

Art. 3. Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.

Art. 4. Como el objeto y fin del Gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y de los Pueblos, cada Provincia formará gobierno bajo estas bases, a más del Gobierno Supremo de la Nación.

Instrucciones del Año XIII

(Instrucciones impartidas por Artigas a los representantes de la Provincia Oriental ante la Soberana Asamblea General Constituyente de las Provincias Unidas)

Primeros apuntes para la
construcción de un plan nacional
de convivencia y derechos
humanos

Impreso en

Depósito Legal

SUMARIO

PRESENTACIÓN	5
MARCO CONCEPTUAL DEL DOCUMENTO	11
EJE 1. LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO COMO ESPACIO HABILITADORES PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONVIVENCIA	25
1.1. Espacio público y nuevas formas de convivencia	28
1.2. Derechos fundamentales y marco normativo	30
1.3. Deliberación política y participación ciudadana como herramientas para la universalización, profundización y promoción de los derechos humanos	34
1.4. “Nunca más”	36
EJE 2. EL ESTADO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES	39
2.1. Protección social	41
2.2. Trabajo	48
2.3. Salud	53
2.4. Educación	57
2.5. Vivienda y hábitat	63
2.6. Medio Ambiente	67
EJE 3. LIBERTADES, AUTONOMÍA PRIVADA Y DERECHOS CULTURALES ...	71
3.1. Libertades y derechos de autonomía privada en contexto social	73
3.2. La seguridad en el marco de la protección de los derechos fundamentales ..	77
3.3. Los derechos culturales e información: igualdad y diversidad	82
RESUMEN ANALÍTICO DE CONTENIDOS PROGRAMÁTICOS	85

PRESENTACIÓN.

Este cuaderno es un documento inicial y de apoyo para propiciar la discusión sobre la adopción de un plan nacional de convivencia y derechos humanos. Propone un marco conceptual, orientaciones estratégicas, formulación de asuntos a asumir y propuestas que podrían ser adoptadas en dicho plan. Tiene la finalidad de promover un proceso de deliberación pública y de construcción de consensos en los que pueda sustentarse un futuro plan.

Un plan nacional de convivencia y derechos humanos es un marco normativo que, partiendo de una mirada estratégica de mediano plazo, establece objetivos y directrices programáticas para hacer efectiva la realización de los derechos humanos de todas las personas y construir la convivencia, como fruto de la adhesión a una sociedad de iguales en derechos y obligaciones. En tal sentido, es una guía que pretenderá, en un futuro, orientar los concretos programas de acción de la política pública.

El documento toma la forma de un cuaderno para dar idea de que es un producto inacabado, un disparador de la discusión, un cuaderno de apuntes... Por ello tiene márgenes para realizar comentarios. Esperamos que esos márgenes se llenen de apuntes, sobre todo a partir de encuentros de deliberación y de construcción de acuerdos.

Se inicia con un marco conceptual que procura hacer explícita la filosofía que inspira y sustenta las propuestas programáticas que luego se desarrollan. Allí se podrán encontrar las claves fundamentales que justifican las propuestas políticas que en grandes trazos se sugieren en el cuerpo del documento.

Notas

La propuesta se estructura en tres ejes, respecto a los cuales se definen temas, objetivos estratégicos, objetivos específicos y algunos asuntos a considerar en futuros planes de acción. Los tres ejes son:

- Eje 1. Lo político y lo público como espacios habilitadores para los Derechos Humanos y la Convivencia.
- Eje 2. El Estado como garantía de los derechos sociales.
- Eje 3. Libertades, autonomía privada y derechos culturales.

Deliberadamente se optó por no estructurar el documento sobre la base de un listado de grupos vulnerables, sin perjuicio que sean consideradas las situaciones de vulnerabilidades y de vulneración de derechos. También se optó por no estructurarlo siguiendo la lista de derechos establecidos en los tratados de derechos humanos, ya que tal abordaje puede hacer perder de vista la interdependencia de los derechos humanos. En su lugar, se prefirió organizar estos apuntes sobre la base de grandes temas, que permiten la agrupación sistemática de conjuntos de derechos afines por su concepto y estructura. Somos conscientes de que la opción de ordenación adoptada y el desarrollo consecuente son polémicos y pueden provocar, inicialmente, reacciones de desacuerdo. Sea bienvenida la discrepancia argumentada. En todo caso, no intentamos imponer una visión, sino someterla a la deliberación pública, para que actúe como disparador del debate en el que se puedan confrontar diversas visiones. Hemos hecho el esfuerzo de no presentar un documento elaborado sobre lugares comunes y afirmaciones políticamente correctas, que pudieran ocultar las diferencias en un aparente acuerdo que inhabilita la confrontación de ideas, perspectivas ideológicas y proyectos políticos. Tampoco existe una pretensión de exhaustividad de los temas abordados. Por todo ello, el cuaderno deja espacios para ser comentado, sobrescrito y complementado¹.

¹ En particular, seguramente la mirada sobre la primera infancia requiera un trabajo especial y de profundización. Estamos convencidos de que uno de los desafíos principalísimos del Uruguay de hoy es el de superar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra un número significativo de nuestros niños. Creemos firmemente que es una tarea urgente la estructuración en el país de un sistema integral de protección a la primera infancia. Sólo razones de consistencia de este documento justifica que no realicemos en él una propuesta.

Notas

Por otra parte, el texto no da cuenta detallada de la evidencia empírica que describe los principales problemas que se pretenden abordar con las propuestas que se sugieren. Ello no porque estos datos no existan o no se consideren relevantes, sino para privilegiar la discusión sobre el qué hacer, cómo enfrentar esos problemas.²

El Programa Nacional de Derechos Humanos 3 de Brasil³ fue una referencia al momento de pensar la estructura. El contenido de este cuaderno se organiza, entonces, en torno a grandes temas que marcan los desafíos a asumir en relación a las políticas públicas. Convivencia y derechos humanos son temáticas transversales en los tres ejes.

El eje 1 propone la discusión sobre la reafirmación del pacto constituyente, en el que nos conformamos como asociación política, es decir como Estado. La posibilidad de construir una sociedad política de iguales implica el reconocimiento mutuo como personas iguales en dignidad y en derechos, e interlocutores en los procesos de deliberación donde se resuelven los asuntos de la vida política y de la vida privada. Es desde el reconocimiento de la validez de las diferentes opiniones, solamente rebatibles desde la argumentación y no desde la descalificación del otro, que comienza el espacio de lo político y, desde allí, la construcción de la

² A título enunciativo, entre otros, vale la pena repasar algunos de los siguientes títulos que son producto de la tarea de diagnóstico que se realiza en el país: CABELLA, W. et al. *La población afrouruguaya en el Censo 2011. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 2*. Ed. Trilce, Montevideo, 2013; CALVO, J. et al. *Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1*. Ed. Trilce, Montevideo, 2013; DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTADÍSTICA EDUCATIVA - CODICEN. *Situación de la educación en Uruguay. Principales tendencias. Documento elaborado como insumo para la exposición de motivos del Proyecto del Presupuesto de la ANEP, período 2010-2014*. DICE - CODICEN; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – MEF. *Estimación de la pobreza por el método de ingreso*. INE, Montevideo, 2013; INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES – MIDES. *La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género*. MIDES/UNFPA, Montevideo, 2010; KOOLHAAS, M. et al. *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características. Informe de resultados del Censo de Población 2011*. INE, Montevideo, 2013; MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, ÁREA DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL ESTADO – OPP. *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay Social*. MIDES, AGEV – OPP, Montevideo, 2013; MINISTERIO DEL INTERIOR. *Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país*. División Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, disponible en <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2012.pdf>; OBSERVATORIO DE MERCADO DE TRABAJO – MTSS. *Informe cuarta ronda de Consejos de Salarios*. MTSS, Montevideo, 2012; PERAZZO, I. *El mercado laboral uruguayo en la última década*. Serie Documentos de Trabajo, DT 1/12, Instituto de Economía, Universidad de la República; PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Uruguay: sustentabilidad y equidad*. PNUD, Montevideo, 2012; DE ARMAS, G. et al. *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*. UNICEF, Montevideo, 2010.

³ Ver <http://www1.direitoshumanos.gov.br/pndh>.

Notas

institucionalidad. La discusión sobre la racionalidad de las instituciones es el punto de partida que proponemos para la construcción programática.

El eje 2 ubica la discusión sobre la racionalidad del Estado como garante de derechos y, en particular, sobre la matriz de bienestar y protección social que crea las condiciones de igualdad. Sin las condiciones materiales adecuadas, las personas no pueden ejercer su proyecto de vida ni su rol político. Las propuestas se centran en los modos de garantizar la universalidad de prestaciones de calidad, en las necesidades de readecuación institucional frente a una situación de fragmentación y falta de coordinación entre planes y programas, y en el rol rector del Estado como regulador y orientador de los procesos que involucran a un sistema de actores en la producción y distribución de prestaciones que satisfacen derechos sociales.

El eje 3 se coloca en el campo de la autonomía privada, las libertades y los derechos culturales, como espacio del desarrollo de las capacidades y los proyectos de los individuos y de los colectivos. Es el espacio de la diversidad y de la creatividad, del mercado y de la comunidad. Los derechos humanos, y sus obligaciones correlativas, construyen la esfera de la igualdad para habilitar, precisamente, este espacio de libertad en el que la vida de las personas puede desarrollarse en plenitud.

Las propuestas que presentamos como principales asuntos en cada tema se enmarcan en una perspectiva estratégica, que se ajustan a una proyección de corto y mediano plazo. Muchas de ellas son orientaciones o medidas que ya se implementan o se proyecta implementar. Las proponemos en la medida en que

Notas

entendemos necesario reafirmar esa orientación. Lo que intentamos fue dotar al conjunto de las acciones del Estado de un enfoque de derechos humanos que se constituye como clave de interpretación.

En suma, les invitamos a aportar sus ideas a un proceso de deliberación que esperamos sea una fuerte corriente instituyente hacia la construcción del Plan Nacional de Convivencia y Derechos Humanos.

MARCO CONCEPTUAL DEL DOCUMENTO.

Convivencia y derechos humanos

Convivencia y derechos humanos son dos ideas que se implican mutuamente. Expresan las aspiraciones y los esfuerzos de la humanidad por la construcción de una sociedad en la que podamos vivir juntos, en paz y con justicia. Los derechos humanos son un marco ético y político para la acción y un marco institucional para la convivencia, en una sociedad de iguales.

Dignidad humana

Cada persona es portadora de un valor en sí misma y no es un medio para un fin que le es ajeno. Cada vida es un proyecto que merece ser realizado plenamente y cada identidad, desde su particularidad, es una riqueza que conforma la sociedad. La dignidad de todos y cada uno compromete a cada ser humano y a la sociedad en su conjunto. Los derechos humanos establecen, precisamente, las condiciones de la dignidad que como sociedad política nos comprometemos a garantizar a todos.

Derechos y obligaciones

No hay derechos sin obligaciones correlativas. Una visión autoritaria coloca a las obligaciones en el origen del orden social. Desde un enfoque de derechos humanos, las obligaciones nacen del pacto político como compromisos recíprocos. Son precisamente aquellas que se derivan necesariamente de los derechos. Si cada persona tiene derecho a que se respete su integridad física, todos y cada uno tenemos la obligación de no

Notas

dañarla. Si cada persona tiene derecho a recibir del Estado determinadas prestaciones de salud, todos y cada uno tenemos la obligación de aportar en la medida de nuestras capacidades a la financiación de los costos del sistema de salud.

Igualdad

Lo que nos hace una sociedad de iguales es el conjunto de derechos y obligaciones que se derivan del compromiso con la dignidad humana de todas las personas. Esta igualdad en derechos y obligaciones es la condición para que las individualidades se realicen y las personas, en su diversidad, convivan y construyan una sociedad. Es la condición para que cada persona y cada colectivo puedan realizar su proyecto propio y su identidad en el marco de los compromisos recíprocos. Cuanto más igualdad, más diversidad.

Construcción histórica de un programa político

Esta utopía de una sociedad de iguales es un programa político. No en términos partidarios, sino con el significado de un proyecto de sociedad humana. Su grado de realización actual es el resultado de las luchas históricas que han buscado hacer efectiva la dignidad humana y, en particular, la de los más vulnerados por la opresión y la miseria. Hoy existe una ética y una institucionalidad que es el fruto de estos esfuerzos. Es parte de la cultura que debe ser atesorada. Pero convive con programas antagónicos. Las relaciones de dominación, la explotación y la exclusión, aún deben ser superadas en sus múltiples manifestaciones culturales e institucionales. El programa político de los derechos humanos aún debe ser desarrollado.

La superación de la dominación

Las relaciones de dominación son la herencia de sociedades antiguas, algunas persistentes como cultura social y otras reconfiguradas en el orden institucional que se fue construyendo. Son relaciones basadas en la idea de que hay personas superiores que por ello merecen privilegios y otras que, por ser inferiores, merecen ser reducidos a objetos, a seres sin dignidad, que pueden ser usados y manipulados. El racismo, el sexismo, la xenofobia, la homofobia, son algunas expresiones de este orden.

