantes y desertores del IPA.

Como ya se había dicho de estas categorías de estudios incompletos, no se sabe cuántos años o cuántas asignaturas aprobadas tienen sus titulares, ni tampoco se conoce respecto a estudiantes y desertores universitarios la pertinencia de sus estudios respecto a la asignatura que enseñan.

En el otro extremo, los porcentajes más altos de docentes titulados se encuentran en Literatura e Historia (78.6% y 71.1% respectivamente), seguidos algo más lejos por Geografía y Biología, con el 56.1% y el 51.2% respectivamente.

Los datos hasta aquí presentados indican que el problema de la carencia de docentes específicamente for-

NIVEL DE FORMACION DE LOS DOCENTES DE ENSEÑANZA PUBLICA DE LOS GRUPOS DE 3er. AÑO DE CBU EVALUADOS

Nivel	Totales	Montevideo		C. interior	
		Liceos	UTU	Liceos	UTU
IPA	34.0	46.9	20.3	25.4	6.5
Universidad	7.3	3.7	16.2	8.5	10.9
Magisterio	8.6	4.1	4.1	16.2	19.6
INET	2.3	0.7	9.5	0.7	4.3
Estudiantes y desertores	25.1	26.6	29.7	20.4	23.9
IPA	8.4	8.9	5.4	7.0	15.2
Universidad	14.6	15.5	21.6	11.3	8.7
Magisterio	2.1	2.2	2.7	2.1	---
Otras formaciones *	11.8	16.2	12.2	6.3	2.2
Estudios medios	10.9	1.9	8.2	22.5	32.6
Técnicos	3.0	0.4	4.1	4.2	13.0
2º ciclo E. Sec.	6.2	1.1	2.7	13.4	19.6
Sec. incompl.	1.7	0.4	1.4	4.9	---
Totales	100	100	100	100	100

* Incluye ISEF, Alianza Francesa, conservatorios de música, etc.

Fuente: CEPAL, Oficina de Montevideo.

mados para el cargo continúa siendo uno de los puntos cruciales de la enseñanza media en nuestro país, particularmente en las asignaturas científicas. Indican además como problema adicional una gran heterogeneidad en la formación de los agentes socializadores que tienen a su cargo las clases en el CBU.

Los datos primarios del Censo de Profesores indican que el perfil de los profesores de enseñanza media, lejos de mejorar, estaría empeorando. El relevamiento efectuado por CEPAL confirma dicha hipótesis, según resulta de comparar los perfiles de formación de los docentes ingresados en los últimos cinco años con

los del conjunto. En efecto, mientras actualmente en los liceos de Montevideo el 46.9% de los profesores egresó del IPA, entre los ingresados a la docencia en los últimos cinco años dicho porcentaje se reduce al 34.9%. Lo mismo ocurre en los liceos del interior: mientras en el conjunto de los profesores de dicho subsistema los egresados de cursos de profesorado constituyen el 25.4%, entre los ingresados en los últimos cinco años los titulados son solamente el 10.5%. Sólo en las escuelas técnicas de Montevideo se observa una mejora en la proporción de egresados del IPA entre los profesores ingresados en los últimos cinco años (26.7% en relación a un 20.3% para el conjunto).

Como fruto de la problemática reseñada, se produce un hecho en cierta medida esperable pero no por ello menos paradójico: la falta de formación y/o el ausentismo de sectores del profesorado constituyen una de las principales fuentes de problemas en los liceos. En el cuestionario aplicado a los directores de los establecimientos encuestados se les solicitó que identificasen los tres principales problemas de su liceo.

Es significativo que los problemas relacionados con el cuerpo de profesores (ausentismo, incumplimiento de responsabilidades, falta de formación, etcétera) ocupen el primer lugar, con un 67% de menciones. En las reuniones realizadas con los directores de los establecimientos de Montevideo, la problemática aparece descrita con mayor detalle.

El conjunto de datos recogidos en los liceos, junto con los testimonios aportados por los directores de los liceos y escuelas técnicas, constituyen un panorama nítido de lo que se ha dado en denominar la “desprofesionalización” de la actividad docente. A modo de síntesis de los aspectos más relevantes del fenómeno, se pueden enumerar:

a. Los profesores están muy mal remunerados. Ello provoca una gran sobrecarga de trabajo en un sector importante de los docentes. Otro sector no menos importante tiene la labor docente como una actividad lateral. Un reducido porcentaje de los profesores tienen a la docencia como su principal fuente de ingresos.

b. Un importante porcentaje de profesores carece de formación específica para la tarea. Esto parece tener como principal consecuencia problemas de indisciplina en los grupos, y dificultades metodológicas para involucrar a los adolescentes en el aprendizaje.

c. Más de la mitad de los profesores desempeña su cargo en carácter de interino.

d. La estructura curricular por asignaturas hace que la mayoría de los profesores no acumulen horas en un mismo establecimiento, sino que se desempeñen simultáneamente en varios. Esto, sin lugar a dudas, opera en detrimento de la calidad del trabajo del profesor, su sentido de pertenencia institucional, la relación del profesor con los alumnos, sus posibilidades de participación en actividades fuera del aula y de contacto con sus colegas, y de las posibilidades de supervisión y orientación de la tarea por parte de la dirección.

e. La enseñanza se realiza en unidades o establecimientos educativos sobredimensionados, que crean condiciones de anonimato para los docentes y de imposibilidad de control por parte de directores a los que se encomienda la responsabilidad de tres turnos, mientras que, en primaria, cada turno constituye una unidad educativa con un director a cargo.

f. Las condiciones anteriores generan importantes índices de ausentismo, impuntualidad e incumplimiento de las obligaciones, con lo que se distorsiona todo el funcionamiento del servicio. Esto, su-

mado al sistema de designación de docentes en vigencia, da lugar a los elevados índices de clases perdidas anteriormente anotados.

