



Foto: Colectivo Rebelarte

LAS URGENCIAS DEL PODER

APORTES DE MYSU AL PROYECTO DE LUC, Y SU IMPACTO
SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA URUGUAYA

mysu MUJER Y SALUD
EN URUGUAY

INTRODUCCIÓN

Ante la decisión del Poder Ejecutivo de enviar el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC) al Parlamento el 23/04/2020, cuyo tratamiento ha dado comienzo en plazos y con criterios estrictos y en medio de un proceso de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID19, desde Mujer y Salud en Uruguay – MYSU, como organización no gubernamental, feminista, que trabaja por la defensa de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, entendemos que tenemos la responsabilidad de manifestarnos al respecto.

Esta ley, que contiene una diversidad enorme de temáticas y aborda múltiples áreas de la vida social, política, económica y cultural, pone de inmediato sobre la mesa la pregunta sobre su urgencia. Con un articulado errático e inconsistente, que avanza sobre paradigmas diferentes y con criterios distintos, deja en claro que es el proceso de un debate inacabado a la interna del propio Poder Ejecutivo del que emana. Esto nos deja con la incógnita sobre cuáles son realmente las urgencias que ameritan su naturaleza y el formato de discusión.

¿Cuáles considera el gobierno de la Coalición Multicolor que son las verdaderas urgencias que requieren de una discusión acotada y poco profunda? ¿Considera igual de importante todo lo presentado en sus 501 artículos para no poder darle el debate necesario, garantizando consensos amplios, siguiendo la tradición de los grandes acuerdos democráticos que tiene nuestro país?

Resulta difícil dilucidar cuáles son los cambios que podrían ser provechosos para el fortalecimiento y desarrollo del país, con un ánimo de expandir las libertades y promover el no dejar a nadie atrás, y cuáles tienen un ánimo refundacional y restaurador de una visión de país y de Estado que favorece a los más privilegiados y deja vulnerables a los sectores más necesitados.

Resulta difícil entender que se optara por un formato que restringe el debate cuando los propios integrantes del gobierno no logran ponerse de acuerdo sobre sus contenidos. Más difícil aún frente al Parlamento más fragmentado de la historia de la democracia uruguaya desde 1985 en adelante, con representación de 7 partidos políticos en total.

Lo que la LUC no dice, resulta tan alarmante como mucho de lo que dice, y en ese sentido, preocupa la ausencia de mayores especificaciones en materia de salud. La pandemia del COVID19 ha dejado en evidencia no solo las debilidades de los sistemas de salud en el mundo para hacer frente a este tipo de eventos de gran escala, sino que ha vuelto a poner sobre la mesa la importancia del primer nivel de atención.

¿Dónde están los cambios en materia de salud, particularmente del primer nivel de atención, para profundizar tanto en la prevención como en la difusión de información segura y fiable para el combate a las fake news, que en contextos críticos como el que vivimos han llegado a costar vidas? En línea con nuestra área de trabajo, como MYSU, nos preocupa también la absoluta falta de mención sobre la salud sexual y reproductiva, quedando este punto como un gran signo de interrogación. Si la LUC tiene el cometido de ordenar el tablero para los próximos cinco años, lo que no se menciona genera una situación de incertidumbre difícil de ignorar.

Una hipótesis es que lo NO dicho sea considerado NO urgente para el gobierno de coalición. Otra, es que no sean de urgente consideración temas importantes que se excluyen para garantizar la gobernabilidad y eludir diferencias al interno de la coalición. Ninguna de las hipótesis es tranquilizadora y de allí la inevitable luz de alarma que se enciende en la ciudadanía organizada de la que formamos parte. Una ciudadanía que ha impulsado los cambios para erradicar las profundas brechas de desigualdad e inexcusables situaciones de violencia de indiscutible impacto sobre amplios y diversos sectores de la población históricamente ignorados en sus derechos. Con razones fundadas nos preocupa el trámite urgente que se impone para cambiar cosas importantes.



Foto: Colectivo Rebelarte

ÍNDICE

| | |
|---|------|
| Comentarios generales..... | p. 4 |
| Temáticas que no deberían ser de UC..... | p. 5 |
| En materia de seguridad y convivencia ciudadana..... | p.5 |
| En materia de educación (SECCIÓN III de la LUC)..... | p.11 |
| En materia de monitoreo y evaluación de políticas públicas..... | p.13 |
| En materia de desarrollo social y salud (SECCIÓN VIII de la LUC)..... | p.13 |
| En materia de libre circulación y movilización social (SECCIÓN XI de la LUC)..... | p.17 |
| observaciones de MYSU sobre la LUC..... | p.18 |

En términos generales la extensión del articulado y los temas abordados en el proyecto de urgente consideración tiene un afán refundador, con propuestas anacrónicas, regresivas y de resultados muy inciertos en términos de garantizar el acceso universal al ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

Muchas de sus propuestas requerirían amplios debates públicos porque significan retrocesos en los avances generados en los últimos años en términos de marcos normativos que reparan injusticias sobre distintos sectores de la población así como de reconocimiento de derechos a quienes han sufrido situaciones de desigualdad, inequidad y discriminación.

Anuncia un desmantelamiento y achique de la capacidad del Estado optando por una lógica de privatización neoliberal y también confunde objetivos de una política con obligaciones que deben obedecer la ciudadanía para “asegurar” gobernabilidad a los decisores.