Reconocimiento y distribución

La transformación de estas pautas culturales y de sus manifestaciones institucionales persistentes, es una parte fundamental del programa de los derechos humanos. Se trata del reconocimiento como iguales en dignidad. Sin embargo, esta perspectiva no puede hacernos perder de vista que la agenda de los derechos humanos es, sobre todo, una agenda de la distribución de los derechos y las obligaciones en la sociedad. Incluso la agenda del reconocimiento es una agenda de la distribución, porque ése es el sentido en disputa en el concepto dignidad. El origen etimológico de la palabra dignidad es "merecimiento". Lo que está en cuestión es quién merece qué: precisamente, la distribución de los derechos y las obligaciones en una sociedad. La perspectiva de derechos humanos implica que todos, sin exclusiones de ningún tipo, por el sólo hecho de ser humanos, merecen una vida digna.

Integralidad de la perspectiva de derechos humanos

La concepción liberal sin dudas implicó un avance sobre

Notas

las concepciones antigua y feudal, que sustentaban las relaciones de dominación amo esclavo y siervo señor. Pero no resultó suficiente para superar las desigualdades socioeconómicas y culturales que mantenían a las personas sometidas por la explotación y la exclusión a condiciones de miseria. Desde la perspectiva integral de derechos humanos que orienta este cuaderno, los derechos que deben ser garantizados a todos no son sólo los de libertad, sino también los derechos que constituyen las condiciones materiales de la dignidad y los derechos de autonomía política y civil.

Programas políticos en disputa

Este programa no se desarrolla sin obstáculos y sin programas rivales. La expresión derechos humanos también puede usarse para justificar privilegios y situaciones de desigualdad. Así, desde una visión puramente liberal que no contemple simultáneamente la dimensión social de la dignidad humana, los derechos que son asignados a todos son sólo los de libertad, pero nada compromete a nadie sobre las condiciones materiales de los otros; en ella, la miseria es un problema y una responsabilidad de los miserables. Asimismo, desde visiones autoritarias se reclama mano dura para establecer un orden social que proteja la integridad de los que se lo merecen. Por su parte, desde una visión corporativa se reclaman los intereses, y en ocasiones hasta los privilegios, como un derecho, pero como un derecho para algunos. Otra vez, los que lo merecen.

El pacto de convivencia

Un pacto de convivencia implica una agenda de derechos

Notas

humanos que abarque tanto el reconocimiento como la distribución y la redistribución. Mucho más que un pacto de no agresión, es un pacto de solidaridad, que incluye la no agresión. Es un pacto de compromiso recíproco.

La legitimidad del pacto

No se trata de un pacto que haya ocurrido en el pasado, sino de un pacto que se está construyendo hoy. Sus niveles de concreción se expresan en la institucionalidad. Pero de nada sirven las leyes si no hay un sentido del deber respecto a ellas. Por lo tanto, los niveles de concreción del pacto se expresan sobre todo en la cultura. Su desarrollo actual depende de la medida en que avanzamos en la realización del programa ético político de los derechos humanos, en la adecuación de la institucionalidad, pero también, y fundamentalmente, en la adhesión social a la utopía de un reconocimiento recíproco como iguales.

Institucionalidad en crisis

Hoy los déficit de la institucionalidad para constituir garantías a la dignidad de todas las personas se vuelven cada vez más visibles, en la medida en que las instituciones se vuelven más transparentes. Esta visibilidad, necesaria y deseable, es uno de los factores que alimenta el descreimiento en las instituciones y favorece una crisis de la función representativa. Se suma a ello el auge de una ideología liberal que radicaliza el individualismo, diluye el compromiso recíproco y promueve la competencia despiadada por bienes y lugares de privilegio. Las consecuencias son el crecimiento de la violencia en el procesamiento de los conflictos, el miedo, la desconfianza en el otro y en la posibilidad de un orden colectivo. En suma, el debilitamiento del pacto de convivencia.

Centralidad de la política

Sin dudas la mirada crítica a las instituciones tiene un valor positivo, porque es necesaria para su transformación en un sistema efectivamente garantista de los derechos humanos. Pero para que esto ocurra, además del momento de la crítica, tiene que ocurrir el momento de la construcción. De la construcción colectiva. Se trata de recuperar la centralidad de la política. Colocar en la deliberación pública los asuntos colectivos y acoplar los procesos deliberativos a los procesos de construcción de la institucionalidad y de las políticas públicas.

Deliberación pública

No puede existir una sociedad de personas iguales en dignidad si no se reconocen como válidas y pasibles de crítica las diferentes visiones del bien común. El diálogo implica un reconocimiento recíproco. El otro tiene razones para valorar sus opciones, que pueden ser diferentes a las mías. El diálogo puede acercar posiciones y crear una construcción superior de sentido que las sintetice. Aún si no fuera posible el acuerdo, el diálogo permite acordar los procedimientos para procesar los conflictos. Desde este espacio de la deliberación pública debemos avanzar en la construcción de un orden institucional garantista de la dignidad de todas las personas, que establezca los procedimientos para procesar pacífica y razonablemente los conflictos. La institucionalidad democrática establece, precisamente, los procedimientos para que las decisiones que definen la opción entre diferentes posibilidades en disputa sean válidas.

La esfera de lo indecible

La institucionalidad democrática y el pacto constitucional

Notas

establecen, también, mediante el reconocimiento de los derechos humanos, aquello que ya está decidido y que se sustrae incluso al poder de las mayorías: lo que no se puede decidir hacer (no se puede, por ejemplo, decidir restablecer la esclavitud, ni torturar a las personas) y lo que no se puede dejar de hacer (no se puede, por ejemplo, dejar de garantizar el acceso a la salud convirtiéndola en una mercancía). Las mayorías no pueden decidir violar los derechos de una persona o un grupo. Los derechos humanos definen, por lo tanto, el carácter sustantivo de la democracia. La única razón de ser del Estado, su única fuente de legitimidad, es garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Derechos humanos y Constitución

Por supuesto que es posible que de hecho las mayorías violen los derechos humanos, pero si las mayorías deciden abolir el Estado de Derecho, la democracia se suicida. Para limitar la posibilidad de que esto ocurra, las normas de derechos humanos deben tener el más alto rango. Es necesaria una institucionalidad firme que sustente un pacto de convivencia de largo plazo. Por ello los derechos humanos deben ser recogidos en la Constitución.

La esfera pública y la esfera privada

Es en este marco de reglas de juego que se desarrolla la vida civil y la vida política en una sociedad. El conjunto de normas que definen la igualdad en derechos y en obligaciones define, al mismo tiempo, el espacio de lo público y el espacio de las autonomías civil y política. Establece las reglas de juego en las que se desarrolla cada jugada, pero las jugadas singulares no están

Notas

predeterminadas por las reglas. Son precisamente las infinitas posibilidades que se construyen, el ámbito en el que las personas intercambian y distribuyen bienes y cargas y en el que deliberan y deciden sobre los asuntos públicos. Este juego sólo es posible con una clara definición del marco normativo y con una internalización de las normas y del sentido del juego en todas las personas.

En el centro de la mirada en el ser humano

La política admite diferentes miradas válidas y necesarias. Es preciso pensar en la producción y en la eficiencia. Sin crecimiento económico, difícilmente podrían sustentarse los costos de los derechos. Pero esa mirada refiere a medios para un fin: la realización de la dignidad humana de todas las personas. Incluso la institucionalidad es un medio para este fin. Por eso las instituciones deben ser evaluadas por sus actuaciones en la medida de su contribución a hacer efectiva la dignidad de todos, y no sólo por su consistencia interna como expresión de un deber ser. Por eso las políticas públicas tienen que estar fundamentadas, diseñadas y evaluadas desde una perspectiva de derechos humanos. Por eso el crecimiento económico no es un fin en sí mismo y debe definirse en función de su capacidad para la realización de los derechos de las personas.

Revalorización de lo público

El espacio público se convierte en referencia fundamental de la convivencia en una sociedad de iguales. La valoración de aquello que es común, que es de todos, que nos hace iguales y a partir de lo cual cabe la diferenciación, se vuelve un elemento simbólico central en el imaginario colectivo. El espacio público es más

Notas

amplio que el espacio físico público, porque también implica toda la institucionalidad que nos es común; pero el espacio físico público es ese espacio al que todos podemos acceder y del que nadie se puede apropiar. Como tal, es un lugar de encuentro en el que nos reconocemos iguales en dignidad. Así se convierte en símbolo de todo lo que nos es común y nos hace iguales. Por ello la calidad del diseño y el cuidado del espacio público cobra una relevancia central.

Bienes públicos

Los bienes públicos son aquellos a los que el acceso está garantizado a todos y prohibida su apropiación a cada uno. Son aquellos bienes fundamentales que se sustraen al mercado porque éste no garantiza el acceso a todos. El acceso a los bienes públicos es siempre un derecho humano. Por ello se define por normas que su acceso debe ser garantizado a todos. Esta universalidad es la que les confiere su carácter de objetos de los derechos humanos. Así, la educación o la salud pública no pueden ser reducidas a una mercancía. Son bienes fundamentales objeto de los derechos humanos. De ahí que la calidad de los servicios públicos también se convierte en símbolo de todo lo que nos es común y nos hace iguales.

El costo de los derechos

Corresponde al Estado garantizar el acceso a estos bienes públicos a todos, sin exclusiones y sin discriminaciones. Como estas prestaciones tienen un costo, corresponde a todos contribuir a su financiación, cada quien según sus capacidades. Por esta razón la política tributaria tiene que tener un carácter redistributivo, que exija a cada quien

Notas

según sus capacidades para aportar a cada quien según sus necesidades.

Mercado, comunidad y función del Estado

Si bien el Estado es el garante del acceso a esos derechos, los particulares, en ejercicio de sus derechos -también fundamentales- de autonomía privada, en el ámbito del mercado, contribuyen en ese sentido. No obstante, este ejercicio de los derechos de autonomía privada se realiza a través de poderes que proveen a derechos singulares, no universales. Por lo tanto, no puede esperarse que el mercado resuelva por sí la realización de los derechos de todos. El Estado debe asegurar que estos bienes que satisfacen derechos universales sean accesibles mediante prestaciones públicas universales de la mejor calidad. En algunos casos reservándose la exclusividad de la prestación, en otros, asumiendo una función rectora respecto a un sistema de prestaciones que pueden ser provistas en forma combinada por el Estado y por actores privados.

Inclusión

Los procesos de segregación social generados durante décadas por el abandono de esta función, han causado graves situaciones de exclusión social. Revertir estos procesos constituye uno de los principales desafíos que deben abordar las políticas públicas. Las personas afectadas por esta situación no se limitan a aquéllas que se encuentran en situación de indigencia o de pobreza, sino a una compleja gama de situaciones de vulnerabilidad y de privación de derechos, muchas de ellas derivadas de las dificultades de acceso a trabajos decentes. Las políticas sociales dirigidas a la inclusión han estado

Notas

históricamente asociadas a la situación del ingreso. Es necesario profundizar un cambio de paradigma que lo asocie en mayor medida a la situación de acceso al trabajo decente y al desarrollo de capacidades.

La centralidad del trabajo

La principal política de inclusión e integración social es la incorporación al empleo formal. También porque es la forma de integrarse al sistema de protección universal. Pero, sobre todo, porque el trabajo dignifica, confiere identidad y sentido de pertenencia a la sociedad. A través del trabajo contribuimos a la construcción de la sociedad en que vivimos y somos reconocidos por los demás también por esta contribución. Todo trabajo productivo dignifica. Esto implica una valoración del trabajo que no establece jerarquías entre trabajos más o menos nobles. Por el contrario, desde la función que cada uno asume en la producción y reproducción de la sociedad, el hecho de trabajar nos hace iguales. El trabajo tiene un carácter central en la estructuración de la sociedad y no asumirlo desde las políticas públicas tiene un efecto de debilitamiento del entramado social.

La protección social

Las transformaciones operadas en el sistema de protección social en la última década han avanzado hacia la garantía universal de los derechos sociales y hacia la conformación de un sistema integrado. Sin embargo, aún persiste la dualidad entre políticas focalizadas y universales y una fragmentación en programas que cubren parcialmente el universo que debería ser atendido. También persisten problemas en la calidad de las prestaciones. Asimismo, no todas las políticas dirigidas a garantizar derechos sociales

Notas

son asumidas como prestaciones de la seguridad social. Es necesario dotar de unidad y consistencia y fortalecer al sistema de protección social.

Universalidad y focalización

Garantizar los derechos sociales requiere una estrategia combinada que busque, simultáneamente, formalizar el empleo y brindar prestaciones universales de calidad, complementadas y articuladas con políticas dirigidas a atender las situaciones de particular vulnerabilidad y a fortalecer y desarrollar las capacidades de las personas que se encuentran en esta situación. Estas políticas deben estar integradas en un sistema de protección social único, en el que las prestaciones universales cubren a todas las personas, independientemente de su aportación, y en el que las políticas focalizadas están concebidas de forma articulada con las universales, como etapa de transición hacia la política universal.

Violencia y seguridad

La protección frente a la violencia constituye un marco para la realización de derechos. Pero la agenda de la seguridad ciudadana requiere ser mirada también desde otras perspectivas. Si el fin es la reducción de la violencia en la sociedad, la seguridad no puede ser pensada únicamente desde una actitud reactiva frente a los hechos de violencia. Además de un aparato de control y coerción eficiente que intervenga sobre la violencia ya existente en la sociedad, es necesario construir la convivencia que reduzca la violencia.