La situación del cuerpo docente no es comprensible si no se tiene presente el profundo deterioro en cuanto a ingreso y status social de los profesores de la enseñanza media. La mayoría de las soluciones no parecen viables sin una adecuada recuperación de las remuneraciones y de la profesionalización del ejercicio docente.

El sistema educativo ha llegado a una etapa de crisis profunda por el prolongado ciclo de menoscabo de las remuneraciones. Este se inició bajo el período de la dictadura que, tanto por razones ideológicas como por competencia en el gasto público entre las asignaciones a la enseñanza o a las fuerzas armadas (los dos más voluminosos cuerpos de funcionarios del Estado), fue disminuyendo el porcentaje del gasto público y del PBI dedicado a educación.

Con la recuperación democrática, si bien se produjo un importante crecimiento del gasto asignado a educación, la magnitud del volumen de nuevos estudiantes incorporados en la política de democratización provocó que las remuneraciones docentes individuales, en un ciclo de tipo “serrucho”, primero se incrementaran para luego decrecer -aunque sin llegar a retroceder a los valores iniciales- lo que trajo aparejado que, en valores constantes, la década de 1980 y los años iniciales de la del '90 hayan sido períodos de pocas esperanzas para la profesión docente.

Las políticas de ajuste fiscal aplicadas en América latina en la década pasada, ante la crisis del endeudamiento, han tenido muy pesadas repercusiones en la calidad de los servicios sociales y en los ingresos de los educadores.

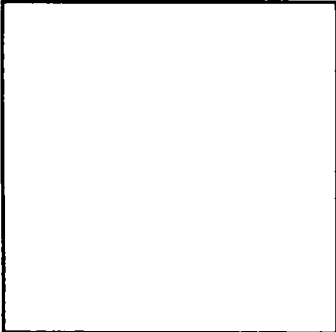
La situación en Uruguay es más compleja, porque la caída de los ingresos es incluso anterior a ese período. La recuperación no pudo ser lograda porque al fuerte incremento de los servicios educativos, en una economía de lento crecimiento de su producto, se le agregó la asignación de importantes recursos al pago de la deuda externa y a las transferencias de bancos y empresas nacionales endeudados, lo que redujo la disponibilidad de recursos públi-

cos para educación. Todo ello condujo al actual deterioro de los recursos humanos y a la desprofesionalización del sistema educativo.

Docentes de alta competencia, con oportunidad de remuneraciones mejores en otros sectores, se han retirado o han hecho uso de la jubilación a edades tempranas para iniciar otra carrera laboral. Otros docentes, que permanecieron en el sistema, iniciaron o desarrollaron otras ocupaciones paralelas que fueron en desmedro de la atención a la docencia y de la propia actualización. Jóvenes estudiantes de buen nivel académico, que hubieran ingresado a las carreras del profesorado, realizaron otras opciones -lo que se vio además reforzado por

el autoritarismo y el ideologismo que dominó en la enseñanza bajo el período de facto- de forma tal que sólo un sector de muy fuerte vocación o de situación particular se encaminara hacia la formación docente.

Este último fenómeno hace prever una acentuación de la crisis, porque los egresos del IPA e Institutos de Formación Docente -dadas las tendencias de la matrícula en la década de 1980- son inferiores a los requerimientos de reposición de retiros, sustitución de personal no profesional y cobertura de nuevos servicios, lo que es más grave por la ubicación de los mismos en localidades del interior a las que difícilmente se dirigirán los escasos profesores titulados.



Este artículo pretende describir algunos problemas relativos a la calificación de los requerimientos educativos, a partir de diagnósticos e investigaciones efectuadas en Uruguay.

Para ello es conveniente sintetizar los principales enfoques teóricos provenientes de la economía y de la sociología respecto al desarrollo científico y tecnológico, que representa al nuevo gran paradigma que define a la modernidad (sin perjuicio de señalar las discrepancias en estos enfoques ¹).

Es usual referirse a esta área del conocimiento con expresiones como "sociedad posmoderna", "sociedad robotizada" o "sociedad posindustrial" para conceptualizar el paso o transición a una nueva sociedad que no estará basada primariamente en la industrialización. Por el contrario, "lo que está sucediendo ahora es, con toda

probabilidad, más grande, más profundo y más importante que la Revolución Industrial. El momento actual representa nada menos que la segunda gran línea en la historia humana" ².

