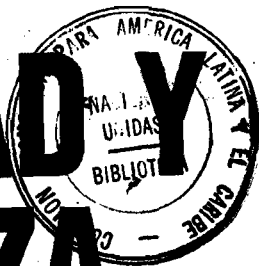


EQUIDAD Y POBREZA EN LA SOCIEDAD URUGUAYA



FILE 42738

c e p a l



comisión económica para
america latina y el caribe
oficina de montevideo

Compañía Latinoamericana de Impresiones y Publicaciones

FILE (42738 /

C.1



EQUIDAD Y POBREZA

EN LA

SOCIEDAD URUGUAYA



900011174 - BIBLIOTECA CEPAL

42738

Este documento fue elaborado por la Oficina de la CEPAL en Montevideo y presentado en una versión preliminar a la Reunión sobre Políticas Sociales, Transformación y Desarrollo en América Latina, en Montevideo, en 1987, bajo el título de "La Reproducción Biológica y Social de los Hogares de Montevideo" (LC/MVD/R.3/Rev.1).

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL UNIVERSO DE LOS HOGARES DE MONTEVIDEO	5
II. LA SOCIALIZACION DE LOS NIÑOS EN CONTEXTOS ESTRATIFICADOS DE HOGARES	17
III. LA REPRODUCCION BIOLOGICA: NACIMIENTOS LEGITIMOS E ILEGITIMOS	33
1. Datos del análisis	33
2. Corolarios	51
IV. LA REPRODUCCION SOCIAL: INTEGRACION Y EXCLUSION DE LAS NUEVAS GENERACIONES	55
V. LA SITUACION SOCIAL DE LAS MADRES QUE TRABAJAN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE SOCIALIZACION DE LOS NIÑOS	77
1. El contexto familiar	83
2. Las condiciones de salud	85
3. El mundo del trabajo	85
4. El cuidado de los niños	89
VI. CONCLUSIONES	95
Notas	101

I. EL UNIVERSO DE LOS HOGARES DE MONTEVIDEO

1. El presente documento hace un diagnóstico de la situación social de las familias y de las condiciones de la reproducción biológica y social de la población de Montevideo, sobre la base de la Encuesta de Hogares que realiza regularmente la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). Los datos corresponden, en la mayoría de los casos, a las rondas mensuales de recopilación de información del segundo semestre de 1984; algunas informaciones específicas provienen de los resultados de la Encuesta de Hogares del segundo semestre de 1986.¹ En forma complementaria se utilizaron otras fuentes y documentos, entre los cuales cabe citar Mortalidad infantil en Montevideo, según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre, 1984, elaborado por la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública a solicitud de la CEPAL.²

2. La encuesta de 1984 (segundo semestre) abarcó 4 726 hogares, con 3 331 niños de 0 a 13 años y 12 370 personas mayores de esa edad. El total era de 15 701 personas.³ Según la edad del jefe (definido como la persona reconocida como tal por el resto de los miembros de la familia), 8.2% de los hogares tenían jefes de 15 a 29 años; un 32.8%, jefes de 30 a 49 años, y un 59% jefes de 50 años y más. Por su parte, los hogares en que había niños correspondían a los de jefes más jóvenes (no en todos los casos sus padres); los porcentajes respectivos eran de 14.1%, 63.5% y 22.4%. El último porcentaje sugiere que cuantitativamente no es desestimable la presencia de no padres en la jefatura del hogar. Esto último se refiere a la existencia de hogares extendidos, en que los niños tienen la calidad de nietos, otros familiares y otros no parientes.

3. La composición de los hogares se presenta en el cuadro 1. Se distingue entre familias nucleares, cuyos jefes son hombres en su casi totalidad (53.8% de las familias); familias extendidas, integradas, además de la pareja, por padres, suegros, otros familiares y otros no parientes (15.2%); familias de jefatura masculina sin cónyuge (8.1%) y familias de jefatura femenina sin cónyuge (22.9%). Como es obvio, una alta proporción de los niños integran las familias nucleares (61.2%) o extendidas, que comprenden a la mitad de los hogares con jefes de 50 y más años (25.1%). Muy pocos niños pertenecen a aquellas cuyo jefe es un varón sin cónyuge (2.2%) y alrededor de una décima parte de los niños corresponde a hogares con jefatura de mujer sola. Estos últimos no sólo incluyen hogares con jefas de 50 años y más, sino también otros con jefas jóvenes y adultas, entre 30 y 49 años. Por edad, estas últimas corresponden más a la condición de madres; es un dato que cabe destacar, por las dificultades sociales que enfrentan la mayoría de los hogares de este tipo.

Cuadro 1

**MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DE LOS HOGARES Y DE LA POBLACION
INFANTIL POR COMPOSICION DE LOS HOGARES SEGUN EDAD
DEL JEFE, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984**

Composición	Hogares según la edad del jefe				Niños entre 0 y 13 años según la edad del jefe			
	Total	15 a 29 años	30 a 39 años	50 años y más	Total	15 a 29 años	30 a 49 años	50 años y más
Nuclear con cónyuge	53.8	64.4	61.7	48.0	61.2	73.6	69.8	28.8
Extendido con cónyuge	15.2	12.6	17.1	14.4	25.1	15.4	19.0	48.7
Con jefe sin cónyuge	8.1	12.6	5.9	8.7	2.2	1.7	1.4	4.6
Con jefa sin cónyuge	22.9	10.5	15.3	28.9	11.6	9.4	9.8	18.0
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
Números absolutos	(4 726)	(390)	(1 547)	(2 789)	(3 331)	(469)	(2 116)	(746)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

4. Una cuarta parte de los jefes de hogares cuentan con educación primaria incompleta; casi la mitad tienen entre 6 y 9 años de estudio y 29.2% declara 10 y más años de escolaridad (cuadro 2). Los porcentajes difieren levemente por sexos, y revelan una menor educación de las jefas; esto puede atribuirse a que 74% de éstas son mayores de 50 años, mientras sólo 54% de los jefes corresponden a ese tramo de edad. Cuando se considera a los niños según educación de los jefes de la familia a que pertenecen (cuadros 3 y 4), los niveles de instrucción de estos últimos mejoran en relación con el cuadro anterior. Se reduce en cuatro puntos la escolaridad incompleta de los jefes de ambos sexos, y dichos puntos se trasladan principalmente al tramo de 10 y más años de educación, que llega a abarcar casi un tercio de los hogares. Las diferencias entre los niveles educativos de jefes varones y mujeres se incrementan levemente, y se destaca el fenómeno de que un 27% de las mujeres jefas de hogar tiene sólo instrucción primaria incompleta.

5. Si bien, como ya se ha dicho, la condición de jefe no necesariamente coincide con la de progenitor, el hecho de ser identificado como tal por la familia, o el de aportar los mayores ingresos al hogar, indica una preeminencia no sólo económica o de autoridad, sino de alguna manera cultural. Esto tiene una importancia particular en el caso de hogares con niños, cuyo jefe no sea uno de los padres y tenga 50 años o más: por la edad de estos jefes, es previsible que ellos sean abuelos o personas que permanezcan más tiempo en el hogar que los propios padres.

6. La ley de educación prevé como obligatorio un período de escolaridad de 9 años, entendiéndose que es el lapso de formación básica imprescindible para poder integrarse a una sociedad cada vez más compleja. En este sentido, habría que concluir que dos tercios de los jefes de los hogares en que

hay niños menores de 14 años carecen de la formación necesaria para establecer en el hogar un nivel cultural correspondiente con el del ciclo obligatorio, y que una quinta parte de dichos jefes tienen una educación demasiado baja (inferior a 5 años de escolaridad) como para lograr una socialización adecuada de la nueva generación. La situación parece menos grave cuando se logra identificar a las madres de los menores. Un módulo especial agregado a la Encuesta de Hogares del segundo semestre de 1986 permitió identificar los niños según la educación de sus madres (sólo las de 15 a 49 años), y registró un 42% de madres con 10 y más años y sólo un 11.1% con primaria incompleta. Sin embargo, esta información no anula lo dicho anteriormente, porque excluye a las madres de mayor edad, que son menos educadas. Efectivamente, si se considerara en la Encuesta de 1984 únicamente a los jefes de hogar de ambos sexos menores de 50 años, habría 37.2% con 10 y más años de escolarización, y 14.1% con primaria incompleta; es decir, el perfil educativo sería más cercano al de las madres de la Encuesta de 1986. Tales diferencias provienen probablemente del progresivo mejoramiento de los niveles educativos en la población joven; también de que, al considerarse sólo madres, se eliminan los casos de jefes de hogar no padres y menos educados que corresponden a tramos de edad más alta (aunque inferiores a 50 años).

7. Las condiciones deficitarias de vivienda y de saneamiento afectan más a la población infantil que al conjunto de los hogares en Montevideo. El mayor aporte proporcional a la reproducción de la población por parte de las familias de bajos ingresos explica que la insatisfacción de necesidades básicas sea porcentualmente mayor entre la población menor de 13 años. Se considera insatisfacción en

Cuadro 2

MONTEVIDEO: JEFES DE HOGAR POR EDUCACION Y GRUPOS DE EDAD,
SEGUN SEXO, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Educación del jefe (en años de estudio)	Edad del jefe	Total	Percent.	Total		Total	Percent.
				varones	mujeres		
	Total	1 174	24.8	852	23.5	322	29.1
	15 - 29	23	0.5	23	0.6	...	...
	30 - 49	213	4.5	17	4.8	39	3.5
0 - 5	50 y más	938	19.8	655	18.1	283	25.6
	Total	2 172	46.0	1 677	46.4	495	44.7
	15 - 29	191	4.1	175	4.8	16	1.4
	30 - 49	705	14.9	595	16.6	106	9.6
6 - 9	50 y más	1 276	27.0	903	25.0	373	33.7
	Total	1 379	29.2	1 089	30.1	290	26.2
	15 - 29	176	3.7	150	4.1	26	2.4
	30 - 49	629	13.3	528	14.6	101	9.1
10 años y más	50 y más	574	12.2	411	11.4	163	14.7
sin datos		1	...	...	...	1	...
<u>Total general</u>		<u>4 726</u>	<u>100.0</u>	<u>3 618</u>	<u>100.0</u>	<u>1 108</u>	<u>100.0</u>
		(100)		(76.6)		(23.4)	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

Cuadro 3

MONTEVIDEO: POBLACION DE 0 A 13 AÑOS, POR EDUCACION Y GRUPO DE EDAD DEL JEFE DE HOGAR, SEGUN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Años de estudio del jefe de hogar	Edad del jefe de hogar	Total de niños	Niños en hogares con jefe varón		Niños en hogares con jefa mujer		
			Percent	Percent.	Percent.	Percent.	
0 - 5	Total	672	20.2	560	19.2	112	27.2
	15 - 19	36	1.1	36	1.2	...	...
	30 - 49	330	9.9	279	9.6	51	12.4
	50 y más	306	9.2	245	8.4	61	14.8
6 - 9	Total	1 588	47.7	1 413	48.4	175	42.6
	15 - 29	282	8.5	253	8.7	29	7.1
	30 - 49	974	29.2	887	30.4	87	21.2
	50 y más	332	10.0	273	9.3	59	14.3
10 y más	Total	1 071	32.1	947	32.4	124	30.2
	15 - 29	151	4.5	133	4.5	18	4.4
	30 - 49	812	24.4	730	25.0	82	20.0
	50 y más	108	3.2	84	2.9	24	5.8
<u>Total general</u>		<u>3 331</u>			<u>2 920</u>		<u>411</u>
		(100)			(87.7)		(12.3)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

Cuadro 4

MONTEVIDEO: POBLACION DE 0 A 13 AÑOS, POR EDAD Y AÑOS DE ESTUDIO DEL JEFE DEL HOGAR, SEGUN SEXO DEL JEFE DEL HOGAR, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Edades de los jefes	Años de estudio del jefe del hogar	Total de niños	Porcen- taje	Niños en hogares con jefe varón		Niños en hogares con jefa mujer	
				Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje	Porcen- taje
15 - 29	Total	469	100.0	422	100.0	47	100.0
	0 - 5	36	7.7	36	8.5	...	...
	6 - 9	282	60.1	253	60.0	29	61.7
	10 y más	151	32.2	133	31.5	18	38.3
30 - 49	Total	2 116	100.0	1 896	100.0	220	100.0
	0 - 5	330	15.6	279	14.7	51	23.2
	6 - 9	974	46.6	887	46.8	87	39.5
	10 y más	812	38.4	730	38.5	82	37.3
50 y más	Total	746	100.0	602	100.0	144	100.0
	0 - 5	306	41.0	245	40.7	61	42.4
	6 - 9	332	44.5	273	45.3	59	41.0
	10 y más	108	14.5	84	14.0	24	16.6
		<u>3 331</u>		<u>2 920</u>		<u>411</u>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

la necesidad básica de vivienda el habitar en inquilinatos o ranchos, o bien en casas con paredes de barro, chapa de cinc, fibrocemento o material de desecho. Estos déficit de vivienda afectan al 6.3% de los niños y al 4.4% de los hogares. Se considera como insatisfacción de una necesidad sanitaria básica la no existencia de water-closet en la vivienda, la letrina sin pozo negro o conexión a red de evacuación y los casos --propios de los inquilinatos-- en que hay un servicio higiénico común compartido por dos o más hogares, tratándose de un hogar encuestado de tres personas o más. Este déficit se registra en el 3.1% de los hogares y para el 8% de los niños.

8. Finalmente, el tercer indicador utilizado para definir la situación de hogares y de niños es el hacinamiento. Se entiende por tal el que haya más de dos personas por habitación del hogar, considerado como habitación tanto el dormitorio como los lugares de estar o el espacio único que pueda tener una familia. En estas condiciones se encuentran el 6.2% de los hogares de Montevideo; los niños afectados son el 24% del total. Los problemas de acceso a la vivienda se hacen críticos para las familias a medida que éstas incrementan su prole, especialmente para aquellas cuyos ingresos las ubican debajo de la línea de pobreza. Las condiciones de hacinamiento, incluso en los casos en que son satisfactorias la calidad de vivienda y las condiciones sanitarias, tienen importantes repercusiones en relación con la educación, porque la falta de espacio dificulta la realización de tareas escolares o la concentración en juegos de tipo educativo, para no mencionar las condiciones extremas en que el hacinamiento puede ser sinónimo de promiscuidad.

9. La actual política de seguridad social en materia de salud vincula la protección a los ingresos de los hogares, a la

pertenencia del jefe del hogar a empresas o instituciones con servicios propios de salud (o que incluyen, como parte de la remuneración, el pago de la prestación de salud) y finalmente a la cobertura que la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) otorga a la trabajadora mujer y a la cónyuge del asalariado en materia de embarazo y parto, al hijo del beneficiario hasta la edad de 6 años. Quienes tienen ingresos insuficientes, y no están comprendidos en las relaciones salariales mencionadas, carecen de protección de salud, o bien recurren a los servicios del Ministerio de Salud Pública (MSP). Estos últimos servicios se concentran en internación hospitalaria, y no en salud básica y atención externa, y no cubren los gastos en medicamentos. Cabe mencionar también el grave deterioro de la calidad de sus prestaciones, especialmente en el segundo semestre de 1984, período al cual corresponden estos datos. Como resultado de la peculiar forma en que se ha ido extendiendo el derecho a la protección de salud en Montevideo, los más desprotegidos son los niños y los más protegidos, los jefes de familia, mientras las mujeres se encuentran en situación intermedia. Si se agrupan los datos de las categorías de cobertura mutualista e institución de trabajo que se presentan en el cuadro 5, (las instituciones frecuentemente contratan los servicios de protección colectiva con el Sindicato Médico del Uruguay y con mutualistas), se aprecia que los jefes de familia tienen una atención médica integral en el 77.4% de los casos, mientras los niños sólo en el 43.9%. Las otras formas de atención, incluyendo la DGSS, no comprenden generalmente la totalidad de las prestaciones en materia de salud. Las cifras respectivas son relevantes en el caso de los niños (15.2%); no así entre los jefes (4%). En el otro extremo figuran las situaciones de nula protección de salud y atención de salud pública. Ambas están estrechamente relacionadas si se considera la atención de salud según

Cuadro 5

MONTEVIDEO: SITUACION DE PROTECCION DE SALUD SEGUN
CATEGORIAS DE COMPONENTES DEL HOGAR, SEGUNDO
SEMESTRE DE 1984

Origen de la atención médica	Niños 0-13 años	Mujeres 15-49 años	Jefes de familia
Mutualista	43.7	61.3	71.5
Institución donde trabaja	0.2	1.8	5.9
Otras formas (incluye DGSS)	15.2	6.6	4.0
M.S.P.	25.8	16.3	9.8
Ninguna	14.7	13.4	8.3
Medicina particular e ignorado	0.4	0.7	0.8
Total	100.0	100.0	100.0
Números absolutos	(3 331)	(3 793)	(4 726)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

condiciones de ingreso; más allá del distingo de poseer o no carnet de atención en Salud Pública, se trata de un sector de la población que no tiene propiamente seguridad en salud y que, en su mayoría, recurre a los servicios públicos sólo en emergencias y crisis. En estas categorías se encuentra el 18.1% de los jefes de hogar; en el caso de los niños el porcentaje asciende al 40.5%. Reciben atención del MSP uno de cada diez jefes y uno de cada cuatro niños. Huelga decir que el desarrollo de las capacidades humanas en la etapa de formación depende de la alimentación, la educación y la salud. La atención de salud en esta etapa tiene un fuerte sesgo de atención preventiva, de detección de insuficiencias en el desarrollo biológico, de orientación sobre higiene y dietas alimenticias adecuadas, de acciones de intervención para compensar precozmente determinadas carencias (visuales, auditivas u otras) o para tratar mediante medicamentos los déficit congénitos o adquiridos que pesan negativamente en el desarrollo físico o neurológico de los niños. Debe destacarse, por tanto, la gravedad de una situación en que uno de cada siete niños carece de cualquier tipo de protección de salud; en que uno de cada cuatro sólo dispone de los servicios incompletos del MSP, y en que, en conjunto, se puede decir que mientras cuatro de cada diez tienen una cobertura integral, para otros cuatro ésta es mínima o inexistente, mientras casi dos quedan en una situación de protección intermedia.