La educación en derechos humanos

Educar en derechos humanos es una de las medidas

Notas

para promover la convivencia y la construcción de un orden justo y de compromisos recíprocos. No alcanza con educar en derechos humanos si la educación no es una dimensión del proceso político de la construcción de un orden de justicia. Educar en derechos humanos es, sobre todo, vivir en clave de derechos humanos. Esto no quita para nada la relevancia a las políticas sistemáticas de educación sino, por el contrario, desafía a educar con un carácter integral para el compromiso recíproco con la dignidad de todos. En todos los ámbitos, modalidades y niveles de la educación y la cultura. El Plan Nacional de Convivencia y Derechos Humanos deberá integrar como una de sus líneas programáticas al Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos que en este momento está en proceso de construcción.

Los derechos de las generaciones futuras

La asociación política que constituimos como Estado es un proyecto y una identidad colectiva que, a la vez, permanece en el tiempo en sus rasgos fundacionales y se transforma en el proceso de su construcción. Los costos de la realización de los derechos humanos de los que viven hoy no pueden pagarse hipotecando los derechos de las generaciones futuras. Por ello es necesario concebir los procesos de desarrollo así como los instrumentos para la realización de derechos con una perspectiva de sustentabilidad. La conservación de la calidad del medio ambiente, la utilización responsable de los recursos naturales, los objetivos de desarrollo, la financiación de las políticas, debe realizarse con una visión prospectiva que considere las claves de la evolución demográfica y de los procesos productivos.

EJE 1. LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO COMO ESPACIOS HABILITADORES PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONVIVENCIA.

La esfera de lo político y de lo público es el espacio en el que nos ocupamos de los asuntos colectivos. Es desde un pacto recíproco de renuncia a la violencia, habilitación de la deliberación y adopción de la argumentación racional como procedimiento, que se instala este espacio, como lugar de pluralidad y posibilidad, para la construcción de ciudadanía. Ese ámbito de discurso habilitante debe ofrecer lugar para todos, libre de sospechas, de discriminaciones y de tasas diferenciales de acceso según sus posibilidades socioeconómicas.

El involucramiento ciudadano en los asuntos comunitarios requiere de precondiciones de igualdad, libertad y pluralismo, que deben ser garantizadas por el Estado. Las condicionantes sociales, económicas y culturales de los individuos participantes, son fundamentales para cualquier proceso deliberativo. En contextos de profundas desigualdades sociales, los procesos deliberativos se verán debilitados, ya que probablemente serán cooptados por grupos con acceso a recursos económicos, culturales y sociales. Así, determinadas voces no tendrían acceso y las decisiones tomadas se encargarían de reproducir las desigualdades existentes. De ahí la necesidad de medidas políticas destinadas a subsanar estas diferencias y lograr que los procesos deliberativos tengan en cuenta al conjunto de la sociedad, representen a todos los grupos y procuren la integración.

La democracia, sin el establecimiento de la esfera de lo indecible que delimitan los derechos humanos, se convierte en un conjunto de procedimientos para negociar intereses y preferencias. Esto tiene como consecuencia

Notas

que las corporaciones que logran organizarse e imponer sus posiciones, establecen un pacto de privilegios que excluye a los más débiles. Un programa político igualitarista, en cambio, establece un conjunto de derechos y de obligaciones correlativas que se atribuyen a todos, para garantizar un compromiso recíproco.

La calidad de la democracia depende también de la adhesión racional y afectiva a estos fundamentos en el conjunto de la población. Esta adhesión es a la vez fundamento y resultado de la interacción social entre individuos que se reconocen iguales en dignidad y de la participación política en la deliberación sobre los asuntos comunes. Un plan nacional de convivencia y derechos humanos debe hacer foco en el pacto político constituyente, como punto de partida y cimentación de toda su construcción. De allí surgen las reglas y los marcos normativos a partir de los cuales regular y comandar la vida en común. No es un mero marco jurídico materia de expertos y que se vive como alejado de la vida cotidiana de la población, sino pacto político que es vivido como compromiso recíproco.

Es desde allí que adquiere todo su sentido la noción de autoridad. Reivindicar la autoridad implica un compromiso con la construcción del lazo social y de durabilidad de ese mundo en común. La autoridad no es más que el proyecto que nos autoriza a actuar. Aunque guarda una relación con el poder, la autoridad no se reduce a éste. Una autoridad que privilegia el recurso a la violencia y la coacción deja de ser tal, se convierte en mera dominación y es el síntoma más elocuente del fracaso de un proyecto de reconstitución de lo político y lo público. El fundamento último de la autoridad reside en normas aceptadas y reconocidas, para lo cual la edificación de un nuevo espacio público de ciudadanía requiere de

Notas

instituciones y estructuras normativas. Un plan nacional de convivencia y derechos humanos tiene que poder ayudar a identificar esas necesidades.

En el espacio de lo político, el momento de lo institucional juega un papel fundamental. La Constitución fija los procedimientos para la adopción de decisiones. Sin esos procedimientos nos encontramos enfrentados entre posiciones contrapuestas, que el proceso deliberativo puede intentar reducir a acuerdos. No obstante, en determinado momento hay que tomar decisiones. Éste es el rol de los cargos de responsabilidad institucional. En este marco se inscribe la representatividad de las funciones legislativas, administrativas y políticas, en las que importa recoger el principio de la mayorías como criterio de decisión. Sin embargo, también importa el control del pacto, que impone un acuerdo sobre lo que no se puede decidir, que tiene una lógica contra mayoritaria y que es propio de la función judicial.

Si bien el derecho positivo establece unas reglas de juego para el ejercicio de los poderes, los textos normativos no pueden estar exentos de vaguedad y ambigüedad, ni prever todas las situaciones. Requieren, por lo tanto, de la interpretación de autoridades y magistrados que siempre tienen un cierto margen de discrecionalidad. Además, en última instancia, las instituciones están encarnadas por personas. Las instituciones tienen que ser evaluadas, por lo tanto, en términos de sus actuaciones y no meramente en la medida de su deber ser normativo. Para que las instituciones efectivamente operen como garantías de derechos, es necesario no sólo un buen diseño normativo, sino la generalización de una cultura institucional de servicio en la función pública, prácticas de transparencia y rendición de cuentas, y un sistema de controles y contrapoderes.

Notas

El concepto de ciudadanía emergente desde esta perspectiva incluye pero trasciende los aspectos tradicionales de la ciudadanía formal, asociada al derecho a elegir los cargos de representación y a ser elegido. Implica un involucramiento en la deliberación sobre los asuntos comunes, de cuestiones como los modelos de desarrollo, los modos de distribución y redistribución de la riqueza, las atribuciones de derechos y obligaciones, los problemas o desafíos y los modos de responder a ellos, y las opciones de inversión sobre los fondos públicos. Las múltiples formas de participación ciudadana en estos procesos, van desde el control sobre las autoridades, hasta el aporte de visiones y soluciones que enriquecen los procesos de las políticas públicas. Las instancias participativas deben conformarse como un insumo fundamental durante estos procesos.

Finalmente, no podemos ignorar la discusión sobre la revisión del pasado reciente de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, cometidas en el marco del terrorismo de Estado. Ello también reclama la deliberación pública y la resolución política. Es además significativo a los efectos de la construcción de sentido de la institucionalidad.

1.1. Espacio público y nuevas formas de convivencia.

El descuido y la decadencia del espacio público, son expresiones de los problemas en la convivencia y se convierten en símbolo de la desesperanza y del desinterés por construir una comunidad de iguales. Como contracara, la calidad, el cuidado y la inversión en espacios públicos, son expresión de una sociedad que cree y construye un proyecto en común. El espacio público es un lugar de encuentro entre los diversos, al que todos pueden acceder

Notas

y, por ello, es también símbolo de una sociedad de iguales. En consecuencia, la multiplicación y cualificación de los espacios públicos tiene un carácter estratégico para la promoción de relaciones sociales plurales. Deben ser concebidos y diseñados en el marco de una perspectiva de desarrollo territorial estratégico, como referentes de la ciudad y organizadores de las oportunidades de encuentro. Esto abarca, tanto los espacios físicos públicos, como la movilidad y los contenidos de actividades comunitarias y programación cultural asociados a ellos.

Resulta fundamental articular las acciones dirigidas a la creación y jerarquización del espacio público, con una dimensión de comunicación que vuelva visible y explícito su carácter simbólico. Al tiempo, es oportuno realizar acciones masivas de comunicación y difusión de derechos y responsabilidades, pensadas desde el estímulo y la participación. Estos esfuerzos por revalorizar el espacio público deben ser evaluados mediante instrumentos de aplicación periódica y sostenida, que permitan recoger la percepción sobre las políticas y la valoración de lo público.

Objetivo estratégico 1.1.1. Promover relaciones sociales plurales e igualitarias dentro de un espacio público pensado para la libertad.

Objetivo específico 1.1.1.1. Desarrollar habilidades sociales para el encuentro, el disfrute compartido, la deliberación pública y la emisión de opiniones libres de coacciones y violencias.

Algunos asuntos:

- Generar espacios públicos que se constituyan en

Notas

referentes simbólicos de alta valoración, ya sea por su diseño estético y funcional, ya sea por la jerarquización y la calidad de los servicios, ya por las propuestas culturales en clave de integración social.

- Promover acciones masivas de comunicación y difusión de derechos y responsabilidades, pensadas desde el estímulo y la participación, desde el reconocimiento como iguales en la diversidad
- Construir mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de las estrategias y acciones de valorización de lo público.

1.2. Derechos fundamentales y marco normativo.

En Uruguay, en los últimos tiempos, se ha debilitado el debate sobre los derechos políticos y la ampliación de su arquitectura constitucional. Producto de una crisis socioeconómica, la problemática de los derechos sociales ha ocupado la mayor parte de la agenda pública. Del mismo modo, en sintonía con los cambios sociales y culturales propios de la modernidad tardía, nuestro país ha impulsado iniciativas muy relevantes en materia de derechos de identidad y reconocimiento.

Es necesario retomar el espíritu fundacional del pacto político y la revisión de los marcos normativos e institucionales. Es tiempo de pensar en una adecuación y actualización de la Constitución. En este sentido, es conveniente dar claridad al rango constitucional de los derechos humanos, considerar el modo de ejercer el control de constitucionalidad, racionalizar la estructura jerárquica de las normas, establecer mecanismos institucionalizados de la participación en los procesos de políticas públicas y ampliar la ciudadanía. Asimismo, es necesario revisar

Notas

los dispositivos institucionales y concentrar esfuerzos en la construcción de una cultura institucional.

Objetivo estratégico 1.2.1. Consolidar un sistema institucional sustentable, transparente, democrático y racional.

Objetivo específico 1.2.1.1. Desarrollar una política de formación de actores relevantes de la institucionalidad pública.

Algunos asuntos:

- Producir instancias de formación para la ciudadanía.
- Promover criterios de reforma de los planes en las carreras de Derecho, con énfasis en la formación de profesionales orientados hacia lo público y el compromiso institucional.
- Fomentar un nuevo marco educativo y de formación de los operadores de justicia.
- Promover la formación de cuadros políticos en materia de derechos humanos, técnica legislativa y políticas públicas.

Objetivo específico 1.2.1.2. Racionalizar el sistema normativo.

Algunos asuntos:

- Revisar los mecanismos de control de la constitucionalidad.
- Reducir el contenido normativo de la Constitución, restringiéndolo a las cuestiones fundamentales.

Notas

- Establecer distinciones por tipos de leyes, por ejemplo, leyes marco o fundamentales y leyes ordinarias.
- Generar una producción normativa sujeta a reglas de técnica y racionalidad procedimental.
- Revisar los institutos de democracia directa y los propios mecanismos para la reforma constitucional.

Objetivo específico 1.2.1.3. Fortalecer los mecanismos de toma de decisiones y su transparencia.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la producción de información para la toma de decisiones en los procesos de producción normativa y de construcción de políticas públicas.
- Garantizar la accesibilidad pública a la información sobre políticas y prácticas institucionales.
- Reforzar la rendición de cuentas periódica del Estado en cuanto a las decisiones y prácticas políticas.

Objetivo específico 1.2.1.4. Fortalecer un sistema de justicia accesible, transparente, independiente, imparcial y bien formado.

Algunos asuntos:

- Realizar diagnósticos sustantivos sobre los problemas de acceso a la justicia y adoptar planes de acción para avanzar en las garantías para hacerlo efectivo.

Notas

- Evaluar el funcionamiento general del sistema de modo de garantizar la imparcialidad de la justicia.
- Asegurar la transparencia de los actos administrativos relativos a la designación, traslado, asenso y sanción a los jueces.
- Garantizar la independencia política, administrativa y financiera del Poder Judicial.
- Jerarquizar y profundizar la formación de todos los operadores del sistema de justicia.

Objetivo específico 1.2.1.5. Fortalecer la democracia representativa.

Algunos asuntos:

- Fortalecer el sistema de partidos políticos y ampliar su capacidad de representación respecto a las corrientes de opinión.
- Facilitar el acceso al ejercicio del derecho a votar de los uruguayos radicados en el exterior.
- Favorecer los derechos de ciudadanía de los extranjeros residentes en nuestro país.
- Garantizar el ejercicio de derecho al voto de las personas privadas de libertad no inhabilitadas por sentencia judicial.
- Debatir la oportunidad de reducir las edades mínimas para participar en las elecciones y para ser electos a cargos electivos.

Notas

Objetivo estratégico 1.2.2. Promover la democracia internacional y posicionar a Uruguay como país promotor y defensor de los derechos humanos.