UN NUEVO ORDEN SOCIAL

Estaríamos en presencia de un nuevo orden social, cuyos elementos caracterizadores se distinguen por un crecimiento de las ocupaciones de servicios en desmedro de quienes producen bienes materiales. El obrero, trabajador dependiente en una fábrica o en un taller, no es el tipo de empleado más esencial. Por el contrario, son los trabajadores que ocupan posiciones especializadas en la producción de información y conocimiento -científicos, ingenie-

3.3

Formación universitaria y calificación educativa

ros en computación- quienes reemplazan a los industriales del antiguo sistema, convirtiéndose en los nuevos dirigentes controladores de la producción de información y conocimiento (lo que Daniel Bell denomina *control del conocimiento codificado*).

El advenimiento de una nueva clase dirigente, compuesta por técnicos altamente especializados, plantea ya un conflicto social con los grupos de empresarios o líderes políticos que dominan la economía y la sociedad de nuestros días. Como lo señala Gouldner³, una nueva lucha de clases y un nuevo sistema de clases está surgiendo lentamente en las naciones subdesarrolladas, en la ex URSS, y en el mundo del capitalismo tardío formado por América del Norte, Europa Occidental y Japón.

La situación descrita entraña -elemento que ha sido estudiado por varios autores- un conjunto de consecuencias para el análisis social.

Interesa remarcar especialmente dos:

1) La presencia de nuevos modelos de organización del trabajo, económica, social y política, que se constituyen por el desarrollo tecnológico mediante la aplicación de la ciencia, la técnica y la investigación.

2) Estos nuevos modelos de organización exigen una gran cantidad de conocimientos, calificación y especialización de los individuos, para asegurar un desarrollo tecnológico armónica y para abordar las exigencias de la modernidad.

TRABAJO MANUAL, TRABAJO INTELECTUAL

Desde la educación, muchas tendencias sociológicas han interpretado la extensión y ampliación del sistema educativo como la forma de dar respuesta a los nuevos requerimientos de calificación del modelo tecnológico. A pesar de ello, se plantea la discusión de si el sistema educativo garantiza o no la calidad suficiente de las calificaciones que imparte. Este elemento se revela como esencial en la perspectiva del nuevo paradigma: "el nivel de calificación de la población aparece como una clave para la modernización.

Nuestro enfoque lleva a entender que se está hablando de calificación en un sentido muy amplio, de la que se requiere para participar en un proceso permanente de innovación a varios niveles. O, si se prefiere, de la formación permanente que se requiere para ser miembro activo de una comunidad que no se modernizará si no logra convivir con el también permanente cambio, técnico y social. (...) En el futuro, las personas no calificadas, más que trabajadores mal pagos, serán marginales"⁴.

Por otra parte, se entiende que el desarrollo tecnológico supone un crecimiento homogéneo, uniforme, fuera de los grupos de presión o intereses de clases que marcan la diferencia entre el trabajo manual y el trabajo intelectual. Sin embargo, la realidad parece ser otra. La ampliación y especialización de los conocimientos se esconde bajo la dominación de las relaciones sociales, en tanto el con-

trol de los nuevos saberes pertenece a los grupos sociales y económicos dominantes. Se forma, entonces, en relación al progreso del conocimiento, un grupo de trabajadores con una importante calificación pero en funciones netas de trabajadores intelectuales.

Como contrapartida, existe una ausencia de necesidades de calificación para los trabajadores manuales. La ampliación de la formación técnica y profesional constituye, como lo marca Tanguy, una forma de "entretenimiento" de los jóvenes destinados al trabajo manual, disfrazando una educación a la que se concibe especializada, cuando lo que se hace es adiestramiento.

Las sociedades actuales están comprendidas dentro de un conflicto marcado por la polarización entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, donde la realización de tareas subalternas por parte del primero se alejan del trabajo intelectual caracterizado por amplios poderes en el control de la producción y por sus altos grados de jerarquización, lo cual cuestiona la posibilidad de una formación polivalente de los individuos, así como la afirmación que insiste en el aumento de la calificación promedio de las sociedades.

LA EDUCACION EN EL NUEVO ORDEN

La expansión económica que se generó a partir de la segunda guerra mundial favoreció la aparición de teorías sociológicas de la educación que priorizaban la contribución de la formación al desarrollo eco-

nómico, además de su importancia como mecanismo de movilidad y también de equiparación social. Por otro lado, se preconizaba la necesidad de medidas de ajuste -que aparentemente eran casi naturales- entre el sistema educativo y el mercado de trabajo, a través de una planificación que permitiera garantizar la formación adecuada con las calificaciones requeridas por los empleadores.

Sin embargo, este tipo de análisis quedó al descubierto -a pesar de la expansión del sistema educativo y de su relativa democratización- por una suerte de "desajustes" que, en términos de la llamada "revolución científica y tecnológica", plantea problemas en relación a la calificación y a la fuerza de trabajo:

a) Crecimiento desmesurado del desempleo, aún en los países centrales, con aumentos del trabajo improductivo y de la informalización de la economía. Reducción del trabajo en el sector primario y ampliación del personal afectado al secundario.

b) Brecha mayor entre las tareas de ejecución y las de concepción o intelectuales. Vale decir, presencia de un grupo restringido de trabajadores altamente calificados, junto a grupos de trabajadores sin ningún tipo de calificación ⁵.

c) En términos de clases sociales -y atendiendo a lo anteriormente señalado- formación de nuevas élites de poder, con tanto dominio como la clase económica tradicional. La estructura de clases se presenta simplificada, chocando con una concepción meritocrática de la movilidad social de las sociedades occidentales.

