

▪ URUGUAY

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; CRISIS Y DESPUÉS...

LA SITUACIÓN ECONÓMICA NACIONAL¹

La economía regional influyó negativamente sobre la de Uruguay durante 2002. La demanda de los países de la región se contrajo significativamente en un contexto afectado por la crisis argentina. El MERCOSUR no ha asumido una posición coordinada frente a esta coyuntura y cada uno de los países tomó medidas unilaterales para paliar la situación.

El Estado ha asumido una postura claramente pasiva, de inacción, basada en la idea de que su único rol consiste en reducir el nivel de gasto. Según esta concepción, se debe dejar que el "mercado" maneje la redistribución del capital y la mano de obra; lo que no se explicita es que ello implica que triunfe el más fuerte y que por lo tanto continúe concentrándose el poder económico. Esto se ha repetido y profundizado a lo largo del año 2002.

La política económica se ha articulado en torno a dos ejes: por un lado, la rendición de cuentas, con un conjunto de medidas que fueron más allá de la mera rendición de cuentas y, por otro, la devaluación del 20 de junio.

La devaluación del 20 de junio 2002: una nueva redistribución regresiva del ingreso

Uruguay tenía, antes del 20 de junio de 2002, una economía en crisis, con cuatro años de caída del producto bruto interno (la reducción acumulada sería superior al 20% en términos reales a fin de año), 250 mil desocupados, más de 600 mil personas con problemas de empleo, salarios reales en baja, entre 35% y 40% de empresas que cerraron durante la crisis y casi US\$ 1.000 millones menos de consumo interno. Todo ello implica una grave situación en la que coexisten seis dimensiones de la crisis (productiva, laboral, distributiva, social, fiscal y financiera).

A partir del 20 de junio de 2002, con la decisión de dejar flotar libremente el dólar, por la vía de los hechos se generó una devaluación que, como siempre en estos casos, redistribuye ingresos en favor de quienes reciben dólares y en perjuicio de aquellos que tienen ingresos en pesos uruguayos.

Durante este tiempo, la clase trabajadora ha sufrido dos impactos que también son récord en la historia del país: el mayor nivel de desempleo y la mayor caída del salario real.

Al mismo tiempo, el endeudamiento externo del país se ha transformado en un obstáculo central para cualquier proyecto de reactivación productiva o que implique una imprescindible mejora en la distribución de los ingresos.

Finalmente, el cierre de los bancos de clara orientación al sector productivo pone en tela de juicio los recursos financieros para la reactivación. Por todo ello es que la recuperación de la demanda interna, la refinanciación de la deuda y la reapertura de los bancos suspendidos se transforman en las claves del futuro.

El año 2002 ha significado, como hemos dicho, la profundización de la crisis iniciada en 1999. Dicha profundización puede verse desde, por lo menos, cinco perspectivas.

¹ Este trabajo es un resumen del Informe de Coyuntura de octubre de 2002, realizado por el Instituto Cuesta Duarte, bajo la dirección de Daniel Olesker. El responsable del informe es el economista Jorge Molinari.

- Desde el punto de vista de la producción y el ingreso: la caída de la producción y por ende del ingreso nacional de todos los sectores económicos alcanzaba a 14% en términos reales en el segundo trimestre de este año y en relación al cuarto trimestre de 1998. Si consideramos el descenso de 2002 y el previsto para 2003, la reducción acumulada sería superior al 21% en términos reales, lo que nos dejaría un país más de 20% más pobre.
- Desde el punto de vista del empleo: el desempleo se ha disparado hasta llegar al 19%, lo que significa al menos 255 mil desocupados (esa sería la cifra si el número de desocupados no hubiera cambiado desde 1997 en las localidades de menos de 5.000 habitantes). Si tomamos un supuesto más realista y consideramos la hipótesis de que en las ciudades de menos de 5.000 habitantes la tasa de desempleo aumentó de manera similar a la del resto del Interior, el total de desocupados llega a 275.000. Pero algunos temas se han agravado en forma simultánea al aumento del desempleo:
 - a) la tasa de desempleo que afecta a los jefes de hogar se situó en 8,6% en Montevideo y 10% en el interior urbano, para el último trimestre, alcanzando por primera vez en la historia cifras tan elevadas. Esto es de gran impacto sobre los hogares, porque se trata de las personas que aportan los mayores ingresos de las familias y las que tradicionalmente tienden a registrar tasas de desempleo inferiores, porque se ven "obligadas" a encontrar estrategias de supervivencia.
 - b) al aumento de los niveles de desempleo, se suma su prolongada duración. La demora promedio en encontrar empleo se ubica en ocho meses en Montevideo y en siete meses en el interior urbano, lo que implica una acentuación del proceso de destrucción de "capital humano" que ha profundizado la crisis.
 - c) al mismo tiempo crece enormemente el porcentaje de personas que no exigen ninguna condición para aceptar un empleo (en setiembre de 2002, alcanzó el 54% en Montevideo y el 58% en el Interior).
 - d) el empleo precario abarca al 50% de los trabajadores del sector privado, porcentaje que si bien ha sufrido escasas variaciones durante los años 90, alcanzó al 51,7% del total para el año 2000.
 - e) el subempleo también aumentó y en diciembre de 2001 alcanzaba a 165.000 personas.

En síntesis más de 800 mil trabajadores no han logrado resolver sus problemas de inserción laboral (64% de la población económicamente activa).

- Desde el punto de vista de los ingresos de los trabajadores: no hubo ajuste de salarios en casi todo el año 2002, la devaluación fue del orden del 70% y la inflación del orden del 35%. Todo ello significa una transferencia brutal de riqueza de los trabajadores al gran capital concentrado (grandes exportadores y tenedores de títulos y depósitos en dólares) que sustentará la mejora de la competitividad de las empresas a costa de los salarios de los trabajadores y trabajadoras. La caída del salario real superará el 20% en el año. Si consideramos la pérdida de empleos y la baja de salarios, la masa de salarios (los ingresos que reciben los trabajadores) caerá en casi 30%, lo que significa la mayor reducción de ingresos de la sociedad y por ende, un gran perjuicio. Esta alternativa para salir de la crisis no es nueva. En los años 70, ante el estancamiento de la producción y los desequilibrios generados por la disputa de los excedentes internos, la opción fue reducir el salario real como forma de recuperar la tasa de ganancia de las empresas.
- Desde el punto de vista de la deuda externa: otro de los grandes problemas que se agravaron este año fue el de la deuda externa. Al aumento de la deuda generada entre mediados de los 90 y el año 2001 (se profundizó con el explosivo aumento del déficit fiscal en 1999, pasando de 0,9% del producto a 4% y superando los US\$ 800 millones, que hubo que financiar mediante emisión de títulos de deuda pública) se sumó, en 2002, el endeudamiento con los

organismos internacionales de crédito, a los que se solicitó financiamiento para asistir a la banca, que sufrió de una severa fuga de capitales.

En los 15 meses que van de fines de 2002 a fines de 2003, habrá que pagar US\$ 2.187 millones entre amortizaciones e intereses de deuda, que se transforma así en un obstáculo para la reactivación económica y para delinear cualquier política de apoyo a la producción, el empleo y las políticas sociales. Vamos en camino de una deuda pública que equivale a casi un año de nuestra producción.

- Desde el punto de vista de los sectores beneficiados y perjudicados: el gran favorecido es el sector exportador, pues la devaluación eleva el precio de los bienes exportables en un marco de salarios en caída. Seguramente se verá beneficiado un puñado de grandes exportadores, que aprovecharán la relación dólar-costos y tendrán capacidad económica para relanzar la producción.

El segundo grupo de favorecidos son los ahorristas en dólares (en general grandes fondos de inversión) y todos aquéllos que tienen ingresos en dólares. También se verán favorecidos los acreedores del país, ya que el elevado nivel de endeudamiento les da a ellos y sus representados mayor poder para condicionar la política económica, de forma de favorecer la recuperación de sus fondos y el desmantelamiento de las empresas públicas, habilitando el monopolio u oligopolio de empresas transnacionales y las políticas de apertura indiscriminada.

Por otra parte los grandes perjudicados son los asalariados y jubilados que tienen ingresos fijos en pesos, que en general están congelados, y sufrirán el arrastre inflacionario de esta devaluación que se suma al aumento del impuesto a los sueldos recientemente decretado. Esta situación será aún más grave según su endeudamiento en dólares.

Los siguientes en perjudicarse serán las empresas que producen para el mercado interno, ya que tienen ingresos en pesos uruguayos y sufrirán además el deterioro del mercado interno, generado por la reducción de salarios y jubilaciones. Esta situación será más grave según el porcentaje de insumos importados que utilicen y todavía más grave si están endeudadas en dólares.

EL MARCO INSTITUCIONAL FINANCIERO, LA CRISIS DE 2002 Y LOS DERECHOS DEL CIUDADANO²

El sector financiero de Uruguay se caracteriza por dos rasgos esenciales: por el lado de la oferta, tiene conglomerados financieros, y por el lado de la demanda, el público no está en condiciones de discriminar por sí mismo los riesgos y tampoco cuenta con el aporte informativo del Estado. Cuando un banco brinda a su cliente servicios tradicionales de intermediación financiera, tiene determinadas responsabilidades como institución, que a su vez se corresponden con un respaldo patrimonial.

Sin embargo, las instituciones brindan muchos otros productos financieros no tradicionales con reglas de juego diferentes que no son transparentes para el público. Si, además, el servicio financiero es provisto por una empresa del grupo –pero que no es el banco, aunque use el nombre corporativo– la confusión puede ser total.

La reciente crisis financiera que empezó en el sudeste asiático y luego recaló en Brasil ha puesto sobre el tapete de discusión la necesidad de regular los flujos de capitales. El sistema bancario

² En base a un informe del economista Juan José Cladera, asesor de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay.

Uruguay tiene una tercera parte de los depósitos de no-residentes, lo que determina una importante exposición a factores internacionales

La libertad en la formación de los conglomerados y la excesiva concentración repercuten en la estructura del sistema financiero, generando simultáneamente inseguridades por las repercusiones que tienen las decisiones de la matriz bancaria sobre el resto de las empresas y las rigideces correspondientes en mercados de otra índole financiera. En la interna de los grupos financieros puede haber un manejo de la información que perjudique a terceros y, en particular, a sus clientes. Ello no deja de presentar problemas para los consumidores, quienes están desprotegidos cuando aceptan un producto con una grifa bancaria que carece de supervisión y control de la normativa bancocentralista.

Las políticas monetarias y cambiarias (liberalización de las tasas de interés, libertad en los movimientos de capitales, etc.) han ido en el sentido de la desregulación de los precios financieros para incentivar la competencia.

Pero se ha planteado la necesidad de “re-regular” para que la caída de la rentabilidad no ponga en peligro al sistema. Consecuencia de lo anterior es el aumento de los controles y la regulación sobre los bancos para disminuir los riesgos, método que, por otro lado, resta libertad.

A la vez, existen dificultades para el acceso a la información en materia de transparencia; hay ausencia de controles sobre las fuerzas de venta y falta de mecanismos ágiles de Justicia: estos problemas invaden tanto la esfera de actividad pública como la de la privada. No hay información pública sobre los bancos, a excepción de un balance resumido que deben publicar anualmente las instituciones de intermediación financiera. Es necesario que la información esté disponible, pero también que sea consistente e íntegra.

Si bien el empresario es siempre el responsable, existe una responsabilidad compartida por el profesional que firma. En nuestro país no existe un sistema que controle la actuación de los contadores. Por otra parte, al no existir reglamentación profesional, no hay sanción ética obligatoria ante una actuación incorrecta, más allá de optar por la vía judicial.