II. LA SOCIALIZACION DE LOS NIÑOS EN CONTEXTOS ESTRATIFICADOS DE HOGARES

10. Para el análisis de la estratificación social, la variable más significativa que contienen las encuestas de hogares es la declaración de ingresos que perciben los distintos miembros de la familia, por trabajo u otros motivos. La encuesta de hogares es en general un instrumento muy fidedigno cuando se trata de ingresos regulares de asalariados; lo es menos en cuanto al registro de ingresos derivados de trabajos ocasionales, y menos aún en materia de ingresos empresariales y de beneficios de capital, por razones conocidas y analizadas en trabajos especializados. En ese sentido, el instrumento es muy adecuado para el conocimiento de las situaciones de pobreza y de bajos ingresos, que son los que se destacan en este documento. La validez de la información de la Encuesta de Hogares de la DGEC se destaca, además, por la congruencia entre los distintos indicadores sociales vinculados a ingreso.

11. A partir de los ingresos totales que perciben los hogares se cuantifica el ingreso per cápita: se estima que los niños menores de 15 años pesan en el consumo como medio adulto, y se establece la medida de ingreso per cápita por adulto equivalente. Por el lado del consumo, se estima el valor de una canasta mínima de alimentos con composición suficiente en proteínas y energía por adulto equivalente, y luego se considera que los gastos en vivienda, vestimenta, servicios y otros equivalen a un monto igual al de la canasta mencionada: la suma de ambos valores define la línea de pobreza. Esta metodología permite distinguir cuatro tramos o estratos de ingreso. El primero lo forman los de ingresos

por adulto equivalente inferiores a la línea de pobreza. Los siguientes corresponden a los ingresos que equivalen a entre una y dos veces ese mínimo, y el segundo a ingresos entre dos y cuatro veces ese monto. En el estrato IV figuran los ingresos más altos, sin determinación de límite superior.⁴

12. De acuerdo a esa clasificación, en el segundo semestre de 1984 el 20.4% de los hogares de Montevideo se encontraba por debajo de la línea de pobreza; el 39.7%, en el estrato II; el 29.8% en el estrato II. Con ingresos superiores figuraba el 10.2% de los hogares, que constituyen el estrato IV. El perfil de la población de Montevideo en el período considerado mueve a preocupación desde el punto de vista social. Corresponde al momento más crítico de deterioro de la economía del país, al punto más bajo en lo que va en la década de 1980 en cuanto a ingresos per cápita, y a la tasa más alta de desocupación en los últimos años. El indicador de empobrecimiento no sólo corresponde al porcentaje comprendido en el tramo I de ingresos. Igualmente expresivo es que casi cuatro de cada diez hogares se ubicaban en el tramo II, es decir, en la zona límite con la línea de pobreza; según las estructuras de precios de cada mes, una parte de ese tramo podía estar muy próxima a traspasar el límite de la pobreza. Es necesario destacar, además, que los acervos constituidos por los hogares -educación, vivienda, dotación de saneamiento y otros- tienen un carácter acumulativo, y se determinan en los períodos de mejores ingresos; por ello, ciertos indicadores de calidad de vida no tienen un sesgo tan negativo como la medida de ingreso.

13. Cuando se considera a los niños según el ingreso por adulto equivalente de sus hogares, la situación aparece como más grave. El tramo I pasa a comprender el 41.6% de los niños; el II el 34.5%; el III el 18.4% y el IV el 5.6% (cuadro

6). La diferencia entre niños y hogares se explica por dos razones:

- a) No todos los hogares tienen niños menores. Entre ellos figuran los de parejas que no se han reproducido, los de hombres y mujeres que viven solos y los de miembros adultos o de tercera edad cuyos hijos han establecido hogares independientes. Estas categorías tienen ingresos por adulto equivalente promedialmente superiores a los hogares con hijos, porque no están asumiendo el costo económico de la reproducción biológica y social de la población.
- b) Los comportamientos reproductivos de la población difieren según estratos de ingreso y niveles educacionales (véase más adelante lo relativo a nacimientos legítimos e ilegítimos) y, a su vez, la reproducción arrastra a los hogares hacia estratos de ingresos más bajos. Esto último sucede porque las políticas de familia -asignaciones familiares y otras- no compensan sino muy escasamente los gastos directos e indirectos que implica la formación biológica, social y cultural de las nuevas generaciones. En la sociedad uruguaya, tales gastos son en su inmensa mayoría de cargo de las familias; lo que, sin desmedro de otros factores, podría explicar un comportamiento económico en relación a la reproducción, que consiste en reducirla para evitar el empobrecimiento o la reducción de ingresos del hogar. Debe considerarse asimismo que, en una sociedad con escasos servicios preescolares y de guarderías, y con resistencias del sector privado a contratar a mujeres madres, la maternidad afecta la oportunidad de la mujer de participar en el mercado de trabajo y la calidad de los puestos con remuneración equivalente a los que puede aspirar.

El resultado es que mientras la proporción de niños por hogar es de 1.44 para el estrato I, desciende abruptamente a 0.61 en el estrato II, y luego en forma más leve a 0.43 en el estrato III y 0.39 en el estrato IV. Dicho de otra forma, de los 3 331 niños relevados por la encuesta del segundo semestre de 1984, 1 385 pertenecen al estrato I, 1 148 al estrato II, 613 al estrato III y apenas 185 al estrato IV. Esta distribución plantea dos tipos de temas. Uno se refiere al papel que deberían cumplir las políticas sociales cuando una proporción tan grande de la niñez está bajo la línea de pobreza o inmediatamente encima de ésta. El otro atañe a la repercusión que puede tener en el largo plazo, para el funcionamiento de la sociedad, que la reposición de sus miembros sea realizada fundamentalmente en hogares pobres y próximos a la pobreza. Sobre estos temas se volverá más adelante.

Cuadro 6

MONTEVIDEO: HOGARES Y NIÑOS POR EDAD DEL JEFE DE LA FAMILIA,
SEGUN TRAMOS DE INGRESOS, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

	Números absolutos	Total	Tramos de Ingreso			
			I	II	III	IV
Hogares	4 726	100	20.4	39.7	29.8	10.2
Hogares sin niños	2 947	100	13.1	39.3	35.0	12.7
Hogares con niños	1 779	100	32.6	40.2	26.2	6.0
Total de niños	3 331	100	41.6	34.5	18.4	5.6
Distribución de los niños según edad de los jefes						
15 - 29	469	100	51.2	35.6	11.5	1.7
30 - 49	2 116	100	39.2	32.2	21.8	6.9
15 y más	746	100	42.4	40.2	13.1	4.3
Hogares por edad del jefe						
15 - 29	390	100	30.0	36.7	27.2	6.2
30 - 49	1 547	100	25.4	36.4	28.6	9.6
50 y más	2 788	100	16.3	41.9	30.8	11.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

14. Contrariamente a una percepción muy generalizada en la sociedad uruguaya, la pobreza no está asociada a la tercera edad. La encuesta señala entre los hogares con jefes menores de 30 años un 30% en condición de pobreza, mientras que el registro desciende al 16.3% tratándose de jefes de 50 años y más. Sin embargo, las diferencias por edades tienden a reducirse si se consideran los niños según la edad de los jefes de sus hogares. El tramo más joven sigue siendo el más pauperizado (51% de los niños de hogares cuyos jefes tienen menos de 30 años pertenecen al estrato I), posiblemente porque diversos indicadores tienden a señalar el mantenimiento o crecimiento de las tasas de fecundidad en las edades jóvenes. El cuadro 7, al distinguir entre hogares con niños y sin niños, según organización, edades del jefe e ingresos, permite avanzar en la explicación del fenómeno. En todas las edades de los jefes, los hogares sin niños ubican sólo poco más de uno de cada diez debajo de la línea de pobreza, mientras que la cifra salta a tres de cada diez con la presencia de niños. Es de interés indicar que el tipo de organización familiar pesa poco en la distribución de ingresos entre los hogares que no tienen niños; se destaca la condición económica más favorable tanto de los hombres como de las mujeres sin cónyuge. Esta situación es aún más favorable cuando esos jefes sin hijos son jóvenes, forman pareja (en la que, presumiblemente, los dos trabajan en alta proporción) o viven sin cónyuge. Inversamente, los jefes jóvenes con hijos y especialmente las mujeres jefes de hogar sin cónyuge son los de mayores porcentajes en el tramo I de ingresos (40.6% para el conjunto de los hogares con jefes menores de 30 años, y 47.8% cuando la jefatura está a cargo de una mujer sin cónyuge). Como los salarios en Uruguay están muy vinculados a escalas institucionales que privilegian la edad, los jefes de 30 a 49 años con hijos registran menor pobreza que sus iguales más jóvenes. La excepción la constituyen las mujeres sin cónyuge y con hijos, cuyo porcentaje en el estrato

I supera en 10 puntos el promedio de su propio tramo de edad y mantiene el mismo perfil de pobreza que la totalidad de los jefes comprendidos en el tramo de edad entre 15 y 29 años. El fenómeno indica la particular desprotección de ciertos hogares de jefatura femenina.

15. Si bien el ingreso promedio por adulto equivalente define la estratificación de los hogares respecto a los niveles de consumo a los que tienen acceso los miembros del hogar, normalmente es más adecuado referirse al jefe de hogar cuando se trata de establecer la estratificación de los ingresos individuales en correlación con atributos tales como edad y educación.⁵ La situación social imperante en Montevideo en el segundo semestre de 1984 en cuanto a desocupación obliga aún más, en el análisis, a distinguir entre las personas mayores de 15 años receptoras de ingreso que no eran jefes de hogar y los jefes; y entre estos últimos, a distinguir por sexo. La tasa de desocupación era del 9.8% para las jefas y del 5.1% para los jefes, en tanto que era prácticamente igual, y extremadamente elevada, para los no jefes de ambos sexos (19.7%). Entre estos últimos, alcanzaba sus registros máximos en el tramo de edad 15-29 años (23.1% hombres; 30.5% mujeres). La desigual distribución de la desocupación afecta de diferente manera la capacidad de percibir ingresos de cada una de las categorías indicadas. Por otra parte, si se considerara como indicador de subocupación la percepción de bajos ingresos, al analizar la distribución de los percibidos por los hombres se ve también que está más afectada la categoría de no jefes (de éstos, 26% figura en el tramo I de ingresos frente a 2.6% de los jefes). Fenómeno similar ocurre con las mujeres (38.7% frente a 6.7%). En cualquiera de los sexos las comparaciones se perturban por el papel del tramo de edad 15-29 años entre los ocupados, ya que pesa en forma

Cuadro 7

MONTEVIDEO: HOGARES POR ORGANIZACION Y EDAD DEL JEFE, SEGUN TRAMOS DE INGRESO,
SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Organización del ingreso	Hogares sin niños					Hogares con niños				
	Números absolutos	Total	Ingresos según tramos			Números absolutos	Total	Ingresos según tramos		
			I	II	III-IV			I	II	III-IV
Nuclear con cónyuge	1 483	100	13.5	40.6	46.6	1 061	100	32.7	37.3	30.0
Extendido con cónyuge	273	100	13.9	47.6	38.5	443	100	29.8	49.7	20.5
Jefe hombre sin cónyuge	339	100	11.2	36.0	52.8	44	100	34.1	38.6	27.2
Jefe mujer sin cónyuge	852	100	12.8	35.7	51.5	231	100	37.2	35.9	26.8
Total	2 947	100	13.1	39.3	47.7	1 779	100	32.6	40.2	27.2
Jefes 15 - 29										
Nuclear con cónyuge	59	100	6.8	25.4	67.8	192	100	40.6	39.1	20.3
Extendido con cónyuge	9	100	11.1	55.6	33.3	40	100	40.0	57.5	2.5
Jefe hombre sin cónyuge	43	100	11.6	32.6	55.8	6	100	16.7	33.3	50.0
Jefe mujer sin cónyuge	18	100	5.6	5.6	88.8	23	100	47.8	34.8	17.3
Total	129	100	8.5	27.1	64.4	261	100	40.6	41.4	18.0
Jefes 30 - 49										
Nuclear con cónyuge	239	100	18.4	33.9	47.7	716	100	30.9	34.8	34.3
Extendido con cónyuge	63	100	19.0	41.3	39.6	201	100	25.4	47.3	27.4
Jefe hombre sin cónyuge	75	100	6.7	30.7	62.7	16	100	31.3	43.8	25.1
Jefe mujer sin cónyuge	121	100	6.6	37.2	56.2	116	100	40.5	31.9	27.6
Total	498	100	13.9	35.1	51.0	1 049	100	30.9	37.0	32.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta de Hogares 1984, segundo semestre.

desigual: un 71.3% entre los no jefes hombres frente a un 12.5% entre los jefes, y relaciones para las mujeres de 34.7% y 6.9%, respectivamente. Al tema de la desigualdad en las tasas de desocupación de las categorías indicadas se agrega una profunda desigualdad en los ingresos individuales provenientes del trabajo u otras condiciones. El cuadro 8 presenta esos ingresos de los hombres -excluyendo a las mujeres para evitar la interferencia de ingresos por pensiones- clasificándolos en jefes y no jefes. Los resultados marcan la existencia de dos universos distintos, cuyos principales rasgos son los siguientes:

- a) Entre los jóvenes de 15 a 29 años, de los que son jefes sólo el 5.7% tiene ingresos individuales que los ubican por debajo de la línea de pobreza; entre los no jefes que tienen ingresos, el porcentaje se eleva al 57.9%. Se puede argüir en este caso que se trata de ingresos de ocupaciones a tiempo parcial o que, incluso con jornada extensa, no corresponden a la formación educativa que está recibiendo o que recibió el joven, y que se trata de ocupaciones de iniciación.
- b) Más sorprendente es descubrir que de los hombres de 30 a 49 años un 17.1% no es jefe de hogar --cuando por sexo y edad la tendencia previsible es a la creación de hogar propio-- y que los incluidos en este porcentaje se caracterizan por percibir ingresos muy inferiores a los que tienen los jefes de hogar de la misma edad (14% de los primeros registran ingresos que los ubican en el estrato IV, mientras que los jefes lo hacen en un 48.8%).
- c) El rendimiento en ingresos de la educación de hombres del mismo tramo de edad y del mismo nivel de instrucción es diametralmente opuesto según se trate de

jefes y no jefes. Entre los hombres de menos de 30 años y con 10 y más años de educación, el 44.7% de los jefes de hogar se ubican en el estrato más alto de ingreso; para los no jefes, el porcentaje es apenas de 4.4%. Se puede suponer que aquí intervienen diferencias en cuanto a que unos han asumido la condición adulta al constituir hogar, mientras que los otros siguen en condición de dependencia relativa. Pero los datos sobre el tramo de edad entre 30 y 49 años muestran una distribución similar: 68% de los jefes de alta instrucción se ubican en el tramo de ingresos más alto, mientras el porcentaje correspondiente para los no jefes de la misma educación es de 25.2%.

16. Es extremadamente difícil dar explicación de comportamientos tan disímiles. Será preciso esperar los resultados del análisis de la Encuesta de Hogares de 1986 para establecer hipótesis valederas sobre esta polarización de ingresos entre jefes y no jefes de la misma edad y también de la misma educación (véase el cuadro 8). Limitándose exclusivamente a los jefes de hogar de sexo masculino, se aprecian, en cambio, regularidades previsibles entre ingresos individuales, edad y educación:

- a) Los ingresos individuales que sitúan a sus perceptores por debajo de la línea de pobreza afectan a menos del 5% de los jefes, sea cual sea su edad.

Cuadro 8

MONTEVIDEO: POBLACION MASCULINA, POR JEFATURA, EDAD Y AÑOS DE ESTUDIO, SEGUN INGRESOS INDIVIDUALES (TRABAJO Y OTROS), SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Condición en el hogar	Edad	Años de educación	Ingresos					
			Total	I	II	III	IV	
Jefe	15 - 29	0-5	(23)	100	4.3	60.9	30.4	4.3
		6-9	(175)	100	8.0	22.9	50.9	18.3
		10 y más	(150)	100	3.3	14.0	38.0	44.7
	Subtotal		(348)	100	5.7	21.6	44.0	28.7
	30 - 49	0-5	(174)	100	7.5	28.2	44.8	19.5
		6-9	(599)	100	5.0	16.5	41.1	37.4
		10 y más	(528)	100	0.8	6.4	24.8	68.0
	Subtotal		(1 301)	100	3.6	14.8	35.0	47.4
	50 y más	0-5	(655)	100	9.2	26.4	47.9	16.5
		6-9	(903)	100	3.4	17.3	42.9	36.4
		10 y más	(411)	100	0.2	4.4	18.0	77.4
	Subtotal		(1 969)	100	4.7	17.6	39.4	38.3
No Jefe	15 - 29	0-5	(49)	100	75.5	16.3	8.2	...
		6-9	(690)	100	58.0	28.3	12.5	1.3
		10 y más	(563)	100	55.4	20.5	19.7	4.4
	Subtotal		(1 319)	100	57.9	24.2	15.4	2.5
	30 - 49	0-5	(28)	100	25.0	35.7	39.3	...
		6-9	(128)	100	25.0	40.6	29.7	4.7
		10 y más	(111)	100	13.5	20.7	40.5	25.2
	Subtotal		(273)	100	21.2	31.9	34.4	12.5
	50 y más	0-5	(74)	100	62.2	27.0	9.5	1.4
		6-9	(78)	100	37.2	34.6	25.6	2.6
		10 y más	(19)	100	21.1	21.1	31.6	26.3
	Subtotal		(172)	100	45.9	30.2	19.2	4.7
<u>Total general</u>			(1 764)	100	51.1	24.8	18.7	4.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

- b) Por tramos de edad, el acceso a los más altos ingresos traza una curva en "U" invertida, con una pendiente más pronunciada en el extremo que corresponde a los jefes más jóvenes.
- c) Edad y educación se asocian, determinando la distribución de los ingresos. Así, entre los jefes con educación mínima (0 a 5 años) si tienen menos de 30 años sólo acceden a los ingresos superiores el 4.3%; si tienen menos de 50 años, el 19.8%, y si la edad es más avanzada el porcentaje baja a 16.5%. Entre los más altamente educados, si son jóvenes pertenecen al estrato IV de ingresos 44.7%; si tienen más de 30 años, 68%, y si la edad es superior a 50 años, 77.4%.