TRABAJADORES SOBREENUCADOS, SUBUTILIZADOS

Ante esta situación, es conveniente reflexionar sobre cómo se ven afectados los sistemas educativos, y cuáles son las principales líneas de argumentación.

Por un lado, existe una corriente de pensamiento que, en rigor, no lo considera demasiado importante: todo se reduce a cambios que tiendan a corregir el sistema educativo, a través de modificaciones formales (no de contenidos), por ejemplo mediante la ampliación de todo tipo de cursos y cursillos.

Junto a esta línea de pensamiento persisten las argumentaciones sobre el "vaciamiento de contenidos", "la crisis educativa", "la deficiente calidad de la educación", "el desajuste educación-trabajo".

Este problema se plantea desde los requerimientos y posibilidades educativas terciarias, al considerar el efecto de la expansión cuantitativa de la enseñanza superior en los países de la región y su relación con el mercado de trabajo.

Esto se expresa en un recorte de las oportunidades de empleo para los individuos educados. En este sentido, la función tradicional de la universidad como formadora de profesionales independientes ha sido sustituida por una realidad en la cual la Universidad habilita para ocupar puestos asalariados cuya obtención es fruto de una dura competencia, y que garantizan un status social e ingresos inferiores a los que las expectativas tradicionales divulgaban ⁶.

El fenómeno, según documentos de la CEPAL, ha sido considerado con tres tipos de enfoque. El primero plantea el problema de la inocupabilidad de los egresados, asegurando que los sistemas educativos se alejan cada vez más de las necesidades del sistema económico, proveyendo de recursos destinados a convertirse en mano de obra redundante.

El segundo alerta sobre el deterioro progresivo de los universitarios como consecuencia de ese desfase entre oferta y demanda de recursos humanos.

El tercero pone el acento en la contradicción que se genera en términos de la estructura social y económica, ya que "tradicionalmente la Universidad tuvo a su cargo la formación de élites y la socialización para posiciones que implican poder; actualmente esta función no podría ser cumplida por una universidad cuya matrícula se ha expandido no sólo en cantidad sino abarcando a grupos sociales de distinta posición jerárquica y que, además, selecciona a los egresados conforme a pautas meritocráticas, incompatibles con la preservación de las posiciones clave para los grupos que ya están instalados en ella" ⁷.

Sin embargo, en términos generales, el desajuste entre demanda y oferta no parece constituir un problema tan grave para los egresados universitarios. Dicho de otra manera, los egresados universitarios no constituyen el grupo más afectado por la segmentación y reducción del mercado de trabajo.

En este sentido, estas características están asociadas al fenómeno de la devaluación

educativa. Desde un punto de vista, esto significa que la oferta abundante de individuos educados determina que los empleadores requieran cada vez más años de estudio para acceder a puestos de trabajo donde la calificación exigida para el desempeño de los mismos no es real.

Existe, por tanto, un aumento artificial de la exigencia de años de estudio para acceso a puestos de trabajo, lo que determina que individuos con perfiles y credenciales educativas altas opten por puestos de trabajo que están por debajo de sus capacidades y formación. Lo relevante es una subutilización de las capacidades, como una nueva expresión de la expansión del sistema educativo en su relación con el mercado de trabajo.

CAMBIOS DE ORIENTACION

En otros trabajos hemos sostenido la hipótesis de que la expansión matricular universitaria configura cambios en la Universidad, en lo que se refiere a la distribución de los nuevos contingentes en las distintas disciplinas. Estos cambios estarían marcados por "señales" del mercado de trabajo, que implican algún tipo de ajuste de naturaleza racional⁸.

El análisis de la evolución matricular para el caso uruguayo permite comprobar⁹:

1) Las carreras consideradas como tradicionales -abogacía y medicina- han perdido notorio peso relativo. Resulta interesante que, aun cuando dicho descenso se ha producido con similar intensidad en ambos

sexos, la participación femenina ha aumentado notoriamente en ambos grupos de disciplinas (ciencias jurídicas y médicas).

2) Los corrimientos matriculares registrados no han seguido un patrón homogéneo, en tanto se han centrado fundamentalmente en las áreas de ingeniería -principalmente en computación-, de la contabilidad y de las ciencias sociales. Esta diversidad observada apunta parcialmente a que no sólo se han generado ajustes interdependientes entre la oferta y la demanda de recursos humanos, en virtud de un denominado proceso de modernización -el caso de las ciencias informáticas- sino que, a su vez, procesos de naturaleza política, la apertura democrática y la reapertura de áreas que estuvieron clausuradas durante el período de intervención, produjeron un vuelco hacia el área de las ciencias sociales, en particular la sociología.

3) Si bien estas mutaciones han cambiado significativamente la distribución de las carreras por áreas temáticas según sexo, sigue predominando relativamente, en el caso de las mujeres, una estructura temática tradicionalista. Ello sugiere como hipótesis que la valoración de la credencial educativa reviste impactos diferenciales según la percepción que se tenga del rol femenino en la Universidad. Aparentemente, el proceso de feminización se vincula inextricablemente con el desarrollo de visiones plurales sobre el valor de la educación universitaria.