Ese es un elemento central que ratifica la necesidad de creación de un “ombudsman financiero” en la esfera del Ministerio de Economía, para implementar soluciones a los conflictos derivados de las actuales prácticas.

Por otro lado, la obligación del Estado de castigar a los autores de delitos económicos previstos en el derecho nacional pertenece a la jurisdicción interna. Pero cuando el perjuicio económico provocado por dichos delitos es de tal magnitud que tiene graves repercusiones sobre el nivel de vida de la población –y sobre todo si son las mismas autoridades del Estado las que con sus decisiones violan los derechos económicos, sociales y culturales de la población–, entran en juego las normas internacionales que protegen los derechos humanos fundamentales.

ARTÍCULO 3: DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

La situación de la mujer en Uruguay³

El Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM) tiene un lugar subordinado dentro de la estructura estatal y cuenta con un presupuesto anual de alrededor de US\$ 3.300 desde el año 2000. En el Presupuesto Nacional aprobado en 1996, el rubro del instituto representaba el

³ En base a un informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, elaborado por las organizaciones de mujeres nucleadas en la Comisión Nacional de Seguimiento.

0.001% del PNB. Si bien este organismo participa de varias coordinaciones con otros ámbitos estatales (salud, trabajo y Ministerio del Interior), carece de estatuto institucional y jerarquía en el organigrama estatal.

La falta de recursos humanos y materiales ha impedido que pueda jugar un papel rector en la definición de políticas en defensa de los derechos de la mujer.

Hay que señalar que, en el caso uruguayo, las cuatro recomendaciones básicas de la Plataforma de Acción de Beijing o directamente no se cumplen, o no se han implementado adecuadamente.⁴

- Lejos de estar bajo la responsabilidad de un ministro o ministra, el cargo de Dirección del INFM ni siquiera existe en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), como constató el Ministro de Educación en su entrevista con el Consejo General de Educación (CGE, 2001: 4), y tampoco cuenta con la previsión presupuestal correspondiente a ese cargo (INFM Documentos).
- Desde que se refundó en 1991, no existe ningún mecanismo institucional permanente que asegure la participación de las organizaciones no gubernamentales en la planificación, aplicación y seguimiento de las acciones del INFM.
- A pesar del aumento logrado en 2001, el presupuesto del INFM sigue siendo muy limitado. Además, el INFM no tiene autonomía para ejecutar su partida presupuestal, sino que la ejecución de la misma corresponde a la dirección del MEC.
- Los cometidos del INFM abarcan las cuatro etapas del proceso de creación de políticas públicas: iniciación, elaboración, implementación y evaluación. Sin embargo, dado el bajo rango político y la falta de autonomía del Instituto, además de sus escasos recursos económicos y humanos, resulta imposible que cumpla con el cometido de “ejecutar” por sí solo políticas nacionales de género. Respecto de esto, el propio Ministro de Educación reconoció que el INFM “no es una unidad ejecutora” (CGE 2001: 4). Además, el Instituto carece de las competencias, capacidad y funciones necesarias para incidir en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas llevados a cabo por otros actores gubernamentales. Tampoco existen canales formales de coordinación y diálogo con el resto de los ámbitos estatales –los organismos legislativos y judiciales a nivel nacional y departamental, los entes autónomos y descentralizados y los órganos de contralor.

La falta de una coordinación interinstitucional a nivel del gobierno nacional se debe no sólo a la debilidad institucional del INFM, sino también a la persistencia de una cultura de desconocimiento y/o resistencia al tema de género en todo el Estado.⁵

En suma, se puede afirmar que los obstáculos identificados en la Declaración de Beijing + 5 reflejan fielmente las dificultades para lograr en Uruguay un mecanismo nacional eficaz para el avance de las mujeres, más allá de la efectividad de gestiones particulares.

Asimismo, es evidente que el Estado uruguayo está lejos de cumplir con el compromiso asumido al firmar el Consenso de Lima, de “fortalecer los mecanismos institucionales para la promoción de

⁴ Que los mecanismos nacionales ocupen una posición en las más altas instancias posibles de gobierno, y que estén bajo la responsabilidad de un ministro o ministra del gabinete. Crear mecanismos que agilicen la planificación descentralizada, la aplicación y el seguimiento con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Disponer de suficientes recursos a nivel presupuestario y de personal profesional capacitado. Y por último, que haya oportunidades para influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales. (Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, Plataforma de Acción, párrafo 201)

⁵ Para dar un solo ejemplo de la falta de entendimiento no sólo de lo que son las políticas de género, sino de la propia palabra “género”, citamos aquí al Director de Educación, Enrique Martínez, quien, en el acto por el 8 de marzo de 2001, dijo estar a favor de “potenciar a las mujeres pero no desde *un fundamentalismo de género* que tienda a fomentar una bipolaridad insalvable” (citado en *La República de las Mujeres*, 11/03/01, p. 8, énfasis añadido).

la mujer [...], dotándolos de recursos adecuados de toda índole, personalidad jurídica y autonomía presupuestal, así como del respaldo político al más alto nivel." (Lima, párrafo e).

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades

Uno de los ejes fundamentales del Plan de Acción de Beijing era la elaboración de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades que permitiera fijar prioridades para la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing. Uruguay no elaboró un Plan Nacional, y los programas y acciones desarrolladas no constituyeron una política de Estado tendiente a revertir las desigualdades de género. En el monitoreo de las acciones y programas gubernamentales, se constató que las acciones emprendidas en el ámbito estatal dependen en mayor medida de la iniciativa y la voluntad individual de personas que ocupan cargos de decisión, que de una voluntad política gubernamental.

El mayor avance relativo de las acciones emprendidas por el Estado uruguayo se registra en los sectores de población más vulnerables -programas de micro crédito para mujeres rurales y mujeres víctimas de violencia. Pero los programas tienen un reducido impacto y se desconocen las evaluaciones realizadas.

El 8 de marzo de 2002, la Intendencia Municipal de Montevideo, inauguró un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos que depende directamente de la Comisión de la Mujer.

La Comisión Nacional de seguimiento de Beijing hace especial énfasis en la necesidad de mejorar los mecanismos para el adelanto de la mujer, en particular el logro de un estatuto ministerial para el Instituto de la Mujer y la elaboración de un Plan de Igualdad.

Violencia contra la mujer

Es sabido que la violencia doméstica es un fenómeno que se produce en todos los países y en todos los niveles sociales; pero, la "permisividad" que autoriza la ausencia de políticas públicas para erradicarla permite su multiplicación y, en cierto modo, legitima la impunidad con que se expresa el funesto sentido de "propiedad" oculto tras las situaciones que se denuncian.

El país no cuenta con registros oficiales que brinden información estadística consolidada a nivel nacional y permitan conocer la dimensión total del fenómeno de la violencia doméstica.

La muestra seleccionada comprende los últimos tres años (1999-2000-2001); no incluye otro tipo de agresiones, tales como amenazas, golpes, violaciones o muertes por otras causas, sino exclusivamente los homicidios de mujeres perpetrados por quienes estuvieron vinculados afectivamente a ellas.

En el "Estudio de Prevalencia de la Violencia Familiar en los Departamentos de Montevideo y Canelones" - que agrupan aproximadamente el 80% de la población total del país - realizado por encargo del BID, la socióloga Soledad Larraín⁶ afirma que el 48% de las mujeres encuestadas dijo que su esposo o conviviente ejercía algún tipo de violencia hacia ellas. De ese total, en el 53% de los casos se trata de violencia psicológica, en el 24% es violencia física severa, en el 20% es física moderada y el 3%, es sexual.

Los programas para prevenir la violencia doméstica y brindar asistencia a las víctimas han sido encarados por el Ministerio del Interior en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana financiado por el BID. Este programa tuvo un financiamiento para tres años de US\$ 850.000,

⁶ *Violencia Doméstica contra la mujer en América Latina. Situación en Uruguay*, pp. 9-35. En: *Violencia Familiar: una aproximación multidisciplinaria*. Montevideo: Programa de Seguridad Ciudadana, 1997.

distribuidos entre ONG e instituciones públicas, y cerrado en diciembre de 2001. Se creó un Centro de asistencia a la víctima en la Intendencia Municipal de Montevideo que atiende solamente al departamento de Montevideo y Canelones. No hay, hasta ahora, recursos sustitutivos a los aportados por el programa para mantener la atención y asistencia a niñas y mujeres en situación de violencia doméstica.

Los centros de acogida transitoria son espacios para mujeres adolescentes y jóvenes, cogestionados por un grupo de ONG y autoridades locales. El servicio telefónico de urgencia fue establecido por la Intendencia Municipal de Montevideo y ahora ha sido ampliado al interior del país mediante una iniciativa planteada por ese gobierno departamental al Congreso de Intendentes Nacionales. En todos los departamentos del país, diversas organizaciones de mujeres de la sociedad civil prestan servicios de asistencia a las víctimas en forma voluntaria y con recursos de la comunidad.

El INFM ha firmado convenios con las Intendencias del interior del país para abrir centros de Información sobre derechos de la mujer, pero en la mayoría de los departamentos, esos centros carecen de personal capacitado y de recursos presupuestales para desarrollar una labor eficiente.

El 2 de julio de 2002, el Parlamento Nacional aprobó la Ley 17.514 o Ley de Violencia Doméstica, que entre otras cosas sanciona a la violencia doméstica como un delito penal.

Empleo y educación

La Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades no tiene un registro de las denuncias presentadas de casos de discriminación en el trabajo y tampoco registra casos de denuncia de acoso sexual. Existe segregación ocupacional. Un estudio reciente muestra que entre 1986 y 1999, solamente una ocupación pasó a considerarse femenina, entendiéndose por esto que las mujeres estuvieran representadas en una proporción mayor a la que lo están en la fuerza de trabajo. No ha habido una ampliación significativa de ocupaciones en las que se hayan incorporado las mujeres; en los casos en que las mujeres se han incorporado a nuevas ocupaciones lo han hecho en una escasa proporción y en ocupaciones poco significativas en el total. Por esa razón no tienen significación estadística. Con el mismo criterio, solamente 20 ocupaciones en aproximadamente 300 pueden considerarse femeninas. La segregación ocupacional es mayor entre los asalariados privados que entre los públicos. Los estudios realizados muestran que dicha concentración no se explica por los niveles educativos de las mujeres.

La cobertura del seguro de salud de las trabajadoras domésticas, grupo ocupacional que ha tenido históricamente los más bajos porcentajes de cobertura, muestra una tendencia decreciente. Más de la mitad de las trabajadoras recurren a la atención de la salud pública y entre el 18% y el 23% del total de las trabajadoras a lo largo de todo el período, está cubierto por el seguro de salud (DISSE), o sea un porcentaje inferior al correspondiente a las empleadas que trabajan una jornada completa (datos para 1991 y 1999).

No existen medidas para disolver los factores de discriminación de las diferencias salariales. En el sistema educativo no se han encarado acciones sistemáticas para incorporar la perspectiva de género. A nivel universitario, existen sólo tres Facultades que tienen áreas de investigación sobre temas de género. En 2001 se formó un área central universitaria para impulsar los estudios de género cuyo nombre es Red Temática de Estudios de Género.

En cuanto a los programas públicos de salud reproductiva, a partir de marzo de 2001, el Ministerio de Salud Pública incorporó los servicios de planificación familiar al funcionamiento de los servicios de asistencia ministerial.

Los diez Centros de Salud (SSAE) ubicados en el departamento de Montevideo, así como el Hospital Público Pereira Rossell, cuentan con servicios de planificación familiar en el marco de la consulta ginecoobstétrica junto con el control de embarazo y la atención ginecológica. Los tres métodos anticonceptivos disponibles son el DIU (dispositivo intrauterino), el preservativo y los anticonceptivos orales.

