

SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION
DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

ST/RS/Lat/am.18/
Doc. CES.7
Documento de referencia N° 7

Organizado conjuntamente por la
Dirección de Asuntos Sociales, la
Dirección de Operaciones de Asis-
tencia Técnica de las Naciones
Unidas y la Comisión Económica
para América Latina.

Santiago de Chile, junio de 1964



ESTADO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

documento preparado por la
División de Asuntos Sociales
de la Comisión Económica
para América Latina

NACIONES UNIDAS



INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
I. ANTECEDENTES	1
1. Panorama General	1
2. Planificación para el Desarrollo Económico y Social ...	7
II. PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE DC EN EXISTENCIA	9
1. Introducción	9
2. Salud	9
a) Programa de Salud Pública Rural (PSPR)	10
b) Organización de Educación y Acción Sanitarias de Colonia (ODEAS)	11
c) Conclusión	12
3. Extensión agrícola	13
a) Instituto Nacional de Colonización (INC)	13
b) Otras Acciones Promocionales	14
4. Educación	15
a) Educación Rural en "La Mina"	15
b) Universidad de la República	15
c) Misiones Socio-Pedagógicas	16
5. Vivienda	17
a) Comisión Nacional para Damnificados	17
b) Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) .	18
c) Asociación de Comisiones de Fomento Vecinales	19
6. Servicio Social	20
a) Escuela de Servicio Social del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social	20
b) Escuela de Servicio Social de la Universidad de la República	21
c) Existe, además, la Escuela de Servicio Social del Uruguay	21
d) Centros de Práctica en DC de las Escuelas de Servicio Social	21
III. COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL	23
IV. SUMARIO DE LAS TENDENCIAS EN DC	25
Anexo I	27
Anexo II	29
Anexo III	31

[The text in this block is extremely faint and illegible, appearing as a series of horizontal lines of noise and dots.]

ESTADO Y TENDENCIAS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL URUGUAY

PREFACIO

La presente monografía forma parte de una serie correspondiente a diez países sudamericanos - Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay - adelantadas por consultores de las Naciones Unidas, basadas en la información recogida sobre el terreno y proporcionada por altos funcionarios de gobierno, economistas, sociólogos, personal administrativo y otros contactos con profundos conocimientos de los programas y actividades de desarrollo de la comunidad en sus respectivos países.

Constituye además parte integrante de los trabajos preparatorios del Seminario Regional Latinoamericano sobre El Papel del "Desarrollo de la Comunidad" en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, organizado conjuntamente por la Dirección de Asuntos Sociales, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina que se realizará en Santiago, Chile, en junio de 1964.

Finalmente, queremos destacar que este trabajo propone sólo una aproximación inicial al inventario de los programas y actividades con elementos de desarrollo comunal más significativos que existen al presente en el país, seguidos de un análisis objetivo sobre sus características y tendencias particularmente referidas a la contribución tanto real como potencial de las mismas a la aceleración del desarrollo económico y social.

I. ANTECEDENTES

1. Panorama General

La República Oriental del Uruguay (186 926 km²; 2 592 600 habitantes ^{1/} densidad 13.7 habitantes por kilómetro; crecimiento de la población 1.3 por ciento anual, una de las tasas más bajas de América), hizo "un esfuerzo considerable de progreso durante la primera mitad de este siglo" ^{2/}

^{1/} De acuerdo al recuento de los datos del IV Censo General de la Población y el II de Vivienda que se efectuó en octubre de 1963. Estos resultados indican que el país es uno de los que representan más acentuada macrocefalia capitalina en el mundo. Véase más adelante y el Anexo I.

^{2/} Véase: "Estudio Económico del Uruguay - Evolución y Perspectivas", CIDE, Uruguay, 1963.

La mayor parte de la población descende principalmente de españoles e italianos. Los grupos indígenas se encuentran en la actualidad totalmente extinguidos. Desde la década del 20 del siglo presente, ha habido aportes inmigratorios apreciables de Europa Central y el Cercano Oriente.

La estratificación social del Uruguay sólo puede estimarse en base a los intentos de los expertos en ciencias sociales de elaborar una tipología en tres estratos: a) Grandes propietarios rurales, grandes comerciantes e industriales, altos funcionarios, etc.: 5 por ciento; b) estrato medio: profesionales, empleados, funcionarios, etc.: de 60 a 70 por ciento; c) estrato bajo: trabajadores rurales, urbanos, clases pasivas bajas incluyendo la población de nivel de infraconsumo: de 25 a 35 por ciento.^{3/}

La falta de estadísticas adecuadas ha incidido sobre la autenticidad de los indicadores tomados - a nivel de consumo, ingreso, difusión de los servicios sociales y educativos, grado de urbanización, etc., - y confieren un carácter muy incierto a las cifras mencionadas en los intentos de elaboración de una tipología - que refleje con cierta aproximación la estructura social del país.

Sin embargo, podemos tomar algunas precisiones sobre este aspecto según ciertos estudios recientes. Siendo difícil de definir la clase social propiamente dicha estadísticamente, se ha intentado aproximarse a una determinación a través de la estructura socio-profesional. Del informe de los Equipos del Bien Común "La Familia en Montevideo" (1958) que abarcó la capital de la República se puede citar los siguientes datos referentes a la situación del jefe de familia:

	<u>Porcientos</u>		<u>Porcientos</u>
Familias obreras	30.5		
Familias de empleados	26.6 ...	empleados públicos	11.4
		empleados privados	15.2
Fam. de intelectuales	5.7		
Fam. de empresarios	7.1		
Familia de pasivos	14.9		
Familia de varios	15.0		

Es de notar que entre las familias obreras y las familias de pequeños empleados (5 por ciento) se suman unos 35.5 por ciento, es decir, más de la tercera parte del total.

En cuanto al medio rural, nos remitimos a la Encuesta Rural del Centro Latinoamericano de Economía Humana y CINAM (1962/63) - (Ver Cuadro 1).

3/ Véase: Detrás de la Ciudad, Chiarino y Saralegui - 1944.
Sociología Rural Nacional. A. Solari - 1958-1956.
Sociología Rural. D. Vidart, 1960. Sociología Uruguaya y Clases Sociales en el Uruguay - Carlos M. Rama (Este autor disiente con las cifras transcriptas). Sociología Nacional Isaac Ganón.

Uruguay suele ser visto desde el exterior, como un país pequeño, política y socialmente estable y con un desarrollo económico en proceso de estancamiento.

Cuadro 1

CATEGORIA SOCIO-PROFESIONAL DEL JEFE DE FAMILIA

Población dispersa	Familias		N° personas	Reduc. las del rubro Sec.		
	Titulares	Residentes		Familias	Personas	Porcientos
Patrones						
Muy grandes	760	30	50	30	30	-
Grandes	5 230	3 110	15 200	3 110	3 110	0.7
Medianos	22 200	17 750	77 800	17 200	56 950	12.8
Chicos	29 000	29 000	125 900	27 200	114 400	25.7
Muy chicos	13 200	13 000	56 300	9 000	35 850	8.1
	<u>70 390</u>	<u>63 090</u>	<u>275 300</u>	<u>56 990</u>	<u>210 340</u>	<u>47.3</u>

Asalariados	N° de familias	N° de personas	Porcientos
Administrados	1 000	4 000	0.9
Capataces	8 000	28 500	6.4
Puesteros	1 500	7 900	1.8
Peones en general	24 000	94 000	21.1
Servicio doméstico	3 000	7 000	1.6

Otras profesiones

Ocupaciones no agropecuarias	111 000	49 000	11.0
Jubilados y Pens.	6 500	21 000	4.7
Desocupados	2 300	8 900	2.0
Otros	4 000	10 400	2.3
Sin dato	700	3 800	-

Población Nucleada

Patrones rurales chicos	650	3 000
Capataces y encargados	650	3 500
Peones en general	4 600	23 000
Categorías no agropecuarias	800	3 000
Jubilados y Pensionados	1 000	2 500
Desocupados	<u>800</u>	<u>5 000</u>
	8 500	40 000

Totales - Población Nucleada / Dispersa

	Número de familias	Número de personas
Capataces y encargados	8 650	32 000
Peones o puesteros	30 100	124 900
Jubilados y Pensionados	7 500	23 500
Desocupados	3 100	13 900

La historia del país en los últimos cincuenta años no ha sido ciertamente accidentada, transcurriendo en un ambiente político y social sin mayores conflictos ideológicos. Salvo algunos episodios esporádicos de cambios y transferencias en el Poder Ejecutivo, sin tener en cuenta las normas constitucionales vigentes. Da la medida de un pueblo en formación que ha ido superando etapas y que en base a su experiencia en logros y frustraciones ha tratado de estabilizar sus instituciones dentro de una marca de democracia y libertad.