4) Lo anteriormente resaltado podría indicar que la composición temática del estudiantado masculino presenta ciertas características que de-

notan vínculos más fluidos entre oferta y demanda de fuerzas de trabajo.

Comparando los incrementos intercensales¹⁰ registrados en diversas áreas temáticas con la situación del egresado reciente¹¹, se puede sostener que existe una relativa simetría, en ambos sexos, entre los conocimientos temáticos y los cambios acaecidos en el mercado laboral. Si bien esto podría indicar que la masificación no tiene consecuencias claramente disfuncionales sobre el mismo, no sólo se mantienen y consolidan discriminaciones temáticas por sexo, sino que a su vez el "asalto social femenino" a las carreras conceptualizadas como tradicionales (áreas jurídica y médica) se produce en un contexto de relativo decaimiento laboral de las mismas.

Por tanto, el estudiante -manteniendo constante una "vocación femenina por los servicios"- se inclina hacia carreras de relativo espectro ocupacional, lo cual registra las mutaciones tecnológicas acaecidas en las últimas décadas. El paradigma de tales mutaciones se refleja en los pesos porcentuales, ganados y perdidos respectivamente, por las ciencias básicas y las agrarias.

En América latina se conformaron tres modelos evolutivos en relación a la distribución de la población universitaria¹². Un primer modelo -corresponde a la primera etapa- concentra la población universitaria en carreras "tradicionales" (abogacía, medicina), con un considerable peso en el volumen total. Un segundo modelo aglutina aquellas carreras que registran un crecimiento impor-

PESOS RELATIVOS DE CARRERAS, AGRUPADAS SEGUN MODELOS UNIVERSITARIOS

Tipo de carrera	Censo de 1974	Censo de 1988
Tradicionales	54	36
Técnicas	37	39
Servicios	9	25

Fuente: Construido en base al II y IV censos de estudiantes universitarios del Uruguay, años 1974 y 1988 respectivamente.

tante -ubicado en muchos países en la década del 60- concomitantemente con la adopción de políticas económicas de tipo desarrollista. Son carreras de tipo técnico, que apuntan al desarrollo, la producción y la planificación, tales como agronomía, economía y ciencias básicas. El tercer período está marcado por la expansión de carreras semi-técnicas, básicamente de "apoyatura", orientadas al desempeño de servicios comunitarios y sociales. Incluimos aquí a las ciencias sociales, de la educación, servicio social, y disciplinas que son parte de una actividad profesional más amplia, por ejemplo las tecnologías médicas.

Comparando los dos últimos censos estudiantiles de 1974 y 1988, se observa en la Universidad uruguaya un proceso de expansión de las carreras de servicios -en cuanto al peso relativo de la matrícula- en detrimento de las carreras tradicionales. De una participación del 9% en 1974 pasaron a un 25%.

DESAJUSTE EDUCATIVO-LABORAL

El desarrollo de la matrícula universitaria en Uruguay no se aparta básicamente de la

evolución constatada en otros países de la región. Está pautada por una expansión del sector servicios, hecho asociado a la creciente participación femenina, tanto en general como particularmente en el sector, pero que no distorsiona la relación interior femenino/masculino, ya que las carreras que componen esta categoría siguen siendo predominantemente femeninas.

La expansión y distribución de la matrícula puede estar unida a un reordenamiento del mercado de trabajo, de tal manera que exista una congruencia entre expansión de determinado modelo con la creciente demanda, y por consiguiente inserción en el mercado de trabajo.

Si tomamos como indicador objetivo la característica de la ocupación de los egresados recientes (egresos de 1983, 1984 y 1985)¹³ en tres valores -no trabaja, trabaja en ocupaciones afines a su forma-

ción, trabaja en ocupaciones no afines a su formación- y lo correlacionamos con los tres modelos definidos anteriormente, podemos tener otra aproximación de la posible percepción, por parte del estudiante, en la elección de su carrera en función del grado de ocupación que ésta genera.

Aquellas carreras que componen el modelo Servicios son las que presentan el mayor grado de desocupación al momento de egreso (50,2%). Es posible, por lo tanto, que la elección de las carreras en este modelo, que presenta una gran expansión, se deba fundamentalmente a factores de tipo cultural y social más que a los económicos. No obstante, parecería haber una congruencia en el segundo modelo -que presenta los porcentajes menores en cuanto a desocupación de sus egresados (25,9%), y mayores en cuanto a sus ocupados en trabajos afines (40,7%), en relación al posible reordenamiento de las actividades económicas al que hacíamos referencia. Si tomamos en cuenta el factor económico -*ceteris paribus*-, es lógico pensar que haya un crecimiento importante de las carreras de este sector en los próximos años.

La necesidad de encontrar alternativas al sistema educativo, dejando de lado muchas

Tipo de carrera	Trabajo afin	Trabajo no afin	Total
Tradicionales	40.7	19.6	39.7
Técnicas	58.9	15.2	25.9
Servicios	23.6	26.2	50.2

Fuentes: Construido en base a datos de la Dirección General de Planeamiento Universitario.

concepciones dominantes hasta el momento, es reclamada también por los actores universitarios. Se considera esencial el logro de una educación más flexible, que atienda las circunstancias específicas del momento en su relacionamiento con las exigencias del mercado laboral. Para ello se propone, en general, medidas correctivas que acentúen la formación de tipo general, donde se integre los aspectos humanísticos, culturales y sociales con lo científico tecnológico.