En el interior del país, los responsables de prestar servicios de anticoncepción son las Unidades Ejecutoras (Hospitales, Policlínicas) y los Centros Auxiliares. De acuerdo a datos recogidos por informantes calificados, en este momento existen a disposición métodos anticonceptivos en las farmacias de las mencionadas dependencias, en todo el país.

Hay una tasa relativamente alta de mujeres monogámicas y heterosexuales con VIH positivo, mientras los esfuerzos se dedican al "sexo seguro" y la pareja fiel. No existen programas estatales que refuercen el empoderamiento de mujeres jóvenes y adultas para que puedan cuidarse y exigir el uso del preservativo. Los programas de educación sexual no existen en los diferentes niveles de enseñanza ni en los servicios de salud.

Las trabajadoras sexuales son controladas y deben inscribirse en un registro nacional. Sin embargo, la mayoría se encuentran fuera de ese registro, de modo que son algunas ONG y personas voluntarias dedicadas a estos temas las que realizan la tarea educativa y preventiva.

El país ha sufrido un retroceso en este sentido ya que el 10% de los nacimientos provienen de madres niñas y adolescentes, y 80% de estos casos están por debajo de la línea de pobreza.

Las tareas preventivas se han limitado mientras se estructura una red de guarderías cerca de los centros de enseñanza para que las jóvenes puedan seguir estudiando mientras sus pequeños son cuidados en dichas instituciones. Son las ONG y las diferentes cátedras de la Universidad de la República las que han tomado con mayor seriedad la complejidad e integralidad del problema.

El autoexamen de mamas y la colpocitología oncológica (Papanicolau) se exigen reglamentariamente en el Carné Salud de las trabajadoras a las que, por ley actual, se les otorga un día de licencia para realizarlo. Obviamente, durante dicho examen, el médico/a realiza el examen mamario.

La mayor parte de la prevención se realiza a través de una organización paraestatal que obtiene sus fondos propios: la Comisión Honoraria de Lucha contra el Cáncer. La misma ha instalado cuatro policlínicas móviles con mamógrafos que recorren la ciudad dando prioridad a las mujeres mayores de 40 años con antecedentes familiares de cáncer en línea materna. En cuatro años han realizado unos 16.000 exámenes mamarios en una población de 500.000 mujeres de la ciudad de Montevideo.

La situación del aborto

Por otro lado, en el terreno político se creó en 2002 la Comisión Especial de Género y Equidad de la Cámara de Representantes del Parlamento. Asimismo, las legisladoras de la bancada femenina (con algunas excepciones) han decidido desarchivar los cuatro proyectos de ley sobre la regulación del aborto en Uruguay, elaborados en 1985.

Los cuatro proyectos fueron presentados en la Comisión de Salud de la Cámara de Representantes y sus defensoras están dispuestas a impulsar un debate y generar las condiciones para que alguno de ellos sea aprobado, o en su defecto, para generar otra iniciativa que responda mejor a la situación. La Comisión de Salud ya los ha integrado y, a pesar de algunas resistencias, es muy probable que en el 2002 el tema del aborto sea uno de los temas a estudiar.

El 10 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto de ley de Defensa de la Salud Reproductiva, por el cual, el Estado se convierte en garante del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos promoviendo la educación sexual, la reducción de la mortalidad materna, los servicios de planificación familiar y el ejercicio de la maternidad y paternidad responsables. En el artículo 4to. el proyecto habilita, hasta las 12 semanas, la interrupción voluntaria de la gravidez cuando la mujer considere que no puede continuar con ese embarazo. Se necesita la aprobación de la Cámara de Senadores para poder promulgar y aplicar dicha ley.

Los mecanismos que apunten a superar inequidades parecen ser las respuestas más acertadas en esta búsqueda. Otorgar herramientas (educación, información, servicios, recursos) y garantizar igualdad de condiciones es la mejor manera de que las personas tomen decisiones conscientes y responsables, en lugar de tratar de imponerles una posición de manera hegemónica (sea cual sea dicha posición).

En términos generales, se puede afirmar que el porcentaje de la población que no admite ninguna justificación para la realización de un aborto en Uruguay es absolutamente minoritaria. Las encuestas de opinión la sitúan en menos de un 10%, pero es un sector que manifiesta altos niveles de intolerancia y ejerce su poder de la manera más autoritaria, pretendiendo imponer sus posturas al resto de la sociedad.

Síntesis general

En cuanto a las medidas especiales temporarias y su efectividad, vale la pena destacar que el gobierno no cuenta con datos sistemáticos sobre: violencia doméstica, empleo, discriminación en las oportunidades de trabajo, casos de acoso sexual, doble jornada laboral, salud reproductiva, aborto y minorías.

Debido a esa carencia, el gobierno no monitorea sus propias acciones –cuando existen–, o no las monitorea en forma centralizada. El gobierno no puede dar cuenta de las acciones positivas puntuales emprendidas en los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública y Ministerio del Interior por falta de registros.

Por último, hay que destacar dos aspectos de la mayor trascendencia para el futuro de las mujeres uruguayas, que no han merecido ninguna medida especial por parte del gobierno. Se trata de la situación en dos sectores: la representación política y los estereotipos sexuales en el sistema educativo. Hay que destacar la alarmantemente escasa representación política de la mujer en los cargos de decisión (el porcentaje de mujeres en el Parlamento llega a un 11%) y la nula determinación del gobierno para intervenir en forma positiva a fin de revertir esta situación a lo largo de los 15 años de régimen democrático.

Otra minoría vulnerable: afrodescendientes en Uruguay⁷

El Comité para la Eliminación de la Discriminación y el Racismo de Naciones Unidas (CERD-ONU) formuló una serie de recomendaciones al Estado uruguayo acerca de la necesidad de obtener información de las situaciones política, económica y social de los grupos étnicos, y de establecer medidas de protección específica para garantizar los derechos a las comunidades afrouruguayas e indígenas.

El énfasis está puesto en los derechos al trabajo, educación y vivienda, en la necesidad de aumentar la presencia social de las mujeres de la comunidad en el área de la educación, y la

⁷ En base a un informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación y el Racismo de Naciones Unidas (CERD-ONU),

compensación a los grupos de personas afectadas por desalojos de vivienda. Las recomendaciones también destacan la importancia de las adecuadas prohibiciones y penalizaciones de los actos de discriminación racial.

Es en el marco de la vigencia de estas recomendaciones que se produjeron acontecimientos de marcado carácter racista y discriminatorio, que violan elementales derechos humanos.

Actualmente existen distintos delitos perpetrados a individuos o asociaciones de afrodescendientes que continúan sin esclarecerse. Por otra parte, la organización SOS Racismo denunció los malos tratos recibidos por un joven afrodescendiente en una seccional de Policía de Montevideo.

La población afrodescendiente de Uruguay se encuentra muy relegada en materia de realización de los DESC. En el plano nacional, no se han obtenido programas específicos de atención de salud para los afrodescendientes. En cambio se ha avanzado en la atención específica en áreas municipales. Tampoco se concretan programas estatales de inserción laboral.

En cuanto al acceso a la educación, sólo se ha obtenido en el MEC (Programa CECAAP) la incorporación de medidas de acción afirmativa en el plano de la formación. Sin embargo, se comprueba la excesiva lentitud del Consejo Directivo Central (CODICEN) para generar mecanismos para la introducción del ítem en los programas de educación. Las iniciativas llevadas a cabo hasta ahora (programas educativos en escuelas, liceos, y con maestros) han sido esfuerzos sólo de parte de la sociedad civil. Se siguen registrando altos índices de deserción en la enseñanza primaria y secundaria debido a la situación socioeconómica históricamente deficitaria de la comunidad afrouruguaya.

Los únicos planes de vivienda específicos para afrodescendientes que se llevan a cabo son los limitados emprendimientos iniciados en años anteriores por sus organizaciones. Aún no se han dado respuestas concretas a los reclamos de reparación a los desalojados de los conventillos del barrio Sur y Palermo, ni se han implementado planes específicos para la comunidad.

Los presos afrodescendientes viven una penosa situación en los centros de reclusión del Estado, donde, en algunos casos, carecen incluso de alimentos esenciales.

Las organizaciones de afrodescendientes insisten en la necesidad de establecer mecanismos adecuados para asegurar la penalización de actos de discriminación y racismo, como puede ser la creación de un organismo especializado. También exigen que se reglamente el "derecho de admisión" en locales privados de uso público, ya que el mismo ha sido utilizado para negar el acceso a los afrodescendientes. Otra preocupación es la inexactitud de los funcionarios policiales en el momento de recepción de las denuncias sobre actos racistas, puesto que en varias ocasiones son registradas como "queja" y no como corresponde, es decir, como denuncia penal. Los encargados de recibir las denuncias no están capacitados en temas de racismo y eso genera un empantanamiento de la situación.

ARTÍCULO 6: DERECHO AL TRABAJO

Empleo

A medida que las tasas de actividad iban creciendo, la tasa de empleo se mantenía relativamente estable y por lo tanto la característica de la pasada década fue un aumento sostenido de la tasa de desempleo, que, no obstante, convivió con un aumento del PBI, consagrando un incremento del desempleo estructural.

Se instala entonces una problemática que determina un mercado laboral nuevo, caracterizado por un escenario macroeconómico que genera desempleo extendido y de larga duración. Esta circunstancia comprende al conjunto de los trabajadores, pero los mayores perjuicios tienden a concentrarse sobre ciertos grupos de la fuerza de trabajo: especialmente las mujeres y los jóvenes.

El comportamiento seguido por la oferta laboral ha sido sensible a la profundización de la crisis. Si bien en los primeros años tendió a mantenerse promedialmente estable, la tasa de actividad para el total el país se ha venido reduciendo desde los últimos trimestres de 2001. Para julio-setiembre de 2002, cayó un punto porcentual respecto a igual trimestre de 2001: de 59,3% a 58,3%. De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la caída se asocia sobre todo a la tasa de actividad femenina en Montevideo, que pasó de 54,9% a 52,9% comparando el trimestre julio- setiembre 2001-2002, y a la masculina en el interior urbano, que pasó de 69,9% a 68,9% en el mismo período. Es probable que el desaliento ante las escasas oportunidades de encontrar trabajo y el fuerte proceso migratorio (cuyos datos aún son muy preliminares), haya sido central para explicar la reducción de esta participación.

Desempleo

Tras una dinámica de permanente ascenso durante el año, en el trimestre julio-setiembre de 2002, la tasa de desempleo para el total del país alcanzó un máximo histórico: 19%, lo que significa que casi uno de cada cinco trabajadores que busca un empleo, no logra encontrarlo.

La tasa de desempleo para Montevideo se ubicó en 19% y en 18,9% en el interior urbano. Si se comparan con el mismo trimestre del año anterior, las cifras dan cuenta del profundo agravamiento del problema: en igual período de 2001, el porcentaje de desempleados en Montevideo era 16,5% y en el interior urbano 14,1%. Desafortunadamente, estos resultados ocultan una realidad aún más dramática, ya que este nivel de desempleo se encuentra parcialmente compensado por la reducción en la cantidad de personas que participan activamente en el mercado laboral (PEA), tanto debido al desaliento como a la emigración, situación cuyos efectos comparten la capital y el interior del país.

Producto de la profundización de la crisis económica y de la depresión de la demanda interna, que afecta especialmente a los sectores de servicios -sectores intensivos en el uso de la fuerza de trabajo-, la información que presentamos indica que al menos cerca de 240 mil uruguayos (pertenecientes a las localidades de a partir de 5.000 habitantes, se encontraban en situación de desempleo en setiembre de 2002.