Objetivo específico 1.2.2.1. Jerarquizar los compromisos internacionales contraídos por el país en relación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Algunos asuntos:

- Definir la validez y jerarquía que en el ámbito interno tienen los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas ante los organismos internacionales de los que el Estado es parte.
- Dar seguimiento a los pronunciamientos de los organismos internacionales reconocidos por Uruguay.
- Priorizar una política exterior activa en la promoción y defensa de los derechos humanos.

1.3. Deliberación política y participación ciudadana como herramientas para la universalización, profundización y promoción de los derechos humanos.

El fortalecimiento de la vida democrática requiere de la apertura, el mantenimiento y la institucionalización de instancias que habiliten la participación en los espacios de construcción social. Para que estos espacios logren

Notas

conformarse e instituirse con densidad y con posibilidad de incidencia política, son necesarios esfuerzos conjuntos de las instituciones políticas, de la sociedad civil organizada y del conjunto de la ciudadanía. Esto supone que exista un núcleo de decisiones que deben ser tomadas de forma definitiva y estable, el que corresponde a las autoridades adoptarlas, pero que deben poder ser sometidas al control ciudadano a través de la habilitación de canales de diálogo lo suficientemente fluidos.

El fomento de este tipo de instrumentos debe apuntar, fundamentalmente, a la construcción colectiva y política de las preferencias ciudadanas. Las instancias deliberativas se constituyen como un conjunto de prácticas y reglas que, fundadas y cultivadas desde el pluralismo, la igualdad política y el intercambio colectivo, son capaces de reducir -en el mejor de los casos, eliminar- los obstáculos para la cooperación y el diálogo entre individuos libres, iguales, pero también diversos en preferencias y estrategias personales.

Objetivo estratégico 1.3.1. Promover instrumentos de participación que faciliten la deliberación de los asuntos públicos.

Objetivo específico 1.3.1.1. Fortalecer y racionalizar ámbitos de deliberación entre la sociedad civil y el Estado.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Notas

- Desarrollar las capacidades de los individuos y la sociedad civil para la deliberación pública.
- Considerar las dimensiones locales en la deliberación pública.

Objetivo específico 1.3.1.2. Impulsar la participación y el control social en las distintas etapas de las políticas públicas.

Algunos asuntos:

- Promover la participación de la sociedad en las etapas de diseño y evaluación de las políticas públicas.
- Profundizar y generalizar instancias de control ciudadano sobre del mercado.

Objetivo específico 1.3.1.3. Impulsar y fortalecer un sistema de información con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de garantizar el monitoreo y la transparencia de las políticas públicas.

Algunos asuntos:

- Incorporar el enfoque de derechos humanos en los sistemas de información existentes.
- Generar un sistema integrado de esa información, coordinado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Crear un sistema nacional de indicadores en derechos humanos.

Notas**1.4. “Nunca más”.**

Verdad, justicia y memoria son, además de acciones reparatorias, condiciones para que nunca más ocurra el terrorismo de Estado. La clara condena a las violaciones sistemáticas a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, es parte de la cimentación del pacto de convivencia. Como acciones reparatorias, tienen una doble dimensión. Una individual, que requiere sobre todo de medidas de restitución, rehabilitación y reparación simbólica; entre ellas, el reconocimiento y el esclarecimiento de la verdad sobre lo ocurrido. También tienen una dimensión colectiva, en la construcción del imaginario, en el que el peso simbólico de la reparación apunta a la desnaturalización de los crímenes, a poder verlos como crímenes inaceptables, y no como hechos comprensibles en el marco de una guerra.

La construcción de la memoria, en tanto imaginario colectivo, no puede y no debe reducirse un relato único, a una historia oficial. Por el contrario, debe promoverse una construcción colectiva a partir de la diversidad de relatos. La investigación académica, la constitución de archivos y la búsqueda de pruebas documentales aporta a la construcción de esta memoria colectiva. Los distintos puntos de vista van tejiendo una trama polémica que no se resuelve en un cierre por decreto del tema, sino que conforman un complejo proceso colectivo de construcción.

Notas***Objetivo estratégico 1.4.1. Construir garantías de no repetición del terrorismo de Estado.*****Objetivo específico 1.4.1.1. Implementar una política integral sobre las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente.**

Algunos asuntos:

- Profundizar los esfuerzos para esclarecer la verdad sobre las desapariciones forzadas.
- Continuar los esfuerzos tendientes al hallazgo de los restos de los desaparecidos.
- Profundizar los esfuerzos para una construcción social de la verdad a partir del esclarecimiento de todos los hechos del terrorismo de Estado y la comprensión de su funcionamiento.
- Promover la sanción penal a quienes resulten responsables, según un debido proceso penal, de la planificación y ejecución del terrorismo de Estado.
- Fomentar la memoria desde la apertura a la pluralidad de relatos, como elemento creador de comunidad y compromiso con el “Nunca más”.
- Fortalecer las políticas de archivos de la memoria.
- Fortalecer las acciones de reparación, con énfasis en las medidas de rehabilitación y reparación simbólica.

EJE 2. EL ESTADO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES.

El recorrido histórico de los modelos de bienestar y protección social en América Latina en general, y en Uruguay en particular, ha estado vinculado a la historia de sus modelos de desarrollo y los diferentes marcos ideológicos que predominaron en distintas etapas. En las primeras décadas del siglo XX, Uruguay comenzó a desplegar un extenso sistema de políticas sociales de orientación universal⁴. Este sistema se estructuró en base a un mercado de empleo con importantes niveles de informalidad y de estratificación de los beneficios según sector y categoría laboral, restringido, en gran medida, a la población incorporada formalmente en el mercado de empleo. A la par de ese tipo de protección con base en la situación laboral de las personas, el país desarrolló políticas con orientación universal de amplia cobertura, en particular relativas a salud y educación. En ese esquema clásico, las prestaciones sociales asistenciales con orientación focalizada hacia grupos vulnerables de población ocupaban un lugar residual.

Ese modelo estratificó el acceso a la protección y tuvo dificultades para la incorporación de los trabajadores informales. La situación se mantuvo relativamente incambiada, aunque con algunas modificaciones, hasta inicios de la década del noventa. La pauta reformista, gradualista y moderada que se inició en ese período, supuso una contracción de los roles estatales en materia social, regulatoria y empresarial. En términos generales, disminuyó la calidad de las prestaciones con orientación universal y, en el ámbito asistencial, los esfuerzos públicos se destinaron al despliegue de medidas de combate a

⁴FILGUEIRA, F. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en ROBERTS, B. (ed.). *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Costa Rica, Ed. FLACSO/SSRC, 1998.

Notas

la pobreza, generando una multiplicación de programas sociales focalizados, dispersos en el entramado público y con dificultades de coordinación. Se careció de una perspectiva sistémica del esquema de protección social; en cambio, las modificaciones se dieron en clave sectorial y de programas aislados del resto de la oferta pública social existente⁵.

En las dos últimas administraciones de gobierno se ha propiciado un cambio de rumbo en materia de bienestar y protección social. Se recuperó un mayor intervencionismo estatal y se generaron reformas de políticas sectoriales -en particular en salud, empleo y seguridad social- y se fortaleció el componente asistencial del esquema. El panorama general muestra que se ha mejorado los principales indicadores en el mercado de trabajo, se ha progresado en cuanto al acceso a la seguridad social, se ha incorporado a amplios sectores de población a la cobertura sanitaria formal y se ha activado una protección mínima a poblaciones en condición de extrema vulnerabilidad. Más allá de esas mejoras, cabe reconocer ciertos nudos críticos en estos componentes centrales del esquema de protección social. La ausencia de una mirada sistémica sobre la protección social cuestiona la realización de derechos asociados a la ciudadanía social. En este sentido, si bien es inevitable cierto grado de fragmentación de las políticas de bienestar y protección social, la encrucijada política fundamental parece ser determinar qué derechos son para todas las personas, cómo se garantizan y cómo se instrumenta su garantía. Ello supone, por tanto, instituciones, políticas y prestaciones concretas, pero también requiere de una definición de las atribuciones y responsabilidades del Estado, del mercado y de las familias.

⁵ MIDAGLIA, C. et al. “*Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo*”. Artículo presentado en el 53^{er} Congreso Internacional de Americanistas, Ciudad de México, México, 2009.

Notas

En líneas generales, los esquemas de protección social están basados en acuerdos sociopolíticos, capacidades institucionales y decisiones concretas adoptadas por la sociedad en un momento histórico determinado. Ese tipo de equilibrios son los que condicionan qué derechos se deben garantizar a las personas, cómo y de qué forma se ejecuta la garantía. En la medida que el enfoque de derechos ha venido teniendo un creciente protagonismo en el diseño e implementación de políticas sociales, la conceptualización de la protección social como garantía de ciudadanía implica entenderla como un conjunto de derechos que el Estado se compromete a asegurar a la población.

2.1. Protección social.

Si bien el sistema previsional tiene altos porcentajes de cobertura poblacional, existen niveles importantes de disparidad y fragmentación al interior del mismo. Esto es producto, entre otros, de niveles desiguales de remuneración entre lo que reciben las personas cubiertas por el régimen general de reparto y lo que reciben aquellas cubiertas por alguna de las cajas paraestatales. Por otra parte, la conexión entre los aportes realizados durante la vida laboral y la cobertura previsional, provoca que un número importante de trabajadores informales e inestables tengan menores posibilidades de acceso a protección formal. Por último, los escasos avances registrados en la implementación de un sistema nacional de cuidados ocasionan diferentes niveles de protección y bienestar de quienes dependen de otras personas.

En cuanto a las políticas de asistencia, en las dos últimas administraciones se impulsó un conjunto de medidas y planes destinados a la atención de las situaciones de pobreza e indigencia social. En ese sentido se creó el MIDES y se

Notas

desplegaron estrategias de política estructuradas en base a instrumentos de transferencias monetarias. El conjunto de prestaciones de carácter asistencial ha llevado a importantes aumentos de la cobertura, principalmente a grupos poblacionales anteriormente excluidos de la protección. No obstante, no se ha logrado revertir la fragmentación que tenía el esquema de protección. Por el contrario, parece configurarse una separación entre el componente asistencial y el de bienestar asociado al mercado de empleo. El número creciente de planes y medidas puede debilitar el componente de orientación universal del sistema.

El Estado debe estructurar las garantías de los derechos sociales, económicos y culturales con orientación universal, pero desplegando a la vez instrumentos de focalización. Resulta prioritario superar la fragmentación de las políticas y programas, prestando especial atención a la complementariedad y coordinación de las acciones sociales. Se requiere una perspectiva sistémica que tome en cuenta el conjunto de la oferta pública social existente. Para ello es necesario, a la vez, que se desarrollen las capacidades institucionales para ejercer, de forma efectiva, la tarea de coordinación de la matriz de protección social.

Una mención aparte merece la protección social a la primera infancia. A pesar de los notorios avances registrados en los últimos años, el país tiene aún fuertes desafíos a la hora de garantizar un adecuado desarrollo infantil de todos sus niños y niñas. El objetivo principal es construir un sistema de protección integral a la primera infancia, desde la gestación y hasta los cinco años de vida. Adicionalmente, resulta necesario mejorar la calidad y cobertura de las actuales prestaciones. Por último, se requiere prestar especial atención a sectores de la población que aún presentan fuertes situaciones de

Notas

vulnerabilidad socioeconómica, las que luego se traducen en daños o riesgos que afectan el desarrollo infantil.

Objetivo Estratégico 2.1.1. Estructurar el sistema de bienestar y protección social orientado en principios de igualdad y universalidad.

Objetivo específico 2.1.1.1. Diseñar subsistemas articulados de acuerdo a la caracterización de las situaciones socioeconómicas.

Algunos asuntos:

- Instrumentar un subsistema de prestaciones sociales con orientación universal (bienestar) que tienda, progresivamente, a la equiparación de la cobertura, la calidad y la exigibilidad de las prestaciones sociales.
- Reagrupar en un único subsistema de protección básica (segundo subsistema), articulado con el subsistema de orientación universal, el conjunto de intervenciones destinadas a situaciones de vulneración de derechos, considerando principalmente las condiciones socioeconómicas, y contemplando acciones afirmativas para condiciones etarias, étnicas raciales, de género, entre otras.
- Reagrupar en un único subsistema de protección especial (tercer subsistema), el conjunto de prestaciones destinadas a atender las situaciones de exclusión social.
- Revisar la calidad y cantidad de las prestaciones del subsistema universal tendiendo a la igualdad.

Notas

- Analizar una reestructura general del esquema previsional que posibilite el pasaje a la órbita de los fondos públicos de reparto, aquellos administrados por las cajas para – estatales.
- Realizar una revisión exhaustiva de todas las prestaciones que componen el actual sistema de atención a la población vulnerable socioeconómicamente, a efectos de establecer su contenido y la racionalidad del sistema.
- Tender a la complementariedad de las prestaciones selectivamente destinadas a situaciones de vulneración de derechos con el subsistema de orientación universal.
- Generar adecuados niveles de articulación entre las medidas de protección especial con los restantes subsistemas de la matriz de bienestar.

Objetivo específico 2.1.1.2. Fortalecer la institucionalidad de soporte del sistema de protección social.

Algunos asuntos:

- Revisar los roles y competencias de coordinación y articulación institucional dentro de la órbita pública.
- Jerarquizar las funciones de planificación en materia de políticas sociales que actualmente tiene la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).
- Generar mecanismos para que la OPP, en acuerdo con el resto de los organismos competentes, pueda diseñar los planes concretos para los principales

Notas

asuntos de Gobierno, en los cuales se distingan las funciones, responsabilidades institucionales y las principales acciones a realizar.