Pero no todo son bendiciones en este estado apacible de tranquilidad. La información recogida a través de entidades públicas y privadas, parecería apuntar hacia un sentimiento de culpabilidad colectiva en lo que se refiere al desarrollo económico y social estacionario existente al presente.

El desarrollo global del país, carente de riquezas naturales de importancia y de yacimientos de minerales de explotación económica, con un sistema económico de base agropecuaria y una industria incipiente que está en proceso de deterioro, se encuentra estancado.

El bienestar general aumentó hasta 1950. Concretamente en 1963, hay menos bienes y servicios que en 1951: en 1951 el país tenía bienes por valor de \$ 7 255 por persona y en 1961 \$ 6 000 por persona. (Los precios han sido uniformemente calculados conforme a los vigentes en 1961).

La interrogante que se plantea es si este fenómeno de la última década constituye un hecho circunstancial o se trata de un síntoma indicativo de que el país estaría en vías de agotar sus posibilidades de crecimiento dentro de sus actuales estructuras.

Antes de 1930, el Uruguay asentó su prosperidad en una "excepcional relación entre sus recursos agropecuarios y su población, lo cual le permitió capitalizarse fuertemente", con población creciente por aumento vegetativo y fuerte inmigración y exportaciones en auge. La crisis del 30 llevó al país a substituir artículos importados por nacionales, impulsando el trabajo.

"La política proteccionista del Estado y la guerra europea fortalecieron el crecimiento de la economía hacia adentro"; las guerras aumentaron los precios de las materias primas.

El proteccionismo y la sustitución de importaciones desarrollaron una incipiente industria.

En la década del 50, el país se enfrentó a dos fenómenos nuevos: a) estancamiento del sector agropecuario; y b) disminución de la oferta industrial por agotamiento de la sustitución de importaciones y porque la pequeñez del mercado interno impidió substituir otras líneas de productos.

/Este lento

Este lento crecimiento de los bienes producidos, 4/ se enfrentó con las aspiraciones sociales de una mayor población, y las demandas generales por una política social que buscó distribuir mejor el ingreso nacional.

De este desajuste derivaron la inflación de precios y las devaluaciones cambiarias mutuamente encadenadas.

En cuanto a la población activa y las clases pasivas indica la CIDE "que la tasa de ocupación global (36,5 por ciento) medida en términos de personas ocupadas con respecto a la población total, ha permanecido constante desde 1955 a 1961. Pero ello no significa que la tasa de desempleo (que surgiría de comparar la cantidad de personas sin ocupación con la fuerza de trabajo) haya disminuido o haya permanecido constante. Por el contrario, existen razones que hacen suponer que ésta ha de haber aumentado.

El Estado ha desempeñado en el Uruguay el mismo papel de refugio de la mano de obra ociosa que se ha visto repetidamente manifestado en otros países de América Latina. 5/

En la distribución del ingreso, como lo indica el diagnóstico de la CIDE "el Uruguay parece haber cumplido en las metas históricas de su desarrollo el doble propósito de crecer y, al mismo tiempo, distribuir el ingreso con bastante equidad". Al menos tal ocurre con el urbano: el rural ha sido objeto de otros estudios. 6/

Aunque por el momento no existen cifras concretas, se señala que entre un 15 y un 20 por ciento de la población vive en forma socialmente inaceptable. 7/

Al lado de ventajas (bajo índice de analfabetos, extensa seguridad social y elevación paulatina de salarios) existen también inconvenientes, agudizados especialmente en la última década (alzas, inflación, agotamiento de las oportunidades de trabajo y saturación de las Cajas de Previsión), que hacen difíciles las perspectivas y obligan más a luchar por conseguir una parte de la riqueza en existencia que por aumentar su cantidad y calidad.

4/ Progresiva lentitud en el crecimiento del producto bruto interno. Desde 1935 hasta 1955 la tasa (anual acumulativa) de crecimiento, fue de 3,1 por ciento; desde 1955 hasta 1961, 0,6 por ciento.

5/ Desde 1955 hasta 1961, el sector público absorbió 27 400 personas y el sector privado 39 000. Con relación a la población ocupada, los funcionarios oficiales eran el 19,5 por ciento en 1955, y el 21,1 por ciento en 1961; los jubilados en el mismo período pasaron del 23,1 al 30,2 por ciento de la población que trabaja.

6/ Véase Interpretación del Uruguay Rural, Centro Latinoamericano de Economía Humana, CINAM, Montevideo, octubre 1963.

7/ "Estudio Interpretación del Uruguay", Evolución y Perspectivas, op.cit.

Montevideo, con su puerto natural y su calidad de capital centraliza prácticamente todas las actividades humanas. Las estructuras viales y ferroviarias adoptan un esquema radial partiendo desde Montevideo, en abanico hacia el interior del país, siendo escasos los trazados transversales. Por razones de ser mercado de materia prima y mercado consumidor de productos facturados, Montevideo agrupa la mayoría de las industrias. Además, controla la vida comercial, bancaria y financiera. En la actividad cultural, la Universidad de la República tiene su sede en la capital, cuenta con numerosa concurrencia de estudiantes provenientes del interior del país, quienes, al finalizar sus estudios, muchos se radican definitivamente. La población de Montevideo, asciende a 1 203 700 habitantes, (49 por ciento del total del país). (Ver cuadro 2.)

Cuadro 2

Población total	2 592 600
Hombres	1 300 900
Mujeres	1 300 900
Montevideo - Total	1 203 700
Hombres	576 600
Mujeres	627 100
Interior - Total	1 388 900
Hombres	715 100
Mujeres	669 000
Interior Urbano - Total	928 300
Hombres	453 100
Mujeres	475 200
Interior Rural - Total	460 600
Hombres	262 000
Mujeres	198 600

/El éxodo

El éxodo rural hacia la gran metrópolis es particularmente intenso en el Uruguay, dada la falta de oportunidad de trabajo en el interior del país, presentando así un caso patente de macrocefalismo urbano.

En la administración pública, notamos que existe una excesiva autonomía sectorial por parte de los organismos descentralizados, incluso los ministerios, haciéndose sumamente difícil toda labor de coordinación de trabajos. Como consecuencia lógica encontramos que existe una serie de labores paralelas disconexas que significan pérdida de esfuerzos. En la administración regional, en cambio, notamos una excesiva autonomía de los gobiernos departamentales, pero una carencia de entidades a nivel de los poblados (comunas) que permitan una mayor intervención de los habitantes locales en los asuntos de su interés.

Como síntesis de los problemas se afirma que el proceso no es de circunstancias, sino de estructura y por lo tanto "ha de continuar operando en lo futuro, a menos que sus causas de fondos sean reconocidas." 8/

Si el país en su conjunto no realizara esta tarea, debería llegarse al convencimiento de que el Uruguay, que ha alcanzado a un ingreso de nivel prácticamente segundo en magnitud en América Latina, y a un esquema de Justicia distributiva que parece ser el más avanzado del área, no podría seguir desarrollándose. Habría pues, agotado sus posibilidades de desarrollo económico y social y, con ello, debería resignarse a que la distancia entre las expectativas y las disponibilidades reales de bienestar de la comunidad se ampliaran cada vez más. Como conclusión a los problemas básicos de la economía del país, la CIDE señala: "debería, pues, decidirse entre dos alternativas: la sola adopción de medidas promocionales, o bien la ejecución de cambios estructurales".

2. Planificación para el Desarrollo Económico y Social

Frente a lo expresado en el párrafo anterior, se iniciaron en el país, a partir de 1960, el establecimiento de las bases tendientes al montaje de un proceso de planificación. El CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) fue creado como organismo central de coordinación y preparación técnica de todo proceso. Su énfasis especial es en señalar que el país aspira montar un proceso de planificación y no simplemente formular un plan. Los trabajos se aceleran a comienzos de 1962, con la ayuda de un grupo Asesor establecido en el país por el Comité de Coordinación OEA-BID-CEPAL.

Las primeras tareas que se encararon consistieron en elaborar información básica, carente en el país. En base a ésta se formuló un diagnóstico a nivel económico general, publicado en julio de 1963.

8/ Véase "Estudio Económico del Uruguay - Evolución y Perspectivas, op.cit.