A partir de 1998, la Encuesta Continua de Hogares cambia su metodología y deja de relevar los datos provenientes de las localidades de menos de 5000 habitantes. Según los últimos datos disponibles (1997) en esas áreas el desempleo ya daba cuenta de 18 mil personas. La cifra total de desempleados sin duda se modifica al alza si agregamos a los desempleados rurales y los desempleados "ocultos" o "desalentados", es decir, aquellos que tras repetidos fracasos en la búsqueda de empleo, abandonaron el intento y se retiraron de la población activa.

Por región geográfica, la información de los últimos trimestres muestra que el aumento del desempleo se ha acelerado tanto en el interior urbano como en Montevideo. Si se observa la dinámica de la capital, se puede apreciar que probablemente debido al mayor efecto de la retracción de la actividad femenina, el incremento de la tasa de desempleo se debió principalmente al incremento de la tasa para los hombres, mientras el desempleo de las mujeres, siempre más elevado, se ha mantenido en torno a los mismos niveles. En particular, en el trimestre julio-setiembre de 2002, la tasa de desempleo para las mujeres menores de 25 años llegó a 47,9% en Montevideo y 42% en el Interior Urbano. En el caso de los hombres, las tasas fueron de 36,6% y 35%, respectivamente.

El peso de las mujeres y jóvenes entre los desempleados mantuvo siempre niveles superiores al de su proporción en la fuerza de trabajo, lo que refleja una incapacidad que va más allá de la crisis corriente para absorber la creciente incorporación de mujeres y jóvenes a la actividad laboral. Por otro lado, también resulta elocuente que comparando el trimestre julio-setiembre de 2001 con el mismo en 2002, la tasa de desempleo de los hombres mayores de 25 años de Montevideo casi se ha duplicado, pasando de 6,4% a 12,2%.

La tasa de desempleo que afecta a los jefes de hogar se situó en 8,6% en Montevideo y 10% en el interior urbano, para el último trimestre, alcanzando por primera vez en la historia cifras tan elevadas. La evolución de este indicador también ha sido creciente, lo que ilustra la gravedad de la situación y su impacto sobre los hogares, porque se trata de las personas que aportan los mayores ingresos de las familias y que, tradicionalmente, tienden a registrar tasas de desempleo inferiores, porque se hallan "obligados" a encontrar estrategias de supervivencia.

Si bien la gravedad de la crisis que atraviesa el país constituye un factor explicativo de esta situación, es preciso señalar que la tendencia ha sido constante, por lo menos desde los últimos cinco años. Se trata de un proceso contradictorio: por un lado crece la calificación de la fuerza de trabajo y por otro, el desempleo y su prolongada duración actúan en sentido contrario, destruyendo "capital humano".

Otros problemas de empleo⁸

Los problemas en el mercado de trabajo no se han reducido a la desocupación (aunque ésta constituya, claramente, el problema más grave). El empleo con limitaciones (subempleo, precariedad) también ha avanzado.

De acuerdo a la definición operativa que utiliza el INE, la precariedad comprende "a la población ocupada, asalariada en el sector privado de la economía que no está protegida por el sistema de seguridad social (seguros de desempleo, de salud, de retiros y pensiones) o que se encuentra buscando otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o está ocupada en la categoría de ocupación de trabajadores familiares no remunerados."

El empleo precario abarca al 50% de los trabajadores del sector privado, cifra que si bien apenas ha sufrido variaciones durante el período, alcanza el 51,7% del total para el año 2000.

Resumen de Problemas de Empleo	
Desocupados	275.000 personas
Subocupados	161.000 personas
Precarios	419.000 personas
Total	855.000 personas

Ingresos y salarios

Sin lugar a dudas, este año se ha producido una reducción sustantiva de los salarios, es decir un ajuste a la baja de los ingresos de trabajadoras y trabajadores por el efecto combinado de la casi inexistencia de ajustes salariales y la disparada de precios.

En el gráfico 2 se puede observar la abrupta caída del salario real desde el segundo trimestre del 2002, que llegó a 3,2 en mayo, 4,2 en junio y 5,3 en julio.

⁸ Con el propósito de ilustrar acerca de los problemas que afectan a los trabajadores que sí encuentran empleo, resumimos algunos de los principales resultados del documento "Precariedad en el sector privado del mercado laboral uruguayo", realizado por el Instituto Cuesta Duarte en 2002.

En el marco del análisis que venimos haciendo de los salarios como la variable de ajuste de la economía, el año 2002, en tanto la inflación seguirá creciendo (se estima en 35% para todo el año), la inexistencia de aumentos salariales para la mayoría de los trabajadores y trabajadoras (1,5% en el sector público no municipal el primero de enero de 2002, sin aumentos en el sector privado salvo transporte y algunas pocas empresas).

ARTÍCULO 10: TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE⁹

Las acciones que implementan los Estados en dirección de la prevención y erradicación del trabajo infantil constituyen uno de los indicadores fundamentales para medir el cumplimiento de sus obligaciones en materia de defensa, protección y promoción de los derechos humanos. Porque el fenómeno del trabajo infantil es, sin dudas, una de las formas más actuales de violación de los derechos humanos de una parte significativa de la población de los países de América Latina en general, y de Uruguay en particular.

El artículo 54 de la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), junto a otros instrumentos internacionales ratificados por Uruguay, integran el ámbito de protección de los derechos humanos vigente en el país.

Por lo tanto, el principio fundamental que se establece en esta disposición gira sobre una idea fuerza: todo trabajo que desarrollen las personas menores de 18 años y que afecte su desarrollo integral, esto es, el goce de la totalidad de sus derechos humanos concebidos integralmente, se encuentra prohibido, de acuerdo a la obligación de protección asumida por los Estados ratificantes de la Convención.

El trabajo infantil y adolescente: algunos aportes para la reflexión desde la perspectiva de derechos

La realización del presente estudio ha permitido confirmar un dato de especial relevancia: la ausencia de un relevamiento permanente y sistemático en Uruguay del trabajo de personas menores de 14 años de edad. El último esfuerzo realizado en esta dirección lo constituyó el Módulo Especial sobre Trabajo Infantil incorporado en las mediciones de la Encuesta Continua de Hogares del INE durante el segundo semestre de 1999.

Lamentablemente, no se ha continuado recogiendo y sistematizando información sobre la situación laboral de los niños menores de 14 años de edad. En este sentido, hay que recordar que el Comité de los Derechos del Niño, que funciona en la órbita de Naciones Unidas, señaló su preocupación por la insuficiencia de datos desglosados sobre la situación de todos los niños y adolescentes en el país "lo que constituye un obstáculo capital a la ejecución plena y efectiva de las disposiciones de la Convención". Una de las medidas en las que debería trabajarse, entonces, es la implementación de un sistema de relevamiento permanente de información, que permita medir con precisión la evolución del fenómeno del trabajo infantil en Uruguay, como requisito imprescindible para el diseño e implementación de políticas específicas en esta materia.

A pesar de esas deficiencias, se pueden sacar algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar, y de acuerdo a la información recabada en 1999, se puede afirmar que en Uruguay en esa fecha, uno de cada 100 niños de entre 5 y 11 años de edad y uno de cada 20 niños de entre 12 y 14 años se encontraba trabajando; asimismo, podemos señalar que uno de cada cinco adolescentes de entre 15 y 17 años de edad trabajaba en dicho período.

⁹ En base a un Informe elaborado por la Oficina de UNICEF en Uruguay.

Por otro lado, la información recabada mediante la encuesta rural de la Oficina de Programación y Política Agropecuaria del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) nos permite indicar que en las áreas rurales, prácticamente, una de cada tres personas mayores de 13 años de edad y menores de 18 participaba de actividades laborales en el segundo semestre de 1999.

También se puede afirmar que en el segundo semestre de 1999, entre los niños y adolescentes (5 a 17 años de edad) que trabajaban en las áreas urbanas y los adolescentes trabajadores (14 a 17 años) del medio rural, este fenómeno comprendía a 47.900 menores de 18 años en todo el país.

Si bien nunca se ha relevado información confiable y precisa sobre la dimensión del trabajo infantil (la franja considerada es de 5 a 13 años de edad) en las áreas menores de menos de 5.000 habitantes, podríamos manejar como supuesto, a fin de alcanzar una estimación del total de niños y adolescentes que trabajan en todo el país, que la incidencia porcentual que este fenómeno tiene en el medio rural no difiere significativamente de la que exhibe en las zonas urbanas (1% para la franja de 5 a 11 años de edad y 5% para los mayores de 11 y menores de 14 años).

De ser así, deberíamos sumarles a los 47.900 niños y adolescentes trabajadores que habíamos estimado, 1.800 niños más del medio rural que probablemente participen de actividades laborales. En consecuencia, podríamos afirmar que, a fines de 1999, aproximadamente 50.000 niños y adolescentes (entre 5 y 17 años de edad) trabajaban en todo el país (áreas urbanas y rurales).

Una segunda conclusión que podemos extraer de este estudio refiere a los diferentes niveles de acceso a la educación que se registran en las áreas urbanas y rurales: el volumen más importante de adolescentes con dedicación exclusiva al estudio se presenta en las zonas urbanas.

En tercer lugar, cabe señalar que la edad constituye una variable clave para el análisis del fenómeno del trabajo adolescente. De hecho, en el medio urbano se constata un crecimiento significativo de las tasas de ocupación de una edad simple a otra; esto es, la tasa de ocupación pasa de 4.4% a los 14 años al 6.7% a los 15 años, llegando al 20.8% a los 17 años. En el medio rural, en cambio, la tasa de ocupación parte de un nivel superior (20.4%) y llega al 43.7% a los 17 años.

En cuarto lugar, la información recabada permite concluir que las diferencias de género son relevantes. A lo largo de toda la década pasada, la proporción de adolescentes hombres ocupados duplicaba a la de mujeres. Paralelamente, la proporción de mujeres que estudian supera a la de hombres, y es particularmente significativa la diferencia entre unas y otros en el caso de los adolescentes que se dedican exclusivamente al estudio. Esto habilita una doble lectura: por un lado, las mujeres cuentan con mayor oportunidad de incrementar su capital educativo; por otro, en tanto las tareas domésticas continúan siendo asignadas más a las mujeres que a los hombres, la dedicación al estudio de las primeras puede combinarse en muchos casos con la realización de las tareas del hogar.

En quinto lugar, nuevamente observamos que el nivel socioeconómico de los hogares incide con fuerza tanto en la inserción laboral de los adolescentes como en la asistencia educativa. En este sentido, observamos que la tasa de ocupación entre los adolescentes que provienen de hogares más desfavorecidos es casi un 55% superior a la registrada entre quienes provienen de familias de ingresos medios y altos. A su vez, la proporción de adolescentes que asisten al sistema educativo aumenta significativamente de acuerdo al incremento en el nivel de ingresos de los hogares (91.6% en los quintiles de ingresos más altos y 71.5% en los más bajos).

Una sexta conclusión a destacar remite a la evolución del trabajo adolescente a lo largo de la década pasada. En esta línea, observamos dos ciclos claramente diferenciados: el primero correspondió a una fase de crecimiento económico durante el cual los adolescentes tuvieron una fuerte inserción en el mercado laboral; el segundo corresponde al momento en que la economía comienza a perder dinamismo, lo que se asocia a un decrecimiento en la participación laboral adolescente.

En séptimo lugar debemos señalar que el trabajo adolescente evoluciona, más allá de algunos matices, de acuerdo a los mismos parámetros de la población adulta. En concreto: el incremento en las tasas de desocupación de personas mayores de 18 años de edad prácticamente coincide con la disminución de adolescentes que trabajan. Por lo tanto, la reactivación de la oferta de empleo probablemente repercutiría también en el incremento de la ocupación de personas menores de 18 años. Esta constatación habilitaría a afirmar que no existen en el país políticas especiales adecuadas dirigidas al tratamiento del trabajo de los y las adolescentes. Dicha circunstancia aporta una clave más para el análisis de posibles líneas de acción a implementar en el corto y mediano plazo.

