



Monitoreo y control ciudadano.

Una mirada al PIODNA desde la perspectiva de género y derechos.

Dra. Karina Batthyány FCS- UDELAR
Arq. Graciela Dede

CON EL APOYO DE



La presente publicación es un informe realizado por la Dra. Karina Batthyány y la Arq. Graciela Dede a solicitud de CNSmujeres con el apoyo de ONU Mujeres, Entidad para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Monitoreo y control ciudadano. Una mirada al PIODNA desde la perspectiva de género y derechos. 1ª Edición digital. Montevideo: CNSmujeres por democracia equidad y ciudadanía Uruguay ,2012. Se autoriza la reproducción parcial de los textos a condición que se cite la fuente.

Los textos incluidos en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y las traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, sus reproducciones o sus traducciones con fines comerciales.

® CNS Mujeres por democracia, equidad y ciudadanía

® UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas

® ONU Mujeres, para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
Marzo, 2012

PRESENTACIÓN.....	
PRÓLOGO.....	
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ¿POR QUÉ ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	10
III. MONITOREO Y CONTROL CIUDADANO.....	12
IV. LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO Y EL PRIMER PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS.....	14
V. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....	18
V. 1 Fase cuantitativa.....	18
V.2 Fase cualitativa.....	19
VI.1 Trabajo remunerado y no remunerado e inclusión social.....	20
VI.2 Salud, derechos sexuales y reproductivos.....	30
VI.3 Violencia hacia las mujeres.....	33
VI.4 Participación social y política.....	41
VII. ESTUDIOS DE CASO A NIVEL LOCAL.....	47
VII. 1 Políticas nacionales y su aplicación local, y políticas locales según la región.....	47
VII. 2 Criterios metodológicos.....	48
VII.3 Análisis de los casos estudiados.....	50
VII.4 Salto.....	51
VII.5 Maldonado.....	59
VIII. CONCLUSIONES.....	65
ANEXO 1.....	73
ANEXO 2.....	78

El avance de las mujeres y el logro de la igualdad entre hombres y mujeres son una cuestión de derechos humanos y una condición para la justicia social, y no deben encararse aisladamente como un problema de la mujer.

Únicamente después de alcanzados esos objetivos se podrá instaurar una sociedad viable, justa y desarrollada.

Plataforma Beijing 95

Presentación

En el año 2011 culminó la aplicación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) impulsado desde el Instituto Nacional de las Mujeres como política de gobierno.

En este contexto, desde CNSmujeres consideramos oportuno monitorear la aplicación de las líneas más relevantes del PIODNA en los niveles departamentales y locales. El objetivo fue identificar los avances y las dificultades de esta herramienta para el adelanto de las políticas de género. Asimismo, con este monitoreo, CNSmujeres da continuidad a la tarea iniciada hace tres años con la serie de publicaciones “Monitoreo 2008. Transversalización de la equidad de género en las políticas públicas”.

El seguimiento y el control ciudadano son parte constitutivas de nuestra organización, están en nuestro ADN desde nuestros orígenes y así lo señala nuestro nombre: Comisión Nacional de Seguimiento. Con la información recabada en estos informes se realizan ante cada período electoral nuestra tradicional “Agenda de las Mujeres”, siendo la del año 2009 la tercera en nuestra historia.

En este informe se presentan los resultados del monitoreo realizado durante el año 2011 que abarca dos fases. La primera fase tuvo un carácter cuantitativo a nivel nacional y la segunda, de corte cualitativo a nivel local. El trabajo realizado durante la segunda fase contribuyó a fortalecer las capacidades de monitoreo y control ciudadano de las más de 50 organizaciones de mujeres que comprenden nuestra organización y que están presentes en la mayoría de los departamentos del país.

El equipo técnico del monitoreo estuvo a cargo de la Dra., en Sociología Karina Batthyány y la Arq. Graciela Dede. También participaron en la definición, implementación y análisis de resultados la coordinación general de CNSmujeres y las organizaciones de los departamentos de Salto (El Espacio, Mujeres como vos, Vivir: Afrontar la Violencia Doméstica) y Maldonado (Accionar de Mujeres Guyunusa), lugares donde se aplicó a nivel local.

Esperamos que este trabajo contribuya a generar insumos para seguir avanzando en el fortalecimiento de la articulación y la capacidad de incidencia de las organizaciones de mujeres para el control ciudadano de las políticas públicas.

Los contenidos aquí presentados están a disposición de todas las personas e instituciones comprometidas con la equidad de género. La realidad para cambiarla hay que conocerla. Será un gusto que esta información sea utilizada en la tarea cotidiana de construcción de igualdad. Contar con datos objetivos para robustecer los argumentos, ha sido una estrategia concertada por los movimientos de mujeres en la región y en todo el mundo. Muchos avances hoy celebrados se deben a esto.

En el reconocimiento del valor de este documento, desde CNSmujeres queremos expresar nuestro agradecimiento a todas las personas que lo hicieron posible.

A los y las actoras políticas e institucionales que ofrecieron su tiempo y disposición para este informe, al equipo técnico, y a la Coordinación General de CNSmujeres: Alba Aguilar, Mary Arias, Vicenta Camusso, Beatriz Collazo, Jenny Escobar, Anny Falletti, Paula Fernandez, Ana Gonzalez, Silvana Ruggieri, Ana Sánchez, Milka Sorribas, Cristina Tonazza, y a los grupos miembros de CNSmujeres de Maldonado y Salto por su contribución y compromiso.

También queremos destacar el constante y sostenido apoyo que desde CNSmujeres encontramos del Sistema de Naciones Unidas en el Uruguay, en particular del UNFPA, Fondo de Población de Naciones Unidas y de ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). Ambas agencias son aliadas fundamentales en los países para darle seguimiento a las agendas de Cairo y Beijing.

CNSmujeres, por democracia, equidad y ciudadanía.
Montevideo, marzo 2012

PRÓLOGO

La aprobación en el 2007 del Primer Plan de Igualdad de oportunidades y Derechos significó un marco legal y una herramienta estratégica para la *transversalización* de género y de derechos en distintas áreas de las políticas públicas

Monitorear los avances, tensiones y obstáculos de la implementación del PIONA constituye un ejercicio de control ciudadano que enriquece la capacidad de análisis y de incidencia de las organizaciones de mujeres pero también contribuye al diálogo y a la búsqueda de soluciones para revertir las insuficiencias que aún se plantean en estas políticas. Es evidente que en este último período en nuestro país, se han configurado cambios y avances en la implementación de programas, políticas y normativas que apuntan a la igualdad de género. Sin embargo, aún persisten importantes brechas económicas, políticas, sociales y culturales que reproducen y perpetúan la inequidad en el ejercicio de derechos entre hombres y mujeres.

El presente informe consigna cómo se ha podido avanzar, tomando al PIONA como punto de partida, en cuatro áreas: 1) trabajo remunerado y no remunerado e inclusión social; 2) salud, derechos sexuales y reproductivos; 3) violencia hacia las mujeres y 4) participación política.

En el campo del trabajo se registra cómo las mujeres hemos ingresado masivamente al mercado laboral y que eso ha redundado positivamente en la autonomía económica de las mujeres. También se revela la disparidad persistente entre las tasas de empleo femenina y masculina, la desigualdad salarial entre varones y mujeres y la segregación ocupacional de las mujeres en el mercado laboral son algunos de los obstáculos a la hora de avanzar hacia la igualdad de género en el ámbito laboral.

Hace visible como el trabajo invisible de las mujeres en la órbita de los cuidados familiares constituye una carga pesada y compromete seriamente su desarrollo personal, profesional y su capacidad de participación en todos los ámbitos del quehacer público y privado. El actual proceso de discusión y formulación del Sistema Nacional de Cuidados constituye un avance en este plano en la medida en que se consolide como una política pública universal con enfoque de género y derechos humanos, con servicios integrales y de cobertura nacional, con recursos humanos profesionalizados y recursos financieros genuinos que garanticen su implementación y sustentabilidad.

En materia de salud y derechos sexuales y reproductivos si bien se han configurado avances importantes como la universalización del acceso a los métodos anticonceptivos, la elaboración de normativas sanitarias y guías y clínicas en distintas áreas de la salud, entre otros. Las barreras culturales, las dificultades de acceso a algunos servicios, así como el actual marco legal con relación al aborto constituyen un enorme pendiente en la medida que conspira contra la implementación de servicios de salud sexual y reproductiva integrales con cobertura nacional y acceso al aborto legal. De este modo se continúa colocando a las mujeres que deciden abortar en el circuito de la ilegalidad, clandestinidad y estigmatización social.