Desde MYSU nos sumamos a las voces de diversos actores sociales, académicos y políticos que consideran profundamente antidemocrático utilizar el mecanismo de urgente consideración habilitado constitucionalmente para imponer el proyecto de una coalición de gobierno sin considerar al amplio sector del electorado que no la acompañó con su voto, teniendo en cuenta además el ajustado resultado que dio como ganadora a una coalición improvisada para imponerse en el balotaje.

De todas formas y ante la inminencia de la presentación al poder legislativo de la versión actualizada del proyecto de LUC, queremos realizar los siguientes comentarios que esperamos sean de aporte al debate parlamentario para sustentar aquellas posiciones que defiendan la profundización de la vida democrática y el respeto irrestricto a los DDHH impidiendo que sean aprobados artículos que pudieran lesionar la laicidad del estado uruguayo, el reconocimiento pleno de todas las personas como sujetos de derechos y pretendan profundizar las brechas de inequidad e injusticia que prevalecen en nuestra sociedad.

La Reforma del Código Penal propuesta en el proyecto de ley no debería tener un tratamiento de exigencia de tiempos para una reforma que lleva muchos años en el debate parlamentario y que requiere acuerdos en la sociedad sobre la prioridad de los bienes a proteger, nuevos conceptos sobre conductas delictivas y un criterio ordenado de penas a imponer. En acuerdo con las palabras del documento de análisis del PIT-CNT[1]: “se ha podido apreciar, en primer término, que una vez más, el sistema político pretende modificar al Código Penal de una forma desorganizada y oportunista, moviéndose al “grito de la Tribuna”, en lugar de legislar sobre un proyecto de Código Penal ordenado y respetando, precisamente, el concepto de la palabra Código, incluyendo la normativa en forma científica, ordenada y vinculada de la totalidad de las normas penales que regulan a un país; sino que se opta por la modificación de alguna de sus normas, dejando otras obsoletas, cuya vetustez obligaría a cambiar.”

2- EN MATERIA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

SECCIÓN I - CAPÍTULO I

Los artículos 6, 7 y 8 modifican el CP para redefinir violación, abuso sexual y AS especialmente agravado. Entendemos que debe armonizarse con la ley N°19.580 (violencia hacia las mujeres y basada en género). Se entiende abuso sexual en menores de 15 años (según lo establece el artículo 267 del Código Penal). Propone modificar los artículos 272, 272 BIS y 273 - TER del CP retirando la posibilidad de admitir prueba en contrario cuando la víctima tiene doce años cumplidos y aumentando la pena en todos los casos. También se agrega al delito de violación la violencia “mediante abuso de las relaciones domésticas”. El art. 7 dice: “La violencia se presume cuando el acto de naturaleza sexual se efectúa: 1. Con una persona menor de quince años. 2. Con descendiente o persona bajo su cuidado o autoridad menor de dieciocho años de edad. 3. Con persona que, por causas congénitas o adquiridas, permanentes o transitorias, se halla, en el momento de la ejecución del acto, privada de discernimiento o voluntad.”

[1]PIT-CNT (2020). “Análisis de los contenidos del anteproyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC)”, accesible en: https://drive.google.com/file/d/1216M79fdjgSTGemeJnU72PqDD61i_WLy/view?usp=sharing

Respecto a este punto, Teresa Herrera de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual expresó en entrevista[2]: “Esto existe desde el año 77 (...) Esto no lo inventó la LUC. Es más, con la red sistemáticamente hemos ido al Parlamento a pedir que esto se modifique (...) Lo máximo que logramos cuando se redactó la ley [19.580] es la diferencia de 10 años, pero no lograron subir la edad del consentimiento. Ojo que acá no se trata de penalizar la sexualidad adolescente, se trata de prevenir el abuso y las relaciones de poder. Hay que tener en cuenta que Unicef observa a Uruguay todos los años por la misma razón.” Los artículos que continúan en este capítulo modifican otros artículos del CP pero saltando de un delito a otro sin criterios y agregando o modificando el CP sin tener un marco referencial de motivos.

Suscribimos al análisis que realiza Marina Morelli para MUJER AHORA[3] sobre el artículo 16 que establece el delito de daño a los dispositivos de rastreo o seguimiento (tobilleras electrónicas). Hay una falta absoluta de perspectiva de género (algo que se visibiliza en otras modificaciones introducidas por la LUC) y además el delito excede completamente el comportamiento de varones agresores que rompen tobilleras. El artículo 31 además extiende el uso de las tobilleras para la concesión del régimen de salidas transitorias y prisión domiciliaria. Esto implicaría aumentar el número de tobilleras lo cual va en línea con los discursos públicos de aumento del presupuesto asignado para las mismas, pero desmiente esta estrategia como una de combate a la violencia basada en género y hacia las mujeres. Legislar para que se requiera mayor uso de tobilleras exige más presupuesto para cumplir con ello. Debe contemplarse además que estos recursos son finitos lo que puede dificultar y hasta atentar contra el sistema de protección a mujeres en situación de violencia. En el artículo 17, defiende a funcionarios públicos o privados de la educación o la salud de agresiones sin explicar las diferencias con otros funcionarios que tampoco deberían ser agredidos por cumplir con sus funciones.