La última conclusión fundamental que emerge del análisis de la información procesada refiere a la relación entre educación y trabajo. De acuerdo a las características que asume la participación laboral de los adolescentes en Uruguay, resulta en el presente sumamente difícil articular inserción laboral y asistencia educativa. Las jornadas laborales de cinco a siete horas diarias promedio, las elevadas tasas de deserción registradas en la educación media para la totalidad de la población y, particularmente, para quienes trabajan, determinan que la asistencia regular a los centros de enseñanza y la inserción en el mercado laboral constituyan dos condiciones que difícilmente se pueden combinar.

A partir de estas conclusiones cabe realizar un conjunto de consideraciones de carácter normativo y político, que buscan aportar a la tarea de diseño e implementación de un plan integral de erradicación del trabajo infantil y prevención-protección del trabajo adolescente en Uruguay.

Por mandato de la Constitución de la República (artículo 74), el trabajo de los menores de 18 años de edad "será especialmente reglamentado y limitado" en Uruguay. Posteriormente, el país ratificó, el 30 de noviembre de 1976, el Convenio Internacional del Trabajo No. 138 (Edad mínima de admisión al empleo). Más adelante, el 3 de agosto de 2001, hizo lo propio con el Convenio Internacional del Trabajo No. 182 (Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación). Antes de esa fecha, el 28 de setiembre de 1990, había ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño.

En todos estos instrumentos de la más alta jerarquía normativa, sin perjuicio de las disposiciones que surgen de otros tratados internacionales vigentes en el país, se establece en forma clara y directa el impacto negativo del trabajo infantil y adolescente sobre la efectiva vigencia de los derechos humanos, en especial el derecho a la educación.

En este momento, y en relación con el trabajo de niños, niñas y adolescentes, la tarea principal a la que deben abocarse el Estado y la sociedad uruguaya consiste en adecuar, de forma inequívoca, la totalidad del ordenamiento jurídico a la letra y espíritu del mencionado marco normativo superior. Habría que revisar, además, las leyes, decretos-leyes y decretos (parte de ellos emitidos cuando la institucionalidad democrática estaba interrumpida) que contradicen abiertamente el texto constitucional y el sistema internacional de protección antes mencionado, y que sin embargo están vigentes.

Debe hacerse expresa mención a los altos niveles de discrecionalidad que algunas de estas disposiciones otorgan a la autoridad administrativa para conceder autorizaciones respecto de la

edad mínima de admisión en el empleo, la extensión de la jornada de trabajo y la realización de tareas nocturnas, entre otros aspectos .

Una lectura armónica y sistemática de lo establecido por el ya mencionado artículo 54 de la Constitución de la República; por la Convención sobre los Derechos del Niño; por los artículos del Convenio Internacional del Trabajo No. 138; permite llegar a las siguientes conclusiones:

a) El Estado tiene la obligación de reglamentar en forma *limitativa* el trabajo de menores de 18 años

b) Dicha limitación tiene como fundamento el *derecho de la persona menor de 18 años a estar protegida* contra una serie de contingencias o circunstancias que afecten a *otros derechos* internacionalmente reconocidos a niños, niñas y adolescentes, y *que operan como garantía para asegurar su pleno e integral desarrollo como ser humano.*

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño, analizando el último informe presentado en virtud del artículo 44 de la Convención, manifestó que “observa con preocupación que en Uruguay sigue habiendo un problema de trabajo infantil” y que las medidas adoptadas para evitarlo son insuficientes. El Comité observa asimismo con preocupación que la edad mínima de empleo según la legislación uruguaya es inferior a la edad mínima que contemplan las convenciones internacionales aplicables, aunque Uruguay ha ratificado el Convenio No. 138 de la OIT.

“1. Los Estados Parte reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito, y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Parte, en particular:

a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar

b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo

c) Estipularán penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Debe recordarse que, según el artículo 1º de la Convención “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”.

La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o, en todo caso, a quince años.”

Se hace especial mención al caso de Uruguay donde, teniendo en cuenta el desarrollo de su sistema educativo, no se puede reducir esa edad mínima, en los términos del artículo 4 del Convenio Internacional del Trabajo 138.

ARTÍCULO 11: DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

Derecho a la alimentación¹⁰

El acceso a alimentos suficientes es un derecho humano universal y una responsabilidad colectiva, amparado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los siguientes Pactos,

¹⁰ En base a un informe de las nutricionistas Ana Paula Della Santa, Stella Maris Soria Vargas, Universidad de la República.

Conferencias y Cumbres que se celebraron durante el siglo XX y a principios del siglo XXI. Cuando ese derecho se ve afectado, se padece *inseguridad alimentaria*.

Se entiende por seguridad alimentaria al acceso físico y económico permanente de las personas a suficientes alimentos nutritivos y saludables, para llevar una vida activa y sana. Los principales factores que condicionan la seguridad alimentaria son: la disponibilidad de alimentos a nivel nacional y su nivel de dependencia extranjera, y la posibilidad económica de las familias de acceder a dichos alimentos (precios e ingresos).

En Uruguay no existen carencias en la disponibilidad de alimentos y nutrientes, pero si hay factores de índole económica y social que afectan el acceso a los alimentos en ciertos sectores de la población. Muchas familias padecen de inseguridad alimentaria debido a la pobreza (medida en términos de ingresos):

- la cuarta parte de la población (25.4%) se encuentra en situación de pobreza
- más de la mitad de los niños menores de 5 años nacen y crecen en condiciones de pobreza (50,8%) con severas limitaciones para crecer y desarrollarse en plenitud, lo cual compromete el futuro de la sociedad.¹¹

Esta pobreza material se manifiesta no sólo en el limitado acceso a los alimentos, sino también en las condiciones críticas del medio ambiente de estas familias, que no tienen agua potable, vivienda decorosa, atención de salud, y sufren desempleo, o tienen trabajo inestable o mal remunerado, entre otros problemas. Estos son algunos de los factores que llevan a la desnutrición.

En Uruguay, la desnutrición energético-proteica se concentra en los niños menores de 5 años provenientes de hogares indigentes o bajo la línea de pobreza.

A partir de las cifras de los indicadores antropométricos provenientes del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional del Ministerio de Salud Pública, durante el período 1987-1997 se observa que la *desnutrición grave y moderada (para el indicador peso/edad)* en los niños menores de 5 años asistidos en este sector ha tenido una tendencia a la disminución. Sin embargo, las cifras de 1997 aún eran superiores a las esperadas en la población de referencia, siendo la desnutrición grave cuatro veces mayor a lo esperado en la población de referencia y en la moderada, una vez y media.

Un aspecto a señalar es que en los sectores más pobres de la sociedad el sobrepeso y la obesidad en los niños estarían condicionados por este retraso de crecimiento.

Un estudio reciente de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)¹² realizado entre 1.031 niños menores de 2 años atendidos en 58 centros de todo el país señala que, según el criterio peso/edad, el porcentaje de niños menores de 1 año con desnutrición grave y moderada era del 3,8% (o sea casi dos veces más del esperado en la población de referencia) y en los de entre 1 y 2 años, de 6,1% (casi tres veces más de lo esperado en la población de referencia).

Las deficiencias en el estado nutricional se observan desde el nacimiento, manteniéndose el *bajo peso al nacer* en valores próximos al 8% entre 1987 y 1997, con un porcentaje mayor entre quienes se asisten en el sector público. No existen cifras oficiales respecto de este tipo de desnutrición pero, de acuerdo a estimaciones realizadas por el Programa Materno Infantil del MSP, la deficiencia de hierro podría considerarse como un problema de salud pública en menores de 2 años y embarazadas.

¹¹ Panorama de la Infancia y la Familia en el Uruguay. Kaztam R.y Filguerias F. UCUDAL 2001.

¹² Prácticas de Alimentación en niños menores de 2 años que concurren a los Centros CAIF; Cerrutti, F. y col; 2001.

Es importante destacar que la desnutrición no sólo afecta el crecimiento, sino también el desarrollo intelectual, la salud, la productividad y la calidad de vida de las personas.

¿Cómo afectó la crisis el acceso a los alimentos?

La devaluación de Brasil en 1999 y los posteriores acontecimientos críticos en Argentina han generado una recesión económica en Uruguay. A ello se sumó, a mediados de 2002, la crisis financiera que ha llevado al país a una fuerte baja en la actividad productiva, al aumento del desempleo y a la reducción del ingreso familiar, todo lo cual provocó, entre otras cosas, una mayor exclusión social y un aumento de la inseguridad alimentaria que abarca a un creciente número de personas de otros estratos de la sociedad.

Por lo tanto, se puede afirmar que el país se encuentra frente a una emergencia alimentaria que no afecta sólo a los sectores más pobres de la sociedad, sino que alcanza a la "clase media".

Acciones desde el Estado

El Estado uruguayo ha implementado diversos programas de alimentación y nutrición dirigidos a los sectores más pobres y a los grupos más vulnerables desde el punto de vista alimentario. Pero dichos programas, algunos articulados con la sociedad civil, se vieron desbordados ante la crisis generalizada del país. Es así que el gobierno creó el Plan de Seguridad Alimentaria que se implementa desde el Instituto Nacional de Alimentación (INDA). Dicho plan consta de la entrega de alimentos frescos y secos a diversos actores del sector público (el Ejército Nacional, las Intendencias, el Cuerpo de Bomberos) y privado (comunidades religiosas, sindicales y barriales, entre otras) que se hacen cargo de elaborar las preparaciones y distribuir las entre los usuarios de lo que se conoce popularmente como merenderos, ollas populares sindicales y comedores. El plan de menú diseñado por el INDA consta de un plato principal, una fruta y un pan por persona, y se otorga una vez al día.

De acuerdo a las cifras difundidas por el INDA, esta estrategia estaría beneficiando a 40.000 personas en todo el país. Al comienzo de la implementación del plan, la demanda superó a la oferta debido a la agudización de la crisis socioeconómica y a los reclamos de la sociedad civil, lo cual llevó a incrementar la cantidad de comidas y extender el plazo de asistencia alimentaria.

Estrategias innovadoras

Los sectores asalariados también sufren de inseguridad alimentaria pues se han incrementado notoriamente los precios de los alimentos que componen la canasta básica, y a la vez hay inestabilidad en la fijación de los mismos, lo cual altera la selección de alimentos en cuanto a su calidad y cantidad, y afecta el consumo en los hogares. El costo de la alimentación para la familia tipo compuesta por dos adultos y dos menores es de alrededor de US\$ 200, o el equivalente a 5,2 Salarios Mínimos Nacionales.¹³

Se han provocado alteraciones en la producción de alimentos pues, aunque ésta sigue siendo buena, los sectores de la industria y el comercio de alimentos se ven afectados porque ha disminuido la demanda por el bajo consumo. Estos sectores han creado estrategias para activar el mercado creando, por ejemplo, la "bolsa amiga" (del Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas y Afines del Uruguay - CAMBADU), una forma de ofrecer un conjunto de alimentos básicos a un precio único y más accesible al cliente que el precio de los comercios minoristas. Por otra parte,

¹³ La estimación del costo de la canasta de alimentos se basa en una guía de alimentos que cubren las necesidades de energía y nutrientes de una familia de cuatro integrantes, considerando el combustible para la cocción de los alimentos. Se tiene en cuenta los hábitos alimentarios de nuestra población. ENYD 2002

los supermercados han establecido una forma diferente de ofertar los alimentos de primera necesidad al consumidor: los jerarquizan exponiéndolos en la boca de entrada del comercio o los destacan en las góndolas. Estos alimentos permanecen en oferta por un período de tiempo a un precio relativamente menor al usual en el mercado.