Los avances en materia de violencia doméstica continúan siendo muy moderados. No se han logrado instalar en todos los departamentos del país servicios de atención a mujeres en situación de violencia intrafamiliar. Esta falta de alcance nacional deja a un importante sector de la población femenina sin posibilidades de acceder a estos recursos. El acceso a la justicia y los prejuicios de género de gran parte de los operadores jurídicos son otras de las barreras a las que se deben enfrentar las mujeres al transitar situaciones de violencia doméstica. Asimismo, desde la sociedad civil creemos que es necesario revisar el marco legal para arribar a una ley de segunda generación que aborde la violencia de género de forma integral y que incluya la figura del *feminicidio*.

Finalmente, en el área de la participación política la aprobación de la Ley 18.476 es un tímido avance en una región donde el tema de la paridad comienza lentamente a incorporarse en el debate público. La resistencia a abrir espacios y a los cambios en las prácticas políticas es un escollo para revertir la masculinizada cultura del poder.

Dar cuenta de este proceso de claros y oscuros constituye uno de los cometidos de este trabajo. Asimismo, buscamos hacer foco en los procesos locales y señalar cómo las políticas ganan cuerpo en los territorios e impulsar que se incorpore la mirada de las mujeres organizadas como una nueva dimensión de análisis desde las agencias gubernamentales así como desde los gobiernos locales, los partidos políticos, los actores sociales, sindicales, económicos.

Esto es de particular importancia en los escenarios locales. En los últimos años se han producido cambios significativos en la arquitectura del poder a partir del proceso de descentralización que se inició con la aprobación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana y la instalación del tercer nivel de gobierno en el país.

El posicionamiento de las mujeres organizadas prácticamente estuvo ausente o fue marginal en todo el proceso de análisis y de debate sobre la descentralización, siguiendo una dinámica que no es ajena a lo transitado en la mayoría de los países de América Latina.

La participación de las mujeres en la esfera pública local responde a una relación paradójica de inclusión/exclusión. Si bien las voces y las agendas de las mujeres comienzan a incluirse y adquirir mayor presencia y visibilidad, por otro lado falta un auténtico reconocimiento de las contribuciones de las mujeres en esta esfera y mucho menos un protagonismo de las mujeres como ciudadanas titulares de derechos políticos.

Si bien la municipalidad constituye la instancia de gobierno y representación política más cercana a la ciudadanía, esta característica no ha facilitado el acceso de las mujeres a este nivel de gobierno. No existe una correlación positiva entre mayor cercanía de gobierno y mayor participación política formal de las mujeres. Tampoco los gobiernos locales por sí solos garantizan la inclusión de la perspectiva de género en las políticas y programas. De todos modos es importante consignar que se vienen produciendo cambios y avances que demuestran que estos son procesos emergentes, novedosos. Procesos que están plagados de tensiones entre la oportunidad de instaurar prácticas nuevas y la persistencia de las formas más tradicionales de hacer política.

Los espacios locales son por lo tanto espejos de las oportunidades y de las limitaciones pero fundamentalmente de los desafíos que implica avanzar hacia el desarrollo humano con equidad de género.

En este marco de descentralización han surgido nuevos espacios de consulta ciudadana (audiencias públicas, mecanismos de consulta y distintos niveles de diálogo con los consejos municipales, entre otros), fortalecer, calificar y ampliar la participación de las mujeres en estos ámbitos de decisión ciudadana, para que logren incidir activamente e incorporar la agenda de género desde lo local, es imprescindible para democratizar estas prácticas.

Las acciones realizadas por los grupos de Maldonado y Salto son un ejercicio de control ciudadano, no exhaustivo pero si representativo del estado de situación de la implementación del PIODNA en los niveles locales y son también un instrumento de empoderamiento de los grupos en su capacidad de monitoreo y seguimiento de las políticas públicas de género.

Junto a las compañeras de Accionar de Mujeres Guyunusa de Maldonado y las compañeras del El Espacio, Mujeres como Vos y Vivir: afrontar la Violencia Doméstica de Salto, se pudo conocer de qué modo las políticas de género en el marco de los ejes definidos, impactan en el territorio y consecuentemente en la vida de las mujeres. Relevar el grado de conocimiento y de compromiso de los responsables de la implementación del PIODNA en estos niveles, registrar la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del mismo, o constatar la falta del ejercicio de rendición de cuentas de los presupuestos asignados a estas políticas ante la población, son algunos de los datos que entendemos claves a la hora de comenzar a pensar que aspectos son necesarios reformular o ajustar para que estas políticas generen cambios palpables en la vida cotidiana de las mujeres.

Consideramos que valorar estas otras dimensiones de la implementación del PIODNA contribuirá a visualizar los desfases y sincronías en la aplicación de las políticas de género de alcance nacional y de su territorialización en los niveles locales y departamentales, incorporando una mirada más integral de las oportunidades, dificultades, potencialidades y desafíos que enmarcan estos procesos en los distintos escenarios.

Esperamos que este trabajo sea considerado como una contribución para mejorar la calidad de las políticas públicas de género realizada desde el movimiento de mujeres y feminista del país. Desde CNSmujeres tenemos la convicción que garantizar la participación de la sociedad civil organizada en la definición del quehacer público no sólo constituye una demanda de nuestra plataforma política sino que además ayuda a revertir el déficit democrático que históricamente ha restringido a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanas.

Coordinación General CNSmujeres

Marzo 2012

I. INTRODUCCIÓN

Las diferencias biológicas entre varones y mujeres se han convertido en causas que justifican desigualdades sociales traducidas en desventajas que afectan las oportunidades de las mujeres para interactuar en la sociedad. Esto ha significado padecer grados de subordinación política, económica, cultural, emocional-subjetiva que puedan revertirse en la medida que se entienda que esta es una fuente de desigualdad e injusticia que impacta de manera particular en las mujeres.

En Uruguay las mujeres han logrado grandes avances en la conquista de sus derechos ciudadanos, se han incorporado masivamente a la fuerza de trabajo y han abierto nuevos espacios de actuación en la sociedad. Sin embargo, aún persisten importantes desigualdades que hacen de las mujeres el grupo más numeroso que sufre discriminación.

Los datos demográficos de nuestro país muestran, de acuerdo a los datos preliminares del Censo 2011¹, que del total de la población (3.251.526) el 52% son mujeres: 1.690.290 frente a 1.561.236 varones que representan un 48%. Aún no se han alcanzado las condiciones para que todas las mujeres sin importar su condición, puedan ejercer plenamente sus derechos y participar, con las mismas oportunidades que los varones, en todas las esferas de la vida del país.

¹ www.ine.gub.uy consultada el 02.02.2012

II. ¿POR QUÉ ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Los procesos de modernización de la gestión estatal y en particular de las políticas públicas se muestran como un terreno privilegiado para develar las relaciones que el Estado establece con los distintos actores sociales, políticos y económicos, en el marco de sociedades cada vez más complejas y diversificadas y, por ello, se constituye en un buen indicador del grado de democratización y modernización alcanzados.

Recordemos que las políticas públicas son el resultado del “conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas”², por lo que no pueden ser consideradas como simples actos administrativos del poder central sino como productos sociales procedentes de un contexto cultural y económico determinado, insertos en una estructura de poder y en un proyecto político concreto.

Si bien los grupos y clases sociales pueden identificar los problemas que los aquejan y las posibles soluciones, ello no es suficiente para que sean considerados objeto de acción estatal. Se requiere de un extenso proceso, franqueado por las concepciones y valores dominantes sobre la temática en cuestión, marcado por las tensiones entre múltiples actores con prioridades diferentes y en el que interactúan los escenarios local, regional e internacional, incluyendo la actuación de los organismos internacionales y los instrumentos y mecanismos normativos y técnicos por ellos promovidos.

La incorporación de la igualdad de género a la agenda pública es un ejemplo paradigmático de estos procesos: es producto fundamentalmente del esfuerzo, la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos treinta años, del tipo y de la calidad del conocimiento que se ha producido sobre las relaciones de género. Sin embargo, se ha necesitado del marco de un creciente consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo para lograr estar presente con mayor énfasis, tanto en los programas de cooperación internacional como en las políticas nacionales.

Ni el Estado ni las políticas son neutrales sino reflejan y reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en la que están inmersas, incluyendo las percepciones acerca de lo femenino y lo masculino, la inclusión y abordaje de la igualdad de género han estado enmarcados y condicionados por la evolución de las tendencias globales y regionales respecto al paradigma de desarrollo económico y social, al papel y aporte femenino a dicho desarrollo, a los avances en materia de derechos de las mujeres, al propio concepto de género y, por supuesto, al proyecto político de cada país.