- Establecer herramientas para que la OPP actúe como “habilitación o llave” presupuestal frente al resto de los organismos encargados de políticas sectoriales.
- Instrumentar habilitaciones presupuestales de parte de la OPP para los gobiernos departamentales, evitando la duplicación de esfuerzos y potenciando la especificidad y cercanía de los gobiernos departamentales o locales.
- Discutir los cometidos sustantivos del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el rol de dicho ministerio en la atención de la población más vulnerable y su articulación con el sistema universal.
- Debatir la actual institucionalidad del Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), analizando la posibilidad de integrarlo al MIDES.

Objetivo estratégico 2.1.2. Generar condiciones de igualdad, inclusión e integración en aquellas personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad social.

Objetivo específico 2.1.2.1. Racionalizar el sistema de prestaciones.

Algunos asuntos:

- Generar mayores niveles de complementariedad de

Notas

los programas de la Red de Asistencia e Integración Social.

- Lograr una mayor articulación entre las transferencias monetarias y los servicios sociales de orientación universal.
- Articular el conjunto de dispositivos de transferencias monetarias en un único sistema con la provisión de bienes y servicios.
- Diseñar instrumentos específicos de protección considerando la etapa vital de las personas.

Objetivo Estratégico 2.1.3. Lograr el pleno desarrollo de los niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años inclusive.

Objetivo específico 2.1.3.1. Profundizar la implementación de programas, servicios y prestaciones dirigidas a la atención integral a la primera infancia.

Algunos asuntos:

- Crear un marco jurídico para el establecimiento de un sistema integral de protección a la primera infancia, que otorgue garantías para su financiamiento y respaldo normativo a la coordinación interinstitucional requerida.
- Revisar el rol de rectoría y fortalecer a cada uno de los prestadores actuales en el marco de un sistema integral de protección.
- Generar espacios de coordinación intersectorial

Notas

de las políticas dirigidas a la atención integral de la primera infancia.

- Establecer mecanismos de supervisión de la entrega de las prestaciones y de la verificación de su calidad.
- Aumentar la cobertura de los controles de salud de la mujer embarazada y de los niños y niñas, mediante la captación temprana de la mujer embarazada.
- Incentivar a las familias y cuidadores a la estimulación temprana y a la atención de la salud mediante el fortalecimiento de programas específicos.
- Extender la cobertura de la educación inicial, priorizando a la población en situación de especial vulnerabilidad.
- Fortalecer las estrategias dirigidas a la prevención y erradicación de maltrato y abuso infantil.

Objetivo estratégico 2.1.4. Asegurar el ejercicio del derecho al cuidado de aquellas personas en situación de dependencia y los derechos y responsabilidades de las personas que cuidan de manera remunerada o no.

Objetivo específico 2.1.4.1. Diseñar una política pública integral que contemple los derechos y necesidades de las personas dependientes que requieran cuidados y de las personas que cuidan.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la función rectora del Estado en el mercado de prestaciones de cuidados.

Notas

- Garantizar la calidad de las prestaciones de cuidados que realiza el Estado
- Ampliar y poner en práctica los instrumentos legales aprobados y que impactan en las situaciones de cuidado.
- Diferenciar en la estructuración de un sistema de cuidados, las prestaciones a desarrollar en el marco de políticas sectoriales (trabajo y seguridad social –licencias y cobertura previsional de las personas que desarrollan tareas de cuidado-, educación – centros para la primera infancia-, etc.) de aquellas que efectivamente tienen que generarse en el marco de un sistema de cuidados.
- Instrumentar prestaciones específicas para todas las personas en situación de dependencia, permanente o transitoria.
- Establecer instrumentos de reconocimiento de las responsabilidades diferenciales de las personas que cuidan.

2.2. Trabajo.

En los últimos años el país ha experimentado importantes avances en el mercado laboral. Si bien los resultados registrados deben analizarse en un contexto de crecimiento sostenido del PIB real, también queda en evidencia que las políticas específicas de empleo inciden positivamente en los resultados alcanzados y que el desempeño macroeconómico favorable no es suficiente para explicar dichos logros. En los últimos años se destacan las altas tasas de empleo, los mínimos

Notas

históricos alcanzados en la tasa de desocupación, la tendencia creciente de la productividad laboral y de los salarios reales, que acompañan el señalado crecimiento del PIB. A estos logros debe agregarse el aumento del empleo formal y la consecuente caída en la proporción de trabajadores sin cobertura de seguridad social, asociadas al aumento en la estabilidad laboral, así como el incremento de trabajadores sindicalizados.

No obstante estos avances, si se analiza el mercado de trabajo según grupos poblacionales, regiones y sectores de actividad, se registran aún importantes heterogeneidades. Es así que los desafíos principales en materia de empleo y trabajo digno, están asociados a las mujeres, los jóvenes, la población afro, las personas trans, los trabajadores rurales y quienes trabajan en sectores de actividad vinculados a servicios en los hogares. Una mención aparte merece el trabajo infantil y, en particular, aquél vinculado a la recolección y clasificación de residuos. Se trata de una violación de los derechos de los niños y niñas, que los expone a condiciones inaceptables de riesgos y explotación, los priva de ejercer otros derechos y afecta su desarrollo.

Objetivo Estratégico 2.2.1. Garantizar el trabajo decente, adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de igualdad y seguridad.

Objetivo específico 2.2.1.1. Promover la inclusión en el empleo formal y la calidad del empleo.

Algunos asuntos:

- Fortalecer los programas de generación de empleo

Notas

protegido, ampliando progresivamente su cobertura y priorizando la población de bajos ingresos con elevados índices de desocupación.

- Fortalecer los programas de formación, calificación e inserción profesional y de generación de empleo e ingresos.
- Ampliar programas de economía solidaria, mediante políticas integradas como alternativa de generación de trabajo e ingresos y de inclusión social.
- Fortalecer todos los instrumentos que favorezcan la inclusión y formalización del trabajo pero que a la vez combatan la evasión contumaz.
- Desarrollar y apoyar todas aquellas herramientas que favorezcan la incidencia del consumidor en la elección de productos ofrecidos por empresas que respetan la normativa laboral vigente, tanto a nivel local como internacional.

Objetivo específico 2.2.1.2. Combatir la discriminación en el acceso al trabajo y en las condiciones laborales, basadas en género, raza, etnia, orientación sexual o cualquier otra diferencia.

Algunos asuntos:

- Avanzar en la normativa referida a la protección de derechos de las personas que sufren discriminaciones al momento de incorporarse al mercado de trabajo.
- Combatir las desigualdades salariales basadas

Notas

en diferencias de género, raza, etnia, orientación sexual o cualquier otra diferencia.

- Realizar acciones de sensibilización e incorporar la temática al diálogo social sobre la corresponsabilidad de cuidados de personas dependientes.
- Combatir los prejuicios sobre la inserción de la mujer en el mercado de trabajo.
- Continuar fortaleciendo las capacidades institucionales necesarias para profundizar la aplicación de leyes fundamentales que garantizan los derechos de los más vulnerables.
- Promover y fortalecer los incentivos a empresas para que empleen a egresados del sistema penitenciario.

Objetivo específico 2.2.1.3. Fortalecer la institucionalidad en materia de trabajo.

Algunos asuntos:

- Fortalecer las capacidades institucionales de todos los actores involucrados (trabajadores, empresarios e Inspección General de Trabajo del MTSS) para avanzar en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Fortalecer los organismos de diálogo social tripartito y los organismos de fiscalización, como forma de garantizar el ejercicio de derechos de los trabajadores y como herramienta clave para la solución de conflictos laborales.

Notas

- Apoyar la organización de los trabajadores.
- Fortalecer las capacidades institucionales, tanto del Ministerio de Trabajo como de las organizaciones sindicales y de trabajadores para garantizar la protección frente al acoso sexual.

Objetivo Estratégico 2.2.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil.**Objetivo específico 2.2.2.1. Implementar políticas públicas integrales de prevención y abordaje para erradicar el trabajo infantil.**

Algunos asuntos:

- Realizar campañas de sensibilización sostenidas a favor de la erradicación del trabajo infantil.
- Establecer y fortalecer fondos y mecanismos específicos para realizar transferencias económicas condicionadas a las familias que participen en la iniciativa de la erradicación del trabajo infantil y la integración al sistema educativo, tanto formal como no formal.
- Integrar a las familias que participen de esta iniciativa a los programas de acompañamiento familiar que se vienen implementando.
- Fortalecer los espacios de coordinación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática y replicar estos espacios de coordinación e intercambio a nivel departamental.

Notas

- Capacitar técnicos, docentes y personal de salud en la problemática específica de trabajo infantil y su detección temprana, estableciendo protocolos de actuación.
- Promover la efectivización del Plan de Abordaje del Trabajo Infantil con Residuos.
- Hacer efectiva la prohibición absoluta del ingreso de niños, niñas y adolescentes a trabajar en la clasificación de residuos.
- Promover que las disposiciones específicas para residuos reciclados de la Dirección General Impositiva, beneficien únicamente a las empresas que puedan certificar el origen de los mismos y la no participación de niños, niñas y adolescentes en su recolección, clasificación secundaria o acopio.

2.3. Salud.

Desde la implementación de la reforma de la salud en el año 2007, el país ha dado un importante paso en materia de establecer el derecho universal a la salud de todos los habitantes. Hasta entonces la única referencia era el artículo 44 de la Constitución de la República, el que establece que el Estado es responsable de la salud de aquellos que no cuentan con los recursos necesarios, en tanto que el resto de la población es responsable de su salud. La reforma comprende al menos tres pilares fundamentales: la salud es concebida como un derecho humano y su objeto un bien público; la financiación del sistema descansa en un fondo público obligatorio (FONASA); el Estado es responsable de garantizar el acceso.

Uruguay cuenta hoy con acceso universal a prestaciones

Notas

muy importantes que en muchos países no están cubiertas. El Plan de Atención Integral a la Salud (PIAS), que obliga a todos los prestadores a brindar un catálogo de prestaciones, es una señal más del avance sustancial en una política garantista. Desde su implementación, la reforma tuvo que resolver varios problemas urgentes, pero quedan aún pendientes importantes desafíos. Entre otros, equiparar la calidad de las prestaciones, una justa distribución de la financiación, mejorar el acceso a la información y la participación de los usuarios, priorizar el primer nivel de atención y el acceso de sectores en situación de vulnerabilidad social.

Objetivo Estratégico 2.3.1. Universalizar la atención de la salud con calidad.

Objetivo específico 2.3.1.1. Continuar dotando a la salud del carácter de bien público más allá del mercado y garantizado mediante prestaciones universales.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la infraestructura, tecnología y creación de cargos en ASSE para garantizar la mejor calidad de sus prestaciones.
- Asegurar el financiamiento de ASSE sobre la base del reconocimiento de las canastas de bienes de salud que ofrece y la cobertura de la población que no integra el FONASA.
- Revisar el peso de los copagos en el actual esquema, procurando que los mismos actúen exclusivamente como tasa moderadora y no como barrera para el acceso a la prestación médica.
- Procurar que el desarrollo o el ingreso de tecnología

Notas

en la salud sea debidamente regulado por el sector público para evitar su mercantilización.

- Destinar fondos y recursos para mejorar las investigaciones relacionadas a las enfermedades prevalentes.
- Generar las condiciones asistenciales para efectivizar el derecho a la finalización digna de la vida.

Objetivo específico 2.3.1.2. Producir y hacer accesible la información sobre las políticas de salud y promover la participación de los usuarios.

Algunos asuntos:

- Fortalecer los sistemas de información, atendiendo a los efectos que tiene sobre los esquemas de rendición de cuentas, el ejercicio pleno de derecho de las personas a ser dueñas de su historia clínica, sobre la calidad de los servicios prestados y la prevención.
- Continuar mejorando la producción de estadísticas en salud.
- Fortalecer la participación social, en el marco en la reforma de la salud.

Objetivo específico 2.3.1.3. Priorizar el primer nivel de atención con una fuerte planificación territorial.

Algunos asuntos:

- Fortalecer el despliegue territorial de dispositivos de primer nivel de atención.

Notas

- Continuar desarrollando campañas de prevención en salud.
- Fortalecer la coordinación y articulación de la salud con otras políticas y servicios sociales, atendiendo la necesidad de fomentar un cambio actitudinal en la población frente a la actual estructura o factores de riesgo.

Objetivo específico 2.3.1.4. Garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva.

Algunos asuntos:

- Fortalecer las políticas de salud y derechos sexuales y reproductivos, mediante la capacitación del personal médico y técnico, prestaciones vinculadas a control de salud y la provisión gratuita de métodos anticonceptivos.
- Fortalecer los programas dirigidos a la prevención del embarazo adolescente no deseado.

Objetivo específico 2.3.1.5. Garantizar prestaciones para las personas en situación de vulnerabilidad específica.

Algunos asuntos:

- Fortalecer programas de atención a personas con problemas de adicción y personas con problemas de salud mental.
- Desarrollar programas de cuidados paliativos.

Objetivo específico 2.3.1.6. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Salud Pública para ejercer su rol rector y a ASSE como mutualista pública.

Algunos asuntos:

- Dotar de la suficiente capacidad técnica al MSP para que pueda ejercer la rectoría del sistema de salud, siguiendo esquemas similares a los que el Estado aplica en otras áreas en donde actúa como regulador, auditor y garante del sistema.
- Adoptar como base de la organización institucional algunos criterios utilizados en el resto de las empresas públicas (carrera funcional, armado burocrático de la administración, rendición de cuentas, cumplimiento de metas para el universo total de población atendida, modelo de financiamiento, etc.).