En realidad, el documento es más que un diagnóstico, pues a él se agrega una nómina de proyectos de inversión; una identificación de los estímulos y obstáculos al desarrollo; la proyección de los requerimientos de ahorro externo en el próximo decenio; y una nómina de puntos de decisión política para encaminar el proceso de planificación, siendo los fines arribar a un plan que sirva de agente catalizador de las diferentes voluntades y ansias de progreso enfocadas hacia objetivos nacionales realmente deseados por la colectividad nacional. En tal sentido, la CIDE se manifestó sumamente interesada en prestar su asesoramiento a la iniciación de un Programa Nacional de DC que pudiera servir de instrumento de implementación al futuro plan de desarrollo económico y social del país, que se encuentra en proceso de elaboración.

II. PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE DC EN EXISTENCIA

1. Introducción

En el Uruguay no existen en la actualidad numerosas experiencias en desarrollo comunal, sino más bien actividades aisladas y centradas alrededor de la metodología de distintas disciplinas profesionales. Asistentes Sociales, Arquitectos, Extensionistas agrícolas, Médicos, Educadores rurales, etc., que trabajan con las comunidades, lo hacen con el enfoque especializado de su profesión. Así, podemos citar a las campañas antituberculosa, antipoliomielítica, contra el quiste-hidático, a las misiones sociopedagógicas, los movimientos de Educación Fundamental, a los acercamientos de Servicios por Asistentes Sociales y algunos intentos de solución de viviendas en deterioro, etc.

Todas estas diferentes maneras de ayudar a la gente y mejorar su nivel de vida, han servido de base para intervenir en busca del bienestar de los grupos marginales de la población, mediante actividades con algunos elementos de desarrollo de la comunidad, que a través de los programas y servicios del sector público y privado llegan a las colectividades urbanas y rurales.

Sin embargo, en algunas áreas, las actividades antes citadas, se ven frecuentemente interrumpidas por las lluvias y el mal estado de los caminos, perjudicando así la correcta prestación de los servicios.

El apoyo gubernamental a las actividades de DC ha sido casi nulo en el pasado. Pero una conciencia va surgiendo a los niveles más altos de las entidades gubernamentales de que el desarrollo en conjunto del país no será posible en tanto la gente de sus comunidades participen con confianza, decisión y dinamismo sintiéndose usufructuarios del mismo, mediante sus esfuerzos deliberados y concientes, puestos para el logro de ese desarrollo.

2. Salud

Los problemas de Uruguay en materia de salud son, tal vez, los menos graves de América Latina. Sin embargo, hay importantes diferencias en las distintas zonas del país y en la década del 50 parecen haberse estabilizado las condiciones.

De los datos mínimos necesarios para conocer las condiciones de salud de la población (enfermedad, invalidez, muerte), la mortalidad es el que se conoce con mayor precisión. 9/

9/ Se calculan para el país 7.8 defunciones por cada mil habitantes. Esta tasa de mortalidad general puede considerarse "relativamente baja" si se compara con el resto de los países americanos. La expectativa de vida al nacer de 60 a 68 años, la mortalidad infantil de 1951 a 1961 ha oscilado alrededor del 51 por mil.

En resumen, se estima que, de acuerdo al nivel de vida en el país y al gasto en salud 10/ podría esperarse tasas más bajas de mortalidad y morbilidad. Con la tendencia que se manifiesta en la coordinación de recursos tanto públicos como privados, su mejor distribución y administración, y el paulatino incremento de las acciones preventivas y de promoción de la salud, se podría conseguir una efectiva modificación de estos riesgos. Como lo señala la CIDE, "todo esto deberá estar coordinado con la acción de planificación en los demás sectores sociales, (educación, vivienda, agua y servicios sanitarios, desarrollo de la comunidad) con los cuales la salud tiene una estrecha interdependencia".

El servicio público se presta a través de una estructura departamental empezando por las policlínicas rodantes, pasando por las policlínicas de primera, los Centros Auxiliares, hasta los hospitales departamentales. En la Capital de la República se localizan las Clínicas y Hospitales especializados.

a) Programa de Salud Pública Rural (PSPR)

En los años 1952-53 el Uruguay solicitó asistencia técnica a la OMS/OSP y colaboración de la UNICEF para desarrollar un programa de salud pública en sus áreas rurales.

El PSPR comenzó a operar a fines de 1955 con la finalidad de abordar el medio rural de una manera racional, científica y metódica. El propósito fundamental en su iniciación fue no descuidar el interior del país, sobre el cual había una gran inquietud en lo que se refiere a los aspectos de salud, pero cuyos problemas eran desconocidos, no teniéndose una estimación clara de su naturaleza y extensión.

Cubierta esta etapa de investigación y análisis, en la actualidad el PSPR desarrolla servicios de salud pública, no sólo en los aspectos de prevención de enfermedades, control periódico de la embarazada y al niño sano y saneamiento ambiental, sino que mirando otras áreas de acción más general, más integral, se ha ocupado de iniciar algunas experiencias en desarrollo de la comunidad a través de los servicios que presta en las zonas rurales y suburbanas de su área de operaciones; cinco departamentos del norte del país, Rivera, Artigas, Salto, Tacuarembó y Durazno.

En un intento de planificación integral, el PSPR ha promovido la coordinación a nivel nacional y local con los Consejos Departamentales, Obras Sanitarias del Estado, Instituto Geológico y el Consejo Central de Asignaciones Familiares para incrementar una intervención más activa de los distintos organismos en la labor de planificación y ejecución de los

10/ El gasto en salud se estima que alcanza a la cifra de \$ 1.000 millones (pesos uruguayos), o sea, aproximadamente el 6 por ciento del Producto Bruto Interno. (CIDE).

proyectos, mediante la conjunción efectiva de esfuerzos técnicos, financieros y de personal. Otra característica del PSPR es que está siendo desarrollado con los recursos del país en su gran mayoría y con el aporte material de UNICEF en equipos para clínicas materno-infantiles, rurales y suburbanas, no para dotarlas completamente sino en sus elementos básicos. UNICEF también proporcionó vehículos y equipos para saneamiento ambiental destinado a dos actividades esenciales; obtención de agua potable y fabricación de letrinas sanitarias en el medio rural. Para el adiestramiento del personal se contó con el asesoramiento técnico de la OMS que ha enviado al país tres Consultores; médico experto en Administración y en Salud Pública, una nurse sanitaria y un ingeniero sanitario. La OSP ha proporcionado un número apreciable de becas para personal sanitario clave. El personal auxiliar en enfermería, visitadoras e inspectores de saneamiento ambiental fue y sigue siendo preparado localmente mediante cursos prácticos evitando toda preparación superflua.

Finalmente, los recursos aportados al PSPR fueron perfeccionándose a la medida de las necesidades. Se trata en lo posible, no de crear una superestructura, sino de tomar como base al Ministerio de Salud Pública (personal y servicios) promoviendo una coordinación lo más estrecha posible con todas las entidades que tienen que ver con la salud en el país.

b) Organización de Educación y Acción Sanitarias de Colonia (ODEAS)

Durante los años 1958-59, impulsados por la convicción de que el Uruguay necesitaba un movimiento multifuncional de desarrollo de la comunidad urbana y rural, se organizó el primer grupo de trabajo de DC en Colonia, integrado por ciudadanos representantes de las fuerzas vivas de la comunidad.

El grupo de carácter interdisciplinario, privado y gubernamental, actuó como un cuerpo catalizador de la iniciativa de la propia comunidad. De ese grupo se formó el Comité Regional de Desarrollo Comunal que planificó y colaboró en la organización, desarrollo y evaluación del Programa de acción, previo estudio socio-económico de las comunidades seleccionadas.

En apretada síntesis, el proyecto de desarrollo de la comunidad incluye un proceso de reconstrucción y acción orientada al desarrollo global fundamentalmente humanista para una región que carece de esfuerzos comunales organizados para ayudar y estimular la participación consciente de sus propios problemas.

Hipótesis de Trabajo

i) El país ofrece oportunidades para un mejoramiento sustancial en materia de desarrollo de la comunidad y puede recibir un mínimo de ayuda del exterior.

ii) Si existe conocimiento y apreciación de esas oportunidades junto a asistencia técnica adecuada, los organismos, grupos o individuos de la localidad desplegarán las actividades necesarias para transformar ese potencial en realidad.

Es de notar que: el movimiento se realiza a través de una organización cívica privada cuyos miembros trabajan honorariamente en un intento mancomunado para demostrar al Gobierno y al pueblo que el DC, basado en necesidades realmente sentidas, puede tener resultados concretos y fructíferos.