CAPÍTULO III - LEGISLACIÓN PROFESIONAL POLICIAL

Particular preocupación genera el inciso F) del artículo 45: “Deba disolver reuniones o manifestaciones que perturben gravemente el orden público, o que no sean pacíficas, en cuanto en las mismas participen personas que porten armas propias o impropias, o que exterioricen conductas violentas o tendientes al ocultamiento de su identidad. En toda circunstancia, el empleo de armas de fuego se regirá por lo dispuesto en los artículos 22 y 23 de la presente ley. Todos los puntos mencionados deberán ser protocolizados, definiendo el alcance de sus términos por vía de la reglamentación.” Discutir un código de procedimiento policial con modificaciones que se incluyen en varios artículos de este capítulo de la LUC también es altamente cuestionable a través de un procedimiento de urgente consideración.

[2] La República (02/02/20). “Teresa Herrera: «La ley es una hoja de ruta clarísima, el tema es que la implementen»” accesible en: <https://www.republica.com.uy/teresa-herrera-la-ley-es-una-hoja-de-ruta-clarisima-el-tema-es-que-la-implementen-id750162/>

[3] Mujer Ahora (2020). “Desconsiderada Urgencia: Breve e inacabado análisis”. Accesible en: <https://drive.google.com/open?id=1yRxnZtrP6sCW1e6VoTO9gB4RaR8L1GKE>.

- **Sobre el Ministerio del Interior y las políticas de género**

Los artículos 57 y 58 redefinen la institucionalidad sobre políticas de género en el Ministerio del Interior, convirtiendo la División de Políticas de Género en una dirección nacional.

Artículo 57. (Dirección Nacional de Políticas de Género) Créase en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior" la Dirección Nacional de Políticas de Género.

Artículo 58. Transfórmase el cargo de Director de la División Políticas de Género del Inciso 04 "Ministerio del Interior", en la Unidad Ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", creado por el artículo 137 de la Ley N° 18.362, de 6 de octubre de 2008, en un cargo de particular confianza incluido en el literal D) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986 y sus modificativas. La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos correspondientes.

El análisis que realizó MUJER AHORA sobre estos artículos de la LUC establece que: "La División de Políticas de Género se crea a partir del Artículo 137 de la Ley N° 18.362, promulgada el 6 de octubre de 2008 en la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del Ejercicio 2007 y es una unidad organizativa de carácter nacional que depende jerárquicamente de la Dirección General de Secretaría y se encarga de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas institucionales con perspectiva de derechos humanos, género, generaciones y diversidad, así como asesorar y asistir a todas las Unidades Ejecutoras del Ministerio del Interior, articulando con otras instituciones vinculadas a la temática.

Crear una Dirección Nacional contra la Violencia de Género implica hacer desaparecer del mapa institucional a la hasta ahora División de Políticas de Género dependiente de la Dirección General del Ministerio del Interior (...) no existe previsión alguna en el Programa de Gobierno del Partido Nacional, tampoco en el documento conocido como "Compromiso País" al que adhieren el Partido Nacional, Partido de la Gente, Partido Colorado, Partido Cabildo Abierto y Partido Independiente; y tampoco en el documento "Compromiso por las Mujeres" elaborado y firmado por mujeres políticas representantes de todos los Partidos Políticos que integran la coalición de gobierno", que permitan conocer razones, argumentos y motivos que fundamenten el cambio de la División existente por una dirección nacional.

(...) La política pública ejecutada por el Ministerio del Interior desde la División Políticas de Género y en la que coadyuvó la Dirección Nacional de Educación Policial (con formación específicas en cursos de pasaje de grado, instancias formativas presenciales y a distancia e inclusión de la temática a la currícula de base) ha sido un pilar sustantivo en lo que refiere al sistema de protección a las víctimas sobrevivientes de situaciones de violencia basada en género. Una pequeña arista, aunque muy importante, radicó en generar algunos protocolos específicos de actuación y entrenamiento para su aplicación a nivel nacional, lo que habilita contar con un procedimiento policial único a nivel país: la manera de recepcionar la denuncia o activar la investigación por la mera toma de conocimiento, la lectura de indicadores al tiempo de evaluar el riesgo, las actuaciones in situ, el ingreso obligatorio al sistema de gestión, el noticiamiento a la sede con competencia en materia de protección y a la fiscalía a sus efectos, entre otros aspectos.”

(...)Al presente y numéricamente, hay 326 lugares (entre Seccionales Policiales y Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género) distribuidos estratégicamente en el territorio nacional: norte, sur, centro, este, oeste, en urbanidad o ruralidad al cual las víctimas pueden acudir. (...) De aprobarse el artículo proyectado y crearse una Dirección Nacional contra la Violencia de Género, la misma trabajará con sus propios recursos materiales y humanos, como cualquier otra Dirección Nacional del Ministerio del Interior. Aunque el texto legal nada dice al respecto, podemos suponer para el mejor de los casos, que todas las Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género se absorberán en la nueva Dirección. Dichas UEVDG totalizan 56 a nivel país. La decisión institucional se traduciría en que de los 326 lugares en los cuales hoy las víctimas pueden acudir a denunciar su situación y solicitar garantías a su vida y seguridad, solo quedarán 56 en todo el territorio nacional” (De “Desconsiderada Urgencia”, págs. 13-16).

“De aprobarse el Artículo 58 del Proyecto de Ley de urgente consideración el cargo de responsable de la División Políticas de Género se transformará en un cargo de particular confianza política. Tal designación no garantiza idoneidad, conocimiento, capacidad, ni experticia en una temática que así lo demanda. El tema de seguridad reviste tal importancia para la vida ciudadana y democrática de país, que no constituye un espacio gubernamental para dar oportunidades de aprendizaje o ensayo y error, ni tampoco depositar la responsabilidad en quien toca de oído.” (op. cit. pág. 20).