2.4. Educación.

La Ley General de Educación aprobada en el año 2008, establece la educación como un derecho humano, lo que implica garantizar una educación de calidad para todos a lo largo de toda la vida.

En los últimos ocho años, se ha destinado el doble de recursos para la educación, lo que permitió mejorar los salarios docentes y no docentes, mejorar la educación en la primera infancia y extender la educación inicial, crear doscientas escuelas de tiempo pedagógico extendido, crear nuevas figuras y cargos educativos para personalización de la educación, ampliar el plan de obras, reparación y mantenimiento edilicio, extender la educación física a

Notas

todas las escuelas públicas del país y expandir el sistema de becas estudiantiles, entre otras medidas. Se desarrolló el Plan Ceibal, que constituye un paso importante en la concreción de políticas de equidad y en la eliminación de las brechas digitales. Asimismo, desde el año 2005 se ha desarrollado políticas para mejorar el acceso de niños, niñas y jóvenes a la educación.

Sin embargo, aún quedan importantes desafíos. Se requiere continuar con medidas que no se reduzcan a dar respuesta a los problemas más publicitados, sino que atiendan a todos los sectores y a todas las edades, poniendo énfasis en la inclusión de aquellos que han sido durante mucho tiempo los más alejados del sistema educativo. Es imprescindible considerar que las políticas educativas deben estar centradas en los estudiantes, desarrollando mecanismos y herramientas que permitan apoyar la continuidad educativa, los aprendizajes y su evaluación. Asimismo, resulta imprescindible jerarquizar la función docente, consolidando un cuerpo de profesionales con prestigio, alta formación y compromiso social y profesional. También resulta estratégico elaborar una propuesta integrada de reforma de la educación media, extender la educación terciaria y universitaria y disminuir la brecha de aprendizajes.

Objetivo estratégico 2.4.1. Universalizar los aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida.

Objetivo específico 2.4.1.1. Extender y mejorar la atención educativa pre-escolar en el marco de una política integral de primera infancia.

Algunos asuntos:

- Seguir avanzando en el aumento del tiempo

Notas

pedagógico y la cobertura, creando nuevas escuelas y jardines de infantes de tiempo extendido.

Objetivo específico 2.4.1.2. Consolidar la educación primaria.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la infraestructura, tecnología y calidad de la escuela pública, para incentivar que ésta sea la primer opción de escolarización.
- Continuar los esfuerzos para la reducción de las tasas de repetición.
- Disminuir la brecha de aprendizaje asociada a contextos socioeconómicos.
- Incrementar la apropiación del uso de las tecnologías (Plan Ceibal) por parte de los docentes.
- Aumentar las propuestas de escuelas tiempo extendidas.

Objetivo específico 2.4.1.3. Reformular la educación media.

Algunos asuntos:

- Elaborar una propuesta centrada en los estudiantes, integrada (generalizando el componente tecnológico) y flexible (adaptada a diferentes poblaciones e intereses), con metas de logros a nivel nacional, departamental y en cada centro educativo; esta propuesta debiera

Notas

elaborarse con participación de educación primaria, secundaria, educación técnico profesional y formación docente, con objetivos comunes y claramente evaluables.

- Aumentar el tiempo pedagógico real (horas de clase realmente dictadas) en los centros educativos.
- Extender la cobertura a través de la creación de nuevos centros educativos con menor población, nuevos liceos de tiempo completo y disminuyendo el número de estudiantes por docente.
- Desarrollar mecanismos y herramientas que permitan apoyar la continuidad educativa, los aprendizajes y su evaluación.
- Desarrollar instrumentos alternativos a la repetición para permitir el progreso en el sistema educativo.
- Disminuir la brecha de aprendizaje asociada a contextos socioeconómicos.
- Incrementar la participación social y estudiantil en los centros educativos.
- Continuar incorporando las tecnologías a la educación a través del Centro CEIBAL, promoviendo la apropiación del uso de las tecnologías por parte de los docentes.
- Conformar un sentido propio de la educación media y no dependiente de la educación terciaria.

Notas**Objetivo específico 2.4.1.4. Extender, diversificar y asegurar la calidad de la educación terciaria.**

Algunos asuntos:

- Promover el crecimiento de la matrícula de la Universidad Tecnológica (UTEC).
- Crear campus universitarios con participación de Universidad de la República, UTEC, Universidad de la Educación y UTU.
- Incentivar el aumento del número de egresados universitarios.
- Desarrollar la acreditación universitaria a nivel nacional, además de la participación en procesos regionales.
- Consolidar el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública.

Objetivo específico 2.4.1.5. Aumentar las posibilidades y logros educativos de la población joven y adulta.

Algunos asuntos:

- Instalar propuestas para la culminación de niveles educativos por acreditación por competencias.
- Promover la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Formación Profesional.
- Desarrollar políticas de educación no formal en el

Notas

marco de la cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Objetivo específico 2.4.1.6. Fortalecer y jerarquizar los centros educativos.

Algunos asuntos:

- Incentivar la permanencia de los docentes y equipos de dirección en los centros.
- Elaborar e implementar en forma colectiva proyectos educativos de centro.
- Implementar la formación en servicio vinculada a cada centro educativo.
- Incrementar la participación social y estudiantil.
- Promover la evaluación y monitoreo de objetivos y metas de cada centro.

Objetivo específico 2.4.1.7. Jerarquizar la profesión docente.

Algunos asuntos:

- Jerarquizar, consolidar y desarrollar las políticas de formación docente.
- Mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y educadores.
- Concretar el carácter universitario de la formación docente.

Notas

- Promover la formación en servicio, con cursos de actualización en todos los niveles.
- Promover la realización de postgrados de especialización y maestrías profesionales.
- Promover la investigación y creación de conocimientos a través de doctorados y la creación de unidades académicas en el ámbito de la Universidad de la Educación.

2.5. Vivienda y hábitat.

La política urbano–habitacional de los últimos años ha tendido a efectivizar el acceso y permanencia a la vivienda, con un importante énfasis en el logro de un mejor hábitat para los sectores sociales más postergados. Desde 2003, el sector de la construcción en general, y el de la vivienda en particular, ha tenido una tendencia de crecimiento constante. Además, en los últimos años se asiste a un proceso de mayor diversificación en la distribución espacial, fundamentalmente debido a la Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social. Asimismo, desde mediados del año 2001, la oferta de créditos para vivienda ha desarrollado un fuerte dinamismo.

Por otra parte, se ha reformado la institucionalidad pública en materia de vivienda, generando tres actores principales: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

No obstante, aún persisten problemas de acceso y permanencia que afectan a importantes sectores sociales. Si bien se ha ampliado el marco regulatorio del ordenamiento

Notas

territorial, aún resta generar mayor regulación y control público a efectos de producir ciudades con mayores niveles de integración. En relación a este punto, se requiere fortalecer las capacidades institucionales para el control del espacio público (urbano, suburbano y rural) y, a la vez, asumir con responsabilidad la atención de las necesidades diferenciales de hábitat de la población.

Objetivo estratégico 2.5.1. Lograr el acceso a la vivienda de calidad de todas las personas, en el marco de un proceso de mejora del contexto urbanístico.

Objetivo específico 2.5.1.1. Promover la construcción y acceso a la vivienda de interés social.

Algunos asuntos:

- Generar medidas institucionales que permitan adecuar, cuantitativa y cualitativamente, la oferta habitacional a la demanda poblacional.
- Aumentar los instrumentos destinados a promover la participación de capitales privados en la construcción de vivienda de interés social.
- Posibilitar mayores canales para el acceso y la permanencia en la vivienda a través de la modalidad de alquiler y otras estrategias de soluciones habitacionales transitorias.
- Flexibilizar las condiciones para el acceso a préstamos para vivienda.
- Ampliar los apoyos públicos para refacción y mejoramiento de la vivienda y el hábitat.

Notas

- Continuar apoyando la autoconstrucción mediante la generación de tierra urbanizada, canasta de materiales y asistencia técnica.
- Promover, fortalecer y apoyar el cooperativismo de vivienda de propiedad colectiva en el marco de espacios públicos compartidos, que fomenten la integración al barrio.

Objetivo específico 2.5.1.2. Generar oportunidades de acceso y permanencia a viviendas transitorias y definitivas para las personas en situación de exclusión social.

Algunos asuntos:

- Generar mayores niveles de integración de las políticas y planes de vivienda con el conjunto de prestaciones del sistema de protección social.
- Ampliar las soluciones inmediatas y transitorias para situaciones de especial vulneración de derechos.

Objetivo estratégico 2.5.2. Revertir procesos de segmentación social y segregación residencial.

Objetivo específico 2.5.2.1. Profundizar medidas de ordenamiento territorial y hábitat.

Algunos asuntos:

- Mejorar la calidad de vida y el hábitat de los residentes de asentamientos irregulares y su entorno urbano.
- Desarrollar y aumentar la conexión a servicios

Notas

de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

- Prevenir el aumento y la generación de nuevos asentamientos irregulares.
- Reforzar las medidas tendientes a la erradicación de los asentamientos irregulares.
- Recuperar y reconstruir la cultura de los barrios y su identidad en un marco de integración con el resto de la ciudad y los otros barrios.
- Continuar desarrollando la cantidad y calidad de los espacios públicos y equipamientos comunitarios.

Objetivo estratégico 2.5.3. Fortalecer la institucionalidad y articular las políticas de vivienda y hábitat desde una visión estratégica de conjunto.

Objetivo específico 2.5.3.1. Fortalecer las capacidades de los actores públicos para elaborar áreas de actuación estratégica en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Algunos asuntos:

- Consolidar el rol rector del MVOTMA.
- Desarrollar sistemas de información del mercado inmobiliario para posibilitar intervenciones públicas que tiendan a un mejor uso del espacio público.
- Aumentar la coordinación de los organismos nacionales, gobiernos departamentales y municipales para el logro de acciones de corte integral en el territorio.

2.6. Medio ambiente.

En los últimos años el tema del medio ambiente ha entrado fuertemente en la agenda política y aparece como una de las preocupaciones relevantes en la opinión pública⁶. A pesar de los avances, Uruguay tienen por delante claros retos ambientales, alguno de los cuales se asocian al contexto de crecimiento económico sostenido que el país viene registrando en los últimos años y al cambio climático global. Algunos de los riesgos de mayor incidencia son: (i) degradación y erosión de suelos, (ii) contaminación de cursos de agua y acuíferos, especialmente vinculada a la intensificación agrícola, centros urbanos y zonas industriales, (iii) alteraciones de la dinámica costera y afectación de poblaciones debido a inadecuada ocupación humana de dichas zonas, (iv) incidencia de inundaciones, enfermedades y otras afectaciones a la calidad de vida debido a inadecuadas condiciones y localización de urbanizaciones, (v) incremento de la generación de residuos sólidos asociadas a las modalidades de producción y consumo predominantes y problemas en su proceso y disposición final, (vi) matriz energética altamente dependiente de combustibles fósiles importados y problemas de baja eficiencia en el uso de la energía, (vii) grandes proyectos de inversión⁷.

El país requiere de un giro sustantivo en la lógica de diseño e implementación de políticas, donde la dimensión ambiental debe ocupar un rol principal y no subsidiario, para enfrentar éstos y otros desafíos emergentes. En el modelo de gestión ambiental de Uruguay, se debe asumir que el cuidado de nuestro ambiente importa en sí mismo, para garantizar mejores condiciones de vida para

⁶ SCARLATTO, G. et al. *Consenso progresista. Cambio Climático y Sustentabilidad: Corrientes de Discusión y Enfoques Políticos en el Cono Sur*. Fundación Friedrich Ebert, Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur, Buenos Aires, 2012.

⁷ *Ibidem*.

Notas

todos, además de ser una oportunidad para el desarrollo económico, con justicia social, sostenible y disfrutable para las próximas generaciones.

Objetivo estratégico 2.6.1. Contar con un modelo de desarrollo y gestión ambiental sustentable, con justicia ambiental, con inclusión social y económica y tecnológicamente equilibrado y responsable.

Objetivo específico 2.6.1.1. Implementar un plan de gestión ambiental conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Algunos asuntos:

- Continuar y profundizar los esfuerzos que el país viene realizando en el Sistema de Áreas Protegidas.
- Darle continuidad a los esfuerzos que el país viene realizando en la promoción e inversión en energías limpias.
- Fortalecer los esfuerzos para el ahorro energético y uso racional de la energía.
- Abordar todo el ciclo de los residuos sólidos en zonas urbanas, en particular Montevideo y Área Metropolitana, mejorando la articulación del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales.
- Fomentar y fortalecer los espacios de participación social.
- Promover desde el Estado el diseño e implementación de programas de educación ambiental.

Notas

- Integrar las políticas de producción con las de cuidado del ambiente, profundizando los avances registrados con la Ley de Conservación, Uso y Manejo Adecuado de los Suelos y las Aguas.
- Diseñar y poner en operación instrumentos económicos de apoyo para el plan de gestión ambiental del Uruguay.

Objetivo específico 2.6.1.2. Fortalecer la institucionalidad en materia ambiental.