Reflexión

El abatimiento de la inseguridad alimentaria y el logro del bienestar nutricional para todos requiere de políticas que reduzcan con rapidez la pobreza, alivien las desigualdades y promuevan la justicia social, además de ofrecer programas de alimentación que constituyen estrategias necesarias, pero insuficientes para resolver el problema. La salud y nutrición adecuada permiten mejorar la calidad de vida y aumentar el potencial humano, lo que da lugar a un incremento de la productividad y el fortalecimiento económico del país.

Derecho a la vivienda adecuada en Uruguay¹⁴

Lejos de haber mejorado, la situación de la vivienda para los ciudadanos ha empeorado en los últimos años debido a las crisis económicas y a la falta de políticas adecuadas y sostenidas para garantizar ese derecho.

En 1996, los datos del Censo Nacional arrojaron un déficit absoluto de 60.000 viviendas, lo que mostraba una significativa reducción con respecto a las cifras obtenidas en el censo precedente (1985), cuando el déficit absoluto alcanzaba las 80.000 viviendas.

Sin embargo, aunque en términos cuantitativos el déficit era menor, el análisis cualitativo de este déficit realizado por la Federación Uruguaya Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)¹⁵ mostraba que la cantidad de viviendas que no contaba con acceso a servicios básicos había aumentado (más que nada en el interior urbano). Asimismo, el número de hogares en condiciones de hacinamiento había aumentado drásticamente (más de 150%) en las zonas urbanas del país.

Lamentablemente, la crisis económica vivida en 2002 significó un cambio cualitativo en la vida de muchos hogares uruguayos. El alza de la tasa de desempleo urbano en todo el país, que se ubicó en 17,5%¹⁶ en junio de 2003, la drástica disminución del poder adquisitivo y la falta de un fondo de garantía de alquileres, entre otros factores, llevaron a que muchas familias perdieran sus viviendas.

La Suprema Corte de Justicia registró 11.993 desalojos y lanzamientos para el período enero 2002-marzo 2003, de los cuales 1.540 correspondieron al primer trimestre de 2003. (Ver tabla).

Lanzamientos y desalojos registrados en Uruguay 2002-2003		
Período	Montevideo	Interior
Enero-marzo 2002	1.104	549
Abril-junio 2002	2.145	1.363
Julio- setiembre 2002	1.588	899
Octubre-diciembre 2002	1.882	923
Enero-marzo 2003	1.088	452
Desalojos Totales 2002-2003	7.807	4.186
Total desalojos enero 2002-marzo 2003		11.993

Fuente: Suprema Corte de Justicia, Uruguay. Julio 2003

¹⁴ En base a un informe de Graciela Dede, Social Watch Uruguay; Ivahanna Larrosa, Amnistía Internacional, Sección Uruguay.

¹⁵ Benjamín Nahoum. "Informe sobre el Derecho a la vivienda", FUCVAM 1997, Uruguay.

¹⁶ Instituto Nacional de Estadística, www.ine.gub.uy

Esto, dicho de otra manera, significa una violación del Pacto Internacional de los DESC, puesto que el mismo plantea que los gobiernos deben garantizar el cumplimiento de los derechos. El hecho de que tantas familias hayan perdido su vivienda por la coyuntura socioeconómica constituye una regresión en el cumplimiento de tales derechos.

Por otro lado, la pérdida de la vivienda adecuada afecta directamente a la realización de otros derechos. Entre otras cosas, implica la disminución de la calidad de vida de muchos habitantes, no sólo en términos de vivienda, sino en cuanto al acceso a servicios de salud y a servicios básicos.

Muchos de los 11.993 desalojos efectuados durante el período descrito corresponden a familias que perdieron su vivienda y se vieron obligadas a cambiar la forma en que hasta el momento vivían. En estos casos, se ha constatado que cada familia resuelve el tema de distinta manera, pero una gran mayoría de ellas no cuenta con garantías para alquilar otra vivienda o acceder a la misma y deben optar por afincarse en asentamientos irregulares y tugurios, o directamente quedan viviendo en la calle.

De esta manera, se puede vincular directamente la violación del derecho a la vivienda con el aumento drástico de habitantes de asentamientos y tugurios y de gente que vive en situación de calle.

Los asentamientos irregulares

En 2001, María Laura Rey Moreno, coordinadora del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), declaró que había más 152 mil personas viviendo en asentamientos irregulares en Uruguay. Afirmó también que, en algunos casos, 60% de la población de los mismos eran niños.¹⁷ De acuerdo a estudios, el crecimiento de la población de los asentamientos irregulares se multiplicó en más de 12 veces en el período 1984-2000.¹⁸

De los asentamientos relevados hasta 2001, Montevideo concentra el 80% y crecen aceleradamente. Este alto porcentaje de ciudadanos uruguayos no accede a servicios básicos, a una vivienda digna y a agua potable, tal como lo garantiza la Constitución Nacional.

La calidad de vida de los asentamientos empeora a diario con el aumento de población, que genera hacinamiento. La segregación urbana y la violación de los derechos fundamentales son el factor común de la vida de los asentamientos, al igual que la falta de servicios médicos adecuados para la población (especialmente mujeres y niñas) y la falta de saneamiento y acceso a agua potable. Usualmente ubicados en las periferias de las ciudades, y con importantes carencias de servicios de transporte, sus habitantes tienen grandes dificultades para acceder a los centros de las ciudades, donde se encuentran los servicios (hospitales, centros educativos, etc.) y fuentes laborales. De esta manera se limita cada vez más el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Durante los últimos años, el gobierno uruguayo comenzó el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se dirige básicamente a los asentamientos del área urbana. Este programa ha mostrado una gran lentitud e ineficiencia para diseñar e implementar medidas que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

¹⁷ El País Digital, <http://uy.diarioelpais.com.uy>. 20 de Agosto, 2001. Uruguay

¹⁸ Ing. Agr. Patricia Acosta Cassinelli. "Población, Territorio y Calidad de Vida", Rel-UITA, Marzo 2002. Uruguay

Por otro lado, la visión burocrática y tecnicista del programa ha llevado a diseñar costosos e intrincados sistemas de ingeniería en lo que refiere a saneamiento, alcantarillado y caminería para regularizar zonas inundables o no construibles. Una de las razones de estos contrasentidos es que el programa tiene por objetivo dar títulos de propiedad a los habitantes de los asentamientos de zonas sin condiciones de habitabilidad que fueron ocupadas largo tiempo atrás. Es decir que, por un lado, se regularizan áreas en difíciles condiciones de habitabilidad encareciendo tremendamente las soluciones finales e ignorando el costo integral que significa en la economía nacional la extensión de redes de servicios e infraestructuras. Y, por otro, están vacías grandes áreas centrales de la ciudad que cuentan con todos los servicios básicos y que podrían albergar a una parte importante de pobladores que actualmente no cuentan con estos servicios y tienen graves problemas para acceder a una vivienda adecuada.

En lo que refiere a los asentamientos en áreas rurales, el Ministerio de Vivienda, desde su programa Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), con la cooperación de la Unión Europea, ha concebido la construcción de 300 unidades productivas para pequeños productores agropecuarios en situación de pobreza, en los departamentos del norte del país. Se prevé que el programa durará tres o cuatro años y puede constituir una buena experiencia, puesto que permite el acceso a una vivienda combinando a la vez los medios de trabajo en zonas rurales.¹⁹

Lo novedoso de este programa ejecutado con fondos estatales es que brinda la posibilidad de producción en áreas de viviendas a los propios beneficiarios. Es importante que esta experiencia cuente con una evaluación, tanto por parte de los actores del Estado como de sus beneficiarios, para que pueda constituirse en una solución válida para el acceso de la población rural a una vivienda adecuada, en lo que refiere a las condiciones de habitabilidad y también de adecuación de los modos de vida.

En situación de calle

Parte de la población que perdió su vivienda debido al desempleo, lanzamientos, endeudamiento etc., se encuentra viviendo hoy en día en la calle debido a su incapacidad de hacer frente a sus obligaciones de pago y a la falta de respaldo familiar y/o social.

Las características de los/las ciudadanos/as que viven en situación de calle han variado a partir de los años 80. Mientras que en el pasado esta situación se relacionaba básicamente con una marginalización a nivel familiar, actualmente tiene una relación estrecha con el aumento de la pobreza y el desempleo.

Niños y niñas, adolescentes, personas solas y de tercera edad y familias enteras, viven hoy en situación de calle y desamparo. Esto significa no solamente una violación a los tratados relacionados con los DESC sino también a aquellos tratados internacionales que vinculan los derechos del niño y de la mujer, así como los adultos mayores.

Según un informe realizado recientemente por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) apoyado por PNUD,²⁰ la mayoría de la población en situación de calle son hombres y mujeres, jóvenes y adultos, cuyas capacidades y potencialidades se ven imposibilitadas de aportar a la sociedad en la que viven: aproximadamente el 76% de las personas en esta situación tienen entre 18 y 59 años. No obstante, entre los "nuevos" se percibe un ascenso en el número de

¹⁹ Sería importante profundizar en este tema y analizar las condiciones de habitabilidad y adecuación al medio de las soluciones habitacionales que el programa plantea.

²⁰ Gerardo Monteverde. "Medidas urgentes frente a la situación social", Capítulo Personas en Situación de Calle. PNUD, 2003, Uruguay.

hombres y mujeres con oficios y con formación laboral. En esta última categoría se aloja un verdadero capital de formación en personas de entre 24 y 50 años de edad.

En los últimos años, distintas instituciones gubernamentales vienen llevando a cabo planes para asistir a personas en situación de calle durante el invierno. En un esfuerzo que vale la pena destacar como positivo, durante el invierno 2002, se atendió a más de 2.000 personas y se llevaron cabo algunas iniciativas de capacitación para gente en situación de calle.

Sin embargo, parece importante complementar estos planes con programas y/o proyectos de capacitación innovadores, destinados a los actores sociales que actúan con personas en situación de calle para poder dotarlos con instrumentos que les permitan tener una actitud más efectiva a la hora de la acción. Al mismo tiempo, el Estado debería aplicar políticas integrales que apunten a soluciones definitivas para las personas que enfrentan esta situación.

Los servicios de la deuda y las prioridades financieras: ¿Cómo influyen directamente en las políticas de vivienda?

Si bien el gobierno central cuenta con varios actores que pueden implementar políticas de construcción de viviendas, a la hora de revisar sus asignaciones presupuestales, a todos se les redujeron las cifras asignadas, porque el Estado tenía prioridades referidas a las "obligaciones" contraídas con los organismos de crédito internacionales. Las obligaciones para con los sectores más necesitados fueron dejadas de lado una vez más.

Es necesario realizar un monitoreo de las condiciones y obligaciones establecidas por los organismos financiadores, así como de las presiones que ejercen sobre los gobiernos para la aplicación de medidas determinadas, ya que muchas de ellas resultan en graves violaciones a los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

En el caso del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Vivienda dispone de una cifra que durante el año 2003 ha sido sucesivamente recortada en las rendiciones de cuentas. Esto se agrava aún más cuando el propio Secretario de la Cartera ha declarado que el presupuesto hasta 2005 equivale a la mitad del dinero que se necesita para hacer frente a las obligaciones que ya se habían comprometido para este período.²¹

En cuanto al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), luego de la crisis financiera de 2002, vio prácticamente estancada su producción y se han reducido notablemente los presupuestos comprometidos en el período de gobierno.²²

Otro tema de gran debate es la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Este fondo se creó en 1968²³ en base a un impuesto del 1% a las retribuciones personales de los sectores público y privado, con fondos de todas las partidas de Rentas Generales que se dispongan para el rubro vivienda y con un impuesto del 1% sobre las jubilaciones y pensiones.