El resto del capítulo con la reforma del Ministerio del Interior debería ser una propuesta en sí misma y no incluido en un proyecto ómnibus como éste. Se destaca el artículo 63 que modifica el artículo 38 del personal en situación de retiro donde entre las obligaciones se mantiene el no divulgar información sobre hechos o documentos y el artículo 64 y siguientes sobre el personal retirado mantenga el derecho al porte de armas y a reprimir delitos.

- **Sobre menores privados de libertad**

UNICEF Uruguay elaboró un documento de análisis de la LUC en esta materia, advirtiendo que la misma supone un riesgo para los avances del sistema penal adolescente y contradice principios internacionales de derechos humanos, y en especial artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1998, ratificada por Uruguay el 28 de setiembre de 1990 mediante la Ley N°16.137 (decreto de aprobación de la convención).“Según el documento, la LUC no tiene en cuenta la disminución de la participación de adolescentes en los delitos, que pasó de 8,09% en 2013 a 4,46% en 2018, y tampoco tiene en consideración que bajó la cantidad de adolescentes privados de libertad: en 2014 había 1.007 y en 2019 llegaron a 503.”[4]

- **Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SECCION II de la LUC)**

Adherimos a lo planteado por el PIT-CNT en este apartado donde expresa que: “Se le asigna a esta Secretaría la función de “dirigir” el funcionamiento del Sistema de Inteligencia de Estado cuando en la redacción anterior figuraba el término “coordinar”, lo que equivale a decir que éste se encontrará, por decirlo en forma entendible, un escalón por encima de los otros servicios con el cometido de Inteligencia. En el literal “F” del mismo artículo se propone la segunda variante, con el evidente objetivo de insuflar mayor poder al organismo. Véase que la norma que se pretende modificar establecía la palabra “proponer” mientras que en este caso dice “Formular” y continúa con la redacción anterior: “...normas y procedimientos estandarizados comunes para todos los órganos del Sistema Nacional de Inteligencia de Estado”.El artículo 121, además, concentra exclusivamente en Presidencia de la República las potestades sobre el mismo, quitando la necesidad de acuerdo con los Ministerios del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas.

“Artículo 121. Sustitúyese el artículo 10 de la Ley N° 19.696, de 29 de octubre de 2018, el que quedará redactado de la siguiente forma: “Artículo 10 (Creación). Créase la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, la cual funcionará en el ámbito de la Presidencia de la República. Su misión será producir Inteligencia Estratégica de Estado para asesorarlo, a fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas orientadas a la consecución de los objetivos nacionales.”

[4]La Diaria (22/04/20). “Para UNICEF, la ley de urgente consideración pone “en riesgo los avances del sistema penal adolescente””, accesible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/4/para-unicef-la-ley-de-urgente-consideracion-pone-en-riesgo-los-avances-del-sistema-penal-adolescente/>

- **Sobre el Capítulo IX - Disposiciones varias**

Resulta extremadamente complejo poder comentar o sugerir modificaciones en los temas que aborda este capítulo por la variedad de los asuntos, y a la diversa entidad e importancia que aborda. También existen dificultades para identificar debidamente la fundamentación y los motivos de los cambios o razones que los justifiquen. ¿Cómo discutir estos articulados en los que cada uno amerita un análisis sobre la compatibilidad y armonización con el sistema internacional de Derechos Humanos?

Los artículos 111 y 112 fusionan en una sola las fiscalías civiles y de aduanas, quitándole además algunas competencias. Resulta alarmante la pérdida de estas dos competencias: “B) Intervenir en los procesos relativos a adopciones, derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo y unión concubinaria. C) Intervenir en los procesos relativos a obligaciones alimentarias en el extranjero (Convención sobre obtención de alimentos en el extranjero, Nueva York, 1956 y Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias, CIDIP IV, Montevideo, 1989).” Artículo 35, ley N° 19.483(fiscalía general de la nación).

La redacción nueva que el artículo 112 de la LUC da al artículo 35 es la siguiente: “Corresponde a la Fiscalía Civil y de Aduana de Montevideo: A) Promover la acción civil en los procesos relativos a intereses difusos, nulidad de matrimonio, pérdida, limitación o suspensión de la patria potestad, nombramiento de tutor y nombramiento de curador. B) Promover y ejercer la acción fiscal en las causas por infracciones aduaneras e intervenir en todas las instancias de tales procesos, en la forma prevista por la ley.

“El artículo 113 derogaría de hecho una serie de competencias de la Fiscalía que es imposible de medir adecuadamente, ya que comprenden todas las referencias a la intervención en materia fiscal de la Fiscalía General de la Nación en dos códigos enteros (Civil y de Proceso y dos leyes orgánicas (la de la Fiscalía -19.483- y la de Judicatura y organización de Tribunales -15.750).

Una discusión en profundidad ameritaría, además, el Registro Nacional de Violadores y Abusadores Sexuales que pretende crearse mediante el artículo 108.

3- EN MATERIA DE EDUCACIÓN (SECCIÓN III DE LA LUC)

Las modificaciones a los artículos 7 y 11 de la ley de educación no son sustantivos y no tendrían mayor relevancia para ser incluidos en la LUC. ¿Cuál sería el motivo de las modificaciones de redacción sugeridas?

La modificación del artículo 14 elimina “evitar la mercantilización” que aparece en la redacción original: “El Estado al definir la política educativa nacional promoverá que la educación sea concebida como un bien público y que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines establecidos en el artículo precedente. No se suscribirá acuerdo o tratado alguno, bilateral o multilateral, con Estados u organismos internacionales, que directa o indirectamente signifiquen considerar a la educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización.”