17. El conjunto de características anotadas obliga a reconsiderar el papel del ingreso por adulto equivalente como medida que define el contexto social en que se forman los niños. Al hacerlo, se aprecia que los costos de la crisis social fueron desigualmente distribuidos en los hogares si se tienen presentes, por una parte, la edad y el nivel educativo individuales del jefe de familia, y por la otra, los ingresos promedios recibidos por la totalidad del hogar, por el aporte de trabajo y otras fuentes, estimados de acuerdo a la medida de adulto equivalente. Con este procedimiento (cuadro 9), se aprecia que los ingresos eran en 1984 particularmente bajos en los hogares con jefes jóvenes y de menor educación. Consecuentemente, son grandes las distancias entre los jóvenes menores de 30 años y los adultos de mayor edad, al igual que entre los menos y los más educados. Dicho de otra forma, la suma del costo de la reproducción de la población y de los efectos de la crisis --en cuanto menores ingresos por hogar y mayor número de desocupados y subocupados-- se expresa en menos ingreso por adulto equivalente. A pesar de que los ingresos individuales de los jefes no hayan

registrado polarizaciones entre las categorías, el peso de sostener a otros miembros disminuyó los ingresos por adulto equivalente en los hogares, especialmente en los de jefatura de jóvenes --el peso de los niños ya comentado-- y en los de jefatura de personas de baja educación, presumiblemente afectados por el sostén de otros miembros no ocupados o de bajos ingresos. Entre los jefes con educación incipiente (entre 0 y 5 años), 31.9% participan en hogares cuyos promedios de ingreso por adulto equivalente los ubican bajo la línea de pobreza, y sólo 1.5% en el tramo IV, de ingresos superiores. Por su parte, los jefes que tienen entre 6 y 9 años de estudios aprobados registran en los extremos de la distribución por estratos de los ingresos del hogar 23% y 6.1%. Entre los más educados, con 10 y más años de estudio, sólo 6.6% cae bajo la línea de pobreza; 23.8% figura en el tramo de ingresos IV. La información es muy concluyente sobre la protección social que brinda una elevada educación, y alerta sobre que, con esta jerarquización de ingresos según educación, el destino en la estratificación por ingresos se juega no tanto en la etapa activa de las personas, sino fundamentalmente en la etapa de su formación educacional. Paralelamente, se aprecia la fuerte asociación entre ingresos y edad. Entre los jefes de hogar de 15 a 29 años, un 30.6% está en hogares bajo la línea de pobreza y sólo un 10.2% en el estrato IV; el porcentaje más significativo (36.7%) figura en el estrato II. Por su parte, entre los jefes de 30 a 49 años se reduce levemente el porcentaje de miembros bajo la línea de pobreza (25.4%) y un 9.6% llega al estrato IV. Finalmente, los de mayor edad tienen respectivamente 16.3% y 11% en los extremos inferior y superior de la distribución de ingresos. El fenómeno es aún más significativo cuando se asocian la educación y la edad

Cuadro 9

MONTEVIDEO: JEFES DE HOGAR POR EDAD Y AÑOS DE EDUCACION,
SEGUN INGRESOS POR ADULTO EQUIVALENTE DE LOS MIEMBROS
DEL HOGAR, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Edad	Años de educación	Números		I	II	III	IV
		absolutos	Total				
15 - 29	0-5	23	100	69.6	26.1	4.3	...
	6-9	191	100	41.4	41.8	13.6	3.2
	10 y más	176	100	12.5	32.4	44.9	10.2
	Total	390	100	30.0	36.7	27.2	6.1
30 - 49	0-5	213	100	52.1	35.2	11.3	1.4
	6-9	705	100	32.3	44.5	19.6	3.6
	10 y más	629	100	8.5	27.7	44.5	19.3
	Total	1 547	100	25.4	36.4	28.6	9.6
50 y más	0-5	938	100	26.3	50.4	21.7	1.6
	6-9	1 276	100	15.1	44.7	32.2	8.0
	10 y más	574	100	2.6	21.8	42.7	32.9
	Total	2 788	100	16.3	41.9	30.8	11.0
Todas edades	0-5	1 174	100	31.9 (374)	47.2 (554)	19.4 (228)	1.5 (18)
	6-9	2 172	100	23.0 (500)	44.4 (964)	26.5 (575)	6.1 (133)
	10 y más	1 379	100	6.6 (91)	25.8 (356)	43.8 (604)	23.8 (328)
	Total	4 725 ^{a/}	100	20.4 (965)	30.7 (1 874)	29.8 (1 407)	10.1 (479)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta de Hogares Nacionales 1984, segundo semestre.

^{a/} Está excluido un caso sin datos suficientes.

de los jefes con los ingresos promedios por adulto equivalente de los hogares. Para ello cabe comparar por edades al sector que tiene 10 y más años de escolaridad. Entre los jefes más jóvenes, los miembros de sus hogares pertenecen al tramo de ingresos IV en un 10.2%; entre los adultos de edad mediana el 19.3%, y entre los mayores de 50 años el 32.9%. Este ascenso en ingresos según edad también se produce en los otros niveles de educación, lo que sugiere el papel de la antigüedad vinculada con la educación avanzada como factores de protección frente a ciclos sociales depresivos. Sin embargo, debe considerarse como limitante de esta afirmación el proceso de "desvalorización" de las credenciales educativas a lo largo de las generaciones. Este se produce al aumentar el porcentaje de la población que accede a niveles educativos altos, sin que en forma concomitante se amplíe el porcentaje de posiciones ocupacionales superiores, como ocurrió en Uruguay en el largo período de estancamiento económico iniciado hacia mediados de la década de 1950.

18. Si bien, como ya se dijo, las carencias en materia de vivienda no tienen una magnitud equivalente a la de la población cuyos ingresos la colocan bajo la línea de pobreza, existe una estrecha correlación entre uno y otro déficit. No hay jefes de hogar ni niños pertenecientes al estrato IV de ingresos afectados por déficit sanitario y de vivienda, o por la condición de hacinamiento. No es estadísticamente significativo el registro en el estrato III; el porcentaje es escaso en el estrato II, a excepción de la medida de hacinamiento (que si bien sólo comprende al 3.7% de los hogares de ese estrato, afecta al 11.8% de los niños). En consecuencia, prácticamente todos los déficits se concentran en hogares y niños ubicados bajo la línea de pobreza. Estos hogares registran un 9.8% de déficit sanitario, un 13.8% de déficit de calidad de vivienda y una medida del 22.4% en

materia de hacinamiento. Como la proporción de niños por hogar varía según estratos de ingreso y los hogares más pobres se hacen cargo en mayor porcentaje de la reproducción de la población, el déficit sanitario afecta al 15.5% de los niños del estrato I, el déficit en calidad de la vivienda al 13.4%, y el hacinamiento, como condición habitacional, al 47.3% de esos niños. Dicho de otra forma, el 82% de todos los niños que carecen de condiciones de espacio en su vivienda son niños de hogares ubicados por debajo de la línea de la pobreza. Entre los déficit señalados, los de saneamiento y calidad de la vivienda requieren, para superarse, de una acción prolongada y de costos considerables, y debe reconocerse que los porcentajes de población afectada son relativamente bajos en comparación con el resto de América Latina. En cambio, para superar la condición de hacinamiento existen alternativas de equipamiento colectivo en escuelas de tiempo completo, complejos deportivos, plazas y espacios de esparcimiento. La productividad social de la inversión en estos casos es muy alta, por cuanto es utilizada por grandes cantidades de niños.

III. LA REPRODUCCION BIOLOGICA:

NACIMIENTOS LEGITIMOS E ILEGITIMOS

1. Datos del análisis

19. La proporción de nacimientos ilegítimos sobre el total de nacimientos fue históricamente considerable, y registraba sus mayores guarismos en el interior del país y de preferencia en la población rural. Se esperaba que dichas tasas descenderían en relación al incremento de la población urbana y a la mayor educación de la población en edad de procrear. Sin embargo, las informaciones disponibles a partir de 1961 señalan que en esa fecha el porcentaje era de 18.1%; aumentó a 21.3% en 1970, se mantuvo constante hasta 1973 y luego se incrementó en forma regular hasta 1984, año en que, para todo el país, se registró 26% y para Montevideo 23.8% (cuadro 10). El que uno de cada cuatro nacimientos sea ilegítimo constituye un fenómeno social excepcional, pero poco congruente en principio con otros indicadores sociales de Uruguay, y sugiere la existencia de formas de constitución de familia que implican múltiples consecuencias para el funcionamiento de la sociedad y poner en evidencia, como luego se muestra, alarmantes situaciones de desprotección de una parte de los niños ilegítimos.

20. En términos de los registros estadísticos que lleva el Ministerio de Salud Pública, se considera ilegítimo todo hijo concebido fuera de una relación matrimonial, cualquiera sea el estado civil de la madre en el momento del parto. En la práctica, un nacimiento se registra como legítimo o ilegítimo a partir de la declaración jurada de las madres sobre las condiciones en que se produjo su concepción. Dado que la veracidad de esta declaración no es controlada y que existe

algún grado de rechazo social hacia las mujeres que procrean fuera de matrimonios legalmente constituidos (aunque esto varía entre diversos grupos), es probable que las cifras subestimen la magnitud del fenómeno.

21. Paralelamente a la tendencia creciente de la tasa de ilegitimidad en el Uruguay, se ha registrado en la última década una clara declinación del número de matrimonios (cuadro 11), lo que explica la pérdida de peso relativo de los nacimientos de parejas legalmente constituidas frente al total de nacimientos del país. Entre 1974 y 1984 hubo una reducción de alrededor del 12% de los nacimientos legítimos y un aumento de aproximadamente 4% de los ilegítimos.

Cuadro 10.

URUGUAY: PORCENTAJE DE NACIMIENTOS ILEGITIMOS POR LOCALIZACION, 1973-1974

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Total país	<u>21.0</u>	<u>22.9</u>	<u>23.5</u>	...	<u>24.0</u>	<u>24.5</u>	<u>24.9</u>	<u>24.9</u>	<u>25.3</u>	...	<u>26.2</u>	<u>26.0</u>
Montevideo	...	...	...	...	21.3	22.1	22.5	22.5	23.2	...	23.1	23.8
Interior	...	...	...	...	25.4	26.1	26.4	26.1	26.7	...	28.2	27.4

Fuente: Terra, J.P., Las políticas sociales en el Uruguay, 1975-1984, CEPAL (LC/R. 582 (Sem.39/5), 1987

Cuadro 11

URUGUAY: NUMERO DE MATRIMONIOS POR LOCALIZACION, 1973-1984

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Total país	<u>22 789</u>	<u>25 310</u>	<u>24 404</u>	<u>22 712</u>	<u>22 368</u>	<u>22 730</u>	<u>22 880</u>	<u>22 448</u>	<u>22 592</u>	<u>20 068</u>	<u>19 168</u>	<u>20 192</u>
Montevideo	11 010	12 506	11 804	11 184	11 088	11 368	10 904	11 144	11 156	10 232	9 472	10 252
Interior	11 179	12 804	12 600	11 528	11 280	11 362	11 976	11 304	11 436	9 836	9 696	9 940

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de Estadísticas Vitales del Uruguay.

22. En la explicación de estos hechos, sin duda desempeña un papel central el prolongado estancamiento económico que sufrió el país, agravado por la reciente crisis; el consecuente bloqueo de oportunidades de movilidad social para la mayor parte de la población (y en particular para las nuevas generaciones), y sus efectos sobre la emigración de sectores de la población predominantemente urbana, masculina, calificada y joven. Los bajos índices de masculinidad, la disminución de los matrimonios y de los nacimientos legítimos, así como el aumento del peso relativo de los ilegítimos, seguramente forman parte de un conjunto interconectado de procesos, principalmente vinculados a la pérdida de dinamismo de la sociedad uruguaya. Cualesquiera sean las causas, resulta claro que en la composición de la sociedad uruguaya se está incrementando rápidamente el peso relativo de un sector de la población que nace en condiciones de ilegitimidad: por lo tanto, resulta urgente comenzar a analizar las características propias de este fenómeno. Para indagar acerca de la naturaleza y significado de la ilegitimidad de nacimientos se ha comenzado identificando las categorías sociales más afectadas. Como destaca Juan P. Terra,⁶ más de la mitad de los nacimientos ilegítimos en 1984 correspondieron a madres menores de 24 años, las que generaron el 41% del total de los nacimientos (cuadro 12). Sin embargo, la tendencia al aumento de la ilegitimidad también está afectando a los grupos más adultos y aún a aquellos, como el de 25 a 34 años, que históricamente exhibían las tasas más bajas (cuadro 13). Como se mencionó anteriormente, y corroboran los datos del cuadro 13, la reducción de los nacimientos en el Uruguay de los últimos años corresponde totalmente a la disminución de los hijos legítimos. Puesto que la reproducción de la sociedad uruguaya descansa progresivamente en niños nacidos fuera del matrimonio, se hace imprescindible caracterizar, utilizando toda la información disponible, las

condiciones de vida de los hogares en los que se concentrará gran parte del proceso socializador en los primeros años de vida de esos niños. Entre otras cosas, dicha caracterización permitirá concluir si efectivamente se trata de un hecho social importante o si sólo corresponde a una construcción estadística cuya significación se agota en el registro burocrático formal. Por cierto que lo que llevó a seleccionar este tema fue la fuerte sospecha de que las cifras oficiales sobre ilegitimidad están revelando un rasgo crucial de la sociedad uruguaya, indispensable para interpretar la dinámica de la cuestión social en el país. La línea de argumentación se basa en los datos relativos a la asociación que se registró en Montevideo en 1984 entre las tasas de ilegitimidad, las instituciones en que ocurrieron los nacimientos, los niveles de instrucción de las madres y, muy especialmente, las probabilidades de vida de los niños ilegítimos comparadas con las del resto de los niños.⁷ Parte de la evidencia se desprende de los cuadros 14, 15, 16 y 17, cuya información permite analizar desde distintos ángulos la relación entre ilegitimidad, institución de ocurrencia del nacimiento y nivel de instrucción de la madre. Las instituciones se han agrupado en dos categorías, que atienden a poblaciones claramente diferenciadas en cuanto al grado de protección social que reciben y al nivel de ingresos per cápita de los hogares cuyos miembros se atienden en ellas (cuadro 18). La primera categoría incluye las instituciones del Ministerio de Salud Pública y el Hospital de Clínicas (en adelante MSP y HC), y atiende básicamente a los sectores más desposeídos y a las madres que no tienen cobertura institucional de salud. La segunda categoría abarca las mutualistas y sanatorios privados donde se atiende la mayoría de la población, ya sea por convenios con las empresas donde trabajan o por contratos particulares con las personas. A estas instituciones acuden también gran parte de las mujeres cubiertas por las

Cuadro 12

URUGUAY: NACIMIENTOS ILEGÍTIMOS Y TOTALES POR GRUPOS DE
EDAD DE LAS MADRES, 1984

(Porcentajes)

	Ilegítimos	Total de nacimientos
Menos de 24 años	51.6	41
Más de 24 años	48.4	59
	100 (13 870)	100 (53 348)

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del cuadro 11.3 de "Estadísticas Vitales, 1983-1984" de la Dirección General de Estadística y Censos del Uruguay, 1986.

Cuadro 13

URUGUAY: TASAS DE ILEGITIMIDAD POR EDAD DE LAS MADRES, 1979-1984

Edad de las madres	Tasas de ilegitimidad				
	1979	1980	1981	1983	1984
Menos de 15 años	54.7 (163)	50.0 (162)	47.8 (268)	57.0 (151)	51.9 (158)
15-19	37.2 (8 090)	32.0 (7 809)	41.4 (7 585)	42.0 (7 095)	40.1 (6 636)
20-24	26.9 (16 138)	28.5 (15 564)	26.4 (15 733)	27.7 (15 291)	29.3 (15 080)
25-29	19.5 (13 774)	23.0 (13 302)	20.5 (14 153)	20.3 (14 800)	20.8 (15 088)
30-34	19.1 (9 669)	18.2 (9 317)	18.4 (9 154)	20.4 (9 227)	20.6 (15 088)
35-39	20.8 (5 016)	16.3 (4 847)	21.5 (4 843)	22.8 (4 773)	22.3 (5 040)
40-44	22.8 (1 730)	17.3 (1 669)	20.8 (1 643)	25.5 (1 390)	23.3 (1 420)
45 y más	23.1 (147)	25.3 (162)	43.3 (79)	29.6 (128)	19.6 (102)
<u>Total</u>	<u>24.9 (55 770)</u>	<u>24.9 (53 854)</u>	<u>25.3 (53 923)</u>	<u>26.2 (53 923)</u>	<u>26.0 (53 348)</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base del cuadro II.3 de "Estadísticas Vitales, 1983-1984" de la Dirección General de Estadística y Censos, 1986.