Se trabajó en el área rural de San Pedro, Colonia y zonas urbanas del mismo, intentando elaborar diversos procedimientos y normas para testarles en la práctica. Hubo asimismo, intentos de extensión de los trabajos a otras áreas con miras a cubrir la mayor parte del territorio nacional.

Trabajos realizados desde 1958 hasta la fecha

En el barrio de los Nogales, con la ayuda de organismos locales y nacionales, los pobladores unidos construyen calles y carreteras, instalaciones de agua potable y servicios higiénicos, intentaron establecer algunas industrias y terminaron la construcción de su centro comunal que contribuirá a estimular a la comunidad en su lucha contra la miseria, las enfermedades, el analfabetismo, la apatía y la inercia cívica.

Se empleó la prensa oral, filmada y escrita para apoyar y difundir el movimiento.

Se cita el periódico Tribuna Sanitaria que difundía los problemas de la salud pública y la educación sanitaria, la filmación de una película documental sobre el proyecto y un espacio radial semanal en la emisora CWI "Radio Colonia" como medio indirecto de fomento.

c) Conclusión

De las experiencias observadas se recoge la impresión que aunque lentamente, va surgiendo una nueva tendencia en salud relacionada con el DC.

La salud pública, como parte de la ciencia médica, comienza a referirse a los aspectos que tienen relación con el estado de salud total de la comunidad, fundamentalmente a través de los esfuerzos de la propia comunidad organizada en la que el médico debidamente preparado junto con el equipo para-médico y de otras técnicas, comienza a actuar en forma interdisciplinaria para:

- i) conocer los problemas y necesidades;
- ii) diagnosticarlos; y

/iii) tratarlos

- iii) tratarlos con la comunidad, para así llevarla a su propio desarrollo. 11/

3. Extensión Agrícola

a) Instituto Nacional de Colonización (INC)

Dentro de una corriente constructiva de revisión, el Instituto señala que la experiencia del mismo a través de largos años de existencia (desde 1948) muestra deficiencias que es preciso puntualizar para modificar rumbos en el futuro. Estas serían: i) falta de planificación colonizadora que tuviera como meta elevar la producción, base de productividad; subdivisión de campos como principal preocupación, con sólo estudios superficiales de mercados, de producciones, de vías de comunicación y preparación insuficientes de elemento humano que habría de colocar en el nuevo ambiente; ii) el INC vinculó excesivo personal administrativo a sus cuadros burocráticos; iii) la administración ha sido pesada e inadaptada para la realidad del campo; iv) no se establecieron industrias rurales, ni cooperativas ni se prestó una asistencia técnica integral.

Frente a estas deficiencias, en el camino de una solución, un proyecto de Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias fue presentado por el Ministerio de Ganadería y Agricultura a consideración del Poder Ejecutivo. Substancialmente se refiere a la conjunción armónica de tres factores importantes: asistencia técnica, asistencia crediticia y revisión racional y ajustada al medio de los regímenes de tenencia de la tierra vigentes.

En este momento están en estudio siete leyes de reestructuración rural que de ser aplicadas, daría un impulso a la lenta evolución agraria.

"En la explotación de la tierra en nuestro país, hay un porcentaje de extensiones inconvenientemente grandes y otro porcentaje de predios desventajosamente chicos.

En porcentuales, el panorama de los 16 759 825 hectáreas de que dispone el país, nos dicen lo siguiente: a) el 5.13 por ciento de la superficie censada está en manos del 64.54 por ciento de las explotaciones; b) el 61.71 por ciento de las superficies censadas está en manos del 35.33 por ciento de las explotaciones; c) el 33.16 por ciento de la superficie censada está en manos del 1.3 por ciento de las explotaciones. La posibilidad de que el minifundista pueda evolucionar favorablemente

11/ Véase: Desarrollo de Comunidades. Resumen de la versión de la mesa redonda, organizada por el Departamento de Extensión Universitaria y Acción Social de la Universidad; Montevideo, agosto 1961.

son mínimas, pues sin el capital conveniente y no disponiendo de asistencia técnico-crediticia abundante, no podrá recuperarse. Y si bien el área total explotada en régimen de minifundio es chica, agrava el problema el hecho de que explotan las superficies más pobres y desgastadas del país.

Por otra parte, el Censo de 1956 indica que se explotan en propiedad 9 110 047 hectáreas (54,36 por ciento), trabajándose bajo otras formas de tenencia 7 849 778 hectáreas (45,64 por ciento).

Los sistemas de tenencia en los que el productor no es propietario, no facilitan la inversión por hectárea, que es factor de dinamización de la economía agropecuaria.

"Sin asistencia técnica abundante no habrá desarrollo económico acelerado; sin éste desaparecerá toda perspectiva de bienestar social para el mayor número" 12/

En relación a experiencias en DC el INC, fuera de un principio de aplicación del Servicio Social en la Colonia Experimental de Drabble, ubicada en el Departamento de Soriano, no ha recurrido a este proceso en otros planos de sus obras. Las colonias corrientes, son unidades administrativas basadas en la explotación individual de los predios donde no existe más colaboración comunitaria que la que espontáneamente puede originarse en el núcleo. No obstante, existen proyectos para incorporar el DC a la obra colonizadora.

b) Otras acciones promocionales

Podemos mencionar que existen paralelamente una serie de proyectos o planes que tienen como objetivo de promover el desarrollo económico de los productores rurales como ser la extensión agrícola (con un cuerpo de adiestramiento de extensionistas en funcionamiento, la Comisión Honoraria de Desarrollo Agropecuario. La Comisión Planificadora Agropecuaria, que encaran fundamentalmente el facilitar créditos a largo plazo y asesoramiento técnico coordinados, etc.

Estos Servicios o Planes, no cuentan con un plan integral coordinado orgánicamente para insidir visiblemente en el desarrollo de las áreas subdesarrolladas, pues carecen de acciones de DC en sus trabajos.

12/ Véase: Boletín Informativo N° 947, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Montevideo-República Oriental del Uruguay, 17 de enero de 1963.

4. Educación

a) Educación Rural en "La Mina"

Proyecto aprobado por el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal en 1954, creando el Primer Núcleo Escolar Experimental en el Departamento de Cerro Largo. El núcleo escolar en acción abarcaba una zona de 250 km, habitada por 2 787 pobladores agrupados en 528 familias, en su mayor parte agricultores, medianos y pequeños productores, dispersos como es típico, en el campo uruguayo.

El ensayo de "La Mina" (actualmente discontinuado) abarcó 7 escuelas de la zona con un personal compuesto por un Director, para orientar la acción docente de los maestros, y un equipo de funcionarios especiales que rotaban por la zona: una maestra de educación estética, una maestra del hogar, un maestro secretario con funciones administrativas, un experto agrario y una enfermera.

En este grupo de acción se notó la influencia decisiva de profesionales adiestrados por el CREFAL (Patzcuaro MEXICO) que llevaron al medio los elementos básicos del DC desde el punto de vista pedagógico.

Los aspectos más importantes en los distintos campos de acción del Núcleo escolar eran: a) mejoramiento económico; b) salud; c) capacitación de la mujer y mejoramiento del hogar; d) actividades con los jóvenes; e) alfabetización y cultura general; f) leyes sociales; g) vida cívica; h) actividades con los escolares.

En resumen, la experiencia de la Mina fue enfocada como un proyecto de educación rural, 13/ con el propósito de ayudar, por medio del proceso educativo, a las familias y a la colectividad a obtener un mejor nivel de vida, principalmente a través de la localización de sus intereses y el empleo de sus propios recursos y valores.

b) Universidad de la República

La Universidad ha encarado la difusión de la cultura en forma sistemática fuera de su ámbito específico, a partir de la aprobación de su nueva Ley Orgánica en 1958, creando entre otros mecanismos, su Departamento de Extensión. Entre sus preocupaciones ha estado la instalación de Plantas Pilotos de Desarrollo de Comunidades, ejerciendo su actividad en tres núcleos fundamentales: a) planta urbana, piloto en el Barrio Sur y otra suburbana en el Barrio Instrucciones, ambas en Montevideo; b) Planta Piloto Rural, en el rancharío de Pintos, Depto. de Flores. "El trabajo de la extensión universitaria está viviendo los dolores del nacimiento de una nueva técnica y de un nuevo método de trabajo, que lo es también para el país". Aparte de la vaguedad y

13/ Véase: Desarrollo de Comunidades, op.cit., págs. 8, 9 y 10.

confusión en lo que es el DC y no contar con personal preparado han tomado el camino de "ir haciendo mientras van andando", lo cual les parece el camino más útil y el que les permitirá hacer una preparación acorde con la realidad, a su ambiente y a las cosas con que se trabaja. La idea directriz es, que hay que seguir adelante, porque es la única forma como van a ir aprendiendo y avanzando en el proceso del DC.

c) Misiones Socio-Pedagógicas

En julio de 1945 partieron desde Montevideo las primeras Misiones "con el propósito de llevar su palabra amiga y modesta ayuda material hasta el más característico sub-grupo social del área rural uruguaya: el rancharío".