En tal sentido las políticas públicas son el resultado del conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión

² Guzmán V. - Salazar R. (1992) El Género en el debate de las políticas públicas. Ponencia presentada al II Congreso Nacional de Ciencia Política. IQUIQUE. Noviembre de 1992.

de las autoridades públicas por lo que no pueden ser consideradas como meros actos administrativos sino como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico.

La definición del alcance de lo que se entiende por formular e implementar políticas con perspectiva de género requiere al menos de una serie de elementos. En primer lugar, la política debe ser abordada tomando en cuenta las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y varones, al igual que sus diferentes realidades sociales y roles socialmente construidos. En segundo lugar, necesita poner en práctica un proceso permanente de evaluación de los efectos diferenciados sobre mujeres y varones que ejercen las políticas, programas y medidas legislativas. En tercer lugar, se requiere dimensionar adecuadamente y visualizar las diferentes condiciones y necesidades de mujeres y varones, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diferencial.

La incorporación de la perspectiva de género a la agenda pública es un ejemplo de este proceso: por un lado el desarrollo del movimiento de mujeres, por otro la producción de conocimiento de calidad, y en tercer lugar del consenso internacional en torno a la necesidad de una mayor equidad y sustentabilidad de los procesos de desarrollo que incorporen esta dimensión.

Los intereses de los distintos grupos sociales así como el tipo y definición de Estado, marcan diferencias con respecto al tipo de política que se persigue. Existe, por tanto, una interdependencia entre las políticas públicas y las relaciones de género imperantes así como la necesidad de incidir activamente en la definición de ambas dado que no es posible concebir unas sin las otras: el Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género al interior de la sociedad al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado.

Un logro indudable es que el tema de desigualdad de género haya ingresado en las agendas públicas e institucionales. Para dar este paso el tema tuvo que ser considerado como un tema de interés colectivo cuya solución beneficia al conjunto de la sociedad. El género ingresa como tema de políticas públicas incorporándose en la agenda. La incorporación del género en las políticas públicas coincide y favorece un momento de cambio importante en el funcionamiento del Estado y en las relaciones que establece el Estado con la sociedad.

III. MONITOREO Y CONTROL CIUDADANO

Uno de los ejes principales para ejercer el control ciudadano es la existencia de instancias para que la población involucrada participe en alguna etapa del programa o de las políticas, pues se entiende que de lo contrario no se accede a la información y a la capacidad de incidencia. En este sentido, las formas de participación son fundamentales a la hora de realizar cualquier monitoreo. En este caso partimos de la base que la participación es un derecho humano.

Tradicionalmente se concibe a la participación de manera más clásica como a través del sufragio o voto, del derecho de petición, del derecho a ejercer cargos públicos. Sin embargo, la participación puede profundizar la democracia para construir espacios que puedan dar voz y poder de decisión a los grupos excluidos. En este sentido, en los sistemas de género, la falta de participación en la toma de decisiones impacta especialmente los derechos de las mujeres.



La noción de derechos humanos se vincula directamente con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. La lucha histórica por los derechos humanos ha sido la de limitar el ejercicio del poder a los imperativos que emanan de la dignidad humana. La lucha de los derechos humanos esencialmente se refiere a la construcción de un consenso en referencia a los condicionamientos y límites al poder, especialmente al poder público.

Guía para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada. Proyecto J.



En sus bases, el ejercicio del control ciudadano se relaciona directamente con facilitar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; ejercer el derecho a la información para mejorar nuestro nivel de vida; ayudar a mejorar la calidad en los servicios públicos; combatir y denunciar la corrupción.

En lo que concierne a la práctica del monitoreo ciudadano, se puede realizar en forma individual, por ejemplo por parte de usuarios de los servicios públicos; o en forma organizada, por parte de grupos de ciudadanos preocupados por aspectos específicos de las políticas y programas y dispuestos a ser un puente de diálogo entre otros ciudadanos y las instituciones de gobierno.

Ver metodología desarrollada en profundidad en anexo 1.

IV. LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO Y EL PRIMER PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS

En Uruguay, acompañando el proceso internacional post Beijing, se crea en 1987 el Instituto Nacional de la Mujer que fue ubicado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

Los objetivos de este organismo, que se conformaba como comisión interministerial con participación de la sociedad civil, se basaban en la realización de un diagnóstico de la situación de la mujer en Uruguay, en la promoción de reformas legislativas y otro tipo de políticas de acción necesarias para lograr la efectiva participación de la mujer en la sociedad y en la toma de decisiones políticas.

Se le encomendó proponer las medidas necesarias para ejecutar las decisiones adoptadas por la Conferencia Mujer, Población y Desarrollo.

Como fuera analizado en otros estudios, «el Instituto original no fue pensado como ejecutor de políticas públicas, sino que se concibió como el órgano rector y coordinador de políticas de la mujer a implementar por otros organismos del Estado» (CNSmujeres, 2001: 7-8). Cabe mencionar que carecía de presupuesto propio y los cargos de sus integrantes eran honorarios (CNSmujeres, 2007).

Esta falta de presupuesto y de recursos humanos asignados generó, entre otras causas, el no cumplimiento de los objetivos propuestos para el Instituto.

En 1991 se crea un nuevo mecanismo de género, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Además del cambio en el nombre, se modifica su estructura interna, pasando a ser una dependencia de la Dirección General de Secretaría de ese Ministerio. Si bien se ampliaron sus cometidos, siendo designado rector y ejecutor (o de las políticas públicas de la mujer, la estructura del Instituto seguía sin cumplir las recomendaciones internacionales, debido a la falta de autonomía y jerarquía del cargo de dirección del organismo y a las carencias de recursos económicos y humanos que hacían inviable la concreción de sus objetivos (CNSmujeres, 2001; CNSmujeres, 2007).

En el 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que incorpora al antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer a su estructura. Se cambia su nombre al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y se definen sus nuevos cometidos:

- a) ejercer como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas;
- b) garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres integrando la igualdad de oportunidades y derechos a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales;
- c) promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional;

d) velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados ha dicho cumplimiento;

e) promover el acceso de las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, de manera de contribuir a erradicar la pobreza, fortaleciendo su capacidad productiva, mediante el acceso al empleo, el crédito, las tierras, la tecnología y la información;

f) garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.

Se le asigna al Inmujeres una partida presupuestal sustancialmente mayor a la considerada en períodos anteriores; su presupuesto se multiplicó por ocho si se le compara con el período de gobierno anterior. Su redefinición en términos de organismo rector de políticas de género le ha posicionado para recibir apoyos considerables de la cooperación internacional: aproximadamente el 40 % de su presupuesto (Bonina, 2007).

Tal como se reseña en el cuaderno No. 3 del Sistema de Información de género de Inmujeres: “En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”, a nivel de la Administración Central hay mecanismos institucionales en 11 de los 13 Ministerios (ver cuadro siguiente). Del relevamiento realizado por el Inmujeres en el 2011, integran estos mecanismos un total de 55 personas y son mayoritariamente mujeres quienes participan en estos espacios. En lo que respecta a la presencia de referentes de género en el territorio, actualmente Inmujeres cuenta con referentes a nivel departamental. Según la información disponible, en Artigas, Canelones - Costa de Oro, Colonia, Maldonado, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, y Tacuarembó el Instituto cuenta con referentes locales.³

También funcionan mecanismos de género en las empresas públicas, donde hay aproximadamente 160 personas que participan en diversos mecanismos institucionales de género como observatorios, comités de equidad, grupos referentes en acoso sexual y violencia doméstica, entre otros.

³ <http://www.inmujeres.gub.uy> consultada el 06-03-2012

Cuadro 24. Mecanismos de género en los ministerios y año de creación.

Ministerio	Fecha de creación del mecanismo	Nombre
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	17 de noviembre de 2011	Comisión Especializada de Género
Ministerio de Industria, Energía y Minería	16 de mayo de 2008	Comisión de Igualdad de Oportunidades y Derechos
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	29 de diciembre de 2008	Comisión de Igualdad de Género
Ministerio del Interior	11 de setiembre de 2006	Espacio Referencial de Género
Ministerio de Relaciones Exteriores	21 de setiembre de 2009	Espacio Referencial de Género
Ministerio de Turismo y Deporte	21 de abril de 2009	Comisión Especializada de Género
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	No cuentan con resolución de creación de mecanismo	
Ministerio de Desarrollo Social	30 de diciembre de 2008	Comisión Especializada de Género
Ministerio de Salud Pública	28 de enero de 2011	Mecanismo de Género
Ministerio de Economía y Finanzas	13 de julio de 2011	
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	11 de setiembre de 2006	Comisión de Género, Vivienda y Hábitat
Ministerio de Educación y Cultura	22 de junio de 2009	Comisión Especializada de Género
Ministerio de Defensa Nacional	No cuentan con resolución de creación de mecanismo	

Fuente: Departamento de Estrategias Transversales de Género-Inmujeres-mes.