ENCUESTA: INSUFICIENCIA E INADECUACION

Los decanos de las facultades de Veterinaria, Ciencias, Química, Derecho, del Instituto de Psicología (IPUR) y el representante de la Facultad de Arquitectura fueron entrevistados en relación a los siguientes aspectos:

1) formación de los egresados de Educación Secundaria que recibe la Universidad, y particularmente cada facultad;

2) problemas principales de la formación recibida en Secundaria, así como las áreas o materias específicas del nivel universitario donde se observan las mayores dificultades para los estudiantes que inician sus estudios;

3) organización curricular del bachillerato y las nuevas orientaciones y opciones a imprimir al Segundo Ciclo¹⁴.

Se utilizó como técnica de recolección de la información la entrevista dirigida, en base a una pauta de preguntas que incluye los distintos aspectos

solicitados por las autoridades de Educación Secundaria.

Por el número de decanos entrevistados y por el conjunto de aspectos analizados, el informe se presenta como parcial. No obstante, se perfilan algunas opiniones consensuales que difícilmente puedan sufrir variaciones con el agregado de nuevas consideraciones. Las mismas se refieren al proceso descrito como "descenso progresivo de la formación", cuyos aspectos esenciales son los siguientes:

-Problemas de expresión verbal y ordenamiento de frases.

-Problemas en la expresión escrita. Se observa un alto porcentaje de faltas ortográficas e incapacidad para redactar correctamente, y en consecuencia dificultades para transmitir información.

-Falta de formación en cultura general, cuya determinante principal es el poco hábito de lectura.

-Falta de conocimientos y aplicación sobre metodología y técnicas de estudio; dificultades para realizar lecturas analíticas de textos. Esto se comprueba en los problemas que tienen los estudiantes para adaptarse a una metodología de aprendizaje universitario, que difiere radicalmente con la práctica adquirida en Secundaria.

Estos elementos problemáticos de naturaleza general tienen su correlato -muchas veces de manera acentuada- según la prioridad que los entrevistados otorgan a los componentes de la formación secundaria o, de manera más focalizada, a los asociados a la enseñanza de algunas materias.

En relación a los componentes formativos, los decanos de Química y Ciencias mencionan la *"poca capacidad de los estudiantes para abordar un problema nuevo; se constata poca habilidad experimental"*. Lo determinante en este caso es la pasividad que, como característica más emergente, ha adoptado la enseñanza secundaria: *"Saben leer y repetir lo que se les enseña en forma pasiva; cuando se llega a la parte de experimentación en el laboratorio aparecen las dificultades; eso se nota mucho más en una facultad como la de Química"*. *"(...) la enseñanza técnica en química y física es algo formal con poca vinculación a la situación real, no ya de los profesionales, sino del área técnica con el medio. Así, muchos de los que ingresan a la Facultad de Química tienen poca noción de dónde entra la química en su vida diaria"*.

Relacionando varios de los elementos mencionados, parecería existir un deterioro en la formación, que se manifiesta en una inadecuada metodología pedagógica, por lo que al estudiante se le presentan dificultades para estructurar en forma organizada sus conocimientos y transmitirlos ulteriormente a otras personas.

Por otro lado, se observan problemas que se relacionan con la parte programática de las materias. El decano de Química expresa: *"El componente experimental es muy pobre en secundaria, no es suficiente. La enseñanza secundaria carece de rigor, se ha vuelto menos selectiva"*. Incluso se recurre a comparaciones con la historia educativa del país, para

clarificar la naturaleza del deterioro educativo de Secundaria: "El estudiante tiene una visión muy infantil de lo que es el estudio. Este mal no sé si se genera en Secundaria, pero hace 20 o 30 años el Instituto Vázquez Acevedo, por ejemplo, tenía un sistema riguroso de formación. Entonces la comprensión en dos años era de un 80%, por ende la Facultad tenía una vida más simple. Los estudiantes fueron expuestos previamente a un sistema estricto, aunque con cierto dejo de crueldad; esto desapareció en Secundaria".

Sólo en parte se considera que exista un problema en el nivel del profesorado de Secundaria, que se reconoce bajo: también son deficitarios, en cuanto a su tratamiento, los textos de estudio. Para algunos decanos, esto genera estilos de estudio simplistas y repetitivos.

El director del IPUR otorga importancia al concepto de pasividad. La pasividad que muestra el estudiante que proviene de Secundaria está relacionada con una falta de motivación, que constituye una visión instrumental del estudio. La consecuencia es la adopción de una estrategia del mínimo esfuerzo en el estudio, que simplemente está destinado a tratar de salvar el examen del curso.