La modificación del artículo 21 genera alerta, ya que la versión de la LUC reconoce desde el Estado certificados que puedan emitir instituciones privadas de educación.

El artículo de la ley de educación dice: “Artículo 21. (Concepto).- La educación formal estará organizada en niveles y modalidades que conforman las diferentes etapas del proceso educativo, que aseguran su unidad y facilitan la continuidad del mismo.”

Y el cambio propuesto agrega: “Artículo 132. Sustitúyese el artículo 21 de la Ley N° 18.437, de 12 de diciembre de 2008, el que quedará redactado de la siguiente forma: “Artículo 21. (Concepto) La educación formal es aquella que, organizada en diferentes niveles u modalidades, constituye de manera unificada el sistema educativo que promueve el Estado con el objetivo de garantizar el desarrollo de competencias para la vida (y agrega) culminación de sus diferentes niveles da derecho a certificaciones, títulos o diplomas cuya validez legal será reconocida en todo caso por el Estado, en todo el territorio nacional.”

Varios artículos como el 140 que modifica el art 36 de la ley de educación, referido a educación a distancia lo que modifica es quien acredita los cursos. En la ley N°18.437(general de educación) son los organismos competentes del Sistema Nacional de Educación, en la LUC lo deja en los organismos competentes pero de cualquier institución educativa, dado que no lo especifica. O, el art 143 que elimina al SNEP la acreditación de conocimientos obtenidos fuera del sistema formal. Todo un debate que se pretende eliminar de un plumazo sin fundamento que respalde la modificación. Y el artículo 145 le saca total relevancia al Congreso Nacional de Educación dándole un carácter consultivo no fundamental dado que su convocatoria queda restringida a “una vez por periodo de gobierno”. El 146 erradica el título de Sistema Nacional de Educación Pública y lo sustituye por la nominación: “Organización general de la educación”, sin ninguna razón que explique ¿cuál sería la diferencia? ¿Por qué sacarle su carácter de Sistema Nacional? ¿Cuál sería el carácter de urgencia de esta modificación para asegurar el derecho a la educación del nuevo gobierno?

Todas las modificaciones y competencias que se incluyen en la arquitectura educativa del país no se acompañan de razones y fundamentos que las sustenten. Por ejemplo, se modifican los propósitos de MEC, de los Consejos Directivos, de sus integraciones y formatos de funcionamiento que sin fundamentar las razones y especificando competencias que no corresponden fijarlas en la ley como lo del Plan. En el artículo 148 se deroga el literal G de la ley N°12.549 (orgánica de la UdelaR) y le quita la atribución al Consejo Directivo Central de: "Revalidar esos títulos y certificados con exclusión de toda otra corporación y con sujeción a los tratados internacionales concertados por la República." Y a partir del artículo 150 vuelve a modificar la ley de educación, con cambios en la integración y el funcionamiento de la estructura de la ANEP. En acuerdo con lo manifestado por el PIT-CNT: "Hay una tensión dialéctica, que atraviesa la formulación de las políticas educativas. Por un lado, la propuesta de la coalición de derecha y ultraderecha, una educación subordinada a la economía de mercado, que se centra en formar sujetos útiles al mercado, la concepción del empleado como "recurso humano". Y en el otro, una concepción proveniente de las organizaciones sindicales y sociales -entre ellas el PIT CNT- que propone una educación democrática y democratizadora, humanista centrada en las personas, que posibilite el desarrollo integral de las mismas brindando los instrumentos necesarios para que los ciudadanos se conviertan en sujetos históricos de los cambios. Una educación que estimule la búsqueda constante de la justicia social y el ejercicio progresivo de la participación, dado que ésta es, en definitiva, el factor que determina socialmente a todas y cada una de las políticas públicas." Otro aspecto a destacar es la introducción de un "Juramento de Fe" para los consejeros designados por el PE al momento de recibir la venia del Senado, cuya redacción estará a cargo del MEC. Así, se establece un grado de adhesión y subordinación, que va más allá de lo que establece la Constitución para asumir la conducción de un ente autónomo. El artículo 187 modifica la integración de la comisión coordinadora del sistema nacional de educación que estaba previsto en la ley N°18.437 de educación e incorpora a la educación policial, militar, no formal, al INAU y al INEFOP. También el artículo 190 modifica la integración del Instituto de Evaluación Educativa.

Del artículo 298 en adelante, en el CAPÍTULO II de la SECCIÓN V de la LUC, se crea una Agencia de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas dependiente directamente de Presidencia de la República. Entre sus competencias destacan: “Promover la aplicación de instrumentos que favorezcan la modernización de la gestión pública, priorizando la eficiencia en la utilización de los recursos del Estado.” (artículo 301, inciso 5); y ésta: “A solicitud del Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, podrá asistir en materia de monitoreo y evaluación de la política de recursos humanos del Estado.” (inciso 8). Cabe preguntarse si esto está escondiendo un intento privatizador o de desmantelamiento de políticas públicas por no ser consideradas “eficientes”. Los criterios de eficiencia como tal tampoco están debidamente definidos. Entendemos que este tipo de discusión debe darse en plazos que superan a la discusión de la ley y debe involucrar a los equipos técnicos, grupos de expertos y las poblaciones afectadas por las distintas políticas públicas, por eso mismo la propia creación de la Agencia no puede estar dada en un marco ajeno a la discusión y el debate público.

5- EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL Y SALUD (SECCIÓN VIII DE LA LUC)

• **Sobre políticas sociales y funcionamiento del MIDES (Capítulo I)**

El MIDES pierde todas las potestades de coordinación e intermediación interinstitucional que podía tener en el articulado original de competencias que le daba la ley de creación del mismo (Nº 17.866) y todas las modificaciones posteriores.

El artículo 408 modifica las competencias del MIDES establecidas en el artículo 9 de la Ley Nº 17.866 (creación MIDES), de 21 de marzo de 2005, en la redacción dada por el artículo 19 de la Ley Nº 19.353 (creación del sistema nacional integrado de cuidados), de 27 de noviembre de 2015, y artículo 221 de la Ley Nº 19.670 (rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal), de 15 de octubre de 2018.

En sus literales se hace hincapié en la “contraprestación” de los programas de transferencias directas, algo que no estaba presente en la redacción original de los cometidos ministeriales (inciso g).

Se modificó de la versión LUC original en los cometidos del MIDES la redacción del inciso E separando lo que en la versión anterior era un binomio mujer y familia. De todas maneras cabe señalar que incluir “mujer” en un listado de sectores poblacionales da cuenta que aún no se tiene dimensión de lo estructural de la dimensión de la desigualdad de género. Eliminando a su vez como un sector a atender al de la diversidad sexual y de las identidades de género no binarias.

La nueva redacción del inciso sería: “E) En ejercicio de sus potestades de coordinación: supervisar y evaluar las políticas y planes en las áreas de primera infancia, niñez, juventud, mujer, familia, personas mayores, personas en situación de discapacidad y otros programas vinculados al desarrollo social de la población.”

Además el literal M dice: “Velar por el cumplimiento de las disposiciones que aseguran la libertad en cuanto a orientación sexual y de unión matrimonial, como así también la no discriminación por motivos raciales, étnicos o religiosos.”

Se pierden así conceptos como diversidad sexual, identidad de género y afrodescendencia y se desconocen discusiones saldadas democráticamente por el pueblo uruguayo.

Otra de las competencias eliminada en el artículo 9 de la Ley N° 17.866(creación MIDES) es: “LL) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social”, limitándose así otra vía de participación de la sociedad civil organizada en la construcción de políticas públicas.

Se eliminó todo el articulado referido al INMUJERES que aparecía en el anteproyecto original. Ni se lo menciona por lo tanto es de suponer que no se modificarían sus competencias ni estructura aunque tampoco da cuenta de cuál será la prioridad del gobierno en lo que refiere a la igualdad de oportunidades y derechos entre los géneros al no hacer mención de cuál será el valor y alcance que tendrá este instituto y las políticas a su cargo.

El artículo 409 modifica las competencias del Instituto Nacional de la Juventud, estableciendo los siguientes: “A) Diseñar y proponer políticas referidas a la mejora de la calidad de vida de los jóvenes, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Social elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social. B) Generar y proponer los acuerdos y convenios necesarios en materia de educación, formación e inserción laboral, actividades deportivas y de recreación, que favorezcan el desarrollo personal y la igualdad de oportunidades. C) Conformar un observatorio que permita identificar situaciones de inequidad, cambios en los intereses y motivaciones de los jóvenes, conforme a criterios etarios, sociales y regionales, con la finalidad de predecir escenarios y adoptar decisiones en forma eficaz y oportuna. D) Desarrollar una red de alcance nacional aplicando las tecnologías de la información, orientada a construir vínculos comunitarios, estimular las conductas positivas y saludables, la integración social y la mejora de la convivencia y del relacionamiento intergeneracional de los jóvenes.”

Y mantiene “la creación del cargo de director con carácter de particular confianza y cuya retribución será la establecida en el literal g) del artículo 9 de la Ley N° 15.809 (presupuesto nacional de sueldos, gastos e inversiones), de 8 de abril de 1986.” Lo que resulta muy llamativo es que se disponga por ley actividades o acciones concretas u operativas como los literales C y D, que no resulta razonable.

Como otro ejemplo de la inconsistencia de la LUC, el artículo siguiente, el 410, salta a determinar la integración de un consejo asesor pero del adulto mayor mientras que el artículo 412 está dedicado al INAU para modificar el artículo 2 de la ley N° 15.977 (creación del INAU) que decía: "Artículo 2º.- El Instituto Nacional del Menor tendrá los siguientes cometidos, además de los expresamente asignados por otras leyes: A) Asistir y proteger a los menores moral o materialmente abandonados, desde su concepción hasta la mayoría de edad; B) Realizar todas aquellas actividades que tengan por finalidad prevenir el abandono material o moral y la conducta antisocial de los menores; C) Contribuir, conjuntamente con otros organismos especializados, a la protección de los menores minusválidos, aun cuando no se hallaren en situación de abandono; D) Cooperar con los padres, tutores y educadores para procurar el mejoramiento material, intelectual y moral de los menores; E) Controlar las condiciones de trabajo de los menores, sin desmedro de las competencias del Poder Ejecutivo; F) Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los menores infractores; G) Apoyar la acción de las instituciones privadas sin fines de lucro y con personería jurídica que persigan similares objetivos."