La institucionalidad de un plan

Luego de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en marzo de 2005, se comenzó a trabajar hacia la implementación de una estrategia nacional para avanzar hacia el logro de la igualdad entre varones y mujeres. En 2006 se comprometió y acordó la construcción del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA).

El 6 de marzo del año 2007 el Parlamento Nacional aprobó la Ley 18.104 para la promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres que constituye un marco general que compromete al Estado a adoptar todas las medidas necesarias tendientes a asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género.

El PIODNA fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 15 de Mayo del 2007, a través del Decreto 184/007 que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres así como obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género.

En ese decreto se confiere al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. Asimismo, se crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, presidido por Inmujeres e integrado por un/a representante de cada Ministerio, uno/a de la Suprema Corte de Justicia, dos representantes del Consejo de Intendentes, uno/a de la Universidad de la República y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El PIODNA se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres, combatir toda forma de discriminación y promover la igualdad real y efectiva. Es una herramienta integral que hace posible la generación y modificación de políticas y por ende una de las maneras para que el Estado contribuya a la democratización de las relaciones sociales de género.

El PIODNA trabaja con una base jurídica donde reconoce los derechos consagrados en la Constitución de la República así como los lineamientos del derecho internacional de los derechos humanos (consagrados a través de los diferentes instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a saber: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer -Belem do Pará-; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional). Asimismo reconoce los compromisos de desarrollo de políticas públicas de igualdad que Uruguay ha asumido en las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer y Desarrollo (Beijing, 1995) y contra el Racismo y la Discriminación (Durban, 2001). Finalmente se alinea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio planteados por Naciones Unidas, que el Uruguay ha firmado, incluyen la igualdad de las mujeres como uno de sus objetivos y también es transversal a cada uno de los otros siete objetivos.

El Plan cuenta con una estructura que tiene como objetivo permear los planes y lineamientos estratégicos del gobierno a nivel nacional y se estructura en base a cinco dimensiones para las cuales propone acciones que se enmarcan en líneas estratégicas denominadas líneas estratégicas de igualdad (Lei). Todas las líneas estratégicas deben desarrollarse conforme a los enfoques de derechos y de género como ejes transversales que orientan el accionar del Plan. Se ha definido también que todas las instituciones que apliquen el Plan, deben contribuir a una adecuación de la administración pública a la igualdad de oportunidades. Teniendo en cuenta estos ejes, se desarrollarán acciones enmarcadas en líneas estratégicas denominadas líneas estratégicas transversales (Letra).

V. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Este informe presenta los resultados del monitoreo realizado en 2011 en torno a las principales áreas de inequidad de género en el país por medio de un diseño descriptivo de investigación, tomando como eje articulador y de monitoreo el PIODNA. Este monitoreo comprendió dos grandes fases, una primera de corte cuantitativa y una segunda de corte cualitativo.

V. 1 Fase cuantitativa

El relevamiento para identificar los ejes centrales del monitoreo cuantitativo a realizar en términos de avances y retrocesos de la equidad de género en el país, consistió principalmente en el análisis de:

- Informes Oficiales (Estatales, ONU, Relatores Especiales, ONGs, etc.)
- Datos de instituciones estatales
- Estudios académicos y de expertos independientes
- Estudios comparativos regionales
- Agenda de las Mujeres CNS (2009)

En función del relevamiento realizado se priorizaron cuatro ejes para el análisis, a saber:

- mercado laboral, trabajo e inclusión social
- salud, derechos sexuales y reproductivos
- violencia hacia las mujeres
- participación política

Para cada uno de estos ejes se realizó una detallada sistematización y análisis de la información disponible a diciembre de 2011 que se presenta en el capítulo siguiente en relación a las propuestas y ejes desarrollados en el PIODNA de forma tal de analizar los avances y retrocesos.

V.2 Fase cualitativa

El estudio contó con una segunda fase cualitativa para abordar los ejes de análisis planteados. Para esto se realizaron una serie de actividades para compartir experiencias de las diversas organizaciones dentro de la red y poder así fortalecer las capacidades de los grupos en el área del control ciudadano.

A través de talleres se discutieron los objetivos y procedimientos, y se establecieron los pasos necesarios para realizar el monitoreo de políticas, entendiendo al control ciudadano como una forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que las políticas se deben realizar, los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos.

El control ciudadano se centró en analizar la forma en que las instituciones del Estado están:

- promoviendo el contenido de los derechos de las mujeres;
- concientizando e implementando medidas de igualdad y no discriminación;
- estableciendo mecanismos de reclamo o denuncia;
- midiendo la manera progresiva en que mediante las políticas se garantizan los derechos;
- rindiendo cuentas y generando transparencia a través de las acciones que se implementan.⁴

En esta etapa el análisis se centró en el nivel local con el propósito de, por un lado, evaluar el conocimiento, impacto y resultados del PIONA en este nivel y, por otro lado, contribuir al fortalecimiento de la red de actores locales por medio de su participación en el ejercicio de monitoreo y control ciudadano.

⁴ Se entendió por rendir cuentas, la disponibilidad de información sobre planificación, implementación y evaluación de los programas; Formato y formas de acceso a la información; Inclusión de asignación y ejecución presupuestaria dentro de la información pública).

VI. RESULTADOS DEL MONITOREO CUANTITATIVO A NIVEL NACIONAL

VI.1 Trabajo remunerado y no remunerado e inclusión social

En Uruguay, la discriminación laboral por razones de sexo ha sido considerada por la legislación nacional a partir de la aprobación de la Ley N° 16.045 (1989), que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector de actividad.

Como se verá, a pesar de avances importantes en la materia, se está aún lejos de que la discriminación laboral por razones de sexo sea historia en nuestro país y la igualdad en este terreno es materia pendiente aun.

¿Qué propone el PIODNA?

Objetivos

- ✓ Generar mejores condiciones de acceso de las mujeres a empleos genuinos y de calidad.
- ✓ Desarrollar la capacidad emprendedora de las mujeres en el mundo productivo.
- ✓ Hacer visible el aporte de las mujeres, tanto rurales como urbanas, a la economía.

Líneas estratégicas de igualdad en la producción.

Lei 10: Desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares.

Lei 14: Desarrollo de medidas hacia mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social.

Lei 26: Desarrollo de medidas que amplíen y fortalezcan las políticas activas de empleo para las mujeres.

Lei 27: Aprobación e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo.

Lei 28: Desarrollo de medidas para erradicar el acoso sexual en el trabajo.

Lei 29: Desarrollo de medidas para disminuir efectivamente la segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo.

Lei 30: Desarrollo de medidas que favorezcan el pasaje del empleo informal a la formalidad.

Lei 31: Desarrollo de medidas que promuevan la igualdad de oportunidades en la producción familiar, urbana y rural.

En Uruguay se ha experimentado un incremento sostenido de la participación de mujeres en la actividad laboral, creciendo en términos relativos más que la actividad laboral de los varones. Evidencia de ello es el aumento en las tasas de actividad femenina que pasaron de 41,4% en el año 1986 a 53,7 en el 2010, mientras que para el mismo período la tasa de actividad masculina oscila entre 74% y 73%. Sin embargo, más allá de esta evolución positiva, persisten diferencias importantes con respecto a la tasa de actividad masculina.

Cuadro 1: Tasas de actividad por sexo (total país)

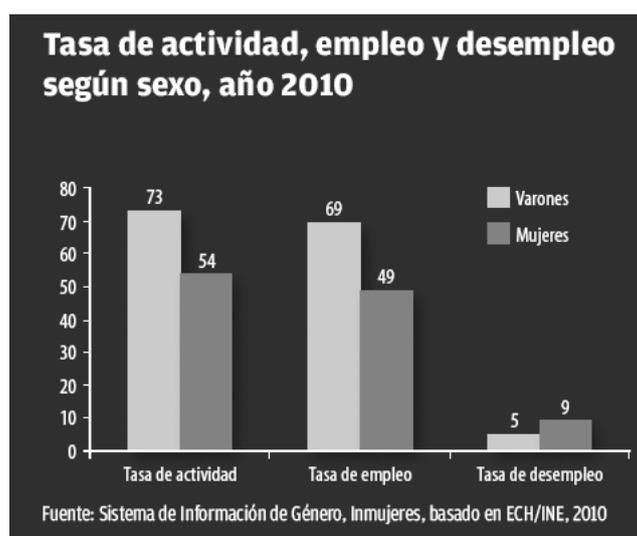
	2006			2010		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Total	50,9	72,3	60,8	53,7	72,9	62,7

Fuente: INE en base a ECH (www.ine.gub.uy)

Estos cambios son acompañados por el aumento positivo de los niveles de escolarización femenina, siendo especialmente relevante, para la integración de las mujeres al mercado de trabajo, la formación de mano de obra calificada a nivel terciario.