Cuadro 14

MONTEVIDEO: NACIMIENTOS LEGITIMOS E ILEGITIMOS
POR INSTITUCION DE OCURRENCIA, 1984

(Porcentajes)

Institución	Nacimientos		
	Legítimos	Ilegítimos	Total
MSP HC	16.8	72.3	30.2
Mutualistas, sanatorios particulares y Hospital Militar	83.2	27.7	69.8
Total	100.0	100.0	100.0
	(15 358)	(4 852)	(20 210)

Fuente: Datos del documento "Mortalidad Infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

Cuadro 15

MONTEVIDEO: NACIMIENTOS LEGITIMOS E ILEGITIMOS SEGUN
INSTITUCION DE OCURRENCIA, 1984

(Porcentaje)

Nacimientos	MSP HC	Mutualistas, sanatorios particulares y Hospital	Total
		Militar	
Legítimos	42.4	90.57	5.6
Ilegítimos	57.6	9.5	24.4
Total	100.0	100.0	100.0
	(6 096)	(14 414)	(20 210)

Fuente: Datos del documento "Mortalidad Infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

Cuadro 16

MONTEVIDEO: NACIMIENTOS LEGITIMOS E ILEGITIMOS SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE, 1984

(Porcentaje)

Nacimientos	Sin instrucción incompleta	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria y otros est.	Universi- taria	Total
Legítimos	27.7	42.2	66.5	83.9	97.5	75.6
llegítimos	72.3	57.8	33.5	16.1	2.5	24.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
	(72)	(1 548)	(6 072)	(10 580)	(2 084)	(20 210)

Fuente: Datos del documento "Mortalidad Infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

Cuadro 17

MONTEVIDEO: NACIMIENTOS POR NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE Y LEGITIMIDAD, 1984

(Porcentaje)

Nivel de Instrucción	Nacimientos		
	Legítimos	Ilegítimos	Total
Sin instrucción	0.1	1.1	0.4
Primaria incompleta	4.2	18.9	7.6
Primaria completa	25.8	43.0	29.8
Secundaria y otro	56.9	35.9	52.0
Universidad	13.0	1.1	10.2
Total	100.0	100.0	100.0
	(15 622)	(4 730)	(20 352)

Fuente: Datos del documento "Mortalidad Infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

Cuadro 18

MONTEVIDEO: MUJERES DE ENTRE 15 Y 49 AÑOS POR INSTITUCION EN LA CUAL RECIBE ATENCION DE SALUD, SEGUN INGRESOS PER CAPITA POR ADULTO EQUIVALENTE DE SU HOGAR, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984 g/

(Porcentaje)

Instituciones de salud	Ingresos per cápita del hogar				Total
	Hasta línea de pobreza (0-3 084)	Entre 1 y 2 líneas de pobreza (3 085-6 167)	Entre 2 y 4 líneas de pobreza (6 168-12 335)	Más de 4 líneas de pobreza (12 336 y más)	
Ministerio de Salud Pública y Hospital de Clínicas	76.1	25.2	8.5	9.0	31.7
Mutualistas, médicos particulares e instituciones donde trabaja	23.9	74.8	91.5	91.0	68.3
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
	(866)	(1 412)	(976)	(288)	(3 542)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Encuesta de Hogares de Montevideo, segundo semestre de 1984.

g/ Por razones que se mencionan en el texto, se han excluido las personas que se atienden en la Dirección General de Seguridad Social.

asignaciones de la Dirección General de Seguridad Social (DGSS). Sólo quedan en el sanatorio de la DGSS aquellas mujeres que han presentado complicaciones médicas durante el embarazo, que son clasificadas como de "alto riesgo" y que, por ende, son retenidas para su atención en las instalaciones propias de la DGSS.⁸ Por último, también se comprende en esta segunda categoría a las mujeres atendidas en el Hospital Militar.

23. De los cuadros 14, 15, 16 y 17 se desprende que la ilegitimidad tiene asociaciones significativas con la institución en que se atiende el parto y con el nivel de instrucción de la madre. El 72.3% de los nacimientos ilegítimos ocurrieron en hospitales del Ministerio de Salud Pública y en el Hospital de Clínicas, aunque dichas instituciones sólo participaron en la atención del 30.3% de la totalidad de los partos ocurridos en Montevideo. Más aún, de los nacimientos en MSP y HC el 57.6% son ilegítimos; la proporción desciende al 9.5% cuando se considera a mutualistas e instituciones similares.

Por su parte la ilegitimidad de los nacimientos se presentan altamente asociada a la educación materna: desciende regularmente de un registro de 72.3% de ilegitimidad en madres sin instrucción hasta 2.5% en madres con formación universitaria completa e incompleta. Es evidente que la ilegitimidad afecta desproporcionadamente a los segmentos social y económicamente más vulnerables de la población femenina de Montevideo. El cuadro 18 aporta información sobre las mujeres de 15 a 49 años de la ciudad distribuidas según nivel de ingresos de los hogares a los que pertenecen y según atención de salud. Un 76% de las mujeres que integran hogares que se sitúan por debajo de la línea de pobreza reciben atención en MSP y HC; dicho porcentaje es menos de 10% en los estratos de ingresos III y IV. La lectura del cuadro 19 nos permite avanzar un poco más en la comprensión del fenómeno. De la misma se desprende

que la probabilidad de conformar parejas legalmente constituidas (y, por consiguiente, de tener hijos legítimos) se ve más afectada por la pobreza que por el nivel educacional alcanzado por la mujer. En efecto, de las mujeres atendidas en el MSP y HC, sólo aquellas que logran traspasar el umbral universitario ven incrementadas significativamente las oportunidades de legalizar la unión con el padre de sus hijos; pero, aún en ese nivel, las tasas de ilegitimidad siguen siendo superiores a las que exhiben los nacimientos de las madres con instrucción primaria completa, que se atienden en mutualistas y sanatorios particulares. Estos datos son sin duda pertinentes para el diseño de políticas que busquen abatir las tasas de ilegitimidad, en la medida que señalan que --de mantenerse los demás factores iguales-- una expansión general de la educación alterará las tasas en forma significativa sólo en aquellas mujeres que hayan sobrepasado los niveles de pobreza y cuenten con una protección social efectiva.

24. Sin embargo, para afirmar que, cualquiera sea su significado, los datos sobre ilegitimidad que recogen las estadísticas oficiales revelan un hecho social importante, lo decisivo es la relación entre el carácter legítimo o ilegítimo del nacimiento y la probabilidad de que los niños puedan sobrevivir su primer año. El primer dato al respecto (cuadro 20) es que la tasa de mortalidad infantil de los hijos ilegítimos nacidos en Montevideo en 1984 era casi tres veces mayor que la de los hijos legítimos (61.4 contra 22.1 por mil). Se podría argüir que tal diferencia meramente refleja la mayor mortalidad de los niños pobres. No obstante, el examen de la información del cuadro 20 y del cuadro 21 tiende a señalar que las consecuencias de la condición de

Cuadro 19

MONTEVIDEO: TASAS DE ILEGITIMIDAD POR NIVEL EDUCACIONAL DE LA MADRE, SEGUN INSTITUCION DE OCURRENCIA DEL NACIMIENTO, 1984

Instrucción de la madre	MSP y Hospital de Clínicas	Mutualistas, sanatorios privados y Hospital Militar	Total
Primaria incompleta	67.8 (1 298)	23.9 (132)	58.4 (1 620)
Primaria completa	56.6 (2 590)	15.5 (2 968)	33.5 (6 072)
Secundaria y otros	50.6 (1 878)	7.9 (7 570)	16.1 (10 580)
Universidad	17.2 (58)	1.9 (1 942)	2.5 (2 084)
<u>Total</u>	<u>57.6 (6 098)</u>	<u>9.6 (12 704)</u>	<u>23.8 (21 518)</u>

Fuente: Basado en cuadros inéditos elaborados para el documento "Mortalidad Infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre" preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y el equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

Cuadro 20

MONTEVIDEO: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL POR NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE Y LEGITIMIDAD DEL NACIMIENTO, 1984 g/

Instrucción de la madre	Mortalidad por cada mil nacimientos		
	Total	Legítimo	No legítimo
Sin instrucción y primaria incompleta	82.1	57.9	99.4
Primaria completa	48.1	33.4	77.1
Secundaria y otros estudios	20.0	17.5	33.5
Universitaria	10.1	8.9	...
<u>Total</u>	<u>31.5</u>	<u>22.1</u>	<u>61.4</u>

Fuente: Basado en cuadros inéditos elaborados para el documento "Mortalidad infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", 1984, preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

g/ Para evitar una alta sensibilidad a fluctuaciones menores en el número de fallecimientos, se calcularon las tasas de mortalidad infantil sólo para aquellas categorías (casilleros) que registraron en 1984 más de 300 nacimientos, de forma que cada fallecimiento adicional implique un máximo de tres por mil de aumento de la tasa. Las categorías que no registran ese número de nacimientos se indican con "...".

Cuadro 21

MONTEVIDEO: TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL POR NIVEL DE INSTRUCCION DE LA MADRE, INSTITUCION DE OCURRENCIA Y LEGITIMIDAD DEL NACIMIENTO, 1984 ^{a/} ^{b/}

(Por cada mil nacimientos)

Instrucción de la madre	Ministerio de Salud Pública y Hospital de Clínicas			Mutualistas, sanatorios y Hospital Militar		
	Total	Legítimo	No legítimo	Total	Legítimo	No legítimo
Sin instrucción y primaria incompleta	95.5	76.6	104.5	...	...	...
Primaria completa	77.2	45.4	92.8	20.6	21.5	21.2
Secundaria y otros estudios universitarios	43.7	37.7	49.5	13.4	13.4	14.1
Universidad	...	...	...	10.0	9.2	...
Total	65.9	47.2	79.8	14.2	14.2	14.2

Fuente: Basado en cuadros inéditos elaborados para el documento "Mortalidad infantil en Montevideo según causa, legitimidad y nivel de instrucción de la madre", 1984, preparado para la CEPAL por la Sra. Mabel A. de Mutarelli y un equipo técnico de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay.

^{a/} Para evitar una alta sensibilidad a fluctuaciones menores en el número de fallecimientos, se calcularon las tasas de mortalidad infantil sólo para aquellas categorías (casilleros) que registraron en 1984 más de 300 nacimientos de forma que cada fallecimiento adicional implique un máximo de 3 por mil de aumento en la tasa. Las categorías que no registran ese número de nacimientos se indican con "...".

^{b/} Por las razones citadas en el texto se han omitido las tasas de mortalidad infantil correspondientes a la Dirección General de Seguridad Social, por cuanto están afectadas por la práctica de retener en dependencias de la DGSS sólo a las mujeres que presentan problemas en su embarazo y derivan el resto a mutualistas y sanatorios particulares.

ilegitimidad tiene un peso propio sobre las expectativas de vida de los recién nacidos, y que potencia los rasgos perversos de una formación educacional débil y de situaciones de pobreza. Esto puede apreciarse considerando que las diferencias entre las tasas de mortalidad infantil de hijos legítimos e ilegítimos son significativas, cualquiera sea el nivel de instrucción de las madres. Así, por ejemplo, los hijos legítimos de madres con primaria completa registran una tasa de mortalidad del 33.4 por mil frente al 77.1 por mil de los ilegítimos de madres con la misma instrucción y de las madres con educación secundaria las tasas son 17.5 por mil y 33.5 por mil, respectivamente. Por otra parte, si analizamos por separado lo que ocurre en las instituciones de salud cuya clientela corresponde a diferentes sectores de la población, buscando de ese modo aumentar la homogeneidad del estrato socioeconómico de los pacientes, encontramos que entre los niños nacidos en el MSP y en el HC, la mortalidad de los ilegítimos es significativamente mayor que la de los legítimos, y que las diferencias se mantienen, con mayor o menor intensidad, cualquiera sea el nivel de instrucción de las madres. La pobreza, la ignorancia y la concepción fuera del matrimonio, convergen en sus efectos negativos sobre las probabilidades de vida, de modo que uno de cada diez niños de madres con primaria incompleta, ilegítimos y nacidos en el MSP y el HC muere antes de cumplir su primer año. En cambio, al examinar las cifras correspondientes a las mismas categorías de niños nacidos en instituciones que atienden a segmentos de la población de situaciones socioeconómicas más favorables (mutualistas, sanatorios privados y Hospital Militar), se aprecia que las tasas de mortalidad infantil son, en todos los casos, más bajas que en el primer grupo, y que las diferencias entre legítimos e ilegítimos dejan de ser significativas. La situación óptima es la de hijos legítimos de madres universitarias, nacidos en mutualistas, cuya mortalidad es del nueve por mil.

2. Corolarios

25. Del análisis anterior surgen algunas reflexiones sobre la ilegitimidad en los nacimientos de los niños uruguayos. La primera es de naturaleza metodológica, y cuestiona el concepto mismo de ilegitimidad. Cabe pensar que dentro de esta denominación no se abarca un conjunto homogéneo de significados. La lectura de los cuadros presentados permite identificar una ilegitimidad presumiblemente causada por la pobreza y la ignorancia, y otra, en mucho menor escala, en estratos socioeconómicos claramente ajenos a las situaciones de pobreza. Más aún, las consecuencias de la ilegitimidad de la pobreza o, como es preferible llamarla, la "ilegitimidad desprotegida", sobre las expectativas de vida de los niños son radicalmente distintas a las de la "ilegitimidad protegida". En cifras, la ilegitimidad de la pobreza y la ignorancia implica un riesgo diez veces mayor para la vida de los niños que la ilegitimidad asociada a madres instruidas y socialmente protegidas. La constatación de que no se trata de un término con significado uniforme en distintas capas sociales tiene implicaciones prácticas importantes. Una de ellas es la de orientar el diseño de las políticas para enfrentar el problema de la ilegitimidad de manera de otorgar una clara prioridad a la atención de la "ilegitimidad desprotegida".

26. La segunda reflexión se refiere a la relación entre ilegitimidad y reproducción de la pobreza. Los datos examinados apuntan a señalar que las situaciones de "ilegitimidad desprotegida" probablemente actúen como piezas centrales de los engranajes que mantienen y consolidan las heterogeneidades sociales y contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza. La secuencia

comienza en aquellas jóvenes cuyas deficientes condiciones de vida y socialización les permiten sólo un control muy débil sobre las situaciones a las que se ven expuestas, y que afectan su destino. Las uniones sexuales tempranas y esporádicas, la incapacidad para prevenir en toda su magnitud sus consecuencias y la ignorancia con respecto a las formas de evitar los embarazos forman sin duda gran parte de la trama que subyace a las tasas notablemente altas de ilegitimidad que se registran entre las mujeres menores de 24 años. Muchos de los niños concebidos en estas condiciones serán no deseados, y su presencia generará en las madres tensiones emocionales fuertes. Las causas son fáciles de prever: desaprobación social, paulatino reconocimiento de las múltiples formas en que una maternidad desprotegida bloquea cualquier aspiración de movilidad social, disminución de las oportunidades de constituir una pareja estable, problemas económicos para dar a los niños un futuro fuera de la pobreza, dificultades para contar con un contexto familiar capaz de complementar la socialización escolar y controlar las actividades fuera del hogar de modo de corregir a tiempo eventuales desviaciones, y otras. Si bien no se cuenta con datos que permitan evaluar en qué medida la descripción anterior corresponde a la realidad, es legítimo sospechar que no se aleja mucho de ésta. Las altas tasas de mortalidad infantil de los niños que se asoman a la vida en hogares pobres, y que son fruto de uniones que no se constituyeron, legalmente, serían, en ese caso, sólo la manifestación más extrema y más dramática de los problemas que enfrentarán los otros niños ilegítimos y desprotegidos en las distintas etapas de sus historias de vida. Desafortunadamente, no hay información sobre sus condiciones específicas de salud y nutrición, ni sobre su desempeño escolar, las formas de su incorporación al mundo del trabajo, la capacidad socializadora de sus hogares y el grado en que logran internalizar los patrones de valores de

la sociedad. Puede sospecharse, sin embargo que, como contexto de reproducción social, la "ilegitimidad desprotegida" aportará una alta proporción de aquellas manifestaciones de comportamiento que revelan una incorporación defectuosa e incompleta a la sociedad. La magnitud del fenómeno de la ilegitimidad desprotegida en el Uruguay, y sus consecuencias previsibles para la vida de las madres y de sus hijos, hacen urgente y necesaria una rápida transferencia del problema del dominio de los individuos y las familias al dominio de la sociedad. Por un lado, es necesario ahondar en el conocimiento de los elementos determinantes y las consecuencias de un fenómeno que, pese a su magnitud e importancia, curiosamente no parece hasta el momento haber llegado hasta la conciencia colectiva. Por otro, cabe diseñar con rapidez medidas de política que movilicen el apoyo del Estado y de las instituciones privadas a las madres y a los hijos en estas situaciones, mientras se preparan acciones de largo plazo para modificar los determinantes sociales de la procreación de hijos ilegítimos en situación de desprotección social.

IV. LA REPRODUCCION SOCIAL: INTEGRACION Y EXCLUSION DE LAS NUEVAS GENERACIONES

27. Se ha hecho ya referencia a las desigualdades existentes entre los hogares de Montevideo, utilizando para ello como variables definidoras de los contextos sociales los ingresos por adulto equivalente, la educación de los jefes de hogar y los déficit de vivienda. Los ingresos influyen decisivamente en la capacidad de las familias para proporcionar una dieta con suficientes proteínas y energía para el desarrollo biológico y neurológico de los niños. Los ingresos y el tipo de inserción laboral determinan la protección en salud y la calidad de los servicios recibidos. Las deficiencias en estos aspectos, como se ha demostrado, afectan en mayor grado a los niños que a los jefes de familia. Por su parte, el nivel educativo de los jefes de hogar constituye un indicador del desarrollo cultural del medio hogareño y de la capacidad para estimular y favorecer el desarrollo psíquico y cultural de los niños. No es éste el lugar para pasar revista a la gran cantidad de publicaciones internacionales sobre el desarrollo del lenguaje como requisito del desarrollo del pensamiento, ni sobre la correspondencia entre la subcultura escolar y la subcultura de los hogares educados, ambas cualitativamente diferentes de la subcultura popular, lo que hace que los niños de esos hogares vivan en un continuo hogar-escuela, mientras los de estratos populares tienen que trasponer una barrera, con elevados costos en el aprendizaje y en la identidad. Es asimismo conocido que los hogares educados crean, con juegos y materiales didácticos, un aprestamiento escolar que no existe en los hogares de baja educación e ingresos. Finalmente, múltiples investigaciones han señalado el papel crucial de la etapa biológica preescolar en cuanto a desarrollo de las capacidades sobre las cuales se fundamenta el proceso

educativo y la futura integración social y la significación que tiene en el desarrollo de los seres humanos la acción integrada en materia de alimentación, salud y educación.