PARA QUE EDUCAR

Más agudas son las apreciaciones del decano de Derecho, quien propone un cambio radical en la concepción que debe adoptar Secundaria en la formación de estudiantes. "Secundaria tiene que preparar culturalmente para la vida, cual-

quiera sea la orientación que luego se siga, así como los trabajos que realice en el futuro. Lo importante es que Secundaria no se preocupe tanto de si la gente va a ir o no a la Universidad, sino más bien de cuál es su función específica. En otros términos, no pretendo que Secundaria prepare para la Facultad de Derecho: pretendo que Secundaria prepare para la obtención de una base suficiente para la vida cultural de cada uno, que le permita -si le parece adecuado- ingresar luego a la Universidad".

Para el logro de estos objetivos se debe priorizar la enseñanza en algunas materias, lo que constituye el segundo aspecto al que se hacía referencia anteriormente. Para el decano de Derecho debe impulsarse una formación para la adquisición de conocimientos. Para ello, Secundaria "tiene que dar una base suficiente acerca de las materias básicas del conocimiento, que pueden ir variando según las épocas. Actualmente, una formación adecuada en biología y en física es muy importante desde el punto de vista de la influencia que estas materias tienen sobre la cultura general. Lo mismo que la matemática. No tanto porque después la vayan a necesitar en la Universidad, sino porque es importante desde el punto de vista de la cultura general.

"Otra materia o disciplina fundamental es el idioma nacional; las carencias de muchos de los estudiantes que ingresan a la Universidad son asombrosas. El estudio del idioma es deficiente, tanto para su aplicación oral como escrita. El idioma es un elemento primario en la cultura de un país;

por lo tanto se torna indispensable insistir en este aspecto.

"La otra materia básica es la filosofía, que trata de responder a las preguntas fundamentales de la vida: qué somos, para qué vivimos. Esto es dejado de lado muchas veces. Otra es la historia nacional: cada país tiene su propia identidad, y tampoco se conoce".

En el mismo sentido, aunque de manera más específica, se plantean problemas en otras materias. Por ejemplo, en Arquitectura se aprecian carencias importantes en el área de geometría descriptiva, que es específica en la formación del arquitecto para el manejo del espacio. La dificultad estriba en que "actualmente se incluye geometría descriptiva en el mismo programa de la materia matemática, cuando antes estaban separadas. A esto se suma que generalmente no se cumple con la totalidad del programa, quedando precisamente esta geometría descriptiva sin ser estudiada. Un problema adicional que tal vez explique el fenómeno está constituido por las carencias enormes en la formación de docentes en esta disciplina específica".

Por razones similares es deficitaria la formación en historia, "porque los estudiantes tienen un sólo curso de historia universal que va desde el paleolítico hasta nuestros días. Antes, en el preparatorio, esto se daba en dos cursos anuales con seis horas cada uno; ahora se concentra en uno solo con cinco horas".

Por su parte, el decano de Química manifiesta que la materia donde se notan más dificultades es física, pero "no

porque los muchachos tengan una preparación en Secundaria inferior a la que tienen en química o matemática. Física es el filtro o el punto de apoyo para el paso de las materias no químicas a las químicas. Entonces es el curso introductorio a la formación química-experimental de ver las cosas, y de eso no han tenido formación previa. Debe formarse más en la observación de fenómenos y el pensamiento sobre ellos. En matemática todavía se les da información; en física se les empieza a reclamar una cierta capacidad para sacar sus propias conclusiones. A la Facultad de Química se entra por el curso de física, que representa el cambio de paradigma entre la enseñanza recibida en Secundaria -información-, y la Universitaria, donde se necesita capacidad para abordar situaciones novedosas”.

UNA ESTRUCTURA OBSOLETA

En lo referente a la estructura organizativa de Secundaria en base a la diversificación en orientaciones y opciones, las opiniones -con algunos matices- aparecen divididas.

Las opiniones que consideran inadecuada la actual estructura de Secundaria destacan:

1. Se debe erradicar una estructura que tiende a la profesionalización. *“Heredamos una estructura que viene de tiempos en que la Universidad sacaba hace tiempo que las viejas profesiones se han ido desdibujando. En principio, si en Secundaria se pudiera hacer una cosa que tuviera menos la ambi-*

ción de condicionar los egresos (por ejemplo, que el estudiante al que le gusta el dibujo tiene que terminar en Arquitectura), se facilitaría la enseñanza a nivel universitario”.

Desde el ángulo de la Universidad, se tendría que aceptar un rango amplio de entrada a las distintas facultades, dado el abanico amplio de salidas -aunque condicionadas por opciones- que presenta Secundaria.

2. Apoyándose en el mismo fundamento del punto anterior, algunos decanos plantean lo inadecuado de la diversificación de opciones. Lo correcto es formar núcleos básicos (por ejemplo humanísticos, biológico-científicos) que permitan una mayor libertad de elección.

3. La estructura de Secundaria es problemática porque no se centra en las necesidades de los actores que la componen. En este sentido deberían atenderse: a) las expectativas del estudiante; b) las expectativas laborales; c) el examen de la capacidad de absorción del mercado laboral.