A pesar de ello las mujeres continúan enfrentándose a barreras en el acceso efectivo y permanencia dentro del mercado de trabajo, lo que no garantiza una situación de equidad con respecto a los varones. De acuerdo a la información disponible a nivel nacional, se identifican los siguientes como los puntos más críticos de inequidad en el mercado laboral.

En primer lugar la disparidad persistente entre las tasas de empleo⁵ femenina y masculina. En el último período del año 2010 la tasa de empleo femenina representa un 51,4%, ubicándose 19 puntos porcentuales por debajo de la tasa de empleo masculina. (INE; 2010) Si observamos, la evolución 2006-2009, encontramos que esta brecha se ubica siempre en el entorno de 20.



5 La tasa de empleo es el cociente entre la población ocupada y el total de la población de 14 años o más, indica el porcentaje de la población que ingresa en el mercado de trabajo remunerado.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El 14 de noviembre de 2008 el Comité presentó sus observaciones finales al informe presentado por el Estado Uruguayo en materia de avances para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres. El Comité planteó dentro de sus preocupaciones que pese al alto nivel educativo, las mujeres uruguayas siguen sujetas a tasas más elevadas de subempleo y desempleo, en particular en las zonas rurales, y que las mujeres estén segregadas en sectores laborales en los que predominan salarios bajos.

Además, recalcó la persistencia de una importante brecha salarial en el sector privado, y reiteró su recomendación que el Estado adopte medidas para eliminar la discriminación en el empleo y la segregación laboral.

Si bien congratuló a Uruguay por el establecimiento de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, el Comité lamentó el escaso conocimiento de la Convención y el Protocolo Facultativo en el Uruguay y la ausencia general de información sobre los recursos jurídicos existentes para la protección y el disfrute de los derechos de la mujer y el uso de esos recursos. A estos efectos, el Comité instó al Estado a promulgar una legislación apropiada para garantizar el principio de “igual remuneración por trabajo de igual valor”, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo d) del artículo 11 de la Convención.

Ver informe completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/28/PDF/N0860328.pdf?OpenElement>

Cuadro 2: Tasas de empleo por sexo y tramos de edad (total país)

Tramo edad	2006			2009		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
14 a 29	36,4	55,0	45,6	41,4	57,8	49,48
30 a 59	65,1	90,3	76,9	70,0	92,6	80,68
60 y más	12,6	28,7	19,3	16,5	34,2	23,81
Total	43,7	66,3	54,1	48,7	70,0	58,5

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a ECH 2006-2009 INE

En segundo lugar, la prevalencia de la tasa de desempleo⁶ femenina sobre la masculina a lo largo de las últimas décadas. En el año 2010 la tasa de desempleo de mujeres alcanza el 8,4%, mientras que el desempleo entre los varones representa el 4%. (INE; 2010). Si observamos la evolución 2006-2009, encontramos que la brecha es siempre próxima al 80%.

Cuadro 3: Tasas de desempleo por sexo y tramos de edad (total país)

Tramo edad	2006			2009		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
14 a 29	27,5	17,6	21,9	19,9	12,3	15,7
30 a 59	9,4	4,3	6,7	6,6	2,5	4,4
60 y más	6,9	5,4	6,0	3,2	2,9	3,0
Total	14,2	8,2	10,9	9,8	5,2	7,3

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a ECH 2006-2009 INE

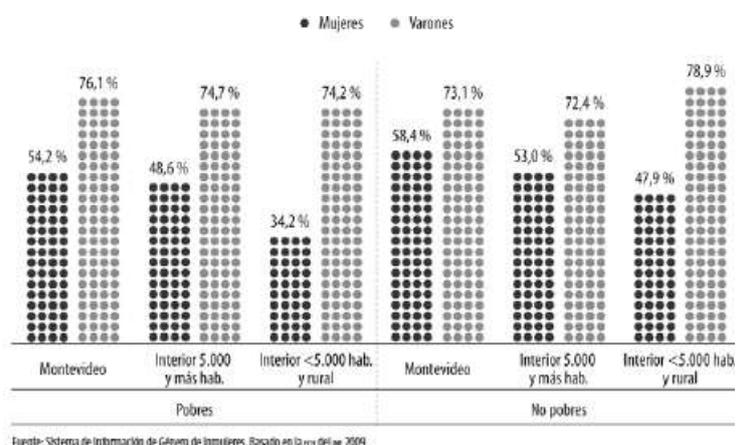
Tasa de desempleo por sexo y tramos de edad, año 2010			
	Varones	Mujeres	Total
14 a 21	18,9	31,5	23,7
22 a 29	7,0	13,1	9,9
30 a 59	2,3	5,7	3,9
60 y más	2,5	3,2	2,8
Total	5,0	9,0	6,8

Fuente: Sistema de Información de Género, Inmujeres, basado en ECH/INE, 2010

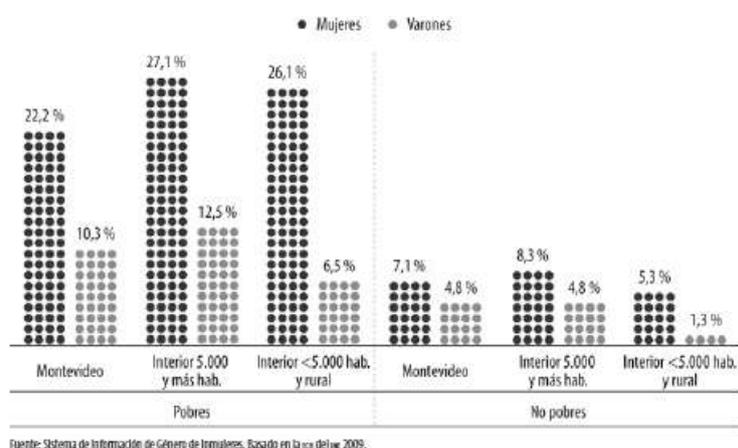
En tercer lugar, la información desagregada por área geográfica muestra que los niveles de actividad, empleo y desempleo según sexo son muy distintos en las localidades menores y zonas rurales respecto a Montevideo y las localidades mayores de 5.000 habitantes. La tasa de empleo total para localidades menores y zonas rurales es similar al promedio nacional, pero también se evidencian diferencias por género. La tasa de empleo de los varones es superior (77% respecto a 70% para el total del país) y la tasa de empleo de las mujeres es significativamente menor (42 % respecto a 48,7%) (INMUJERES 2010).

⁶ La brecha de género en el desempleo muestra la desigual proporción de mujeres y varones que están dispuestos a trabajar y no logran ingresar al mercado de trabajo.

Tasa de actividad según condición de pobreza por sexo y área geográfica, 2009



Tasa de desempleo según condición de pobreza por sexo y área geográfica, 2009



Mujeres de zonas rurales

Dentro de las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2008 se planteó la preocupación sobre la situación de las mujeres de las zonas rurales en Uruguay, las cuales se hallan sujetas a niveles más elevados de pobreza, sueldos más bajos, tasas de desempleo y subempleo y tasas de abandono escolar más elevadas que la población de las zonas urbanas.

El Comité solicitó al Estado que proporcione más información y datos sobre la situación de las mujeres de las zonas rurales en su próximo informe periódico. También recomendó especialmente al Estado que elabore políticas y programas integrales destinados a empoderar económicamente a las mujeres de las zonas rurales, facilitándoles el acceso a la capacitación, los recursos de producción y el capital, así como a los servicios de salud y la seguridad social.

Ver informe completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/28/PDF/N0860328.pdf?OpenElement>

En cuarto lugar, otro factor de inequidad lo constituye la prevalencia de la desigualdad salarial entre varones y mujeres. En el año 2009 la brecha de género en la remuneración⁷ es de 69,4. (INMUJERES 2010). Esto significa que las mujeres ganan 30,63% menos que los varones.