Recientemente, luego de una ardua batalla en el plano político, se empezaron a construir viviendas para jubilados con recursos que habían sido descontados a los mismos durante muchos años. Sin embargo, el propio ministro de Vivienda planteó que la ejecución de fondos de pensiones tiene el grave problema de que grandes sumas de dinero se van en la intermediación y las unidades construidas son inadecuadas, caras y crean ghettos. El ministro Saúl Irueta Saralegui planteó también una iniciativa para mejorar el plan de construcción de viviendas para pasivos

²¹ Declaración del Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Arq. Saúl Irueta Saralegui, Comisión de Vivienda, Territorio y Medio Ambiente, Poder Legislativo. 9 de abril de 2003, Uruguay.

²² Ibid.

²³ Creado por el Ley 13.728, Art. 81 de Diciembre 1968 y modificada por la Ley 16.237, Art. 1 de enero 1992.

integrando 80.000 unidades desocupadas -con las que cuenta el BHU- a programas de vivienda social en curso, e incluso la posibilidad de integrar viviendas de pasivos en futuros diseños de soluciones del BHU.

El Fondo Nacional de Vivienda dista mucho de ser la solución para el problema de la vivienda que preveía la ley. Según las estimaciones de la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI), ²⁴ de US\$ 691.310.000 (sobre un ingreso estimado), US\$ 276.296.940 no se destinarán al fondo, lo que equivale aproximadamente a 40% del total de lo aportado.

Pero más grave aún es la denuncia de FECOVI según la cual, de cada US\$ 100 aportados por los contribuyentes, US\$ 40 no se utilizan en construcción de vivienda y su destino es una incógnita. De acuerdo a las leyes vigentes, los fondos no ejecutados deben volver a Rentas Generales, para ser luego redistribuidos. Esta redistribución últimamente se ha visto especialmente enfocada hacia el pago de los intereses de la deuda externa que, en una economía afectada por la fuerte disminución del PBI, se ha vuelto un peso insostenible sobre las espaldas de la sociedad en general, pero muy especialmente de los grupos más vulnerables.

Volviendo a la cifra recortada, ésta equivaldría, según el costo oficial, a la construcción de 10.348 viviendas de 60 m², lo que significa que más de 10.000 familias dejarán de contar con una solución de vivienda. Por la vía de los hechos, se les está negando el derecho a la vivienda cuando existen los instrumentos legales e implementados para poder garantizar este derecho.

Mientras tanto, esta pérdida de fondos afecta directamente a los destinados a los préstamos para cooperativas. Las cooperativas, que años atrás constituían el 50% de los créditos de vivienda que se otorgaban en el país, han sufrido una notable baja en la proporción de viviendas construidas. El sistema se plantea como un excelente recurso para lograr progresivamente la realización del derecho a la vivienda.

Las cooperativas autogestionarias o en co-gestión con los organismos del Estado han liderado la organización y la movilización barrial en demanda del cumplimiento de los DESC y la mejora en la calidad, tanto de las soluciones habitacionales como de la infraestructura urbana.

Conclusiones

Las perspectivas de la vivienda en Uruguay a corto y mediano plazo no son demasiado alentadoras. A la vez que aumenta la población que vive en condiciones de pobreza, el porcentaje de habitantes que no tienen garantizado el derecho a la vivienda adecuada se incrementa significativamente. Por otro lado, teniendo en cuenta la alta tasa de natalidad de la población de menores ingresos y la imposibilidad de estos habitantes de acceder a soluciones adecuadas de vivienda, se puede prever que en los próximos años se incrementará el número de ciudadanos/as que tienen negado el derecho a la vivienda.

Al mismo tiempo debemos señalar la contradicción existente entre la posibilidad de gozar de un derecho proclamado y el establecimiento de la vivienda en la lógica del mercado como una mercancía más, con el debilitamiento en el cumplimiento del derecho a la vivienda que esto implica.

El Estado sufre una especie de aletargamiento para visualizar el impacto de la falta de una vivienda adecuada en lo que se refiere al resto de los derechos: difícilmente se pueda asegurar un trabajo sin un techo seguro, igualmente la salud y la educación. Es importante tratar el tema de las políticas de vivienda como una inversión social, a través de las cuales se pueden abordar integralmente otras políticas.

²⁴ FECOVI. "Estimaciones y Análisis del Fondo Nacional de Vivienda". Agosto 2003, Uruguay

Asimismo, es importante que la sociedad civil y los actores locales se involucren más en el tema y puedan participar activamente en el diseño de los programas, en el trazado de los objetivos y metas a lograr. En este sentido, un denominador común para todos los países es la falta de estadísticas actualizadas y adecuadas con respecto a la vivienda.

Es necesario difundir y concientizar a la población del cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada para todos y todas, puesto que existen los instrumentos legales para el cumplimiento del mismo, tanto en lo que se refiere a la firma de tratados internacionales que así lo disponen como a nivel de instrumentos de exigibilidad nacional, ya sea desde el punto de vista jurídico (la Constitución de la República) como administrativo (el aporte obligatorio de todos los trabajadores al Fondo Nacional de Vivienda y las asignaciones presupuestales por ley al Ministerio de Vivienda).

Por otro lado, Uruguay cuenta con muy buenas experiencias en materia de construcción de vivienda social. Las cooperativas constituyen prueba de ello, ya que han logrado involucrar a los técnicos, futuros habitantes y actores locales en el diseño de las soluciones, a la vez que lograron bajar significativamente el costo de las mismas.

Difundir situaciones de buenas prácticas, casos positivos de autogestión de las comunidades en temas de servicios básicos, autoconstrucción de viviendas, cooperativismo y eficaz participación del Estado, puede tener efectos sinérgicos para buscar una solución entre todos los actores involucrados y dar las respuestas apropiadas que este complejo tema merece recibir.

ARTÍCULO 12: DERECHO A LA SALUD

Informe del Hospital de Clínicas

El Hospital de Clínicas "Dr. Manuel Quintela", dependiente de la Universidad de la República, fue inaugurado hace 49 años. Es un hospital público general y de referencia nacional para la atención de pacientes adultos, que tiene todas las especialidades médicas y quirúrgicas, a excepción de traumatología, cirugía de tórax e infectología. Cuenta con 2.885 funcionarios, agrupados en dos grandes categorías: docentes (médicos) y no docentes. Como hospital universitario cumple funciones asistenciales, docentes y de investigación. Además, se realizan varios procedimientos de alta complejidad –algunos financiados por el Fondo Nacional de Recursos y otros a través de su propio presupuesto–, lo cual posibilita la formación de los recursos humanos necesarios en estas técnicas complejas.

La situación previa (años 2000, 2001 y primer semestre de 2002)

La importante producción de servicios asistenciales se evidencia en el siguiente cuadro:

Año	Egresos	Consultas	Emergencia	Intervenciones Quirúrgicas	Partos
1999	8.297	97.676	26.435	3.999	971
2000	8.536	78.276	30.370	4.614	1.070
2001	9.372	100.747	36.961	4.863	1.209

En el año 2001, el Hospital de Clínicas participó en el 45% de los egresos, en el 41% de las cirugías y en el 39% de las consultas externas de los pacientes asistidos en los tres hospitales públicos de agudos de Montevideo.

En ese período se produjeron mejoras en sus parámetros de eficiencia en el sector de hospitalización, registrándose en el 2001 un porcentaje de ocupación de camas del 81,3% y un promedio de estadía de 15 días. La tendencia al aumento de la producción asistencial continuó durante el primer semestre del 2002, más aún de lo planificado, con un gasto menor por unidad de producción.

El Hospital universitario es el más importante formador de recursos humanos en el área de la salud en todo el país, lo cual se manifiesta a través de los aproximadamente 4.000 estudiantes que asisten para su formación (estudiantes de Medicina, de Tecnología Médica, de Nutrición y del Instituto de Enfermería) y los 250 alumnos de diferentes postgrados.

Además, se trata de un importante ámbito para la generación de nuevos conocimientos, lo cual se evidencia en el número de investigaciones científicas que se realizan anualmente (192 trabajos publicados en 2001 y 220 proyectos de investigación en curso en mayo de 2002).

Esta producción académica (docencia e investigación) incrementa sustancialmente la devolución que hace el Hospital a la sociedad por la ejecución del presupuesto asignado y votado por el Parlamento. Es de destacar que la ejecución presupuestal se ha realizado con déficit cero y en los dos últimos años no se han solicitado partidas de refuerzo presupuestal para asegurar el funcionamiento del hospital.

La repercusión de la crisis

Al término del primer semestre de 2002, se identifican claramente cuatro tipos de presiones que se concentran en el Hospital de Clínicas y que dificultan su normal funcionamiento:

- El incremento de la demanda de sus servicios asistenciales, dada por la magnitud de la desafiliación a las instituciones de asistencia médica colectiva registrada desde 2000. Cuatro años consecutivos de recesión económica y la pérdida de empleos formales provocaron la pérdida de aproximadamente 180.000 afiliados al sistema mutual desde 2000 hasta la fecha. Esto constituye una considerable presión sobre los servicios públicos donde pasan a atenderse los ex afiliados de los sistemas privados, ya que el presupuesto del Hospital no prevé incrementos por aumento de la demanda.
- También desde 2000 se viene registrando un importante atraso, por parte de la Tesorería General de la Nación, en el pago a los proveedores del Hospital de Clínicas que, acumulado hasta el mes de julio de 2002, alcanza un monto de cerca de US\$ 3 millones, cifra que equivale casi a los gastos de funcionamiento de todo un año. El 70% de esa deuda está referido a medicamentos y gases medicinales, que son recursos terapéuticos esenciales.
- La devaluación, el incremento de precios y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo del presupuesto asignado permitirían realizar poco más del 60% de lo producido en el año anterior.
- El impacto del recorte presupuestal incluido en el proyecto de Rendición de Cuentas (8% de reducción en la partida de gastos y del 19% en la partida de inversiones en el Presupuesto 2002, y de un 28% en el rubro Inversiones en los años 2003 y 2004). La reducción en inversiones (equipamiento y obras) afecta especialmente a un rubro prioritario, dada las características del hospital, imposibilitando la incorporación tecnológica y la recuperación de su planta física.

Esta situación, comunicada en junio a las autoridades del Ministerio de Salud Pública, y, en los días posteriores a las Comisiones de Salud de ambas cámaras parlamentarias, desembocó en la decisión del cierre de la Emergencia del Hospital (el 17 de julio de 2002), como forma de reducir

el ingreso de nuevos pacientes y adecuar la atención a los recursos efectivamente disponibles asegurando así la calidad de las distintas prestaciones.

La situación en 2002

En el segundo semestre de 2002, el escenario nacional se volvió más complejo y particularmente en el sector salud, con una extensión y profundización de la crisis que implica amenazas de cierre de diversas instituciones mutuales.

En el sector público, se aprobó el proyecto mencionado de Rendición de Cuentas. El Poder Ejecutivo decretó la exoneración del 8% de reducción presupuestal en los rubros medicamentos, materiales médicos quirúrgicos y alimentos hospitalarios, y se mantuvieron las otras reducciones propuestas.

A las presiones mencionadas sobre el Hospital, se sumó el aumento de la deuda acumulada con los proveedores y el hecho de que, en los nuevos procedimientos de compras, éstos cotizan solamente al contado, situación que en el marco de falta de liquidez existente resulta imposible de afrontar. Por otra parte, existen proveedores que suspenden la entrega de materiales y medicamentos comprados ante la dilación de los pagos respectivos, ocasionando serios inconvenientes para mantener un suministro adecuado de estos insumos.

La Facultad de Medicina ha declarado la Emergencia Sanitaria Nacional al evaluar las graves repercusiones que se producen en todo el sector de la salud, tanto público, como privado, por la situación económica y social del país.