La no consideración de estos elementos implica la adopción de estructuras inamovibles. Por ejemplo, el director del IPUR cree conveniente *“abrir una perspectiva hacia la psicología. (...) La única referencia que tiene el estudiante de Secundaria -que constituye una concepción del siglo pasado- es la parte de psicología que está contenida en el programa de la materia Filosofía”.*

Otro inconveniente de la estructura, siempre desde la perspectiva del actor, se refiere a que el estudiante no está preparado a los quince años para

tomar una decisión y elegir una orientación. *“Esto equivale a desconocer los momentos evolutivos de la adolescencia”.*

Una perspectiva diferente establece la prioridad en la función y objetivos de la Enseñanza Secundaria, sin pronunciarse sobre la estructura organizativa de los currícula. Secundaria no debe cumplir la función de preparar para la Universidad, este es el aspecto principal. Como opina el decano de Derecho, *“si es para dar ayuda y posibilidades de estudio culturalmente más adecuadas, que se aumenten las orientaciones. Lo importante es lograr una formación cultural y de conocimientos incluidas las materias básicas, que son fundamentales para que la persona encare su propia vida, para que se ubique en el país donde estamos viviendo”.*

Por último, opiniones que confieren importancia a la formación y a la adecuación de los puntos generales referidos con anterioridad. En este sentido, *“la diversificación en el último año es correcta, en tanto se puede corregir los aspectos mencionados (incentivar la cultura general, adecuar planes de historia y de geometría descriptiva). Muchas veces, la formación no puede recuperarse en la carrera. Una mala base en Secundaria puede hacer retardar mucho en lo que es específico del arquitecto”.*

NOTAS

¹ En *“El tao en la física”*, J. Kapra propone sustituir el principio de causalidad, propio de occi-

dente y las ideas racionalistas, por el concepto de sentido y armonía de los opuestos.

² Toffler, A. "El shock del futuro". Barcelona, 1982.

³ Gouldner, Alvin. "El futuro de los intelectuales y el ascenso de la nueva clase". Alianza Universidad, Madrid, 1980.

⁴ Arocena, Rodrigo. "¿Cuál modernización?, ¿cuáles desafíos?". En "Universidad, los desafíos de la modernización", J. Landinelli, coord. Universidad de la República, Instituto de Ciencia Política, 1991.

⁵ En algunos sectores en Argentina (electrónica, telecomunicaciones, etcétera) "se afianzarían, en materia de calificación, un mayor peso del personal administrativo y operarios no calificados. Como contrapartida, disminuiría la participación en el nivel de adaptación tecnológica y de operarios

calificados". "Implicancias educativas de la transformación de las calificaciones ocupacionales. Abordaje teórico conceptual". Graciela Riquelme, Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires, 1991.

⁶ Tedesco, Juan C. "Conceptos de sociología de la educación". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, 1980.

⁷ "Desarrollo y Educación en América latina". Síntesis general, volumen 3. UNESCO-CEPAL-PNUD. Impreso en CEPAL. Buenos Aires, noviembre de 1981.

⁸ Opertti, Renato, y Villagrán, Alberto. "Los estudiantes que trabajan: una curva ascendente". En Gaceta Universitaria, N°3, 1989.

⁹ Muchas de las siguientes consideraciones fueron presentadas en la ponencia "Análisis de la masificación universitaria", en el Congreso Latinoamericano de So-

ciología, ALAS. Diconca, B.; Buschiazzo, O.; Opertti, R. y Villagrán, A. Montevideo, 1987.

¹⁰ Hace referencia a los censos estudiantiles registrados en la Universidad de la República, años 1960, 1968, 1974 y 1988.

¹¹ Léméz, Rodolfo. "Perfil del egresado universitario. Generación 1986". Universidad de la República, Dirección General de Planeamiento, Instituto de Ciencias Sociales, 1987.

¹² CEPAL-UNESCO-PNUD, op. cit.

¹³ Universidad de la República. Dirección General de Planeamiento, 1987.

¹⁴ Documento elaborado por la Dirección General de Planeamiento de la Universidad de la República, a pedido del CODICEN. Las entrevistas y su análisis fueron realizados por Alberto Villagrán, setiembre-octubre de 1991.

- Derechos civiles y políticos

- Derechos económicos, sociales y culturales

- Derechos ecológicos

- Desarrollo humano

- Obligaciones internacionales

Desde su fundación, **Serpaj - Uruguay** siente la necesidad de registrar y difundir información sobre el estado de los derechos humanos en el país. Entiende que es una vía para ponderar el grado de respeto a la dignidad humana que practica nuestra sociedad, y así percibir la distancia recorrida y los desafíos que restan.

Anhelamos que este informe contribuya a impulsar el trabajo de quienes se sienten comprometidos en esta causa.



**SERVICIO
PAZ Y JUSTICIA**

- Derechos civiles y políticos
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derechos ecológicos
- Derecho a la educación

Desde su fundación, SERPAJ-URUGUAY siente la necesidad de registrar y difundir información sobre el estado de los derechos humanos en el país. Entiende que es una vía para ponderar cual es el respeto a la dignidad humana que practica esta sociedad, y así percibir la distancia recorrida y los desafíos que restan. Anhelamos que este informe contribuya a impulsar el trabajo de los que se sienten comprometidos en esta causa.



**PUBLICACION DEL
SERVICIO PAZ Y JUSTICIA**
Joaquín Requena 1642
C.P. 11.200 - Montevideo - Uruguay
Tel. 48 53 01 - 48 47 70
Fax: (598.2) 48 57 01