El cuadro siguiente nos permite observar esta realidad por departamentos del país, encontrándose que la brecha mayor se da para el año 2009 en Flores (58) y la menor en Treinta y Tres (71).

Cuadro 4: Proporción de ingreso entre varones y mujeres de la masa salarial en ocupación principal (total país y por departamento)

	2006	2007	2008	2009
Montevideo	70,0	70,6	69,2	71,0
Artigas	70,0	72,0	62,3	70,1
Canelones	64,9	65,8	66,7	63,2
Cerro Largo	66,5	67,9	64,2	64,4
Colonia	64,6	66,4	62,7	64,1
Durazno	68,6	71,8	76,6	69,9
Flores	63,6	55,5	61,4	57,4
Florida	66,4	68,0	60,2	66,2
Lavalleja	68,8	73,0	70,7	69,7
Maldonado	62,9	69,1	65,7	71,1
Paysandú	67,2	69,5	68,6	68,2
Rio Negro	67,8	62,2	63,2	58,7
Rivera	68,6	67,2	64,2	71,0
Rocha	71,4	68,4	71,7	74,9
Salto	65,0	56,6	65,8	62,1
San José	56,7	58,9	59,6	59,9
Soriano	60,6	64,9	62,1	63,4
Tacuarembó	72,0	72,8	67,2	67,9
Treinta y Tres	77,3	68,6	66,6	71,8
Total País	70,2	70,4	69,2	70,1

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a ECH 2006-2009 INE

A su vez, si observamos que la proporción de ingresos entre varones y mujeres por hora de trabajo, la misma asciende a 88,7 en 2009 para el total de país, nuevamente con importantes diferencias entre los Departamentos. Obsérvese a su vez que la brecha se ha ampliado en los últimos años.

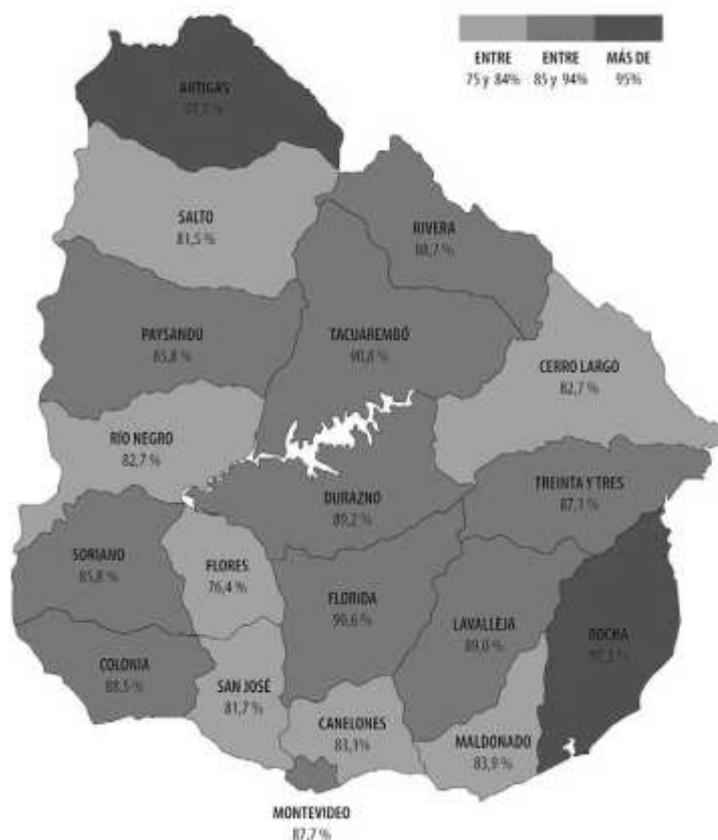
⁷ La brecha salarial, que mide las diferencias entre los ingresos de los varones y las mujeres, indica si es mayor que 100 "que las mujeres ganan más que los varones y, si es menor a 100, las mujeres ganan menos que los varones" (CIEDUR;2009:35)

Cuadro 5: Proporción de ingreso entre varones y mujeres por hora de trabajo en ocupación principal (total país y por departamento)

	2006	2007	2008	2009
Montevideo	88,5	89,8	86,8	87,7
Artigas	102,9	100,6	95,0	97,1
Canelones	89,6	91,8	86,1	83,3
Cerro Largo	93,0	91,0	89,7	82,7
Colonia	92,2	90,9	88,3	88,5
Durazno	94,8	98,6	98,3	89,2
Flores	86,5	86,9	88,7	76,4
Florida	91,3	95,7	83,7	90,6
Lavalleja	99,1	99,7	96,0	89,0
Maldonado	86,8	91,8	85,2	83,9
Paysandú	93,0	91,7	87,9	85,8
Rio Negro	90,8	88,7	81,1	77,8
Rivera	98,2	94,0	91,2	88,7
Rocha	101,1	94,3	91,6	97,3
Salto	86,0	79,6	83,9	81,5
San José	83,4	80,1	85,3	81,7
Soriano	95,6	98,4	88,6	85,8
Tacuarembó	100,7	96,7	89,0	90,8
Treinta y Tres	109,8	97,3	90,9	87,1
Total País	93,0	93,1	89,4	88,7

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a ECH 2006-2009 INE

Porcentaje de salario femenino por hora de trabajo respecto al masculino, por departamento, 2009



Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres. Basado en la ECH del INE 2009.

En quinto lugar, mencionaremos la persistencia de formas de segregación ocupacional que experimentan las mujeres dentro del mercado laboral. Esta segregación se expresa en dos planos: i. la desigual participación de mujeres y varones dentro de las estructuras jerárquicas (segregación vertical) fundamentalmente a partir de la exclusión de las mujeres de puestos de poder, toma de decisión y negociación; ii. Y el ingreso diferencial dentro de rubros de actividad o tipos de ocupaciones (segregación horizontal), que se evidencia a partir de la mayor concentración de mujeres en ocupaciones consideradas de menor valor o prestigio en términos relativos.

Las trabajadoras se concentran en tres ramas de actividad: en el servicio doméstico se ubica 18,5% de las mujeres, en comercio al por menor y mayor 17,7% y, en servicios sociales y de salud, 12,4% (OMT 2010). A su vez, las mujeres representan un porcentaje mayoritario de los trabajadores en las actividades de enseñanza (78,8%), servicios sociales y de salud (75,8%), y servicio doméstico en hogares privados (92,6%).

Las potenciales víctimas de la trata de personas

En seguimiento a una invitación del gobierno uruguayo, la Relatora Especial de la ONU sobre Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, la señora Joy Ngozi Ezeilo realizó una visita a Uruguay del 13 al 17 de Septiembre de 2010.

La Relatora señaló que la trata con fines de explotación laboral es un fenómeno no reconocido en el país. Algunas recomendaciones preliminares al gobierno de Uruguay incluyen que se debe fortalecer sus esfuerzos para atacar las causas estructurales que hacen a las víctimas potenciales más vulnerables a la trata de personas, tales como la exclusión social y la discriminación de los adolescentes, la deserción escolar y el trabajo de adolescentes en condiciones no reguladas y de explotación.

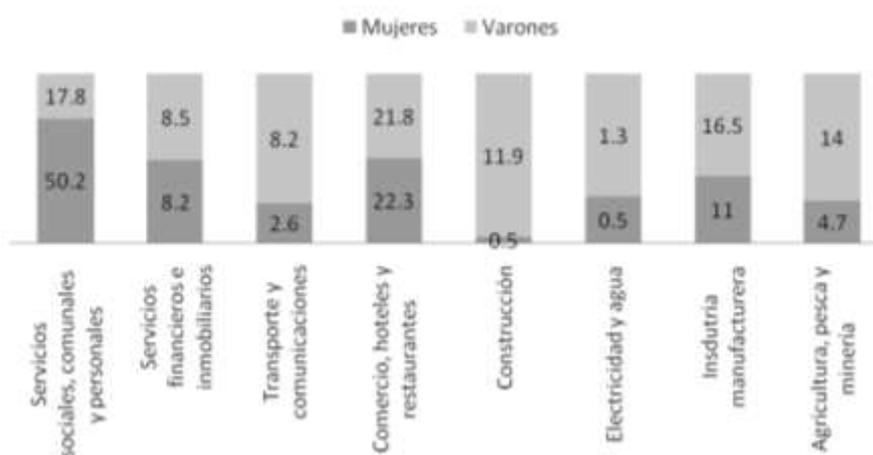
A este respecto la Relatora Especial celebró la existencia de la Ley 18.065 de 2006 sobre trabajo doméstico que establece los derechos y regula las condiciones de trabajo de las trabajadoras domésticas.