28. En la formación de las instituciones sociales en Uruguay, no existió nunca esta acción integrada en una política coherente. Cada una de esas dimensiones respondió a un proceso social diferente y a veces de perspectivas opuestas. La política de educación escolar es la más antigua de todas las políticas sociales y desde sus orígenes, en la propuesta de José P. Varela, tuvo como objetivo la universalidad. Más aún, la escuela primaria se consideró importante medio de integración nacional, desde la Reforma Escolar se estableció un vínculo entre educar y formar al ciudadano, en una sociedad que a partir de la Constitución de 1917 se constituyó como democracia basada en el sufragio universal. Todo ello dio a la escuela un claro objetivo de inclusión de toda la población en sus servicios. La oferta pública acompañó este propósito y, progresivamente, aunque con claros desniveles entre lo urbano y lo rural, las escuelas fueron accesibles a toda la población escolar. En el área de salud, la asistencia pública no logró desprenderse de su formulación inicial de servicio de protección a los grupos de bajos ingresos, y nunca adquirió una universalidad similar a la de la escuela primaria. Desde el siglo XIX hubo formas mutuales de atención de salud, que se desarrollaron junto con la extensión de las capas medias de ingreso. Con posterioridad, y en forma paralela a la industrialización y a la expansión de los sectores asalariados y de las organizaciones sindicales, creció el servicio médico de asignaciones familiares, y una serie de sectores laborales obtuvieron de las empresas, o del Estado, protección más o menos integral en materia de salud. A la inversa de la escuela, que fue concebida como servicio de la nación para todos sus habitantes, la salud nunca fue organizada como

servicio nacional -ni siquiera en cuanto a la atención del embarazo, parto y primera infancia- y hubo una superposición de categorías de derechos y servicios: los de protección a los hogares pobres, los mutuales y cooperativos pagos y los vinculados a derechos laborales. Todos ellos continúan extendiéndose hoy día de acuerdo al poder social de los grupos y a la rentabilidad de los sectores privados o la capacidad financiera de los sectores públicos. Como es evidente, de este modo habrá siempre amplios sectores desprotegidos en materia de salud. Finalmente, en materia de alimentación las políticas sociales fueron muy débiles y de carácter fragmentario. El sector público históricamente actuó con objetivos diferentes en materia de protección alimenticia, y utilizó instrumentos diversos, que se dirigían a sectores sociales y poblacionales desvinculados entre sí. Uno de ellos fue la reducción de precios de ciertos alimentos para toda la población, a través de la intervención de la Dirección Nacional de Subsistencias. Un segundo fue la entrega, a precios subvencionados, de ciertos alimentos a personas acreditadas como pobres. Un tercero fue la entrega de comidas elaboradas a precios subvencionados a través de los comedores del Instituto de Alimentación, cuya clientela es muy disímil. Un cuarto es el de la alimentación en escuelas, que ha registrado enormes oscilaciones en el tiempo respecto de la población cubierta y de la dieta proporcionada. La crisis social que enfrentó el gobierno constitucional en 1985 generó la primera respuesta masiva de atención a los déficit alimenticios, pero aún no se han organizado servicios con capacidad de atender los distintos grupos a que se desea llegar, ni tampoco se ha logrado una sólida articulación con los servicios educativos y de salud capaz de asegurar una protección integral de la infancia necesitada.

29. En ese marco, los servicios públicos de educación preescolar (salvo ciertos programas de limitada cobertura)

se ofrecieron tardíamente y fueron de baja prioridad en las políticas educativas. Las demandas de los grupos sociales más organizados se concentraron en la extensión de la oferta pública de servicios de educación media y superior, y el Estado respondió a esas demandas con la creación de instituciones para acoger una matrícula creciente. De este modo, el sistema educativo se expandía hacia "arriba" y no hacia "abajo" en un doble sentido: el de atención a las edades más altas y a los estratos superiores en cuanto a ingresos y educación. La política inversa hubiera asignado recursos preferentemente a la educación inicial y básica, y hubiera proyectado la generalización de la educación preescolar y la atención al tramo de edad de 6 a 13 años con escuelas de jornada completa, integradas con servicios de salud y alimentación. Este tipo de enfoque favorece la socialización y el desarrollo cultural en las edades en que se inicia la estructuración mental; la creación, para la primera infancia de origen popular, de ámbitos culturales más estimulantes que los hogareños; la generación de contextos socioculturales igualitarios, que limiten los efectos de la desigual estratificación sociocultural de los hogares, rompiendo (o debilitando al menos) los anillos reproductores de la exclusión social. Esta última trae consigo limitada participación en los ingresos, en las condiciones que posibilitan el desarrollo biológico y también en el capital cultural colectivo de la sociedad. Más aún, quienes no logran una formación educativa mínima para integrarse posteriormente a la sociedad, concluyen culpándose a sí mismos de un fracaso que es social, y no individual.

30. La información sobre asistencia a establecimientos de educación preescolar no se puede lograr con repertorios estadísticos regulares, por tratarse de una actividad que no está sujeta a control público y que por tanto no tiene obligación de informar sobre la población que atiende. Puede

obtenerse, en cambio, de la Encuesta de Hogares de 1984 de Montevideo. La demanda de servicios preescolares parece haber crecido a tasas elevadas, posiblemente vinculadas al intenso incremento de la tasa de actividad femenina (analizado más adelante en este trabajo). En 1984, casi la mitad de las mujeres en edad activa estaban en el mercado de trabajo, tuvieran o no ocupación. Los altos registros de emigración internacional de la población uruguaya,^{9/} y la participación de las mujeres son posiblemente los factores más relevantes de las profundas modificaciones no sólo del mercado de trabajo, sino de las relaciones sociales en Montevideo. Desde el punto de vista familiar, la participación femenina en la actividad ha modificado la tradicional función de la familia en cuanto unidad de atención a los niños en la primera infancia. En el pasado, la demanda de servicios preescolares y de guardería era menor, porque al estar la mujer en el hogar la familia asumía esas funciones, aunque en condiciones de desigualdad sociocultural. En los años ochenta, la necesidad de tales servicios es necesariamente mayor, no sólo por el conflicto que significa el desempeño simultáneo de los roles de madre y de trabajadora remunerada, sino también porque es previsible que en las familias haya cada vez más conciencia del papel de la educación preescolar en la socialización del niño y en el aprestamiento para los aprendizajes escolares futuros. La Encuesta de Hogares de 1984 registra que del total de niños de 1 a 5 años de Montevideo, el 28% asiste a algún tipo de establecimiento preescolar. La oferta de servicios públicos es muy débil: la asistencia gratuita sólo comprende al 12.3%, y la pagada al 15.7% de los niños de 1 a 5 años.

31. La asistencia a establecimientos preescolares tiene rígida correlación con los ingresos de la familia. Así, mientras en el estrato I asisten el 16.5% de los niños, en el estrato IV lo hacen el 52.2%; dicho de otra forma, mientras entre los

niños más pobres no llega a asistir el equivalente a un grupo de edad (por ejemplo los de 5 años) entre los de más altos ingresos asiste una proporción de un volumen igual a los grupos de edad de 5 y 4 años, y más de la mitad del de 3 años de edad. Estas discrepancias no son atribuibles a comportamientos culturales diferenciados de las familias, que podrían orientar a los sectores populares a retener sus hijos en los hogares mientras los sectores más educados y de más ingresos optan por una socialización y educación institucionalizada. Esta afirmación se sustenta en que la asistencia en condiciones de gratuidad es prácticamente casi igual entre los diversos tramos de ingresos hogareños: asiste el 11.6% del estrato I, el 12.0% del estrato II, el 15% del estrato III y el 10.4% del estrato IV. La desigual asistencia preescolar depende de la capacidad de asumir los costos de los servicios, como se aprecia al comparar el porcentaje de asistencia a servicios pagados: 4.9% en el estrato I, frente a 41.8% en el estrato IV. Un segundo paso de esta demostración es el análisis de asistencia según el nivel educativo de los jefes de hogar. Sin tomar en cuenta los ingresos, en el total de la población la asistencia incrementa según dicho nivel: asiste el 17.2% de los niños de hogares cuyos jefes tienen mínima escolarización, mientras el porcentaje es de 22.8% entre quienes tienen 6 y 9 años de instrucción y del 40.6% entre los de educación más avanzada. Más aún, dentro de cada tramo de ingreso la asistencia tiende a incrementarse en la medida en que es mayor la educación; esto ocurre incluso en el seno de los hogares bajo la línea de pobreza, que apelan para ello a mayor uso de la oferta pública. Es lógico que los hogares más educados perciban en forma más clara el papel del aprestamiento preescolar en el desarrollo del niño y en el logro de aprendizajes escolares posteriores de los que dependerá su futura inserción social. Sin embargo, la escasa oferta de servicios públicos y las limitaciones de ingresos determinan

que, con el mismo perfil educativo de los jefes de hogares, la asistencia preescolar presente profundas desigualdades según la pertenencia a cada tramo de ingresos. Considerando a los niños de jefes de hogares con 10 y más años de educación, que son los que más demandan servicios preescolares, la asistencia es del 16.1% en el estrato I, del 35.9% en el estrato II, del 48.5% en el estrato III y del 51.6% en el estrato IV de ingresos. La diferencia de tasas se origina en la columna de asistencia pagada: ésta es de apenas 4.9% entre los más educados del estrato I, y del 40.3% entre sus iguales del estrato IV (cuadro 22).

32. El corolario evidente es que la población quiere y necesita servicios preescolares y de guarderías, y que su demanda potencial está frenada por la escasa oferta de servicios públicos. Se trata de un área en que hay un vacío de políticas sociales, y donde éstas serían cruciales, por cuatro grandes razones:

- a) Permitirían trasladar a la sociedad los ingentes costos que para las familias implica la reproducción biológica y social de la población, que hoy éstas asumen en forma casi exclusiva.
- b) Darían solución a la actual aguda contradicción que implica para las mujeres las actividades remuneradas y la condición de madres.
- c) Posibilitarían una política integrada de educación, salud, y alimentación, con inestimables consecuencias en términos de equidad social y de desarrollo del potencial humano nacional.
- d) Podrían incidir en una recuperación de las tasas de natalidad, que, entre otras razones, se reducen porque

la decisión de tener hijos significa para las familias una reducción de los ingresos y de la potencialidad de ejercicio ocupacional de la mujer.

Cuadro 22 (A)

MONTEVIDEO: ASISTENCIA PREESCOLAR (1-5) Y ESCOLAR (6-13) SEGUN
 EDUCACION DEL JEFE Y TRAMOS DE INGRESO
 DE LOS HOGARES, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984
 (Porcentajes)

Tramo de ingreso	Educación del jefe de hogar	Niños entre 1 y 5 años				
		Total	Asistencia pagada	Asistencia gratuita	No asiste	Ignorado
I	0-5	(143) 100.0	4.2	8.4	87.4	...
	6-9	(303) 100.0	5.3	12.6	81.8	0.3
	10 y más	(63) 100.0	4.8	14.3	80.9	...
	Total	(509) 100.0	4.9	11.6	83.3	0.2
II	0-5	(53) 100.0	24.5	3.8	71.7	...
	6-9	(211) 100.0	11.8	12.8	75.4	...
	10 y más	(120) 100.0	21.7	14.2	64.1	...
	Total	(384) 100.0	16.7	12.0	71.3	...
III	0-5	(6) 100.0	50.0	...	50.0	...
	6-9	(55) 100.0	25.5	14.5	60.0	...
	10 y más	(152) 100.0	32.9	15.8	51.3	...
	Total	(213) 100.0	31.5	15.0	53.5	...
IV	0-5	...	...	...	...	...
	6-9	(5) 100.0	60.0	...	40.0	...
	10 y más	(62) 100.0	40.3	11.3	48.4	...
	Total	(67) 100.0	41.8	10.4	47.8	...
Total	0-5	(202) 100.0	10.9	6.9	82.2	...
	6-9	(574) 100.0	10.1	12.7	77.0	0.2
	10 y más	(397) 100.0	26.2	14.4	59.4	...
	Total	(1 173) 100.0	15.7	12.3	71.9	0.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

Cuadro 22 (B)

MONTEVIDEO: ASISTENCIA PREESCOLAR (1-5) Y ESCOLAR (6-13) SEGUN
EDUCACION DEL JEFE Y TRAMOS DE INGRESO
DE LOS HOGARES, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

(Porcentajes)

Tramo de ingreso	Educación del jefe de hogar	Niños entre 6 y 13 años					
		Total	Asistencia pagada	Asistencia gratuita	No asiste	Ignorado	
I	0-5	(270)	100.0	3.3	91.5	4.8	0.4
	6-9	(414)	100.0	5.8	88.6	5.6	...
	10 y más	(85)	100.0	4.7	92.9	2.4	...
	Total	(769)	100.0	4.8	90.1	5.0	0.1
II	0-5	(137)	100.0	13.9	84.7	1.4	...
	6-9	(368)	100.0	14.7	84.2	1.1	...
	10 y más	(190)	100.0	22.6	76.9	0.5	...
	Total	(695)	100.0	16.7	82.3	1.0	...
III	0-5	(13)	100.0	46.2	53.8	1.0	...
	6-9	(112)	100.0	41.1	58.9	...	...
	10 y más	(225)	100.0	48.9	49.8	1.3	...
	Total	(350)	100.0	48.3	52.9	0.8	...
IV	0-5	(1)	100.0	...	100.0	...	...
	6-9	(10)	100.0	40.0	60.0	...	...
	10 y más	(96)	100.0	89.6	9.4	1.0	...
	Total	(107)	100.0	84.1	15.0	0.9	...
Total	0-5	(421)	100.0	8.1	15.0	0.9	...
	6-9	(904)	100.0	14.2	82.8	3.0	...
	10 y más	(596)	100.0	40.8	58.0	1.2	...
	Total	(1 921)	100.0	21.1	76.3	2.5	0.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

33. Los niños de 6 a 13 años asisten en su casi totalidad a algún centro de enseñanza (salvo apenas un 2.5%). Este es un indicador elocuente de que, sean cuales fueren las condiciones económicas de la población, ésta considera la educación como básica e indispensable, y está dispuesta a realizar los esfuerzos que ésta implica (privarse de la ayuda económica de los niños, incluso en las tareas hogareñas, y costear los equipamientos en vestimenta, calzado y útiles escolares). Cabe observar que las cifras son del año 1984, que se caracterizó por muy altas tasas de desocupación y políticas muy débiles de ayuda alimenticia y en vestimenta a los hogares más pobres. Sin embargo, también es evidente la desigualdad: los hogares por debajo de la línea de pobreza tienen un 5% de los niños fuera de la educación, mientras los otros estratos registran una cifra de 1%. Este ínfimo porcentaje puede ser atribuible a impedimentos biológico-neurológicos. Respecto de la primera cifra, en cambio, la pobreza es la explicación esencial del fenómeno. Los pobres aportan más de las tres cuartas partes de los no asistentes. Del total de los hogares, un niño de cada cinco es alumno de la educación privada, lo que corresponde a la tendencia histórica. Lo que la encuesta arroja como información nueva es la correspondencia entre los ingresos y el carácter pagado de la educación. La mayor significación de la asociación entre ingresos y educación privada es que deja en evidencia dos modelos de socialización que se manifiestan entre los extremos de la escala de ingresos: mientras en los hogares de más altos ingresos el 84.1% de los niños es atendido en educación pagada, el porcentaje llega al 46.3%, en el estrato III, al 16.2% en el estrato II y finalmente al 4.8% en los niños de hogares pobres. Estos datos son indicativos de que existen ciertos riesgos de reproducción de la segmentación social de la población de Montevideo por la vía educativa. No se trata aquí de cuestionar la libertad de las familias de optar por uno u otro

tipo de educación; sí cabe plantearse si, para un sector importante, la opción por la educación privada no corresponde sólo a un criterio de status, sino a un criterio de calidad académica de la formación. Es notorio que la educación pública continuó con una jornada de clases reducida a 4 horas,^{10/} con serios déficit en sus equipamientos científico-técnicos y sin enseñanza de idiomas extranjeros ni de técnicas de computación; la educación privada, en un porcentaje considerable, se caracterizó por una tendencia exactamente contraria. El resultado de esa discrepancia podría ser una fuerte reproducción intergeneracional de la segmentación social, con una tendencia a que las futuras elites técnicas y probablemente sociales se formen entre los miembros de las nuevas generaciones que tuvieron una educación privada más moderna y de mayor calidad. Ya una información de ingreso a facultades de la Univesidad en 1983 indicaba que las carreras más técnicas recibían de la educación media privada entre el 30 y el 50% de sus estudiantes, proporción muy superior a la que ese sector de la educación tenía en el total de la matrícula media. Muy posiblemente, esos estudiantes provenían de una educación primaria del mismo carácter privado.^{11/}

34. Cuando la cobertura de la población en edad escolar llega a registros tan altos como los de Montevideo, pasa a carecer de sentido continuar con el uso del indicador de no asistencia. Esto no quiere decir que los problemas hayan desaparecido, sino que la sociedad alcanzó cierta meta, y que los indicadores de logros deben establecerse en relación a una meta superior. Más aún, las metas en materia social tienen que ser evaluadas en relación a las de otras sociedades. En el caso de Uruguay, dados sus precedentes históricos en cuanto a modernización, así como los objetivos actuales de inserción internacional, la comparación debería

establecerse con los países desarrollados. Teóricamente, la medida adecuada debería incluir la evaluación de la calidad de los contenidos educativos y la de los logros en aprendizajes de los educandos (por ejemplo, la capacidad de resolver un determinado tipo de problema de matemáticas en sexto grado escolar). A falta de la más mínima información al respecto, se ha elegido como indicador la relación entre la edad del educando y el último curso aprobado. Esto distingue entre educandos según la regularidad con que siguen el plan de estudios, independientemente de cualquier evaluación sobre el nivel de conocimientos que el plan se propone transmitir en cada grado escolar y de la identificación de las normas de aprobación de cada grado. En el cuadro 23, se incluyen como en curso normal I, los niños que a los 12 años de edad, por haber iniciado la escuela a los 5 o a los 6 años y haber cumplido regularmente con sus obligaciones escolares tienen aprobado como mínimo el sexto grado escolar; en curso normal II figuran aquellos de la misma edad que, por haber iniciado la escuela a los 7 años, tienen aprobado el quinto grado, o habiéndola iniciado a edad inferior registraron una repetición y tienen también como último curso aprobado el quinto grado. Por otra parte, los educandos en situación de extraedad I son los que a la misma edad tienen como último grado aprobado el cuarto y finalmente, los de extraedad II son todos los restantes, que tienen aprobado tres o menos grados a la edad de 12 años. El indicador de extraedad se refiere a déficit de aprendizaje y de rendimiento cuyo origen puede ser puramente educativo: inasistencia reiterada que conduce a repetición, dificultades de aprendizaje por parte del educando e inadecuada didáctica de la enseñanza, que impide el aprendizaje y lleva a la repetición. El indicador supone que las evaluaciones de aprendizaje son iguales en todas las escuelas públicas y privadas de Montevideo. Es conocido que no existen pruebas comunes al sistema y los educadores saben, por experiencia,

que los niveles de evaluación tienden a establecerse, como consecuencia natural de la práctica docente, en relación a los promedios de aprendizaje del grupo, de la escuela o de la zona escolar. Esto implicaría que, si fueran homogéneas las evaluaciones a nivel departamental, los fracasos escolares serían mayores en aquellos estratos sociales que con el sistema actual ya son más altos.