El 25 de julio de 2002 se realizó una multitudinaria manifestación por soluciones a la crisis y en apoyo a los reclamos de la Universidad y su Hospital de Clínicas. En esa ocasión, la Universidad –a través de su Rector– se comprometió a aplicar su capital humano al trabajo conjunto con otros actores sociales en la búsqueda de soluciones concretas para el país. Se conformó así la Comisión Social Consultiva en el marco de la cual diversos actores trabajan juntos en las siguientes áreas: agropecuaria, ambiente, salud, energía y producción. ¿Cuáles son esos actores? Se trata de industriales a través de sus respectivas cámaras, el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT), los usuarios y otras organizaciones sociales que confluyen para determinar cuáles se consideran los problemas prioritarios sobre los que aplicarse a fin de componer un plan 2003 que inicie la recuperación del empleo, de la producción y del desarrollo. En el mes de diciembre se presentarán las propuestas: “Por un país productivo, porque otro Uruguay es posible”.

ARTÍCULO 13: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN²⁵

Es clásico analizar el derecho a la educación desde las estadísticas que indican la matrícula, los egresos, la deserción, la repetición, etc., con mayor o menor referencia al contexto socioeconómico de los usuarios del sistema educativo. Esta interpretación, fuertemente economicista, hace énfasis en la educación como servicio e inversión, que requiere de un gasto para obtener un determinado beneficio cuantificable.

Desde este informe, se concibe a la educación como uno de los derechos humanos con dos facetas complementarias: una refiere al derecho que la población tiene a acceder, permanecer y egresar del sistema de enseñanza, y la otra, tiene que ver con favorecer la vigencia, el reclamo y la defensa de los otros derechos humanos.

²⁵ En base a un informe realizado por el Equipo de Educación del Servicio Paz y Justicia-Uruguay (SERPAJ).

La integralidad, interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos es el marco desde donde se analizan algunos hechos sucedidos en 2002 en el ámbito de la enseñanza. Este marco habilita a afirmar que las autoridades nacionales no están implementando una política educativa que propenda al “pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.”²⁶

Se destacan tres hechos en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)²⁷ que, por su trascendencia, reflejan un discurso educativo autoritario y excluyente de quienes son los actores directamente involucrados con el goce y ejercicio del derecho a la educación: la creación de un Programa de Educación en Valores en el ámbito del Consejo Directivo Central (CODICEN),²⁸ las Reformas Educativas y la resolución del conflicto de las ocupaciones de los centros educativos.

La creación de un programa de educación en valores

El CODICEN realizó en el mes de febrero un llamado a docentes para integrar un Equipo Técnico de Formadores de Educación en Valores. Se seleccionaron 20 personas (de las 500 que se habían presentado), 10 de las cuales pertenecían al sector de la educación primaria, ocho al de la educación secundaria, y dos al de la educación técnico profesional.

Los docentes seleccionados constituyeron un grupo de estudio que, a la vez, realiza un postgrado a distancia sobre educación en valores mediante un convenio de la Organización de Estados Iberoamericanos con la Universidad de Barcelona. En una segunda instancia, estos docentes visitarán centros educativos que posean proyectos sobre educación en valores y capacitarán a los colectivos en estos contenidos.

Desde los sindicatos de la enseñanza pública y desde las Asambleas Técnico–Docentes (ATD), se señalaron fuertes discrepancias con la creación de este programa, que concibe una educación en valores diseñada por un conjunto de técnicos expertos. Estos grupos hacen énfasis en que desde esta propuesta se ignoran las múltiples prácticas que a diario se viven en todos los centros de enseñanza del país y no se considera que los docentes educan en valores permanentemente, además de resolver situaciones límite en forma cotidiana. Asimismo, se reclama la necesidad de debatir sobre cuáles serán esos valores en los que educar.

Las reformas educativas

Desde 1985 a la fecha, se han diseñado e instrumentado varias reformas, modificaciones, ajustes y variantes en general al sistema de enseñanza nacional correspondiente a la ANEP, es decir los niveles preescolar, primaria, secundaria, enseñanza técnica y formación docente.

Todos estos cambios han consistido principalmente en transformaciones a nivel de planes y programas sin que se trasluzca claramente una propuesta educativa tendiente a democratizar las estructuras del sistema de enseñanza y de la sociedad uruguaya. Modificaciones en las asignaturas, calificaciones, cargas horarias, años de estudio y otros asuntos que no median de una manera nítida en la construcción de los derechos humanos de la población, ni fundamentalmente de los sectores excluidos.

Algunas transformaciones son de alcance nacional; otras regional; otras afectan sólo a la enseñanza pública; y, por último, algunas sólo se aplican en unos pocos centros de enseñanza.

²⁶ Art. 26, inc. 2. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

²⁷ Ente autónomo con dependencia política del Poder Ejecutivo.

²⁸ El CODICEN es un órgano jerarca de la ANEP.

Para tener una idea aproximada de la sucesión de medidas tomadas por cada administración en estos cuatro períodos de gobiernos constitucionales, se transcriben sólo algunas fechas y ámbitos afectados por esas resoluciones:

1985: reforma de programas en primaria
1986: ('reforma de Pivel'): ciclo básico de secundaria y ex-UTU²⁹; ciclo técnico de ex-UTU.
1986: Instituto de Profesores "Artigas" (IPA) y Magisterio.
1988: modificaciones al ciclo básico tecnológico (ex-UTU).
1992: Magisterio
1992: Reformulaciones 'proyecto UTU-BID'.
1993: ('reformas de Corbo'): ciclo básico de enseñanza media.
1993: (con alguna intervención de las ATD): bachillerato y liceos nocturnos.
1996: ('reforma de Rama'): educación inicial, jardines extendidos (JISI), enseñanza primaria, ciclo básico de enseñanza media. Cierre de escuelas rurales y la educación primaria para adultos. Cierre del ciclo técnico y de los bachilleratos técnicos.
1996: Instituto Nacional de Educación Técnica (INET).
1997: ('reforma de Rama'): bachilleratos tecnológicos en ex-UTU.
1997: creación de los Centros Regionales de Profesores (CeRP).
1999: Instituto Nacional de Educación Técnica (INET).
2000: creación de un centro de magisterio en Ciudad de la Costa.
2001: Magisterio
2002: Magisterio
2003: ('reforma de la TEMS'³⁰, con alguna participación de las ATD): se comenzará a implementar en algunos liceos a nivel de bachillerato.
2003: está previsto el cierre de los Institutos de Formación Docente del interior del país, que serán sustituidos por educación a distancia para la formación de docentes.

Desde 1985 a la fecha, se han creado un sinnúmero de instituciones privadas abocadas a la enseñanza desde la infancia hasta niveles universitarios, y en la órbita del Instituto Nacional del Menor (INAME) se creó la carrera de Estudios Sociales. Además, han aparecido carreras nuevas en la Universidad pública. Por otra parte, se mantiene una enseñanza de nivel medio en el Liceo Militar para hombres y mujeres, con una instrucción militarizada.

Analizar todas estas variantes desde un punto de vista cuantitativo, nos lleva a confirmar el aumento de centros de enseñanza y carreras entre las que optar. Por otra parte, aumentó también la inversión en materiales didácticos y textos oficiales que, al igual que el sueldo de los técnicos contratados para el diseño de las reformas, se pagan con préstamos internacionales. Sin embargo, la evaluación estadística no es la que se prioriza en este informe, tal como se explicó al principio.

Una comprensión cualitativa desde el marco de los derechos humanos indivisibles, interdependientes e integrales señala que no se han producido modificaciones sustanciales que democratizen la organización, el funcionamiento y la vida cotidiana dentro del sistema total. En otras palabras, no se han diseñado espacios ni actividades que tengan en cuenta la integralidad humana del educando y de los demás actores educativos. Además, se ha experimentado con todos los actores directos que ponen en marcha y se educan en cada reforma, sin que ellos tengan una real y efectiva participación en la elaboración y posterior evaluación de las mismas, pero no se ha demostrado la mejora de la calidad de la enseñanza medida en términos de comprensión lectora, razonamiento matemático y desarrollo de otras capacidades cognitivas y

²⁹ Ex-UTU es el antiguo nombre de la Universidad Técnica del Uruguay que hoy se designa con el nombre de Educación Técnica.

³⁰ Sigla por la que se conoce a la comisión encargada de la Transformación de la Enseñanza Media Superior.

habilidades por parte de los estudiantes. Y, por último, la capacidad del sistema educativo para contribuir a la satisfacción de otros derechos humanos no se ha previsto ni se desprende de las prácticas cotidianas.

Servicio Paz y Justicia-Uruguay (SERPAJ) a la opinión pública:

Ante la situación de conflicto en la Enseñanza Nacional, SERPAJ expresa por este medio su profunda preocupación.

Las ocupaciones llevan ya cuarenta días y nos sorprende que existiendo en el CODICEN un Proyecto de Educación en Valores, con el cual hemos tomado contacto constatando que en el discurso están presentes elementos como el diálogo, el intercambio y el debate en tanto valores, no se haya encontrado en todo este tiempo una práctica que refleje la intención mencionada.

Creemos que la educación en valores se construye en la cotidianeidad, en el trabajo que involucra a todos los actores, a todos quienes de una manera u otra participan.

Desde nuestra institución, y a lo largo de más de veinte años en la educación, promoción y defensa de los Derechos Humanos, nos impulsa la convicción que la educación es un bien que nos pertenece a todas y todos in distinción de ninguna índole, y en ese entendido su futuro en tanto patrimonio social, depende de lo que hagamos hoy.

Reivindicamos este derecho, que se construye y conquista día a día en un ámbito indispensablemente plural de ideas, vivencias y sentires.

SERPAJ sigue creyendo en la utopía de la Educación para la Paz y los Derechos Humanos como valores para la formación del ser integral y entendemos que las autoridades de la enseñanza son quienes deberían, con su ejemplo, testimoniar el valor de buscar con la responsabilidad que les compete, una educación que garantice realmente el diálogo y la presencia de todas las voces.³¹

El conflicto universitario

En el presente año se procedió a votar la Rendición de Cuentas, que incluía el Presupuesto Universitario para los años 2003-2004.

Los artículos 1, 81 y 85 de la misma restan recursos al "ya menguado presupuesto de la Casa de Estudios"³² según declaraciones del propio Rector Rafael Guarga. La Universidad tiene un presupuesto anual de, aproximadamente, US\$ 53 millones, monto que se redujo un 8% anual en gastos de funcionamiento y en el rubro inversiones en un 19% adicional a la reducción dispuesta en febrero 2001 para el ejercicio 2002 y en un 28% anual para los ejercicios 2003-2004, en todos los incisos del Presupuesto Nacional.

Frente a ello, el 12 de agosto de 2002, los estudiantes y funcionarios de la Universidad de la República declararon la huelga general hasta la culminación del tratamiento de la Rendición de Cuentas a nivel parlamentario. Durante el mes y medio en que se paralizaron los cursos de 70.000 estudiantes, se realizaron movilizaciones y ocupaciones de varios centros de estudio. Pero la Rendición de Cuentas fue aprobada en la forma propuesta.

³¹ Comunicado de prensa. *La República*, 20 de setiembre de 2002.

³² Diario *El País*, 23 de agosto de 2002.

El presupuesto asignado, que apenas alcanza el 2,8% del PBI, supone no sólo dificultades para realizar actividades de investigación y extensión, sino que compromete seriamente el dictado de muchos de los cursos de grado.

- ***Secretaría del Capítulo Uruguay de la PIDHDD:***

Servicio Paz y Justicia- Uruguay (SERPAJ)

Coordinador: Efraín Olivera

Secretaria Técnica: Graciela Romero

desc@serpaj.org.uy; vivivanne@item.org.uy