En breve sumario podemos citar los siguientes datos: Existen 413 rancharíos conocidos en el país. De los 201 con datos demográficos, arroja un promedio de 193 habitantes por rancharío, lo que nos permite establecer un total estimativo de aproximadamente 80 000 habitantes de pueblos de ratas en el país.

Se calcula además, que sólo 203 (49 por ciento) de ellas, cuentan con escuela rural.

Agrupan entre 20 y 60 familias; ^{14/} los ranchos y las taperas siguen existiendo; pero los hombres, debido a las condiciones de trabajo, han pasado a engrosar los cinturones de miseria de la capital y algunas de las ciudades del interior.

"La vida del nombre del rancharío es la lucha por la subsistencia. El sistema económico condena a grandes masas a la desocupación cíclica. Estas se refugian en los ranchos y allí, lenta e inexorablemente, van rebajando más la representación de la vida para reducirla casi a las funciones instintivas. La comida y el sexo son los últimos reductos. Importan menos la vivienda y el vestido. Y así quedan a la espera de la 'changa'. Pero eso se da en los casos extremos...los más reclaman tierra y trabajo.

Cuando se nos pregunta ¿y esa gente es trabajadora? contestamos inflexiblemente: son los que hacen la carne y la lana, los que trepean, alambran y sirven a los dueños de la tierra.

Y después, ¿qué sentido final tiene esta pregunta? Porque si se espera de una respuesta positiva para alentar una obra de capacitación humana, debiera pensarse en las causas y no en los efectos." ^{15/}

^{14/} Véase: Revista CEDA (Centro Estudiantes de Arquitectura) N° 19-20.

^{15/} El Uruguay y su Sombra. Walter González Penelas. Montevideo, 1963, pp. 168-69. ITU, Folleto de divulgación Técnica N° 19. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura. Montevideo, Uruguay, 1961.

Durante la esquila y la zafra, el hombre del "rancherío" tiene tres meses de trabajo estable. Pero terminadas éstas, no tienen ninguna fuente de ingreso permanente. Ahogados por el latifundio y sin incentivo alguno, principalmente los que viven cerca de las fronteras, se dedican al contrabando "hormiga" como fuente de subsistencia.

Los rancheríos constituyen un "mundo" que sólo se conoce por referencia, como un conglomerado de seres humanos marginados de la producción y del consumo.

Viven en una soledad adversa que los rodea y su pobreza extrema podría ser definida usando las palabras de Exequiel Martínez Estrada, que se refiere al hombre de campo argentino pueden muy bien ser aplicadas al habitante de los rancheríos del Uruguay: "ese pobre del campo es un ser aislado por la soledad y por lo que no tiene; se han roto los ligámenes que unen al hombre con su semejante. Entre nosotros, el pobre es un desertor, un tráfuga que no tiene derecho a tener nada, y causa vergüenza".

Por ello, en las Misiones y otros círculos en el país se va manifestando un convencimiento de que la "palabra amiga y la modesta ayuda material no bastan", y que es necesario pasar de la palabra a la acción práctica y permanente para un ataque frontal de las condiciones paupérrimas del hombre del rancherío, sin tierra y sin trabajo estable. 16/

En este sentido es altamente significativa la transcripción en el Boletín, de un resumen de Leuret el que encuentran aplicable al Uruguay; "El mayor mal del mundo no es la pobreza de los desprovistos, sino la inconsciencia de los saciados."

Casi ninguna de las Misiones permaneció más de 15 días en los rancheríos. De ahí se deduce que la posibilidad de resultados positivos hayan sido tan efímeros. A partir de 1959 se hizo imprescindible una remodelación espiritual de los eventuales misioneros y una evolución de los métodos para establecer bases permanentes de labor efectiva con la comunidad. Con los presentes equipos estudiantiles estables, seleccionados en base a su capacidad personal y asesorados por profesionales con conciencia social, se promete un panorama promisorio de una real acción con la comunidad.

5. Vivienda

a) Comisión Nacional para Damnificados

Creada por Decreto en mayo de 1959, obtuvo su personería jurídica por ley sancionada en mayo de 1960. Su actuación institucional, presionada al comienzo por los problemas graves surgidos a raíz de las inundaciones de abril de 1959, se limitó a: i) obtención de recursos (cruzada de solidaridad que recaudó la suma de 21 millones de pesos);

16/ Véase: op.cit., Boletín Informativo H.A.G. N° 947, pág. 4.

ii) programa de emergencia; y iii) realización y tabulación de un censo de damnificados. Ello sirvió de base para la construcción de viviendas en 22 barrios de 11 departamentos del país, con un total de 1 289 casas nuevas y 1 112 casas dañadas reconstruidas. Estas se adjudicaron al principio con carácter precario y luego de un período de prueba de seis meses a un año, se procedió a la escrituración de las mismas, por el régimen de "Bien de Familia".

Si bien la Comisión obtuvo gran éxito en la parte física, chocaba con el problema de las motivaciones y actitudes que situaba al damnificado como un grupo marginado de la población, lo cual no resolvía el problema, en su fundamento básico.

A raíz de esta situación, se resolvió atacar técnicamente el problema, mediante la creación de un Servicio de Asistencia Social que funciona con 5 asistentes sociales que viven y trabajan en los barrios más numerosos y/o problemáticos, y una asistente social supervisora y coordinadora del Programa.

Como ha sido posible observar en visitas de campo en Paysandú (Barrio Purificación con un total de 444 viviendas) Departamento de Río Negro, Nuevo Berlín (Barrios Oriental y Rivera, con 45 viviendas) y Departamento de Salto (Barrio Constitución, con 130 viviendas), el trabajo en los barrios ha permitido encarar una labor socio-educativa tendiente a promover el desarrollo de una vida familiar y comunal que ofrezca mejores condiciones de vida.

La respuesta al trabajo iniciado va demostrando, en reuniones mantenidas con los vecinos, un cambio de actitud en los grupos. En pocos meses de labor han surgido jardines, huertas y gallineros en muchos predios; comisiones de vecinos han sido integradas en grupos de trabajo que estudian y proyectan la solución de sus necesidades; se integraron grupos de adolescentes, madres y niños con fines de promoción de la asistencia escolar, educación para la salud y actividades culturales y recreativas. Es de esperar que las conquistas logradas hasta el presente se vean afianzadas cuando las soluciones atiendan también al factor económico.

La Comisión encara mediante esta experiencia, partiendo del conocimiento de la realidad y respetando la tradición de los grupos, la realización de un Programa de DC coordinado con los servicios financieros, educacionales, asistenciales y técnicos, integrados con el Plan de Desarrollo económico y social en vías de formulación.

b) Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)

El INVE, creado en 1937 por Ley 9723, 17/ aprobada por la Asamblea Legislativa. En sus comienzos su desenvolvimiento fue lento, pero actualmente se encuentra bajo una gran presión en la aceleración de sus actividades

17/ Véase: Instituto Nacional de Viviendas Económicas, Montevideo, 1959.

Trabaja, fundamentalmente, a dos niveles: acción inmediata y planificación a largo plazo.

En su acción inmediata, el Instituto está procediendo de acuerdo a sus posibilidades en relación a las tierras disponibles para la edificación de viviendas y el material existente.

En términos de planificación a largo plazo, trabaja en estrecha relación con el CIDE, teniendo muy en cuenta la coordinación de los esfuerzos en el campo de la vivienda con la planificación general y el problema de resolver la mejor estructuración para el logro de este objetivo, que está aún bajo consideración.

Aunque el INVE no desarrolla actividades específicas en DC, tiene en proyecto la promoción de construcción de viviendas por ayuda mutua y otorgamiento de crédito supervisado a familias de ingreso bajo.

El Instituto tiene una sección de servicio social integrado por asistentes sociales colaborando en la investigación socio-económica y en la selección de los inquilinos, ayudando a éstos a hacer el uso más adecuado de las nuevas instalaciones.