35. El cuadro 23 distribuye a los niños de 6 a 13 años según los estratos de ingreso por adulto equivalente de sus respectivos hogares y de acuerdo a la regularidad con que realizan sus estudios. Los resultados son concluyentes respecto a la correlación entre los ingresos del hogar y el logro educativo. La suma de los que no asisten y de los que, asistiendo, están en las dos condiciones de extraedad es, por tramos de ingreso, la siguiente: estrato de pobreza, 29%; estrato inmediatamente superior a la línea de pobreza 10.3%, y, finalmente, los estratos III y IV, sin diferencias significativas entre sí, se ubican en el entorno del 5%. Si el criterio de no logro educativo se limita a las categorías de extraedad II y no asistencia, el ordenamiento se mantiene: los niños de hogares pobres registran 14%, los de estrato inmediatamente superior a la línea de pobreza el 3% y los dos estratos superiores el 2%. En el otro extremo están los niños en condición normal I, que constituyen el sector que por excelencia está cumpliendo regularmente el plan de estudios. Ellos son el 42% entre los niños de hogares pobres, porcentaje que se eleva hasta el 70.6% en el estrato de ingresos III y luego baja levemente al 62.6% en el estrato de ingresos IV, donde seguramente influyen otras variables. Entre ellas pueden estar las de orden cultural (otorgar a los niños tiempo para la realización infantil, lo que en general demora la incorporación al sistema formal) y las de orden institucional educativo, consistentes en una mayor exigencia de los colegios privados en relación con aprobar los grados.

Cuadro 23

MONTEVIDEO: NIÑOS DE 6 A 13 AÑOS SEGUN TRAMOS DE INGRESO DE LOS HOGARES
Y REGULARIDAD EN LOS ESTUDIOS, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Niños de 6 a 13 años que asisten y no asisten												
Tramos de Ingreso de los hogares	Total		En curso normal				En situación de extraedad				No asisten	
			I		II		I		II			
	%		%		%		%		%		%	
I	769	100.0	323	42.0	223	29.0	115	15.0	70	9.1	38	4.9
II	695	100.0	414	59.6	209	30.1	51	7.3	14	2.0	7	1.0
III	350	100.0	247	70.6	88	25.1	8	2.3	4	1.1	3	0.9
IV	107	100.0	67	62.6	34	31.8	4	3.8	1	0.9	1	0.9
Total	1 921	100.0	1 057	54.7	554	28.8	178	9.3	89	4.6	49	2.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

Cuadro 24

MONTEVIDEO: NIÑOS DE 14 A 15 AÑOS SEGUN TRAMOS DE INGRESO DE LOS HOGARES
Y REGULARIDAD EN LOS ESTUDIOS, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Niños de 14 a 15 años que asisten y no asisten							
Tramos de ingreso de los hogares	Total	En curso normal		En situación de extraedad		No asisten	
		I	II	I	II		
	%	%	%	%	%	%	
I	166 10.00	24 14.4	35 21.1	34 20.5	27 16.3	46 27.7	
II	195 100.0	81 41.6	56 28.7	31 15.9	16 8.2	11 5.6	
III - IV	89 100.0	41 46.0	32 36.0	8 9.0	3 3.4	5 5.6	
Total	450 100.0	146 32.5	123 27.3	73 16.2	46 10.2	62 13.8	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

36. La metodología de considerar la normalidad en la realización de estudios para la totalidad de la población de 6 a 13 años disminuye el efecto de las repeticiones --que se acumulan en la medida en que se incrementa la edad-- y tiende a reducir la distancia en cuanto a logros según los distintos tramos de ingreso. En el cuadro 24 se consideran los adolescentes de 14 y 15 años. El ascender la medición hasta la última de las edades indicadas tiene por objetivo evaluar los efectos de la ley de educación de 1972, que extendió a 9 años la escolaridad obligatoria, y medir la respuesta de la sociedad al establecimiento legal de un nivel de escolaridad básica más alto. Este último fue rápidamente asumido por el mercado de trabajo organizado, y considerado como nivel educativo mínimo para la contratación. Sin embargo, debe anotarse que con estos procedimientos estadísticos no se está registrando el cumplimiento de la totalidad del ciclo educativo por parte de la población de determinada edad. En el tramo entre 14 y 15 años, la no asistencia se incrementa al 13.8%; debe observarse, sin embargo, que se encuentra próxima la meta de escolarización de la totalidad de la población hasta los 15 años de edad. Los estratos de ingreso mantienen el ordenamiento que registraban entre los 6 y 13 años, pero los porcentajes de no asistencia se multiplican por cinco. Así, los desertores pasan a tener un peso considerable en los hogares por debajo de la línea de pobreza (27.7% en el estrato I frente al 5% en los estratos restantes). Cuando se consideran conjuntamente las situaciones de extraedad --que conducen en su mayoría a no terminación del ciclo de estudios-- y de no asistencia, se registran claramente tres escalones: 64.5% de los niños provienen de hogares pobres, 29.7% de los de hogares con ingresos inmediatamente superiores a la línea de pobreza, y 17.8% de los estratos III y IV, considerados conjuntamente para evitar deformaciones estadísticas por el reducido volumen del último. Si se excluye la situación de extraedad I por estar en condición intermedia,

los porcentajes de no logro son del 44% para los adolescentes miembros de hogares bajo la línea de pobreza, del 13.8% para el estrato II y del 9% para los estratos superiores.

37. El rezago en el cumplimiento del plan de estudios y, por tanto, la relación de extraedad, parecen ser las claves para identificar las formas reales en que se cumplen los ciclos de estudios según origen social de los educandos. En una sociedad que tradicionalmente ha tenido una política educativa, cuyos mercados de trabajo están altamente organizados y formalizados, y donde existe una rígida relación entre nivel educativo y nivel del puesto de trabajo, el cumplimiento de la totalidad del ciclo de educación primaria pasa a ser percibido como un requisito indispensable, que los hogares de los distintos estratos sociales tratan de que sus hijos cumplan para no caer en la marginalidad. Este esfuerzo educativo se dirige como demanda hacia un sistema organizado desde el supuesto de que la escuela complementa al hogar, y que éste es capaz de brindar alimentación, salud y la competencia cultural necesaria para desarrollar aprestamientos, lenguaje y horizontes culturales correspondientes a los de la escuela. Este supuesto en la realidad no se cumple. Reconociendo este hecho, las políticas educativas de países que se propusieron integrar la sociedad, desarrollar sus recursos humanos e inducir la movilidad social adoptaron la educación de jornada completa, para crear en el ámbito escolar un espacio cultural capaz de sustituir los desiguales contextos culturales de los hogares, y que además apoye el desarrollo intelectual del niño con adecuados servicios de alimentación y salud.^{12/} El desajuste entre un sistema concebido para "iguales" y la desigualdad real del alumnado redundó, en los escolares de origen sociocultural inferior, en un aprovechamiento más reducido y en la aplicación de un número mayor de años para aprobar el plan de estudios.^{13/} Esto último no es sólo un desperdicio de

tiempo y de recursos de los hogares y del Estado, sino que acarrea, generalmente, un desarrollo de las capacidades que es menor que el de los que realizan los estudios en tiempo normal.

38. Los datos de la Encuesta de Hogares del segundo semestre de 1984 demuestran que alrededor del 95% de los educandos potenciales de Montevideo aprueban los 6 años de escuela primaria (cuadro 25); sin embargo esto recién se logra a partir de los 16 años de edad, en que terminan de completar el ciclo los rezagados y ya no hay continuación de estudios para quienes quedan definitivamente excluidos. A los 12 años figura el 55.9% sin completar el ciclo escolar, lo que es relativamente razonable. La magnitud del rezago se aprecia en las edades siguientes: a los 13 años no concluye la escuela el 27.6%, a los 14 años el 10.8%, y aún a los 15 años de edad queda sin aprobar como mínimo el 6º grado el 9.5% de la población de esa edad. Esto explica las frecuentes deformaciones que se producen al analizar la escolaridad incompleta. El fenómeno dominante no es de deserción sino de rezago, y éste afecta fundamentalmente a niños y adolescentes que provienen de los medios socioculturales más deprimidos, tal como se manifiesta en la correlación entre rezago y estrato de ingreso de los hogares. A los 13 años continúan sin aprobar la escuela primaria el 39.5% del estrato I, el 27.4% del estrato II y el 6% de los estratos III y IV. Si se tiene presente el desigual número de niños de cada estrato de ingreso, se aprecia que de cada 100 personas entre 13 y 20 años, inclusive, que no tenían aprobado el 6º grado, 66 pertenecen a hogares por debajo de la línea de pobreza, 29 a hogares ubicados en el tramo inmediatamente siguiente y cinco provienen de los estratos de ingresos III y IV, considerados conjuntamente para este análisis. Los rezagos siguen acumulándose, evidentemente sobre las personas que hicieron sus estudios en progresiva relación de extraedad. Al considerar la edad de 17 años, el estrato I

presenta un 12.7% sin terminar primaria --el registro mínimo se logra en edades aún superiores, pero queda casi seguramente un 9% para siempre en condición de escolar incompleto--, un 58.2% con 6 a 9 grados aprobados y un 27.8% con 10 y más grados. El estrato II, por su parte, registra 1.1%, 55.9% y 43% en cada uno de los tramos respectivos y, finalmente, los estratos III y IV no tienen a ningún miembro que no haya completado la primaria; 37.9% tiene entre 6 y 9 grados aprobados, y el 62.1% 10 y más grados aprobados.

39. En 1972, el cuerpo legislativo se propuso extender a 9 grados o años el ciclo de educación obligatoria. Doce años después de la aprobación de la ley habían logrado aprobar la totalidad del ciclo básico (y recién a la edad de 19 años), un 33% de los jóvenes integrantes de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza, un 55% de los jóvenes de 18 años pertenecientes a hogares del estrato II de ingresos y un 73% de los de la misma edad pertenecientes a los dos estratos superiores. El segundo ciclo del tramo obligatorio no lo es en la práctica para todos. Difícilmente alcanzará a los integrantes de los hogares de mayor privación en ingresos y cultura, de no mediar una política social integrada y una reformulación de los servicios educativos y de las prácticas pedagógicas. La información contenida en los puntos anteriores hace evidente el proceso de reproducción de la desigualdad social por la vía educativa. En una sociedad relativamente integrada, como la montevideana, este hecho debe atribuirse a lo limitado de la oferta pública preescolar, al insuficiente número de horas en que los niños están en contacto con el proceso de socialización de la escuela, a la organización de ésta como una estructura de servicios homogéneos, cuando abarca una población socioculturalmente heterogénea, y a la ausencia de integración entre políticas de educación, salud y alimentación.

Cuadro 25

MONTEVIDEO: POBLACION DE 11 A 20 AÑOS, POR GRADOS APROBADOS Y TRAMOS DE INGRESO DE LOS HOGARES, SEGUNDO SEMESTRE DE 1984

Edad	Todos los estratos							Estrato I						
	Números absolutos	Total	0-5	6-9	10-12	13 y más	Ignorado	Números absolutos	Total	0-5	6-9	10-12	13 y más	Ignorado
11	227	100	94.7	4.4	...	...	0.9	90	100	97.8	2.2	...	...	...
12	238	100	55.9	43.3	...	...	0.8	89	100	71.9	25.8	...	...	2.3
13	217	100	27.6	71.8	...	...	0.5	94	100	39.4	59.6	...	...	1.0
14	240	100	10.8	87.1	0.8	...	1.3	92	100	18.5	78.3	...	...	3.0
15	210	100	9.5	86.7	1.4	...	2.4	74	100	17.6	78.4	1.3	...	2.7
16	216	100	2.3	70.8	25.5	0.5	0.9	75	100	4.0	88.0	8.0	...	...
17	238	100	4.6	51.7	42.4	0.9	0.4	79	100	12.7	58.2	27.8	...	...
18	244	100	3.3	45.1	50.4	1.2	...	72	100	8.4	66.6	25.0	...	...
19	239	100	2.9	42.3	49.8	4.6	0.4	63	100	9.5	57.2	33.3	...	...
20	223	100	3.6	42.6	38.6	14.8	0.4	47	100	8.5	61.7	25.6	2.1	2.1
Total	2 292	100	21.5	54.2	21.3	2.2	0.8	775	100	32.0	56.3	10.3	0.1	1.3

Edad	Estrato II							Estratos III y IV						
	Números absolutos	Total	0-5	6-9	10-12	13 y más	Ignorado	Números absolutos	Total	0-5	6-9	10-12	13 y más	Ignorado
11	86	100	94.2	3.5	...	...	2.3	51	100	90.2	9.8	...	...	...
12	92	100	51.1	47.8	...	...	1.1	57	100	36.9	63.1	...	...	...
13	73	100	27.4	72.6	...	...	...	50	100	6.0	94.0	...	...	...
14	102	100	6.9	92.6	0.9	...	...	46	100	4.4	93.5	2.1	...	...
15	93	100	5.4	91.4	1.1	...	...	43	100	4.7	90.7	2.3	...	2.3
16	99	100	2.0	61.6	35.4	...	...	42	100	...	61.9	33.3	2.4	2.4
17	93	100	1.1	55.9	41.9	1.1	...	66	100	...	37.9	60.6	1.5	...
18	109	100	1.8	41.3	55.2	1.8	...	63	100	...	27.0	71.4	1.6	...
19	105	100	1.0	43.8	50.5	4.7	...	71	100	...	26.8	63.4	8.5	1.3
20	96	100	4.2	43.7	39.6	12.5	...	80	100	...	40.0	45.0	25.0	...
Total	948	100	17.9	55.4	23.9	2.1	0.6	569	100	13.6	49.4	32.0	5.1	0.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Hogares 1984, segundo semestre.

V. LA SITUACION SOCIAL DE LAS MADRES QUE TRABAJAN Y SU INCIDENCIA EN EL PROCESO DE SOCIALIZACION DE LOS NIÑOS

40. Hasta aquí se han analizado los rasgos más salientes del proceso de reproducción biológica y social de la población de Montevideo a través de la situación en que se encuentran las mujeres en edad reproductiva, sus hogares y los niños que forman parte de ellos. En esta sección se considerará información de un módulo especial que, a solicitud de CEPAL, se incorporó a las rondas mensuales de la Encuesta de Hogares de Montevideo que realiza la Dirección General de Estadística y Censos, y que se recogió durante el trimestre septiembre-noviembre de 1986. El principal objetivo del módulo era identificar a las mujeres que trabajaban y que tenían a su cargo niños menores de 14 años e investigar, en cuatro estratos socioeconómicos de Montevideo, las formas de relación entre su rol reproductivo y su tipo de inserción en la actividad económica. Para este fin, se obtuvo una muestra de alrededor de 420 mujeres entre 15 y 49 años de edad que trabajaban en el momento de la encuesta y tenían a su cargo niños entre 0 y 13 años.

41. La decisión de concentrar el estudio en las madres que trabajan surge de dos hechos. Por un lado, hay un aumento notable en las tasas de participación femenina en los últimos años; por otro, falta información sobre las consecuencias de esos cambios en la conformación de los hogares y en la socialización de los niños. La magnitud de las transformaciones se refleja en las cifras siguientes: en 1968,

28 de cada 100 mujeres eran económicamente activas en Montevideo; en 1970, el nivel era similar, pero a partir de ese año comenzó a aumentar rápidamente, alcanzando en 1976 al 35% y en 1985 al 45% de las mujeres en edad activa. Este vuelco masivo de las mujeres al mercado de trabajo montevideano, que se produjo en menos de 20 años, es causa y consecuencia de transformaciones muy importantes en el seno de los hogares, las que tienen clara incidencia sobre la capacidad reproductiva de la sociedad.

42. Las causas responden a una combinación compleja de circunstancias, entre las cuales sin duda las principales surgen del reajuste económico en el país en la década del setenta y de los efectos de la crisis reciente sobre las condiciones de vida de los hogares. Estos factores incidieron en forma doble y complementaria sobre la población. Por una parte, promovieron una forzada y cuantiosa emigración internacional, que fue, durante muchos años, predominantemente masculina.^{14/} Esta produjo un desequilibrio en la relación numérica entre los sexos, que se refleja en los bajísimos índices de masculinidad en las edades centrales de la población de la ciudad. De acuerdo al Censo de Población de 1975, la tasa de masculinidad ponderada resultante de la comparación entre la población femenina entre 15 y 49 años y la masculina entre 20 y 54 años ^{15/} era del 85.5% (cuadro 26). Este hecho impidió a una proporción considerable de mujeres constituir pareja y promovió la necesidad y motivación de incorporarse al mercado de trabajo. Por otra parte, la caída de los ingresos de los hogares presionó también a las mujeres a obtener ocupaciones remuneradas, para complementar los recursos del hogar. A la disminución de probabilidades de conseguir pareja y a la existencia de huecos ocupacionales dejados por los emigrantes, se sumó el efecto en el país de procesos de

largo plazo que se registran a nivel mundial, y que se traducen en una creciente separación de las mujeres de sus roles domésticos tradicionales. Cualesquiera sean las causas, la sociedad uruguaya no parece haber reaccionado en forma consonante con la magnitud de estos cambios. La velocidad de la transformación social supera la capacidad de ajuste de los patrones culturales dominantes, los que definen una división sexual del trabajo que reserva para la mujer la esfera doméstica y para el hombre la esfera laboral. Tampoco las instituciones públicas --quizás por falta de un diagnóstico adecuado-- han diseñado ni puesto en práctica políticas dirigidas a paliar algunas de las consecuencias de estos cambios, en particular, el déficit de atención a la niñez que se crea por las mayores ausencias de la mujer del hogar, y el problema de las cargas que enfrentan muchas mujeres, con triple responsabilidad de la organización del hogar, del cuidado de los niños y de la generación de ingresos.

43. Para contribuir al diagnóstico de la situación de las madres que trabajan, se ha elaborado el cuadro 27. Este presenta un perfil de las mujeres según el estrato de ingreso de los hogares de los que forman parte. Las características seleccionadas permiten apreciar la situación de las madres que trabajan considerándola en términos de sus posibles efectos sobre la socialización de los niños.^{16/} Estas características se han agrupado en cuatro secciones, que se presentan por separado a continuación: el contexto familiar, las condiciones de salud, el mundo del trabajo y el cuidado de los niños.