Cuadro 6: Distribución de la población ocupada según categoría de ocupación y sexo (%) 2009

Categorías de Ocupación	Varones	Mujeres
Asalariados Privados	56	57,1
Asalariados Públicos	12,8	15,6
Patrones	6,6	3,1
Cuenta propia con y sin local	23,5	21
Miembros del hogar no remunerados	0,8	2,8
Miembros de cooperativas de producción	0,2	0,2
Programas sociales de empleo	0,1	0,2
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009

Gráfico 1: Rama de ocupación según sexo (%) 2009



Fuente: Sistema de Información de Género INMUJERES; ECH 2009

Cuadro 7: Ranking de las 10 principales Ocupaciones en las cuales se ocupan las mujeres. Total País, 2008.

Ocupaciones	% sobre el total de ocupadas
1 Personal doméstico	12,9
2 Oficinistas	6,8
3 Vendedoras de tiendas y almacenes	6,2
4 Limpiadoras de oficinas, hoteles y otros	5,4
5 Dueña o gerenta de pequeña empresa	5,2
Empleadas de contabilidad y cálculo de	
6 costos	4,0
7 Niñeras	3,5
8 Acompañantes de enfermos	3,1
9 Adivinatoras, quirománticas y afines	3,0
10 Maestras	2,8

Fuente: Elaboración del OMT/DINAE en base a ECH 2008 – INE

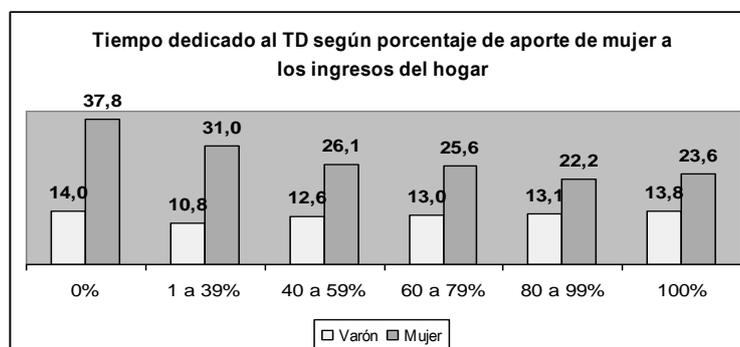
En sexto lugar, la presencia de menores en el hogar es uno de los aspectos que obstaculiza la integración de las mujeres al mercado de empleo. Si observamos la tasa de actividad de las mujeres de entre 14 y 49 años de edad, vemos que esta disminuye con la presencia de menores de 12 años en el hogar. Contrariamente, la tasa de actividad de los varones tiende a aumentar con la presencia de menores en el hogar. La brecha más grande entre uno y otro sexo ocurre en el grupo de personas que viven en hogares con 3 o más menores de 12 años. Allí la tasa de actividad femenina se ubica en 54,0%, casi 31 puntos porcentuales inferior a la tasa de actividad masculina (Batthyány, 2009)

Tasa de actividad personas entre 14 y 49 años según presencia de menores de 12 años en el hogar			
	Varones	Mujeres	Total
Ninguno	79,1	68,0	73,7
Uno	83,1	67,5	74,4
Dos	87,7	65,0	75,2
Tres o más	84,7	54,0	67,7

Fuente: Sistema de Información de Género. En base a ECH 2009

Las desigualdades en la distribución del trabajo no remunerado (TNR) en la sociedad tienen efectos en la inserción diferente en el mercado de trabajo de varones y mujeres y en las horas que unos y otras dedican a las tareas de cuidado. Esto no responde a diferencias en las calificaciones entre los sexos sino a la estructuración de la sociedad en base a una división sexual del trabajo que asigna a los varones las tareas de producción y a las mujeres las de reproducción social (atender y cuidar a la familia y a la comunidad). La incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral no ha sido debidamente acompañada por políticas de corresponsabilidad en el desarrollo de un sistema de cuidado, lo que ha determinado un incremento sostenido del déficit de cuidados.

A su vez, se observa que la dedicación de los varones al trabajo doméstico es en promedio de 13 horas semanales, no presentando mayores diferencias según los aportes monetarios de las mujeres al hogar, sin embargo éstas disminuyen sensiblemente su dedicación al trabajo doméstico a medida que aumentan su participación en el ingreso del hogar. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no las ha eximido de sus roles tradicionales en función de la división sexual del trabajo si no que por el contrario ha generado una sobrecarga de trabajo.



VI.2 Salud, derechos sexuales y reproductivos

¿Qué propone el PIODNA?

Líneas estratégicas de igualdad

Lei 16: Coordinación y complementariedad de servicios en todos los niveles de atención de la salud, integrando a las prácticas la perspectiva de género.

Lei 17: Desarrollo de una política integral de Salud Sexual y Reproductiva que asegure la cobertura universal, solidaria y en condiciones de equidad para varones y mujeres.

Lei 18: Desarrollo del programa de Salud de la Mujer y Género en Atención Primaria en todo el territorio nacional.

Al analizar este eje se destaca la creación en enero de 2008 del Sistema Nacional Integrado de Salud y su mecanismo de financiamiento a través del Seguro Nacional de Salud como política que busca contribuir a la equidad en materia sanitaria. Ahora bien, al observar el derecho al acceso a las instituciones de salud se aprecian inequidades de género que las políticas públicas deberían atender. El 58% de los varones tienen derecho de atención en las Instituciones Médicas de Asistencia Colectiva (IAMC); las mujeres con acceso a este derecho representan el 53%. Por su parte, un 37% de las mujeres se atienden en Salud Pública, valor 7 puntos porcentuales superior al de los varones.

Derechos vigentes en instituciones de asistencia de salud*.			
	Varones	Mujeres	Total
MSP (incluye Hospital de Clínicas)	29,5	36,5	33,2
IAMC	58	53	55,3
Seguro Privado	2,0	2,1	2,1
Hospital Policial/Militar	7,5	7,4	7,4
BPS	0,4	0,4	0,4
Policlínica municipal	1,7	2,2	2
Otro	2,3	2,5	2,4
Emergencia Móvil	30,0	32,8	31,5

Fuente: Sistema de Información de Género. En base a ECH 2009.*Las columnas no suman 100 porque se puede tener derecho a más de una institución de salud.

Tal como se consigna en el “Observatorio en género y salud sexual y reproductiva de Mysu” (Mysu 2010), el país cuenta desde 1996 con políticas en salud sexual y reproductiva que fueron progresivamente implementadas en los servicios públicos de salud. Desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) se han implementado un conjunto de normativas sanitarias y guías clínicas en distintos componentes de la salud sexual y reproductiva: anticoncepción reversible y no reversible, atención del embarazo, parto y puerperio, prevención del aborto inseguro y atención de aborto incompleto, prevención y detección de violencia doméstica y sexual, prevención y tratamiento de ITS y VIH – Sida, prevención de cáncer genito - mamario, entre otras.

La implementación de estas normativas sanitarias y guías clínicas en la práctica de los servicios de salud ha sido y es un proceso complejo atravesado por barreras funcionales, organizativas, culturales identificadas tanto a nivel institucional como en los actores

directamente implicados: equipos de salud (profesional, técnico y administrativo), administradores/gestores de servicios y población usuaria. Los resultados del Observatorio obtenidos en los estudios realizados en 2008 y en 2009 (MYSU, 2008; 2009) permiten identificar algunas de las barreras institucionales que afectan la accesibilidad a las prestaciones, así como registrar los avances en la organización de las prestaciones en salud sexual y reproductiva en los últimos años.

Se han constatado avances en materia de derechos sexuales y reproductivos como ser la mayor disponibilidad de métodos anticonceptivos en servicios de salud, en todo el país. Durante 2010 y 2011 se reglamentó la ley 18.426 sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva dando carácter de ley a normativas sanitarias existentes en el país. Desde enero de 2011 el Decreto 009/011 y el Decreto reglamentario del MSP 293/010 de setiembre de 2010 incorporaron en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) los servicios de salud sexual y reproductiva como medidas de prestaciones obligatorias para todas las instituciones afiliadas (mutuales y públicas). Dentro de estas prestaciones se incluyó inclusión del control del embarazo, parto y puerperio – exámenes y controles gratuitos- y más recientemente la capacitación en violencia doméstica, como metas prestacionales de observancia obligatoria en el SNIS; la elaboración de protocolos para la detección y diagnóstico de violencia doméstica en los servicios de salud; la ratificación de las medidas de protección materna contra el aborto provocado en condiciones de riesgo (Ordenanza 369 y guías clínicas/ MSP 2004) y aprobación del uso obstétrico del misoprostol a nivel intra-hospitalario.