En general, el INVE está al presente abocado a una reorganización del Instituto, tomando en cuenta los problemas que el país enfrenta en el campo de la vivienda estrechamente vinculados a la gran variedad de tareas a realizar y la insuficiencia de los recursos disponibles para llevarlos a cabo.

c) Asociación de Comisiones de Fomento Vecinales

Surgen en 1934 llenando la necesidad de formar Juntas Locales para atender fundamentalmente problemas de orden urbanístico. Las Comisiones de Fomento con Personería Jurídica, son consideradas entidades privadas de utilidad pública y reconocidas como tales por los gobiernos departamentales y organismos públicos. En la actualidad, existen cerca de cuarenta Comisiones de Fomento organizadas en Montevideo, y numerosas en el medio rural. En su gran mayoría están afiliadas a la Asociación de Comisiones de Fomento Vecinal. Cada Comisión es autónoma, dado que la Asociación no es un organismo ejecutor, realizando tareas adecuadas a sus necesidades y características individuales. Entre las actividades más frecuentes que promueven, figuran: gestiones ante los organismos legislativos nacionales y departamentales, solicitando estudios y legislación de problemas urbanísticos, como la venta y/o edificación de los cinturones de terrenos fiscales en las ciudades y barrios; obtener por vía de las comunas, la planificación y ejecución de proyectos de transformación de los terrenos baldíos en elemento útil (creación de almácigos, huertas vecinales, recreos infantiles, etc.); atención a problemas de saneamiento, pavimentación, alumbrado público, etc.

/Entre las

Entre las actividades que desarrollan en común los vecinos rurales, podemos citar la "semana del camino" instituida por el Poder Ejecutivo. Con la finalidad de que con el esfuerzo mancomunado de los vecinos, aportando materiales (predios, arenas, etc.), mano de obra, transporte (camiones, lana, etc.), y con el asesoramiento técnico y aportes de maquinarias viales, vehículos y combustibles de parte de la Dirección de Vialidad, del DC y de A.F.E., durante una semana se procedan a mejorar, construir o nivelar caminos vecinales que permita garantizar el tránsito permanente de áreas frecuentemente aisladas.

Otra actividad con intervención de la Comunidad, de reciente creación es la de "Electrificación Rural", funciona dentro de las competencias de U.T.E. (Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado) que proyectan suministrar energía a mayor área rural posible.

A pesar de su larga trayectoria y muchos logros positivos, aún no se ha alcanzado a coordinar en forma satisfactoria las actividades que surgen voluntariamente por dichas agrupaciones de vecinos. Hay zonas donde existen dos o tres comisiones que se interfieren mutuamente. Carecen de estatuto legal interno y de asistencia técnica adecuada para el cúmulo de proyectos que desarrollan. Pero dentro de sus limitaciones, las comisiones realizan un fecundo trabajo de promoción de mejoras en los barrios, actuando como entidades consultivas y de guía frente a todo problema general de la comunidad y problemas individuales aislados. Su lema es: "Ayudar a gobernar con dignidad, patriotismo y desinterés", tratando de promover y formar una nueva conciencia en el vecindario de la necesidad de su participación activa y voluntaria en la solución de sus necesidades y problemas.

6. Servicio Social

a) Escuela de Servicio Social del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social

Dicha Escuela fue creada por Decreto de Consejo Nacional de Gobierno en 1954 y funcionó bajo la órbita del Ministerio de Salud Pública con la cooperación de la Oficina de Operaciones Técnicas de las Naciones Unidas (expertos en enseñanza de Servicio Social y otorgamiento de becas para perfeccionamiento técnico en el extranjero). Se estableció además, por ese Decreto, una Comisión Honoraria con el cometido de proyectar la organización del Departamento de Servicio Social que funcionase dentro de la Escuela de Sanidad Pública y Servicio Social, con la expresa finalidad de capacitar oficialmente los agentes para el servicio social (Asistentes Sociales).

Posteriormente, en la última Ley de Presupuesto de la Nación, aprobada en noviembre de 1960 por el Poder Ejecutivo, la Escuela pasó a depender del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, donde se encuentra ubicada en la actualidad. Simultáneamente una Comisión Técnica Docente realizó una revisión general del Plan de estudios del

servicio social para dicha Escuela, el que fue modificado y perfeccionado agregándole un cuarto año de estudio. El nuevo plan está en vigencia desde 1961. 18/

Para ingresar a la Escuela, los estudiantes tienen que haber completado el primer ciclo de enseñanza secundaria (4 años). Hasta el presente, la Escuela ha graduado 58 Asistentes Sociales; de los cuales, con excepción de seis que se encuentran fuera del país, los demás están trabajando en instituciones públicas y privadas, preferentemente en Montevideo. Esto plantea un serio problema en relación al trabajo social en las áreas rurales del país que se trata de resolver intensificando el reclutamiento de estudiantes procedentes del interior.

b) Escuela de Servicio Social de la Universidad de la República

Esta Escuela fue creada en 1957. Existen aproximadamente, al presente, unos 29 alumnos como graduados potenciales y más de 300 alumnos en el padrón estudiantil, principalmente motivados por la obtención de un título de asistente social a un nivel universitario a la finalización de los años que comprende su plan de estudios.

c) Existe, además, la Escuela de Servicio Social del Uruguay

De orientación católica y privada que data de 1937.

d) Centros de Práctica en DC de las Escuelas de Servicio Social

En materia de planes de estudio, se está intensificando en ambas escuelas oficiales el énfasis de la capacitación del alumnado en el trabajo práctico con comunidades especialmente rurales y suburbanas. Para ello se han establecido Centros de Práctica en instituciones de la comunidad que ofrecían posibilidades de una real integración a sus programas de trabajo, permitiendo a los estudiantes una activa participación en los mismos.

En lo posible, estos Centros de Práctica han sido seleccionados tomando en cuenta que ofrezcan diversos campos de experiencia para la aplicación de los diferentes métodos de Servicio Social.

La primera experiencia en ese sentido fue realizada por la Escuela del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social en el barrio Marconi, Montevideo, en el año 1957. Utilizando la metodología del Servicio social se han puesto en marcha pequeños proyectos de DC en varias barriadas de Montevideo integrando los métodos de organización de la comunidad y servicio social de grupos. En esta Escuela, la práctica del alumnado es optativa y pueden elegirla los estudiantes del último año como especialización.

18/ Véase: Escuela de Servicio Social. Folleto de Información General de la Escuela de Servicio Social del MIP y PS. Montevideo, Uruguay, 1963.

Los Centros de Práctica de la Escuela Universitaria se iniciaron en 1960. Es una práctica obligatoria de un semestre de duración.

En general, desde sus comienzos se ha tratado por ambas escuelas de mantener cierta continuidad en sus Centros de Práctica con el fin de darle al trabajo con las comunidades una constancia y prolongación en el tiempo indispensable para la adaptación de la metodología del Servicio Social a la realidad uruguaya. El denominador común de las experiencias de ambas escuelas es que sus prácticas se han realizado casi exclusivamente en comunidades urbanas y suburbanas y muy pocas en el medio rural.

Es evidente que las escuelas de servicio social han centrado demasiado su atención hacia la investigación social descuidando la definición clara de su papel en relación a las diversas disciplinas que intervienen en el desarrollo de la comunidad, a fin de lograr una mayor coordinación y un trabajo en equipo más efectivo. Sin embargo, podemos concluir de que la falta de tiempo en las prácticas, atenta fundamentalmente a la marcha correcta de la preparación de las Asistentes Sociales. Una reorientación en ese sentido se va manifestando lentamente, pero, aunque hay un evidente preocupación de capacitar personal en el campo del desarrollo de la comunidad, se requiere un esfuerzo más intenso en resolver una serie de problemas planteados por el propio trabajo del servicio social en el terreno de los hechos.

III. COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Hasta el presente, las iniciativas del Gobierno tramitadas a través del Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y del Grupo Asesor CEPAL-BID-OEA, en obtener asistencia técnica para la iniciación de un Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad han tenido la secuencia cronológica siguiente: en 1962 un experto en desarrollo de la comunidad fue solicitado por intermedio del Programa de Salud Pública Rural del Ministerio de Salud Pública a las Naciones Unidas dentro del Programa Ordinario de Asistencia Técnica. Las Naciones Unidas, ante la demora en presentar la descripción de funciones del experto y ante otra solicitud presentada por el Gobierno a la OEA, pasa la solicitud de asistencia técnica del Gobierno del Uruguay a la categoría de II de los Programas Ordinarios para 1963-64.