Cuadro 26

MONTEVIDEO: INDICE DE MASCULINIDAD PONDERADO POR GRUPOS
QUINCENALES DE EDAD, 1975 a/

Grupos de edad	Hombres (en miles)	Grupos de edad	Mujeres (en miles)	Indice de masculinidad específico (A:B)
20-24	44.9	15-29	52.2	0.86
25-29	39.3	20-24	47.7	0.82
30-34	36.5	25-29	43.8	0.83
35-39	36.0	30-34	14.4	0.87
40-44	39.7	35-39	43.3	0.92
45-49	40.0	40-44	45.4	0.88
50-54	30.0	45-49	46.8	0.77
<u>Total</u>	272.4		323.6	

Indice de masculinidad ponderado: 0.85

Fuente: CEPAL, elaborado sobre la base de datos de la DGEC, Censo de Población de 1975.

a/ El procedimiento de construcción del índice toma en cuenta que el promedio de edad de los novios en Uruguay es aproximadamente 4 años mayor que el de las novias. Por lo tanto, a los efectos de que el índice de masculinidad refleje la probabilidad de constitución de parejas se consideró adecuado acotarlo al segmento de la población en edad reproductiva y aparear cada grupo de edad quincenal femenino con el inmediato superior masculino. Para la construcción del índice final se ponderó cada índice de masculinidad específico por edad, por el peso que tenía el grupo apareado de ambos sexos en el total de población en ambos sexos considerado.

Cuadro 27

MONTEVIDEO: CARACTERÍSTICAS DE LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS QUE TRABAJAN Y TIENEN A SU CARGO NIÑOS ENTRE 0 Y 13 AÑOS, SEGUN ESTRATOS DE INGRESOS DEL HOGAR, s/ SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE DE 1986

(Porcentajes sobre el total de cada estrato) *	I (hasta 1 línea de pobreza)	II (de 1 a 2 líneas de pobreza)	III (de 2 a 4 líneas de pobreza)	IV (más de 4 líneas de pobreza)	Total
A. Contexto familiar					
A.1 ESTADO CIVIL					
Solteras	10.4	1.8	2.2	2.3	3.1
Casadas	56.7	76.9	85.6	90.7	78.0
Unión libre	11.9	7.7	1.4	...	5.5
Separadas o divorciadas	16.4	12.4	9.4	7.0	11.5
Viudas	4.5	1.2	1.4	2.3	1.9
A.2 RELACION DE PARENTESCO CON EL JEFE DEL HOGAR					
Jefas	14.4	7.1	5.8	9.3	8.1
Cónyuges	64.2	74.0	82.7	81.4	76.1
Ni jefas ni cónyuges	20.9	18.9	11.5	9.3	15.8
B Condiciones de salud y características de la vivienda					
B.1 ATENCION DE SALUD					
MSP y HC	44.8	15.4	0.7	...	13.6
Sin cobertura	13.4	7.7	3.6	...	6.5
Mutualistas, sanatorios privados, DGSS y otros	41.8	76.9	95.6	100	79.9
B.2 CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA					
Sin baño, o con baño compartido en hogares de tres o más personas, o con letrina sin pozo negro o conexión a red de evacuación	10.6	4.1	1.4	...	3.8
Más de dos personas por cuarto (hacinamiento)	40.3	8.9	0.7	2.3	10.5

Cuadro 27 (concl.)

	Estratos de ingresos				Total
	I (hasta 1 línea de pobreza)	II (de 1 a 2 líneas de pobreza)	III (de 2 a 4 líneas de pobreza)	IV (más de 4 líneas de pobreza)	
Conventillos, ranchos y viviendas cuyas paredes no son de mampostería	5.8	4.9	0.6	...	2.7
utilizan para cocinar kerosene, leña o carbón	49.5	16.0	2.2	...	2.7
C. Trabajo					
C.1 CATEGORIA DEL EMPLEO					
Asalariadas privadas	64.2	62.1	36.0	30.2	50.7
Asalariadas públicas Empleadas por cuenta propia	28.4	13.0	14.0	27.9	17.1
Trab. familiares no remuneradas	7.5	2.4	12.5	14.0	7.6
C.2 LUGAR DE TRABAJO					
Trabajan en su casa	27.3	15.9	10.1	13.6	15.6
C.3 HORAS DE AUSENCIA DEL HOGAR POR RAZONES DE TRABAJO					
Menos de 4 horas	44.0	20.7	15.2	18.1	22.3
D. Cuidado de los niños 1 a 5 años					
Institución (guardería, jardín infantil)	21.9	40.9	50.7	50.0	42.4
En su hogar con familiares	69.6	35.7	16.5	21.4	32.5
En otros hogares	4.4	13.6	16.3	...	11.9
En su hogar con no familiares	4.4	10.2	14.7	28.6	12.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la DGEC, Encuesta Nacional de Hogares 1986.

a' Ingresos por adulto equivalente.

1. El contexto familiar

44. En el total de mujeres de 15 a 49 años que trabajan, la proporción de jefas de hogar es del 8.1%, pero se aproxima al 15% cuando se trata de las mujeres pertenecientes a hogares cuyos ingresos por adulto equivalente los ubican por debajo de la línea de pobreza. De las jefas, cerca del 71% son divorciadas y separadas; esta categoría está sobrerrepresentada en el estrato I, lo que explica el alto porcentaje de jefas de hogar pobres (cuadro 27). La presencia de divorciadas o separadas en el estrato I puede verse como causa y consecuencia de la pobreza. Por un lado, al deshacerse la relación de pareja los hogares pierden una fuente de ingreso importante. Si bien es cierto que, legalmente, el hombre debería mantener su contribución al mantenimiento económico del hogar, son frecuentes los casos en que no se atiende debidamente esta obligación, en especial cuando se trata de separaciones en parejas previamente constituidas como uniones libres. En éstos casos, la condición de divorciada o separada puede conducir a los hogares a situaciones de pobreza. Por otro lado, la pobreza produce problemas de desorganización e inestabilidad familiar con más frecuencia que en otros segmentos de la población. Indicador de ello es el mayor porcentaje de mujeres del estrato I que tienen a su cargo niños y que son solteras o tienen uniones libres; otro, la alta proporción de separadas y divorciadas. Inversamente, encontramos una proporción relativamente baja de madres unidas en matrimonio (56.7% versus 76.9% y 85.6% y 90.7% en los estratos II, III y IV, respectivamente). Es probable, entonces, que en la explicación de la alta proporción de madres jefas de hogares pobres, la pobreza actúe como causa y efecto del fenómeno. También se caracteriza este estrato por la

sobrerrepresentación de madres que son hijas u otros parientes o no parientes del jefe del hogar --lo que usualmente indica la presencia de familias extensas o compuestas-- en una proporción similar a la del estrato II y aproximadamente el doble de las de los estratos III y IV. Vista la situación desde otro ángulo, las madres forman parte del núcleo conyugal en un 52.2% de los hogares pobres, lo que contrasta con el 68% en el estrato II y el 81% en los estratos superiores.

45. La investigación del estado civil de las madres complementa la imagen anterior. En efecto, el estrato I muestra una proporción cinco veces mayor de madres solteras que la que se encuentra en el resto de los hogares. Una de cada 10 madres de hogares pobres se encuentran en esa situación, mientras que en los restantes estratos la proporción es de alrededor de uno en 50. Una distribución similar se encuentra cuando se comparan las cifras correspondientes a las uniones libres, a las separaciones y a los divorcios. Tomando en conjunto a las solteras, las separadas, las divorciadas y las viudas, observamos que en el sector más pobre cerca de un tercio de las madres deben enfrentar sin compañero las tareas de socialización y elaboración de un futuro para sus niños. En estas condiciones, el trabajo de las madres no sólo reduce el tiempo de atención y dedicación a sus hijos. Además, siendo el hogar el contexto más permisivo para la libre expresión de las obvias tensiones emocionales que le genera su situación, probablemente se deteriore el clima de las relaciones con los niños y, en consecuencia, se reduzca la eficacia de sus intentos de transmisión de normas. En este sentido, las condiciones son más dramáticas para el 15% de madres jefas de hogar, y más llevaderas para las madres que forman parte de familias extendidas, en las que se puede movilizar el apoyo

de otros familiares en las tareas de socialización y en las que, en algunos casos, alguno de ellos puede compensar parcialmente la ausencia de figura paterna en el hogar, actuando como su sustituto. Situaciones de este tipo no son ajenas a las madres de otros estratos, pero no se dan con la frecuencia y las circunstancias agravantes que caracterizan a los hogares pobres.

2. Las condiciones de salud

46. La distribución de los porcentajes de madres sin cobertura de salud o que se atienden en el MSP y HC muestra con mucha claridad la desprotección relativa en que se encuentran las madres del primer estrato de ingreso con respecto al resto. El 58.2% de estas madres no cuentan con recursos suficientes para afiliarse a una mutualista ni están comprendidas en convenios colectivos con las empresas en las cuales se incluya el pago de la prestación de salud como parte de la remuneración. La situación es particularmente grave porque en este estrato se ubica la proporción más alta de madres que tienen a su cargo exclusivo la responsabilidad económica del mantenimiento de sus hogares. En estas circunstancias, la falta de una atención médica integral las expone constantemente al riesgo de una acumulación de problemas de salud que puede impedir el ejercicio de su actividad económica habitual, con la consecuente interrupción de ingresos que son vitales para la subsistencia de sus miembros.

3. El mundo del trabajo

47. Lo analizado hasta aquí tiende a mostrar que el grado de tensiones entre los roles productivos y reproductivos de las madres que trabajan varía ampliamente según el estrato

socioeconómico donde se ubica el hogar. La doble condición de mayor calificación y menor necesidad económica permite a las madres de los hogares en mejor situación cierto margen de maniobra en la selección de sus empleos y, en consecuencia, brinda más posibilidades de compatibilizar las demandas del trabajo con la atención de los niños. Por otra parte, estas madres cuentan con recursos suficientes para dejar sus hijos al cuidado de personas contratadas o en instituciones especializadas en esa tarea, las que suelen complementar el cuidado de los niños con actividades estructuradas de estimulación y aprendizaje, que actúan como un poderoso motor para el desarrollo de las potencialidades infantiles. En estas circunstancias, la predisposición a trabajar de las madres de estratos medios y altos tiene un incentivo de realización personal que es tanto o más importante que la necesidad económica de complementar los ingresos del hogar. En el otro extremo, cuando la entrada al mercado de trabajo es producto estrictamente de la urgencia de satisfacer en forma mínimamente adecuada las necesidades básicas de los miembros del hogar, las madres enfrentan un margen de opciones estrecho. En la práctica, éste se reduce a dejar a los niños al cuidado de otro integrante del hogar o a la búsqueda de formas de inserción laboral que permitan reducir el tiempo que pasan lejos de sus hijos.

48. Para examinar las formas de incorporación de las madres a la estructura productiva, pueden observarse en primer lugar las cifras sobre la distribución de las madres de cada estrato por categoría ocupacional. Desde la perspectiva de la tensión entre los roles productivos y reproductivos, las categorías ocupacionales consideradas tienen significados diferentes. Una primera diferenciación, en términos de la dependencia o no de agentes económicos externos para la generación de ingresos, nos lleva a distinguir entre las asalariadas por una parte, y las empleadas por cuenta propia

y trabajadoras familiares no remuneradas. Las no asalariadas gozan en general de una mayor flexibilidad para acomodar sus horas de trabajo a los requerimientos del hogar, lo que debe tomarse en cuenta para explicar el mayor porcentaje de no asalariadas entre las madres que entre las no madres, cualquiera sea el estrato de ingreso de sus hogares (cuadro 28).

49. La categoría de empleo por cuenta propia y de trabajadoras familiares no remuneradas incluye situaciones muy diversas en los estratos socioeconómicos extremos. En los hogares más favorecidos, puede significar la práctica de una profesión, la gerencia de una unidad de producción de bienes o servicios o la contribución a una empresa familiar. En los más pobres, incluye generalmente actividades de prestación de servicios, dentro o fuera del hogar, de muy baja calificación y reconocimiento social, que suelen ser extensiones de roles aprendidos como parte de las obligaciones domésticas (lavado, planchado, zurcido, etc.). Es interesante observar que las madres de los estratos medios son las que proporcionalmente acceden menos al empleo por cuenta propia. Posiblemente ello se deba a que muchas de ellas no alcanzaron la formación necesaria para las actividades profesionales que forman gran parte del empleo por cuenta propia de los estratos altos y que, en el otro extremo, no están dispuestas a desempeñar las actividades de empleo por cuenta propia de los estratos pobres, las que no son compatibles con sus aspiraciones de reconocimiento social.

50. Entre las asalariadas, el sector público parece presentar para las madres uruguayas condiciones de trabajo más favorables que el sector privado. Por un lado, ofrece mayores garantías de aplicación de las leyes laborales

vinculadas a la protección de la maternidad. Por otro, la ausencia de orientación de lucro entre los objetivos de sus instituciones define un contexto más favorable que en el sector privado para la consideración de reclamos de excepción por parte de madres continuamente presionadas por la atención de necesidades de sus niños. Las madres del estrato III están sobrerrepresentadas en el sector público. En cambio, no se presentó en la muestra ningún caso de madres pobres trabajando en ese sector. Seguramente ello se debe a que sus niveles educacionales no son suficientes para llenar los requerimientos mínimos establecidos para la contratación. Cualesquiera sean las causas, la falta de oportunidades de trabajo en la esfera pública implica que las madres pobres no tienen la opción de acceder a un sector salarial protegido.

51. La información sobre el lugar de trabajo, así como sobre las horas ocupadas fuera del hogar por razones de trabajo, contribuyen a componer el cuadro de la naturaleza de las relaciones de las madres con el mercado laboral. Una de cada cuatro madres pobres trabaja en su casa. Las proporciones correspondientes a los estratos II, III y IV son 15.9%, 10.1% y 13.6%. Si observamos ahora el tiempo de ausencia del hogar, encontramos que la proporción de madres pobres que se alejan por menos de cuatro horas más que duplica a las del estrato II, y casi triplica las del estrato III y IV.

52. La situación familiar, las condiciones de vivienda y medio ambiente, el déficit en la provisión de guarderías e instituciones preprimarias gratuitas, y la falta de recursos para obtener apoyo externo para el cuidado de los niños, generan en las madres pobres una fuerte necesidad de atención y cuidado personal a sus hijos. Esta necesidad opera como una fuerza centrípeta hacia el hogar, que se contrapone

a las fuerzas centrífugas que la empujan al mercado de trabajo en busca de los ingresos que permitan satisfacer las necesidades básicas de los miembros de su hogar. Así encuadrada su situación, resulta comprensible la mayor frecuencia relativa con que las mujeres trabajan en su propia casa, el menor tiempo de ausencia del hogar por razones de trabajo, así como la tendencia, mayor que en otros estratos, a formar parte de familias extensas. No son otras las opciones abiertas a las madres pobres para hacer compatibles sus roles productivos y reproductivos.

4. El cuidado de los niños

53. Desde el punto de vista de la tensión entre el rol productivo y reproductivo de las mujeres, la situación más crítica la presentan las madres que trabajan y que tienen a su cargo hijos entre 0 y 5 años. Como ya se analizó en este documento, en Montevideo es reducida la cobertura pública institucional en relación a los servicios de cuidado y formación de niños de esta edad. Complementando la fuente de la Encuesta de Hogares, se puede señalar que, de acuerdo a las estadísticas regulares, el preprimario público absorbía en 1985 aproximadamente un 17% de la población entre 1 y 5 años; sumando los establecimientos públicos y privados (27 000 niños) se cubría un 27% de ese grupo de edad. Este déficit general de cobertura se analizó de acuerdo a cómo afecta los hogares según estratos de ingreso. El módulo de la Encuesta de Hogares de 1986 permite avanzar un paso más y saber al cuidado de quien quedan los niños de 1 a 5 años cuando sus madres se ausentan del hogar por razones de trabajo. Se observa que sólo un 22% de las madres de hogares pobres envían a sus hijos a instituciones

Cuadro 28 (A)

MONTEVIDEO: TRABAJADORAS DE 15 A 49 AÑOS, POR SITUACION FAMILIAR Y CATEGORIA OCUPACIONAL
SEGUN ESTRATO DE INGRESOS DE LOS HOGARES, a/ SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE DE 1986

(Porcentajes sobre el total de cada estrato)

	Estratos de ingresos				Total
	I (hasta 1 línea de pobreza)	II (de 1 a 2 líneas de pobreza)	III (de 2 a 4 líneas de pobreza)	IV (más de 4 líneas de Pobreza)	
Con niños de 0-13					
1. Asalariadas privadas	64.2	62.1	36.0	30.2	50.7
2. Asalariadas públicas	-	22.5	38.1	27.9	24.5
3. Empleadas por cuenta propia	28.4	13.0	14.0	27.9	17.1
4. Trabajadoras familiares no remuneradas	7.5	2.4	12.5	14.0	7.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Asalariadas privadas	65.8
2. Asalariadas públicas	7.9
3. Empleadas por cuenta propia	15.8
4. Trabajadoras familiares no remuneradas	10.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>
	(38)

Sin niños 0-13. No solteras

1. Asalariadas privadas	64.3
2. Asalariadas públicas	7.1
3. Empleadas por cuenta propia	21.4
4. Trabajadoras familiares no remuneradas	7.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>
	(14)

Fuente. CEPAL, sobre la base de datos de la DGFC.
a/ Ingresos por adulto equivalente

69.8	49.4	36.0	58.8
19.8	38.0	32.0	24.8
7.3	12.7	32.0	13.0
4.2	-	-	3.4
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
(96)	(79)	(25)	(238)

53.0	42.2	39.3	46.7
16.7	32.4	35.7	26.2
27.3	21.6	21.4	23.3
3.0	3.9	3.6	3.8
<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
(66)	(102)	(28)	(210)

Encuesta Nacional de Hogares 1986.

especializadas en el cuidado y formación de los niños, lo que contrasta con un 41% en el estrato II, y alrededor de un 50% en los tramos III y IV. (Véase nuevamente el cuadro 27.) Esto se debe en parte a motivos económicos. Un 30% de las madres activas de hogares pobres que se ausentan del hogar por razones de trabajo aducen razones económicas para no enviar a sus hijos a guarderías o jardines de infantes. Las mismas razones son esgrimidas por un 23% de las madres que forman parte de hogares cuyos ingresos las ubican entre una y dos líneas de pobreza. La proporción baja a un 6% en el tercer estrato de ingresos, y es nula en el cuarto. La insuficiencia de recursos como la principal razón singular para justificar el no envío de los niños de hogares pobres a las instituciones preprimarias es congruente con la información que se presentan en el capítulo anterior de este documento, que mostraba que, de cada 100 niños que concurría a estos establecimientos en 1984, sólo 44 lo hacían en forma gratuita. Dadas las respuestas de las madres, la pobreza y la falta de recursos de los hogares explican claramente el impedimento. Dicho de otra forma, no hay mayor cobertura preprimaria porque no hay una oferta gratuita de servicios acorde con la demanda y necesidad de las madres.