Y le agrega competencias: "H) Garantizar plenamente el ejercicio de los derechos de las adolescentes embarazadas, niños y niñas menores de 6 (seis) años, desarrollando y coordinando las políticas públicas en la materia y asegurando el cumplimiento de las acciones y planes de trabajo establecidos. I) Asignar a una única entidad estatal la responsabilidad de cumplimiento de los objetivos y resultados definidos para los programas comprendidos en el literal anterior, los que formarán parte sustancial, prioritaria y detallada del Plan Estratégico del Instituto."

No existen razones para que las adolescentes embarazadas estén bajo la supervisión del INAU y menos poniéndolas en igual condición que niños y niñas menores de 6 años. Ni tampoco tiene potestad el MIDES para coordinar las políticas que atiendan el embarazo en adolescentes, en general. En todo caso podría tener potestad en atender la situación de adolescentes privadas de libertad o institucionalizadas que queden embarazadas.

Respecto al artículo 415 sobre atención a personas con discapacidad, el análisis del PIT-CNT destaca que: "En lo que respecta al tema de la discapacidad, preocupa la conformación que se le da a la "Comisión Especial para la Discapacidad" que se propone crear. (...) No queda tampoco claro qué sucede con la Comisión Honoraria de la Discapacidad actual, además de que vemos que en las recomendaciones que haría la comisión especial no aparece lo laboral. Algunas expresiones de la LUC (y algunas ausencias como la del tema de los cuidados) nos hacen pensar con preocupación que se puede estar retrocediendo a un paradigma de carácter religioso, con la familia tradicional y patriarcal como eje y con las personas discapacitadas como sujeto de caridad y no de derechos."

- **Sobre régimen de adopciones (Capítulo II)**

Apoyamos este análisis del PIT-CNT: “En el capítulo referido a las adopciones, se perciben cambios para ir en el sentido de acelerar estos procesos (sin que resulte claro que serían efectivos) y como elemento a destacar, se pasaría a prescindir del dictamen del Ministerio Público (una garantía) cuando el juez se aparta de la selección de la familia que realiza el INAU. Es necesario tener en cuenta además que (más allá de que la intención de mejorar el proceso de adopción de niños pueda ser obviamente compatible) históricamente las propuestas de acelerar los procesos de adopción han sido planteadas por sectores contrarios al aborto legal, colocando conceptualmente la adopción como solución a los embarazos no deseados y al tema de la baja natalidad que tiene nuestro país. Visión que soslaya lo traumático que es para una mujer llevar adelante un embarazo no deseado, para luego dar al niño en adopción.”

- **Sobre la agencia de evaluación y control de medicamentos de tecnologías sanitarias (Capítulo III)**

El artículo 424 crea la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias “como persona jurídica de derecho público no estatal, la que tendrá su domicilio en la capital de la República y se vinculará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública.” Este tipo de comité de expertos que asesoran en políticas públicas es algo muy difícil de entender en la estructura del Estado y en los mecanismos que controlen sus decisiones. El artículo 42 define la constitución de su órgano ejecutivo: “La Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias será dirigida por un órgano ejecutivo con integración de tres a cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo. Habrá un órgano asesor integrado por instituciones con competencia en la materia, cuyos representantes también serán designados por el Poder Ejecutivo. A estos efectos, se consideran instituciones con competencia en la materia, las siguientes entidades: a) Junta Nacional de Salud del Ministerio de Salud Pública. b) Fondo Nacional de Recursos. c) Escuela de Graduados de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. d) Facultad de Química de la Universidad de la República. e) Instituto Pasteur de Montevideo”. Esta agencia y su órgano ejecutivo sustituyen o superponen competencias del Ministerio de Salud y del Fondo Nacional de Recursos. Se le asigna una organización e infraestructura importante pero resulta que no tiene carácter vinculante.

Tampoco se entiende el alcance, la importancia y los costos que significarán la creación y funcionamiento de dicha Agencia según lo que establece el artículo 430: “Artículo 430. (De los estudios y dictámenes). Las publicaciones, informes y dictámenes elaborados por la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias no tendrán efecto vinculante para el Ministerio de Salud Pública, ni para el Fondo Nacional de Recursos ni para los prestadores de servicios de salud, sean integrales o parciales”

El artículo 432 deroga el artículo 10 de la ley N° 16.343 sobre institutos de medicina altamente especializada, que creaba la Comisión Técnica asesora del Ministerio de Salud Pública: Artículo 10.- Créase la Comisión Técnica Asesora sobre Medicina Altamente Especializada, que funcionará en la órbita del Ministerio de Salud Pública.

Esta Comisión estará integrada por un representante del Ministerio de Salud Pública, un representante de la Facultad de Medicina y un tercer miembro que será designado por la Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos, a propuesta del cuerpo médico nacional, en la forma que determine la reglamentación. Esta deberá tener en cuenta la representatividad que invista dicha designación.

Será cometido de esta Comisión Técnica asesorar al Ministerio de Salud Pública y a la Comisión Honoraria Administradora del Fondo Nacional de Recursos en los aspectos técnico - asistenciales de su incumbencia. Tal asesoramiento será preceptivo en los siguientes casos: a) introducción y desarrollo de nuevas técnicas y tecnología de alto costo y complejidad a cargo del Fondo Nacional de Recursos. b) Evaluación de la calidad de las acciones de atención médica que se realicen en los institutos de medicina altamente especializada. La Comisión Técnica Asesora recabará las opiniones que estime necesarias o convenientes para el cumplimiento de sus cometidos. Sin perjuicio del carácter preceptivo de su dictamen, éste no tendrá la condición de vinculante, debiendo la Comisión Honoraria Administradora resolver esos temas en forma fundada.