Algunos asuntos:

- Fortalecer el rol de regulación y control del uso del medio ambiente y ocupación del territorio.
- Reforzar la capacidad del Estado para generar acuerdos sólidos de mediano y largo plazo en la cuestión ambiental.
- Revisar la composición actual del “Gabinete Productivo” e incorporar al MVOTMA.
- Continuar y profundizar los esfuerzos de fortalecimiento de la Dirección de Medio Ambiente del MVOTMA, tanto en la dotación de recursos humanos altamente calificados, como en equipamiento tecnológico.
- Revisar la institucionalidad actual del MVOTMA, analizando la posibilidad de crear un Ministerio de Medio Ambiente independiente del MVOTMA.

EJE 3. LIBERTADES, AUTONOMÍA PRIVADA Y DERECHOS CULTURALES.

El ejercicio de las libertades, los derechos de autonomía privada y los derechos culturales, remite al libre juego de interacciones entre las personas, en el marco de garantías de igualdad que los protegen de la violencia y la dominación. Asimismo, el ejercicio de estos derechos de las personas en tanto que individuos, es condición para el disfrute de la vida, la creación, la expresión y el reconocimiento. Es en este marco que igualdad y diversidad adquieren significado. La igualdad debe ser entendida como igual valoración jurídica de las diferencias, no como homologación que subsume las diferencias en una identidad normalizadora, que se vuelve luego pretexto para reprimir las diferencias. La igualdad es igualdad en derechos, condición y garantía para que la diversidad pueda realizarse, que cada identidad, con sus diferencias, pueda expresarse, con el único límite de que no constituya un obstáculo para la afirmación de las identidades de los demás.

En tal contexto, la política de seguridad debe apuntar a crear un espacio habilitador para el ejercicio de las libertades, los derechos de autonomía privada y los derechos culturales. No obstante, la tarea de reducir la violencia en la sociedad no puede ser limitada a una política de seguridad, sino que debe ser considerada en el marco de una estrategia integral, junto con políticas orientadas a la construcción de una cultura de derechos humanos, criterios comunes de convivencia, resolución pacífica de conflictos, entre otras. Asimismo, las medidas propias de la seguridad deben aplicarse en el marco del respeto de los derechos humanos.

Notas

La realización de los derechos de libertad, autonomía privada y culturales, requiere del desarrollo de capacidades de los titulares de estos derechos. Las capacidades siempre implican una adecuada conjunción de habilidades y habilitaciones. Las carencias en el ejercicio de estos derechos pueden provenir, entonces, de problemas en cada uno de estos componentes. Un insuficiente desarrollo de las habilidades, coloca a la persona en una situación deficitaria para realizar su proyecto de vida e interactuar con otros. Aún si estas habilidades estuvieran plenamente desarrolladas, pueden existir inhabilitaciones del contexto, provenientes de otras personas o del propio Estado. Las garantías de estos derechos requieren, por lo tanto, intervenciones en estos dos campos: promover y apoyar el máximo desarrollo posible de las capacidades y generar habilitaciones, al tiempo que transformar las inhabilitaciones.

El combate a la discriminación y las relaciones de dominación es una de las formas que toma la transformación de las inhabilitaciones. El marco normativo permite establecer distinciones, tanto entre funciones que implican roles asimétricos, como en relación a los actos de los particulares sobre sus derechos patrimoniales. Pero la discriminación se diferencia de estas distinciones en que opera precisamente como inhabilitación para el acceso a derechos que deben ser asignados a todos sin distinción de ningún tipo. El combate a la discriminación debe apuntar a desmontar los mecanismos que vulneran los derechos por este tipo de operaciones, tanto en las prácticas sociales arraigadas culturalmente, como en las prácticas institucionales. En particular, la transformación cultural respecto al racismo, el sexismo, la xenofobia, la homofobia, entre otras prácticas estigmatizantes de personas y colectivos, resulta imprescindible.

Notas

El desarrollo de capacidades está fuertemente condicionado por las posiciones sociales que se ocupan, debido al acumulado generacional de no acceso a medios para su desarrollo, y por inhabilitaciones que continúan operando en el presente. Por ello, debe garantizarse a todos el ejercicio de estos derechos. En particular, el derecho a producir y difundir bienes culturales, aparece fuertemente limitado para personas en situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Por lo tanto, garantizar el acceso a aquellos medios es condición para el ejercicio de una ciudadanía cultural.

3.1. Libertades y derechos de autonomía privada en contexto social.

Una larga tradición liberal funde en un único concepto las libertades y los derechos de autonomía. Sin embargo, es posible y útil distinguir estos dos tipos de derechos fundamentales. Mientras las primeras refieren a expectativas de no lesión (libertades “frente a”) y, en su caso, además, a poderes de hecho (libertades “de”), los derechos de autonomía privada son simultáneamente expectativas y poderes normativos, que inciden en la situación jurídica de otros⁸. Autonomía significa, literalmente, el poder de crear normas propias, que regulan la propia conducta. Es ésta también un derecho fundamental, un espacio sustantivo para la realización de la creatividad, del proyecto de vida autodefinido.

Ahora bien, puesto que este poder es susceptible de alcanzar la esfera de los otros, su ejercicio encuentra como límite los derechos fundamentales de los demás. De esta forma se identifica una tensión (armonizable) entre, por un lado, la promoción del mayor espacio de libertades y autonomía de los titulares de estos derechos

⁸ FERRAJOLI, L. *Principia juris*, en especial, 1. Teoría del derecho, nº 11.4 a 11.7, Editorial Trotta, Madrid, 2011.

Notas

para la realización de su proyecto de vida y, por otro, la garantía de los derechos fundamentales de los demás. Es la complementaria tensión entre igualdad y diversidad. La igualdad es un principio normativo dispuesto para permitir la expresión de las diferencias, para proteger la individualidad⁹.

En este contexto, promover el desarrollo de la creatividad y la producción social en un mercado transparente y justo, es un objetivo de política pública con enfoque de derechos humanos.

Objetivo estratégico 3.1.1. Garantizar la mayor libertad y autonomía para desarrollar un proyecto de vida propio y respetuoso de los derechos fundamentales de los demás.

Objetivo específico 3.1.1.1. Proteger y favorecer la expresión de las identidades individuales y de grupo.

Algunos asuntos:

- Reafirmar institucionalmente la igualdad en derechos y en valor de las diversas identidades, sean éstas de género, orientación o identidad sexual, etnia, religión, identidades culturales nacionales o de otro tipo.
- Promover el respeto, la tolerancia, el reconocimiento y el encuentro de las diversas identidades.
- Ratificar y afianzar el carácter laico del Estado.
- Favorecer la expresión de todas las identidades en diferentes ámbitos, sean éstos de la política, la

⁹ FERRAJOLI, L. "Igualdad y diferencia", en *Derechos y garantías*, Editorial Trotta, Madrid, 2004⁽⁴⁾, pp. 73-96

Notas

cultura, la educación, los medios de comunicación y otros.

- Profundizar el reconocimiento de las diversas formas de arreglos familiares en un marco común de regulación.
- Garantizar los derechos sexuales y reproductivos.

Objetivo específico 3.1.1.2. Combatir toda forma de discriminación.

Algunos asuntos:

- Revisar para eliminar toda forma de discriminación basada en identidades que aún persista en el marco jurídico o en las prácticas institucionales.
- Condenar públicamente todo acto de discriminación basado en el desprecio o el no reconocimiento de las identidades.
- Promover que las decisiones jurisdiccionales presten mayor atención a los hechos ilícitos que configuran delitos por discriminación.
- Reforzar la producción de campañas de comunicación masiva que tiendan a la eliminación de estereotipos culturales discriminatorios por razón de identidad.
- Redoblar el esfuerzo a nivel educativo, tanto formal como no formal, de respeto de las diferencias y erradicación de toda forma de discriminación basado en identidades.

Notas

- Concretar e implementar un plan nacional contra el racismo, la discriminación y la xenofobia.

Objetivo específico 3.1.1.3. Desarrollar la creatividad y la producción de interés social.

Algunos asuntos:

- Promover instancias de intercambio y libre circulación de saberes en áreas productivas.
- Fortalecer la infraestructura de apoyo, *clusters* y asociaciones de actores que pueden potenciarse, complementarse y compartir recursos.
- Reforzar la formación orientada al desarrollo de capacidades de innovación y producción.
- Aumentar los programas de incentivo de los talentos a través de becas, fondos concursables y premiación, entre otros.
- Multiplicar las posibilidades de acceso al crédito, en especial a microcréditos de promoción productiva.

Objetivo específico 3.1.1.4. Desarrollar el mercado como espacio de producción e intercambio de bienes y servicios, respetuoso de la igualdad en derechos fundamentales.

Algunos asuntos:

- Fortalecer la transparencia del mercado.
- Revisar y actualizar la normativa y los dispositivos

Notas

de fiscalización que regulan el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios, a través de la promoción y defensa de la competencia, el estímulo a la eficiencia económica y la libertad e igualdad de condiciones de acceso de empresas y productos a los mercados.

- Asegurar la efectividad de la defensa de los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo.

3.2. La seguridad en el marco de la protección de los derechos fundamentales.

La multiplicación de formas de violencia, el crecimiento del delito, los reclamos de mayor severidad punitiva, la violencia institucional y la violación de derechos por parte del propio Estado, son asuntos que se han instalado con fuerza en el debate de la sociedad uruguaya de los últimos años. Las políticas de seguridad, orientadas a garantizar las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos de todos, deben desplegarse en equilibrio con los derechos de libertad y autonomía. La seguridad no se puede conquistar en desmedro de la libertad de las personas, ni edificar sobre prácticas de discrecionalidad y abuso institucional. Del mismo modo, la materialización de las opciones de vida individuales no puede tramitarse desde lógicas de individualismo extremo, que erosionen los marcos colectivos de responsabilidad y solidaridad.

Para una sociedad que no olvida la dictadura, que ha recorrido décadas de impunidad para los delitos de terrorismo de Estado y que, en ocasiones, ha hecho uso abusivo de la coacción, es imprescindible una discusión profunda sobre los alcances doctrinarios y prácticos del uso de la fuerza. Ante un conjunto de instituciones

Notas

(como la policía, la justicia y el sistema penitenciario) que tiene problemas de confianza para la población, Uruguay enfrenta el desafío de construir nuevos principios de autoridad, legitimidad y legalidad.

La crisis que ha atravesado el país erosionó los vínculos de cooperación y confianza entre las personas. En este escenario, el crecimiento de la violencia y los delitos son resultados de esos procesos de exclusión, los que, a su vez, realimentan la violencia. Una política de seguridad y su institucionalidad, debe desplegar sus acciones para defender los derechos fundamentales de las personas, sin perder de vista que la mejor estrategia para defender derechos, es la plena realización de los mismos.

Complementariamente, una política integral de seguridad debe contemplar la situación de las víctimas de la violencia y el delito. Muy especialmente, esta perspectiva es imprescindible ante uno de los mayores flagelos de nuestra cultura: la violencia de género. En la actualidad, esta ampliación de la agenda de seguridad no está desarrollada; por ello se hace imperioso iniciar el proceso de reflexión y diseño.

Objetivo estratégico 3.2.1. Conformar un sistema integrado de prevención, investigación y sanción del delito que respete y proteja los derechos humanos de todos.

Objetivo específico 3.2.1.1. Reformular el marco institucional y normativo de seguridad ciudadana.

Algunos asuntos:

- Elaborar y concretar un plan de acción enfocado

Notas

a las reformas institucionales del sector seguridad, generando nuevos pactos de legitimidad y reconocimiento.

- Debatar la posibilidad de adoptar una ley de seguridad ciudadana
- Fortalecer los espacios de articulación y coordinación con los múltiples actores nacionales y locales con incidencia en materia de seguridad
- Debatar la posibilidad de rediseñar la institucionalidad rectora de políticas en la materia a través de un Ministerio de Seguridad Ciudadana y un Ministerio de Justicia.
- Estimular mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas de las instituciones de seguridad.
- Revisar el marco normativo de la seguridad privada.
- Profundizar la formación continua de los profesionales de la seguridad, compatible con el ejercicio de sus funciones y con énfasis en la formación en seguridad ciudadana y derechos humanos.

Objetivo específico 3.2.1.2. Jerarquizar las acciones de prevención de las conductas violentas y delictivas.

Algunos asuntos:

- Diseñar un estrategia para reducir la sensación de inseguridad y los miedos compartidos.
- Fortalecer las mecanismos de proximidad, cercanía

Notas

y resortes comunitarios para la prevención de la violencia.

- Reestructurar los modelos de prevención policial, los que, entre otras acciones, debiera comprender la redefinición de criterios de despliegue territorial, las pautas de patrullaje y el diseño de programas focalizados de corte situacional.
- Fomentar especialmente una política de desarme de la sociedad y, simultáneamente, un estricto control de la tenencia y utilización de armas de fuego.
- Fortalecer los sistemas de información criminal, tanto estratégicos, como tácticos y operacionales, con vistas a instrumentar un eficiente sistema de inteligencia policial para la prevención de la violencia y el delito.
- Promover campañas públicas de no violencia y, especialmente, para la erradicación de la violencia de género.

Objetivo específico 3.2.1.3. Conformar un sistema de investigación criminal y sanción penal racional y sostenible, que jerarquice la rehabilitación y reinserción social del penado.

Algunos asuntos:

- Adoptar e implementar inmediatamente los nuevos Código Penal y Código del Proceso Penal.
- Promover como parámetro de la decisión de la sanción penal la “cuestión social”, que valore en

Notas

concreto la justificación y finalidad de la pena a aplicar.