54. La mayor parte de las madres en situación de pobreza que trabajan fuera del hogar, dejan a sus hijos en edades preescolares al cuidado de familiares en su propio hogar. Es importante señalar que éste es el comportamiento modal en dicha categoría (cerca del 70% de las madres) y que la proporción que recurre a estos mecanismos es el doble de la que se registra en el tramo de ingreso inmediatamente superior y más del triple de las proporciones que muestran los restantes estratos superiores. Señalamos nuevamente aquí la funcionalidad de la familia extensa para las madres pobres

que trabajan, la que resulta congruente con los datos previamente analizados sobre su composición familiar. Las otras alternativas que quedan abiertas a las madres que trabajan consisten en dejar sus niños al cuidado de familiares o vecinos en otros hogares, o, en su mismo hogar, al cuidado de una empleada doméstica. Curiosamente, la primera opción no parece constituir una alternativa asequible para los hogares pobres. Sólo una mínima proporción (4.4%) hace uso de ella. Este hecho parece reflejar una relativa debilidad de las redes de ayuda familiar en este estrato, y escasa capacidad de movilizar parientes como ayuda para el cuidado de los niños. Las razones para ello pueden ser diversas y se comentan aquí sólo para estimular la reflexión con vistas a exploraciones futuras. En primer lugar, se consideró la posibilidad de que, entre los hogares pobres, hubiera una sobrerrepresentación de inmigrantes con familiares en el interior del país, lo que hubiera implicado la imposibilidad física de recurrir a éstos para compartir el cuidado de los niños. Se descartó esta hipótesis, pues los datos de la encuesta mostraban que las diferencias en los porcentajes de nacidos en el interior del país no era significativa entre estratos. Otra interpretación plausible, pero que no se pudo poner a prueba con los datos disponibles, es que los familiares asequibles a las madres pobres están expuestos a condiciones de vida similares a las suyas, con la misma precariedad en la infraestructura de sus hogares y los mismos niveles de hacinamiento, y, por lo tanto, enfrentan problemas comunes con respecto al cuidado de sus hijos y no pueden, aunque quisieran, prestar este tipo de ayuda. Es interesante constatar al respecto que la red de ayuda familiar comienza a tener alguna significación a partir del segundo estrato del ingreso y, en particular, en el tercer tramo; desaparece como opción en los estratos más altos, los que, como se ha visto, tienen mayor acceso a personas o instituciones que toman a

su cargo parte del cuidado y socialización de los niños.

55. La estrechez de las opciones abiertas a las madres trabajadoras de hogares pobres para el cuidado de sus hijos contribuye sin duda a que dicha responsabilidad se convierta en un impedimento importante para su participación en el mercado de trabajo e influye en su forma de inserción en el mismo. Lo dicho no implica restarle importancia a la influencia de factores culturales (el relativo apego a los roles domésticos tradicionales en las clases bajas) o económicos (la escasez de oportunidades ocupacionales atractivas para personas con bajos niveles de calificación), en la determinación de la participación de las mujeres pobres en la economía; pero sí conduce a reconocer que la escasez de alternativas para el cuidado de los niños en las clases populares es un dato crucial para comprender el nivel y las formas de resolución de la tensión entre los roles productivos y reproductivos de las madres pobres.

56. En resumen, a partir de los datos analizados se comprueba un déficit general en la provisión de servicios de atención y aprestamiento preescolar para los niños de hogares pobres cuyas madres trabajan. La provisión de tales servicios tendría al menos dos consecuencias inmediatas. Por un lado, permitiría compensar en parte la escasa capacidad socializadora de las madres en esa situación, aumentando de ese modo la probabilidad de que sus niños no queden excluidos desde la infancia de toda opción a un desempeño escolar normal. Por otro, ampliaría las alternativas de empleo de las madres y, por ende, sus posibilidades de ingreso y de acceso a mejores condiciones de trabajo, al quedar parcialmente liberadas de la responsabilidad del cuidado de sus hijos durante el tiempo que éstos queden a cargo de una institución.

VI. CONCLUSIONES

57. El presente texto tiene por objeto señalar las falencias de políticas sociales faltas de una adecuada integración, y que presentan deficiencias en cuanto a su oferta. En el caso de la salud y la educación preescolar, la oferta es tan desigual como la estratificación de los hogares. En el caso de la educación básica, la oferta es aparentemente homogénea, a pesar de dirigirse a grupos en condiciones muy disimiles.

58. Considerando los datos relativos a Montevideo, y asimismo la probabilidad de que la información relativa al resto del país presente polarizaciones aún mayores, cabe afirmar que el Uruguay se encuentra ante el agotamiento de un antiguo modelo de políticas sociales, agravado por el otorgamiento de derechos no sobre la base de la condición de habitante del país, sino sobre la base de la pertenencia a un determinado estrato de ingreso o a una determinada condición laboral.

59. Con posterioridad a la dictadura, la sociedad uruguaya no sólo enfrenta el deterioro de los ingresos y de la ocupación, no sólo la existencia de una amplia franja de la población ubicada bajo la línea de pobreza, sino además un modelo de política que, en relación con el pasado, entrega prestaciones de calidad inferior. Con ello, y a pesar de las intenciones explícitas de la sociedad, se contribuye a la cristalización de una forma de estratificación social incompatible con la democracia. En efecto, esta última tiene, como es sabido, dos vertientes: la democracia política y la democracia social, y la segunda es condición de la primera. Para que los integrantes de la comunidad política realmente puedan hacer realidad el principio de "un hombre, un voto", es necesario que todos hayan tenido la oportunidad de

desarrollarse como seres humanos, tanto biológica como intelectualmente, hasta alcanzar un nivel acorde con los recursos disponibles en la sociedad y la complejidad que haya adquirido el sistema social. La democracia, para funcionar como tal, debe basarse en un constante esfuerzo por reconstruir condiciones iniciales que sean para todos lo más cercanas posible a la igualdad de oportunidades. Así, la formación de cada nueva generación tendería a contrarrestar la polarización que crea el propio sistema social, en cuanto brinda acceso desigual a los ingresos, al poder y a la cultura.

60. El conjunto de los análisis de este informe, orientado a identificar los problemas que se presentan en la reproducción biológica, social y cultural de la población de Montevideo y, por extensión, de la sociedad uruguaya, permite señalar ciertas áreas especialmente críticas, en que sería útil contar con un nuevo modelo de políticas sociales que fije el horizonte por alcanzar, y en relación al cual, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, puedan establecerse las distintas metas. Estas áreas se indican brevemente a continuación.

- a) Dado el descenso de las tasas de natalidad, será difícil que la población uruguaya pueda rejuvenecer su perfil y normalizar una estructura de edades afectada por la traumática experiencia de la emigración. En las condiciones actuales, el incremento del volumen será muy lento. El país reducirá su participación en la población total de la región, y en relación con el Brasil (el mayor de sus vecinos, en términos demográficos), aumentará la desproporción del volumen de la población.
- b) Aún sin entrar en el análisis de la conveniencia colectiva de revertir las tendencias poblacionales, es

necesario observar que las políticas orientadas a la constitución y protección de las familias son muy débiles. Por esta causa, el costo de la reproducción biológica y social de la población recae casi exclusivamente sobre las familias; más aún, la falta de apoyo social hace que los ingresos de los hogares con hijos disminuyan marcadamente, y que una parte considerable de dichos hogares caiga bajo la línea de pobreza.

- c) Mientras disminuyen los nacimientos entre las parejas en condiciones de planificar su procreación, se mantiene constante el volumen de los nacimientos entre los que están en condiciones de pobreza y privación social. En consecuencia, la reproducción biológica de la población uruguaya, en parte considerable, está siendo realizada por los segmentos más pobres de la sociedad.

- d) Dado este fenómeno, la tasa de ilegitimidad es desusadamente elevada (26%), y además va acompañada de posibilidades de muerte infantil tres veces superiores a las de los nacimientos legítimos. Esto se traduce en una tasa global de mortalidad infantil que no es congruente con los demás indicadores sociales. En torno a la ilegitimidad se constelan carencias educativas de la madre, falta de ingresos y deficiencias en un sistema de salud que no ha logrado establecer un mínimo de protección efectiva para la atención materno-infantil. Esto se aprecia claramente cuando se aíslan las situaciones extremas. De acuerdo con la revisión sistemática de los certificados de nacimiento y defunción de los menores de un año de edad correspondientes a Montevideo en 1984, las tasas de mortalidad en un

caso son similares a los países más avanzados y en el otro caso a países muy subdesarrollados. Mientras los niños legítimos, nacidos en mutualistas, sanatorios y Hospital Militar, de madres con educación universitaria, registraron una mortalidad del 9.2 por mil, los niños ilegítimos, nacidos en establecimientos del MSP y el HC, de madres sin instrucción o con primaria incompleta registraron una mortalidad del 104 por mil.

- e) La protección de salud sigue las líneas de la distribución del ingreso, de la organización regular de las familias y de la participación de los jefes de hogar en el trabajo formalizado. Quedan fuera de esa protección los grupos pobres de la sociedad y los menos organizados, cuya proporción de niños por hogar más elevada redundó en un porcentaje muy considerable de niños de 0 a 13 años sin protección de salud.
- f) La distribución de ingresos en el año 1984 estaba particularmente deteriorada por la caída de ingresos del trabajo y por las elevadas tasas de desocupación, que afectaban en forma desigual a los hogares de Montevideo. Las distintas estrategias familiares --familias extendidas, participación mayor de la fuerza de trabajo secundaria en el mercado de empleo, etc.-- no pudieron modificar sensiblemente la regresión social, que afectó en especial a los hogares con niños.
- g) El considerable incremento de la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, que hace de Montevideo una de las ciudades en que ésta es mayor en la región, no fue acompañado por un incremento en la oferta gratuita de servicios de atención en

guarderías y establecimientos preescolares para niños menores de 6 años. La mayoría de los existentes son de carácter pagado. Este hecho tiene varios efectos. En primer lugar, el acceso depende de los ingresos del hogar. En segundo, y como es evidente, los hogares bajo la línea de pobreza o en el tramo de ingresos inmediatamente superior no pueden contar con estos servicios. En tercer término, la falta de estos servicios crea conflictos entre los roles de madre y de trabajadora remunerada, afectando así la posibilidad de las mujeres de generar ingresos. Cabe observar a este respecto que en los estratos pobres existe una proporción muy superior de mujeres jefas de hogar sin cónyuge.

- h) La oferta de servicios preescolares no es sólo un apoyo económico para las familias. Es también la posibilidad de un proceso de desarrollo de capacidades de los niños, y de aprestamientos para su futura escolarización. La desigualdad cuantitativa y probablemente cualitativa de la oferta de estos servicios hace que los niños de condición popular gocen de oportunidades muy inferiores en cuanto a formación. Si se piensa que estos niños tienen una participación creciente en la composición de cada nuevo grupo de edad, pueden apreciarse las consecuencias que esto tiene en materia de equidad, de democracia y de formación de recursos humanos.
- i) Las deficiencias en la formación inicial de los niños se manifiestan posteriormente en el ciclo escolar básico. Aun sin disponer de indicadores sobre la calidad de la enseñanza, es evidente el retraso de un sistema escolar de media jornada, limitados días de atención anual y carente de adecuados apoyos en materia de

alimentación, vestimenta y salud. Más evidente aún es la desigual capacidad de aprendizaje y de logros escolares de educandos de origen cultural desigual, expuestos a un sistema que los trata como iguales y supone una capacidad de los hogares para apoyar la labor educativa. Dicha capacidad es inexistente o muy escasa en los hogares populares, definidos por bajos ingresos, mínima educación de los jefes y deterioro en las condiciones de vivienda. La desigualdad de los resultados se ha podido apreciar mediante los indicadores de extraedad, que reflejan las repeticiones, el ausentismo y la dificultad de aprendizaje de los niños de origen sociocultural más bajo en la escuela primaria. Se refleja también en que sólo un número limitado de los adolescentes que provienen de los hogares de menores ingresos y educación cumplen con el límite educativo mínimo de 9 años establecido como obligatorio por la ley de 1972. Basta recordar que, a los 13 años de edad, los porcentajes de niños que no habían concluido la primaria eran de 39.4% en los hogares bajo la línea de pobreza, de 27.4% en el estrato inmediatamente superior, y de 6% en los dos tramos de ingresos más altos. En cuanto al cumplimiento de los 9 años de ciclo básico, las cifras respectivas eran de 33%, 57% y 73%.

61. En síntesis, la falta de universalidad de ciertas políticas sociales; el carácter homogéneo de otras, en circunstancias que sus destinatarios provienen de grupos sociales desiguales, y la falta de integración de las políticas en torno a objetivos de protección de la reproducción biológica y social de la población, se han traducido en profundos desequilibrios. Existen situaciones de exclusión o semiexclusión de los hogares más pobres, de menores ingresos y educación. Entre éstos, los más afectados son los de jefatura femenina. Si estos

desequilibrios continúan, afectarían seriamente la formación de la futura población activa, y tenderían a establecer segregaciones socioculturales incompatibles con la equidad y con los fundamentos sociales de la democracia uruguaya.

Notas

1. La Oficina de CEPAL en Montevideo tiene un programa de trabajo conjunto con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con la Dirección General de Estadística y Censos, que depende de la primera. Ha sido gracias a la cooperación de la DGEC que ha sido posible disponer de las cintas de las encuestas de los dos semestres indicados.

2. El documento fue elaborado por Mabel Abella de Mutarelli. El equipo técnico fue integrado por Iris Maresca de Rodríguez, Sylvia Valdés y Carmen Sande.

3. Dado que el objetivo de este documento es analizar las condiciones de la reproducción biológica y social, se ha segregado el tramo de población menor de edad, cuyo trabajo está prohibido por la ley y que representa la etapa vital de formación.

4. Sobre la metodología, véase Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979. Respecto a su aplicación a Uruguay, CEPAL, Oficina de Montevideo, Bosquejo metodológico del mapa de pobreza. Documento mecanografiado, abril de 1987.

5. Para los ingresos individuales se mantuvieron los mismos límites que para los ingresos de hogar por adulto equivalente. Con ello todo el universo de perceptores individuales tiende a desplazarse hacia tramos de ingreso más alto.

6. CEPAL, Las políticas sociales en el Uruguay, 1974-1984 (LC/R.582(Sem.39/5)), 12 de mayo de 1987.

7. La información estadística proviene de una revisión sistemática de los certificados de nacimiento y de defunción que permitió identificar características de las madres de niños muertos menores de 1 año, que figuran en los certificados de nacimiento respectivos y no en los de defunción. La labor fue realizada, a solicitud de CEPAL, por la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública y reproducida en el documento anteriormente citado.

8. Dado que desconocemos la relación que pueda existir entre la situación de ilegitimidad y las complicaciones en el embarazo, hemos excluido de este análisis a los pacientes de Sanatorios de la DGSS.

9/ Entre los estudios sobre el tema, véanse César Aguiar, Uruguay, país de emigración, Ediciones de Banda Oriental, Montevideo, 1982, y José L. Petrucceli y Juan C. Fortuna, La dinámica migratoria del Uruguay en el último siglo (1875-1975), CIESU, Montevideo, 1979.

10/ De acuerdo a informaciones de prensa del mes de junio de 1987, el proyecto de ley de Rendición de Cuentas de 1987 incluiría la ampliación de una hora en la jornada de las escuelas públicas urbanas a partir de 1988.

11/ CEPAL, La evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay (LC/G.1342), 31 de enero de 1985.

12/ Las escuelas públicas uruguayas proveen un máximo de 720 horas (en el caso de cumplirse los 180 días de clase anuales previstos) frente a una permanencia en las escuelas francesas, por ejemplo, de alrededor de 1 400 horas anuales.

13/ La escuela uruguaya mantuvo ciertos criterios universales de exigencia académica que se manifiestan en repetición y extraedad. Se podría decir que evitó los excesos de un "populismo pedagógico" que en América Latina se manifestó en reducción de los niveles académicos y en mecanismos como la aprobación automática de cursos.

14/ Aguiar, C.A., La emigración de recursos humanos calificados y el ajuste en el mercado de empleo en el Uruguay. Documento de trabajo MIGWP 195, OIT, diciembre 1984.

15/ La diferencia establecida en los tramos de edad considerados para cada sexo es similar a la registrada en la constitución de matrimonios.

16/ Para simplificar en el texto se denominan "madres" a las mujeres de 15 a 49 años relevadas en el módulo de la Encuesta de Hogares de 1986, que trabajan y que tienen a su cargo niños de 0 a 13 años.

Este libro se terminó de imprimir en
abril de 1991 amparado al Art.79 de la
Ley 13349. Comisión del Papel
Depósito Legal 246939. Compañía
Latinoamericana de Impresiones y
Publicaciones. Río Branco 1184.
Montevideo.

Con posterioridad a la dictadura, la sociedad uruguaya no sólo enfrenta el deterioro de los ingresos y de la ocupación, no sólo la existencia de una amplia franja de la población ubicada bajo la línea de pobreza, sino además un modelo de política que, en relación con el pasado, entrega prestaciones de calidad inferior. Con ello, y a pesar de las intenciones explícitas de la sociedad, se contribuye a la cristalización de una forma de estratificación social incompatible con la democracia. En efecto, esta última tiene, como es sabido, dos vertientes: la democracia política y la democracia social, y la segunda es condición de la primera. Para que los integrantes de la comunidad política realmente puedan hacer realidad el principio de "un hombre, un voto", es necesario que todos hayan tenido la oportunidad de desarrollarse como seres humanos, tanto biológica como intelectualmente, hasta alcanzar un nivel acorde con los recursos disponibles en la sociedad y la complejidad que haya adquirido el sistema social.