La orientación de estos comités de expertos designados directamente por el Ejecutivo tanto aquí como para otras áreas del Estado no parece ser la de asesorar al Ministerio sobre el área de su competencia sino que actuaría en paralelo y bajo el vínculo directo de Presidencia de la República, generando superposición de tareas, potenciales ineficiencias en el funcionamiento y conflictos de jerarquía.

6- EN MATERIA DE LIBRE CIRCULACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL (SECCIÓN XI DE LA LUC)

Toda esta sección apunta a criminalizar la movilización social, no teniendo otro motivo de ser, al habilitar la desarticulación de movilizaciones bajo el supuesto de la “defensa” del derecho a la libre circulación. Los artículos 492, 493 y 494 lo ilustran muy claramente.”

Artículo 492. Declárase ilegítimos los piquetes realizados en espacios públicos o privados que afecten la libre circulación de personas, bienes o servicios.

Artículo 493. Facúltase al uso de la fuerza pública para disolver los piquetes a los que refiere el artículo anterior. El Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados cuyo tránsito se pretenda obstaculizar o interrumpir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza. Para tal fin dicha Secretaría de Estado podrá requerir en forma directa el auxilio de otros organismos públicos, así como coordinar, en tal caso, la actividad tendiente a dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior.

Artículo 494. La intervención de la autoridad competente se efectuará a fin de garantizar el derecho a la libre circulación, el orden público y la tranquilidad. En caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público.”

7-OBSERVACIONES DE MYSU SOBRE LA LUC

Cuando se termina de leer se reafirma la opinión inicial. Este es un proyecto omnibus, incoherente en su formulación, sin fundamentación ni razones que sustenten las múltiples reformas, sustitución de artículos y derogación de otros en códigos, leyes y decretos. Es una tarea imposible el controlar la armonización de los cambios propuestos con la coherencia, el espíritu y propósito de los textos modificados. También los cambios en la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado son importantes y tienden a crear mecanismos de “expertos” con funciones que sustituyen o solapan al de los organismos del Estado. Resulta alarmante en particular que muchos de estos comités propuestos operen por fuera y sin vínculo claro con los organismos del Estado, generando una difusión de las responsabilidades y poca claridad en el manejo de recursos.

También los cambios van en detrimento de la participación de sindicatos, gremios, organizaciones sociales y representantes de las poblaciones/sectores directamente implicados en la construcción de propuestas de país. Las modificaciones y cambios no tienen fundamentación que permita valorar el motivo del cambio propuesto ni evidencias que lo sustenten.

Imposible dar un tratamiento serio y responsable en el debate parlamentario a este articulado del proyecto de ley y menos aún asegurar que pueda haber una participación ciudadana acorde a la envergadura de las áreas abordadas y modificaciones que pretenden hacerse.

Claramente se abusa de un mecanismo constitucional, como es la urgente consideración, para imponer un proyecto de país sin la debida discusión democrática que debería tener.

Leyendo el detalle al que se llega en algunos artículos y la atención que se le da a la seguridad y la educación no deja de sorprender y de preocupar la falta de alcance de las propuestas sobre las políticas de salud. Lo único que importa en salud es todo lo relativo a los tratamientos de alto costo y la tecnologización de la medicina. No existen menciones ni propuestas para la mejora y profundización del Sistema Nacional Integrado de Salud, ni de cómo mejorar la universalidad, calidad e integralidad de la atención. Da la sensación que la opción es la alta especialidad y no el énfasis del primer nivel ni el cometido de una salud basada en la promoción y la prevención. Le quitaron toda la parte de telemedicina que ya lograron con la ley aprobada. Ningún artículo del proyecto menciona mejoras a los problemas que denunciaron durante el periodo pasado cuestionando el funcionamiento de ASSE y del MSP. Realmente en el campo de la salud, preocupa mucho lo que la LUC NO dice, algo que podría leerse como una señal de que el derecho a la salud no será una de las prioridades de este periodo de gobierno.

En ningún momento se hace mención a los desafíos en Derechos Humanos, menos aún en lo relativo a los Derechos Sexuales y Reproductivos. La educación en sexualidad no tiene una sola mención ni tampoco existen propuestas tendientes a reducir las brechas de desigualdad e inequidad. De la población de la diversidad sexual parece que sólo le van a respetar el matrimonio, y el embarazo en adolescentes sólo aparece mencionado en el caso de las adolescentes embarazadas como una de las poblaciones a atender desde el INAU.

Los desafíos y dilemas de mayor debate en el siglo XXI como los vinculados a población y desarrollo, desigualdades, inequidades, medio ambiente, desarrollo sustentable, bono demográfico, bono de género, envejecimiento, migración, sustentabilidad, corrupción, militarismo y desdemocratización (por citar algunos) no son de recibo ni preocupación para el gobierno.

La sensación es de profunda intranquilidad por el contenido y cometidos de la LUC, por las condiciones de su tratamiento parlamentario y por la imposibilidad o dificultad que le genera a la ciudadanía organizada poder movilizarse en tiempos de la pandemia del coronavirus para intentar incidir en el contenido final de la ley que se apruebe.

mYSU MUJER Y SALUD
EN URUGUAY

Salto 1267 – CP 11200 Montevideo – Uruguay
Telefax: 058 24103981/ 24104619
Email: mysu@mysu.org.uy
www.mysu.org.uy

 Mujer y Salud en Uruguay
 @mujerysaludenuruguay
 @mujerysaluduru