Por iniciativa del Consejo Nacional de Gobierno, se aprobó el decreto de fecha 24 de septiembre de 1963 creando la CONAC (Comisión Nacional de Acción Comunitaria) la cual fue integrada el 21 de febrero de 1964. 19/

La CONAC funciona en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, presidida por el delegado del Ministerio. Su cometido es la formulación y la aplicación de un Plan Nacional de Acción Comunitaria, limitado a promover la superación del nivel de vida de grupos sociales, rurales, suburbanos y urbanos con actuales problemas de subdesarrollo e integrarlos a la comunidad nacional. Para tal efecto, el Gobierno solicitó asistencia técnica a las Naciones Unidas en: a) evaluar las condiciones básicas existentes en el Uruguay para encarar un Programa Nacional de DC; b) establecer bases de trabajo para equipos nacionales; c) identificar la Asistencia Técnica adicional requerida en relación al Programa de DC; y d) establecer la descripción de funciones del experto en DC. Atendiendo dicha solicitud la CIEPAL encomendó a un experto en DC para viajar al Uruguay por dos semanas, (del 17 de febrero al 3 de marzo de 1964) en misión de asesoría a la CONAC para la elaboración de la etapa inicial de planificación y puesta en marcha del Programa de Desarrollo de la Comunidad. 20/

19/ Véase: Anexo II.

20/ Véase: Anexo III.



IV. SUMARIO DE LAS TENDENCIAS EN DC

El DC es un proceso nuevo en el Uruguay. Integra el curriculum de las Escuelas de Servicio Social existentes en el país que preparan profesionales de servicio social, constituyendo una de sus especializaciones, y es estudiado con interés por médicos, maestros, urbanistas, agrónomos, sociólogos, etc., pero aún no se ha aplicado con carácter generalizado y sólo hay experiencias fragmentarias y escasas en torno a la escuela rural, a algunos centros de salud, a áreas de extensión agrícola, a la Universidad a través de su Departamento de Extensión y al sector vivienda. Los organismos oficiales aún ignoran que el desarrollo del país en conjunto será posible en tanto la gente de sus comunidades sientan que les va algo en ello y pongan su esfuerzo para el logro de ese desarrollo.

Se ha podido constatar un manifiesto interés de poner a punto la filosofía, principios y conceptos generales que rigen a los agentes de cambio que trabajan en las actividades con la comunidad, y la necesidad de una clara comprensión del papel del DC en el desenvolvimiento económico, social y político del país. Evidentemente, a los que trabajan en las experiencias en DC se les hace difícil concebir su acción limitada a esquemas teóricos. Por eso se considera muy legítima la pregunta surgida en muchos sectores de opinión: ¿es factible realizar desarrollo de comunidades dentro de las actuales estructuras sociales y económicas existentes en el Uruguay? La respuesta se encuentra en proceso de debate. Las opiniones están divididas: unos piensan que limitando las actividades en DC al mejoramiento de las actuales condiciones económicas y sociales de la población evitando choques con las estructuras existentes sólo llevarán a una pasividad en los beneficiarios en su participación plena en el proceso de desarrollo.

Si bien este debate permanece en el plano de discusión académica sin haber desembocado en acciones prácticas, se evidencia una vigorosa decisión de reaccionar contra un paternalismo estatal tan "liberal" que ha diluido en cierto modo la acción conjunta orgánica y planificada de la energía creadora latente en la población para que ésta obtenga por su propio esfuerzo unido a incentivos y ayuda constructiva externa la vigencia de condiciones de vida más justas.

La tendencia predominante es que cualquier profesión o cualquier área de trabajo puede iniciar una tarea en DC sin pensar en ligar la planificación en dicho proceso, como manera de prever las distintas etapas comprendidas en la prosecución de objetivos claramente definidos. Tampoco se han caracterizado las actividades de DC en el país por una integración armónica de todas las fuerzas que tienen que ver con el mismo. Las experiencias hasta ahora han transcurrido dentro de lo improvisado, dentro de lo espontáneo o dentro de lo parcializado. A pesar de contar con profesionales altamente interesados en el DC, el tema constituye uno de los que con más actualidad se refleja en el panorama nacional, pero, al mismo tiempo, uno de los que se presenta más deformado.

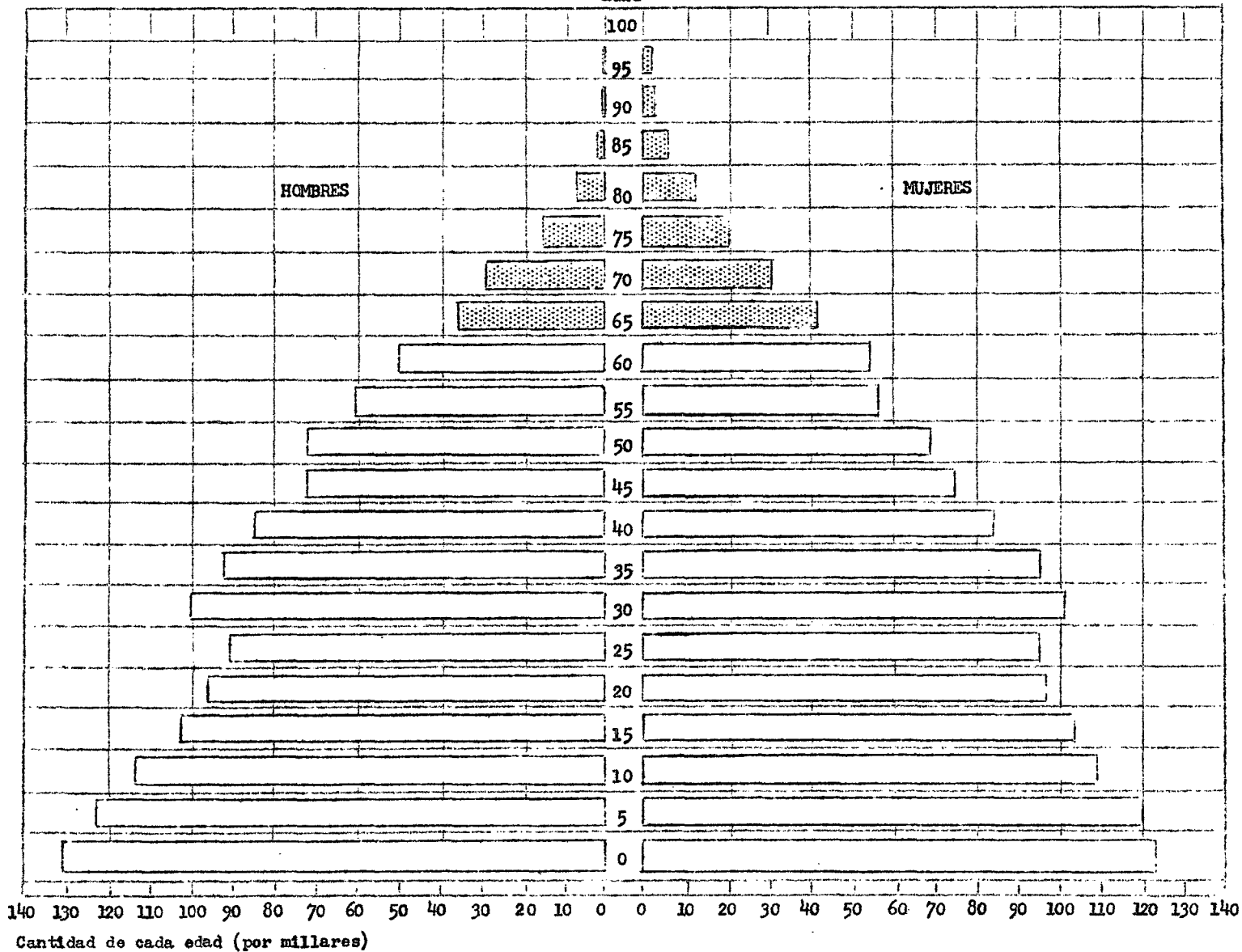
Enfrentados a esta realidad, voces de una generación progresista han logrado despertar conciencia y una fuerte esperanza de que los esfuerzos del DC puedan ser extendidos e intensificados en forma coordinada y racional para acelerar el progreso económico y social del país, mediante la utilización del DC como instrumento para tomar decisiones "con" la población en vez de "para" la población.