- Privilegiar la adopción de penas alternativas a la privación de libertad, tanto en la etapa cautelar como en la de condena.
- Considerar la posibilidad de incorporar aspectos de “justicia restaurativa”.
- Acelerar el proceso de transición del sistema de privación de libertad hacia un modelo que efectivamente promueva la rehabilitación y posterior reinserción social del penado (políticas educativas, laborales, sanitarias y culturales en los centros de privación de libertad, así como de formación del personal a cargo de las personas privadas de libertad, y las condiciones de infraestructura de los centros).
- Diseñar un red de protección y seguimiento a las personas liberadas luego de cumplida la pena de privación de libertad.

Objetivo estratégico 3.2.2. Reparar y proteger a las víctimas de la violencia y el delito.

Objetivo específico 3.2.2.1. Conformar una red de reparación y protección de las víctimas de la violencia y el delito.

Algunos asuntos:

- Promover el estudio y posterior implementación de medidas realistas y efectivas de reparación a las víctimas de la violencia y el delito.

Notas

- Proyectar una institucionalidad que coordine y sostenga las acciones de reparación.
- Diseñar y fortalecer mecanismos de protección de las víctimas de la violencia y, en especial, a las víctimas de la violencia de género.
- Evaluar la participación de agentes no estatales en los programas de reparación y protección.

3.3. Derechos culturales e información: igualdad y diversidad.

Los derechos culturales son relevantes para la convivencia comunitaria, porque compartir códigos, símbolos y conocimientos, permite la construcción de una idea de *nosotros*. Justamente ese *nosotros*, dada su producción conjunta, debe promover la existencia de identidades diversos dentro de los marcos de la igualdad. Una cultura que celebre la diversidad, es un factor fundamental para la integración social, ya que colabora en el fortalecimiento de los vínculos sociales, al tiempo que arraiga el sentimiento de pertenencia.

Asimismo, el respeto y cultivo a la diversidad cultural se transforma en un imperativo tanto ético como político, porque es algo inseparable de la persona humana y de su comunidad. De esta manera, la universalidad en relación al acceso de los bienes culturales estimula el desarrollo e integración de los individuos, al tiempo que habilita no sólo la socialización y el fortalecimiento del capital social, sino que permite la puesta en valor político del derecho a la cultura como un derecho humano fundamental.

En este proceso jerarquización de los derechos culturales,

Notas

los medios masivos de comunicación adquieren un rol fundamental. Son indispensables en tanto facilitadores o catalizadores de posturas y expresiones que representan al conjunto de la población. También son centrales como vehículos de comunicación de la diversidad de ideas y opiniones, así como de la información necesaria para permitir decisiones informadas.

Objetivo estratégico 3.3.1. Integrar efectivamente a los derechos culturales en la esfera de las políticas de realización de los derechos fundamentales.

Objetivo específico 3.3.1.1. Establecer un marco regulatorio específico para la realización de los derechos culturales.

Algunos asuntos:

- Profundizar las iniciativas de políticas relativas a los derechos culturales.
- Promover una ley sobre derechos culturales.

Objetivo específico 3.3.1.2. Promover la producción y difusión de bienes culturales, fomentando la diversidad de las expresiones culturales.

Algunos asuntos:

- Profundizar la política de establecimiento de espacios locales de producción de bienes culturales.
- Reforzar los mecanismos de estímulo a la producción y difusión de bienes culturales.

Notas

- Promover acciones afirmativas tendientes a favorecer la producción y difusión de expresiones culturales de colectivos con dificultades de acceso.

Objetivo específico 3.3.1.3. Asegurar el más amplio acceso a bienes culturales e información, garantizando la pluralidad de expresiones.

Algunos asuntos:

- Profundizar y extender la política de garantía de acceso de la más amplia pluralidad de ideas y propuestas en los servicios de comunicación audiovisual.
- Continuar la tendencia de desconcentración de los medios de comunicación masiva y el fortalecimiento simultáneo de los medios públicos.
- Llevar adelante medidas de desarrollo de medios de comunicación comunitarios, fomentando su instalación a nivel local.

RESUMEN ANALÍTICO DE CONTENIDOS PROGRAMÁTICOS

Primeros apuntes para la construcción de un plan nacional de convivencia y derechos humanos

EJE 1. LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO COMO ESPACIOS HABILITADORES PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONVIVENCIA.

1.1. Espacio público y nuevas formas de convivencia.

Objetivo estratégico 1.1.1. Promover relaciones sociales plurales e igualitarias dentro de un espacio público pensado para la libertad.

Objetivo específico 1.1.1.1. Desarrollar habilidades sociales para el encuentro, el disfrute compartido, la deliberación pública y la emisión de opiniones libres de coacciones y violencias.

1.2. Derechos fundamentales y marco normativo.

Objetivo estratégico 1.2.1. Consolidar un sistema institucional sustentable, transparente, democrático y racional.

Objetivo específico 1.2.1.1. Desarrollar una política de formación de actores relevantes de la institucionalidad pública.

Objetivo específico 1.2.1.2. Racionalizar el sistema normativo.

Objetivo específico 1.2.1.3. Fortalecer los mecanismos de toma de decisiones y su transparencia.

Objetivo específico 1.2.1.4. Fortalecer un sistema de justicia accesible, transparente, independiente, imparcial y bien formado.

Objetivo específico 1.2.1.5. Fortalecer la democracia representativa.

Objetivo estratégico 1.2.2. Promover la democracia internacional y posicionar a Uruguay como país promotor y defensor de los derechos humanos.

Objetivo específico 1.2.2.1. Jerarquizar los compromisos internacionales contraídos por el país en relación al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

1.3. Deliberación política y participación ciudadana como herramientas para la universalización, profundización y promoción de los derechos humanos.

Objetivo estratégico 1.3.1. Promover instrumentos de participación que faciliten la deliberación de los asuntos públicos.

Objetivo específico 1.3.1.1. Fortalecer y racionalizar ámbitos de deliberación entre la sociedad civil y el Estado.

Objetivo específico 1.3.1.2. Impulsar la participación y el control social en las distintas etapas de las políticas públicas.

Objetivo específico 1.3.1.3. Impulsar y fortalecer un sistema de información con enfoque de derechos humanos, con la finalidad de garantizar el monitoreo y la transparencia de las políticas públicas.

1.4. “Nunca más”.

Objetivo estratégico 1.4.1. Construir garantías de no repetición del terrorismo de Estado.

Objetivo específico 1.4.1.1. Implementar una política integral sobre las violaciones a los derechos humanos del pasado reciente.

EJE 2. EL ESTADO COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS SOCIALES.

2.1. Protección social.

Objetivo Estratégico 2.1.1. Estructurar el sistema de bienestar y protección social orientado en principios de igualdad y universalidad.

Objetivo específico 2.1.1.1. Diseñar subsistemas articulados de acuerdo a la caracterización de situaciones socioeconómicas.

Objetivo específico 2.1.1.2. Fortalecer la institucionalidad de soporte del sistema de protección social.

Objetivo estratégico 2.1.2. Generar condiciones de igualdad, inclusión e integración en aquellas personas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad social.

Objetivo específico 2.1.2.1. Racionalizar el sistema de prestaciones.

Objetivo Estratégico 2.1.3. Lograr el pleno desarrollo de los niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años inclusive.

Objetivo específico 2.1.3.1. Profundizar la implementación de programas, servicios y prestaciones dirigidas a la atención integral a la primera infancia.

Objetivo estratégico 2.1.4. Asegurar el ejercicio del derecho al cuidado de aquellas personas en situación de dependencia y los derechos y responsabilidades de las personas que cuidan de manera remunerada o no.

Objetivo específico 2.1.4.1. Diseñar una política pública integral que contemple los derechos y necesidades de las personas dependientes que requieran cuidados y de las personas que cuidan.

2.2. Trabajo.

Objetivo Estratégico 2.2.1. Garantizar el trabajo decente, adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de igualdad y seguridad.

Objetivo específico 2.2.1.1. Promover la inclusión en el empleo formal y la calidad del empleo.

Objetivo específico 2.2.1.2. Combatir la discriminación en el acceso al trabajo y en las condiciones laborales, basadas en género, raza, etnia, orientación sexual o cualquier otra diferencia.

Objetivo específico 2.2.1.3. Fortalecer la institucionalidad en materia de trabajo.

Objetivo Estratégico 2.2.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil.

Objetivo específico 2.2.2.1. Implementar políticas públicas integrales de prevención y abordaje para erradicar el trabajo infantil.

2.3. Salud.

Objetivo Estratégico 2.3.1. Universalizar la atención de la salud con calidad.

Objetivo específico 2.3.1.1. Continuar dotando a la salud del carácter de bien público más allá del mercado y garantizado mediante prestaciones universales.

Objetivo específico 2.3.1.2. Producir y hacer accesible la información sobre las políticas de salud y promover la participación de los usuarios.

Objetivo específico 2.3.1.3. Priorizar el primer nivel de atención con una fuerte planificación territorial.

Objetivo específico 2.3.1.4. Garantizar el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva.

Objetivo específico 2.3.1.5. Garantizar prestaciones para las personas en situación de vulnerabilidad específica.

Objetivo específico 2.3.1.6. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Salud Pública para ejercer su rol rector y a ASSE como mutualista pública.

2.4. Educación.

Objetivo estratégico 2.4.1. Universalizar los aprendizajes de calidad a lo largo de toda la vida.

Objetivo específico 2.4.1.1. Extender y mejorar la atención educativa pre-escolar en el marco de una política integral de primera infancia.

Objetivo específico 2.4.1.2. Consolidar la educación primaria.

Objetivo específico 2.4.1.3. Reformular la educación media.

Objetivo específico 2.4.1.4. Extender, diversificar y asegurar la calidad de la educación terciaria.

Objetivo específico 2.4.1.5. Aumentar las posibilidades y logros educativos de la población joven y adulta.

Objetivo específico 2.4.1.6. Fortalecer y jerarquizar los centros educativos.

Objetivo específico 2.4.1.7. Jerarquizar la profesión docente.

2.5. Vivienda y hábitat.

Objetivo estratégico 2.5.1. Lograr el acceso a la vivienda de calidad de todas las personas, en el marco de un proceso de mejora del contexto urbanístico.

Objetivo específico 2.5.1.1. Promover la construcción y acceso a la vivienda de interés social.

Objetivo específico 2.5.1.2. Generar oportunidades de acceso y permanencia a viviendas transitorias y definitivas para las personas en situación de exclusión social.

Objetivo estratégico 2.5.2. Revertir procesos de segmentación social y segregación residencial.

Objetivo específico 2.5.2.1. Profundizar medidas de ordenamiento territorial y hábitat.

Objetivo estratégico 2.5.3. Fortalecer la institucionalidad y articular las políticas de vivienda y hábitat desde una visión estratégica de conjunto.

Objetivo específico 2.5.3.1. Fortalecer las capacidades de los actores públicos para elaborar áreas de actuación estratégica en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

2.6. Medio ambiente.

Objetivo Estratégico 2.6.1. Contar con un modelo de desarrollo y gestión ambiental sustentable, con justicia ambiental, con inclusión social y económica y tecnológicamente equilibrado y responsable.

Objetivo específico 2.6.1.1. Implementar un plan de gestión ambiental conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Objetivo específico 2.6.1.2. Fortalecer la institucionalidad en materia ambiental.

EJE 3. LIBERTADES, AUTONOMÍA PRIVADA Y DERECHOS CULTURALES.

3.1. Libertades y derechos de autonomía privada en contexto social.

Objetivo estratégico 3.1.1. Garantizar la mayor libertad y autonomía para desarrollar un proyecto de vida propio y respetuoso de los derechos fundamentales de los demás.

Objetivo específico 3.1.1.1. Proteger y favorecer la expresión de las identidades individuales y de grupo.

Objetivo específico 3.1.1.2. Combatir toda forma de discriminación.

Objetivo específico 3.1.1.3. Desarrollar la creatividad y la producción de interés social.

Objetivo específico 3.1.1.4. Desarrollar el mercado como espacio de producción e intercambio de bienes y servicios, respetuoso de la igualdad en derechos fundamentales.

3.2. La seguridad en el marco de la protección de los derechos fundamentales.

Objetivo estratégico 3.2.1. Conformar un sistema integrado de prevención, investigación y sanción del delito que respete y proteja los derechos humanos de todos.

Objetivo específico 3.2.1.1. Reformular el marco institucional y normativo de seguridad ciudadana.

Objetivo específico 3.2.1.2. Jerarquizar las acciones de prevención de las conductas violentas y delictivas.

Objetivo específico 3.2.1.3. Conformer un sistema de investigación criminal y sanción penal racional y sostenible, que jerarquice la rehabilitación y reinserción social del penado.

Objetivo estratégico 3.2.2. Reparar y proteger a las víctimas de la violencia y el delito.

Objetivo específico 3.2.2.1. Conformer una red de reparación y protección de las víctimas de la violencia y el delito.

3.3. Derechos culturales e información: igualdad y diversidad.

Objetivo estratégico 3.3.1. Integrar efectivamente a los derechos culturales en la esfera de las políticas de realización de los derechos fundamentales.

Objetivo específico 3.3.1.1. Establecer un marco regulatorio específico para la realización de los derechos culturales.

Objetivo específico 3.3.1.2. Promover la producción y difusión de bienes culturales, fomentando la diversidad de las expresiones culturales.

Objetivo específico 3.3.1.3. Asegurar el más amplio acceso a bienes culturales e información, garantizando la pluralidad de expresiones.