POBLACION DEL URUGUAY

Año de nacimiento

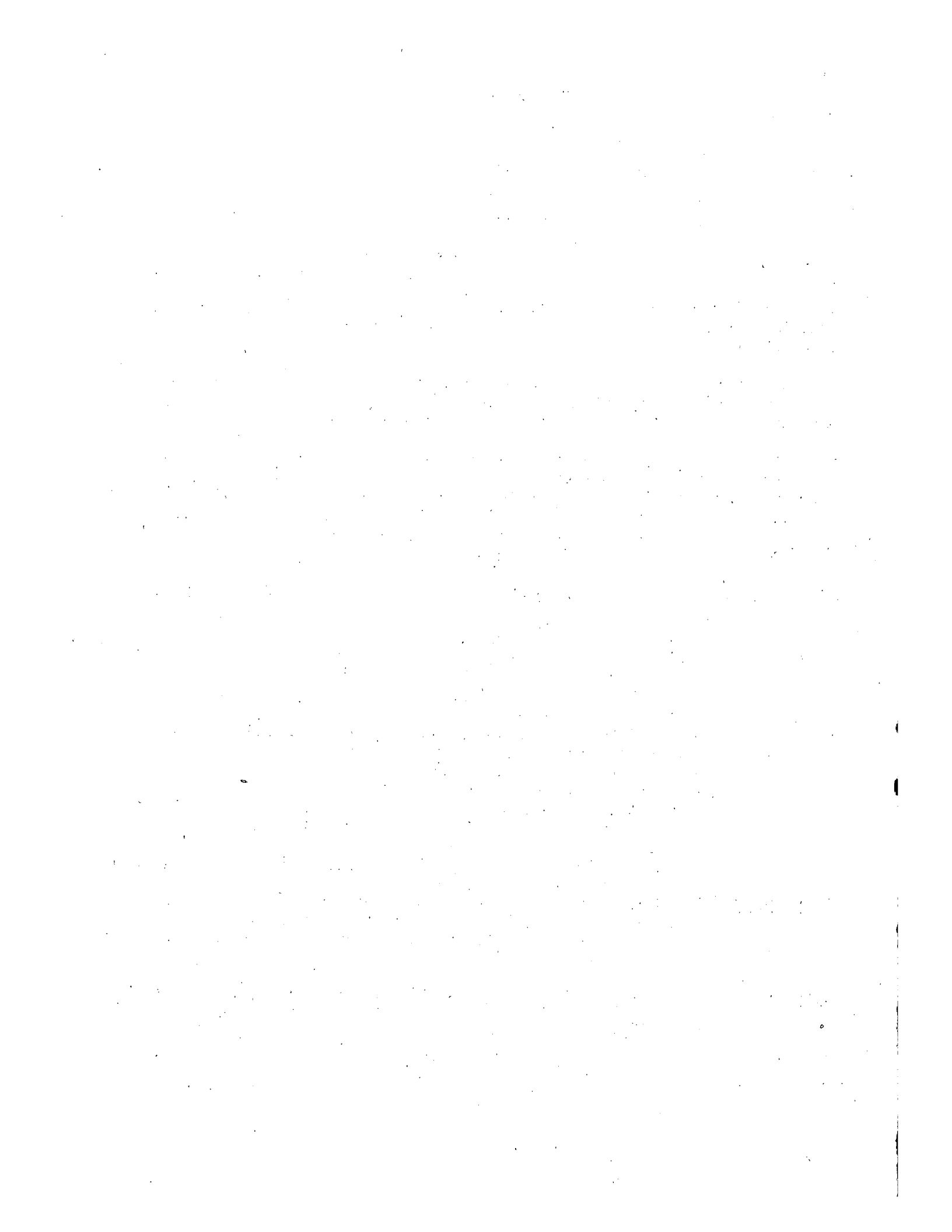
Edad

1863
1868
1873
1878
1883
1888
1893
1898
1903
1908
1913
1918
1923
1928
1933
1938
1943
1948
1953
1958
1963



/Anexo II

Anexo I



Anexo II

MINISTERIO DE INSTRUCCION PUBLICA Y PREVISION SOCIAL

(Montevideo, 24 de septiembre de 1963)

CONSIDERANDO necesario promover la superación del nivel de vida de grupos sociales rurales, suburbanos y urbanos con actuales problemas de sub-desarrollo;

CONSIDERANDO: que la programación de tales soluciones exige encarar los aspectos de educación, salud, vivienda, economía, en forma coordinada por los distintos organismos con competencia sobre esos temas;

CONSIDERANDO: que la determinación de programas coordinados por parte de esas instituciones no significa limitar la acción de las mismas en el plano nacional, sino solamente conjugar armónicamente los distintos esfuerzos para trabajar con comunidades de características particulares,

EL CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO RESUELVE:

Artículo 1º: Créase la Comisión Nacional de Acción Comunitaria integrada por delegados de las siguientes instituciones:

- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social
- Ministerio de Obras Públicas
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Ganadería y Agricultura
- Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal
- Consejo Nacional de Enseñanza Secundaria
- Universidad de la República
- Universidad del Trabajo
- Instituto Nacional de Colonización
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)
- Comisión Nacional de Damnificados
- Comisión Honoraria encargada de estudiar los Rancheríos.

Artículo 2º: Los delegados de las instituciones mencionadas serán, en lo posible, funcionarios de los respectivos organismos y concurrirán a la Comisión con instrucciones precisas de sus representantes.

Artículo 3º: La CONAC funcionará en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, presidida por el delegado de este Ministerio.

/Artículo 4º:

Artículo 4°: Será cometido de esta Comisión, el proponer al Poder Ejecutivo, y aplicar luego de su aprobación, un Plan Nacional de Desarrollo de Comunidad.

Artículo 5°: El referido plan, se estructurará sobre los lineamientos generales:

- a) buscará la recuperación social y económica de los núcleos comunitarios en grado de sub-desarrollo, tendiendo a la elevación de su nivel de vida en el orden cultural y sanitario, su capacitación para el trabajo, la normalización de sus relaciones sociales, y en definitiva, la obtención de un desarrollo integral en lo individual y en lo colectivo, compatible con el decoro de la vida nacional;
- b) dará especial ingerencia a la participación activa de los beneficiarios en los trabajos de recuperación;
- c) tendrá en cuenta la necesaria coordinación con los demás planes de desarrollo en ejecución o en proyecto;
- d) podrá estructurarse sobre las bases de etapas, comprendiendo incluso el establecimiento de experimentos pilotos en zonas a designar.

Artículo 6°: La Comisión dispondrá de ciento ochenta días, a partir de su integración, para proponer las bases del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad; al mismo tiempo realizará una estimación de las necesidades en materia de técnicos, funcionarios y recursos.

Artículo 7°: El Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social pondrá a disposición de la CONAC, los funcionarios que ésta necesite para su instalación y funcionamiento, a cuyos efectos podrá solicitar la colaboración de funcionarios técnicos de otros organismos.

Artículo 8°: COMUNIQUESE, etc.

POR EL CONSEJO: FERNANDEZ CRESPO - JUAN E. PIVEL DEVOTO

Luis M. de Posadas Montero - Secretario

DECRETO APROBADO EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 1964.

COPIA FIEL.

/Anexo III

Anexo III

Febrero de 1964

URUGUAY

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Esquema de tareas para la etapa inicial de planificación
y puesta en marcha del Programa *

1. Fijación de objetivos generales por parte de la CONAC
 - a) Disposición operativa de los objetivos.
2. Organización de la CONAC
 - a) Integración del Comité Ejecutivo.
 - b) Organización y asignación de funciones internas.
 - c) Definición de la necesidad de asistencia técnica;
 - i) expertos en el país - otros técnicos necesarios;
 - ii) capacitación de personal en el exterior.
3. Diseño del programa de acción:
 - a) decisión sobre la forma de abordamiento del problema (comenzar por áreas determinadas o abarcar el país en su conjunto);
 - i) bases para la identificación de áreas;
 - ii) bases para la asignación de prioridad a determinadas áreas;
 - b) identificación de requerimientos:
 - i) personal (selección, capacitación);
 - ii) bienes y servicios no personales;
 - iii) financiamiento.
4. Entidades participantes:
 - a) identificación de las entidades:
 - i) nacionales-públicas y privadas;
 - ii) locales;
 - iii) internacionales.
 - b) identificación de las prestaciones de las entidades;
 - c) mecanismos de coordinación.
5. Trayectoria y estrategia del Programa. (Etapas sucesivas de
 - a) promoción; b) ejecución; c) consolidación).

* Aprobado por la Comisión Nacional de Acción Comunitaria (CONAC), en la reunión del 2 de marzo de 1964.