Un elemento relevante de la reglamentación de la Ley fue la elaboración de la “Guía para la implementación de la atención de la salud sexual y reproductiva en las instituciones prestadoras de salud” elaborada por el MSP. Esta guía está dirigida a las instituciones, a profesionales, técnicos y personal que están relacionados con servicios de salud sexual y reproductiva y tome a disposición instrumentos que velan por la incorporación en sus prácticas la perspectiva y acciones referidas a la salud sexual y reproductiva, garantizando el acceso universal a esos derechos, a los servicios y sus prestaciones; también incluye una caracterización de los servicios, las responsabilidades del MSP y de las instituciones prestadoras de salud y presenta una directriz de orientación para la implementación de dichos servicios. Asimismo en octubre de 2010 el Área Salud Sexual y Reproductiva del MSP junto al Área mujer y niñez de ASSE presentó el Plan por la erradicación de la sífilis congénita, cuyo objetivo es reducir los casos de la infección trasplacentaria partiendo de la base que es una enfermedad prevenible y evitable.

Sin embargo, de todas maneras se reconocen obstáculos a la implementación de estas reformas y normativas relevadas principalmente en el Observatorio de Mysu sobre salud sexual y reproductiva. Entre otros se mencionan que un importante porcentaje de profesionales de los servicios públicos y privados de salud desconocen las normativas vigentes en salud sexual y reproductiva, o ponen barreras para su cumplimiento. También se plantea que buena parte de la población usuaria de salud, particularmente las mujeres que asisten a servicios de ginecología y obstetricia, desconoce la normativa que habilita la atención en diversos componentes de la salud sexual y reproductiva. Por otro lado, desde el punto de vista institucional, la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y

Reproductiva del MSP originalmente creada en 2004⁸, se reinstaló en el 2010 con el fin de tratar temas como estos. Sin embargo, a partir de mayo de 2011 esta comisión dejó de convocarse.

Por otra parte, el Sistema nacional integrado de salud no incluyó desde su puesta en marcha (2008) prestaciones de vigilancia obligatoria en VIH, anticoncepción, aborto inseguro, infertilidad, salud sexual, entre otros componentes de los derechos de salud sexual y reproductiva (SSR).

Se reconoce también la ausencia de políticas de prevención y de campañas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, con estrategias adecuadas de difusión, información y educación, sostenidas y de alcance nacional la falta de protocolos de atención en determinadas áreas de la SSR, que incluyan la perspectiva de género, generaciones, raza/etnia y diversidad sexual. Aún continúa siendo materia pendiente en el marco legal una ley que despenalice y legalice el aborto voluntario para que el Estado uruguayo reconozca y garantice el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la ciudadanía y cumpla con los compromisos asumidos en esta materia a nivel internacional. Consignamos como un avance significativo la aprobación en la Cámara de Senadores del proyecto de Ley sobre Interrupción Voluntaria del embarazo el pasado 27 de diciembre del 2011.

VI.3 Violencia hacia las mujeres

¿Qué propone el PIONA?

Garantizar la participación social, económica y política de las mujeres promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública del país, generando condiciones para el ejercicio de sus derechos.

Lei 9: Implementación efectiva del plan nacional de lucha contra la Violencia doméstica.

Una de las formas más recurrentes y graves de violencia hacia las mujeres en Uruguay es la violencia doméstica. Para la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) hablar de violencia doméstica es hablar de una forma de violencia de género y generacional, sostenida, legitimada y perpetuada por una cultura patriarcal y adulto

8 En febrero de 2004 se creó la Comisión Nacional Asesora De Salud Sexual Y Reproductiva en la órbita del MSP con integración de instituciones gubernamentales, sociales, académicas y profesionales. Esta comisión surgió en el marco de la Comisión Intergubernamental de salud Sexual y Reproductiva del Mercosur, creada en la reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR en diciembre de 2003, Punta del Este, Uruguay. Originalmente la Comisión se reunió mensualmente en al sede del MSP bajo la Coordinación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género del MSP.

céntrica, que se expresa en el ámbito familiar a través de relaciones de dominación. La violencia doméstica es una violación de los derechos humanos, lamentablemente, la más frecuente y difundida.

El siguiente cuadro nos permite observar la evolución del número de denuncias por violencia doméstica en Uruguay para los departamentos. En 2010 en todo el país se registraron 15.177 denuncias.

Número de denuncias por violencia doméstica

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	2739	2214	2377	1654	1659	2120
Artigas	39	126	354	305	550	606
Canelones	1262	1700	2553	3702	3953	3863
Cerro Largo	73	85	101	133	211	187
Colonia	135	143	160	174	202	205
Durazno	118	135	149	213	195	236
Flores	312	134	194	273	345	563
Florida	153	192	369	552	838	1036
Lavalleja	164	64	44	127	164	162
Maldonado	191	379	248	225	258	259
Paysandú	132	135	245	400	454	714
Rio Negro	82	408	842	899	773	761
Rivera	813	800	840	259	64	168
Rocha	71	90	97	71	42	20
Salto	144	191	452	1348	1356	1375
San José	43	35	178	210	329	494
Soriano	164	118	922	1164	1177	1231
Tacuarembó	67	67	238	433	920	848
Treinta y Tres	100	129	317	256	222	329
Total Interior	4063	4931	8303	10744	12053	13057
Total País	6802	7145	10680	12398	13712	15177

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

El cuadro siguiente permite la evolución del número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas. En el último período registrado murieron 35 mujeres.

Mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas

Nov. 2007 - Oct. 2008	Nov. 2008 - Oct. 2009	Nov. 2009 - Oct. 2010
15	26	35

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

Reflexiones sobre la violencia doméstica desde un experto en tratos inhumanos

Manfred Nowak, Relator Especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, realizó una misión a Uruguay entre 21 al 27 de marzo de 2009.

En tal ocasión informó que el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica (2004-2010) cuyo objetivo era prevenir la violencia doméstica y prestar ayuda a los afectados por ese tipo de violencia y facilitar su rehabilitación había ejecutado pocas de las actividades previstas. Esto se debería a que el Gobierno se encontraba todavía en la etapa inicial de elaboración de las políticas necesarias para el desarrollo de las actividades y se habían prorrogado las fechas límite para la puesta en práctica del Plan.

El Relator planteó que había detectado entre las dificultades con que se tropieza para abordar eficazmente el problema de la violencia doméstica en Uruguay: la renuencia de los jueces a aplicar la ley; la ausencia de un procedimiento o mecanismo para velar por el cumplimiento de las medidas cautelares y la falta de infraestructura para prestar apoyo a las víctimas de la violencia doméstica.

Recomendó en su informe establecer mecanismos eficaces para abordar los casos de violencia contra la mujer de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, incluso mediante la organización de más actividades de fomento de la sensibilización entre los funcionarios judiciales y de las fuerzas del orden; crear refugios para las víctimas de la violencia doméstica y centros de rehabilitación para quienes cometan delitos de esa naturaleza.

Informe completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/58/PDF/G0917658.pdf?OpenElement>

La violencia de género se sustenta sobre patrones culturales arraigados, que se manifiestan en la discriminación, el maltrato, el abuso, el acoso sexual, y la trata y tráfico de personas. Los estereotipos de género imperantes habilitan la violencia hacia las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado, mientras ubican a las mujeres como un colectivo social con menor poder y valor social y consolidan la supremacía de los varones.

Pese a los avances que se constatan en la legislación nacional se hace necesario señalar las diversas limitaciones que las mujeres uruguayas viven cotidianamente para ejercer el derecho a vivir libres de violencia, sin discriminación y en igualdad.

La violencia hacia las mujeres y de género es un fenómeno que requiere de respuestas que procuren de-construir las bases estructurales y normativas que organizan la sociedad y que habilitan respuestas violentas tanto desde las instituciones como en los vínculos entre las personas.

Aún no se cuenta con todos los servicios que garanticen los derechos y promuevan acciones socio-comunitarias, familiares y personales que prevengan y atiendan las múltiples dimensiones que adquiere la violencia de género y hacia las mujeres.

A partir de la aprobación de la Ley 17.514 de Violencia Doméstica se creó el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. En su artículo 24 se explicita la integración del Consejo con representantes de: el Ministerio de Educación y Cultura, del Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Poder Judicial, de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Congreso de Intendentes, y tres representantes de las organizaciones no gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica.

A través de la acción de este Consejo en conjunto con el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica se han desarrollado acciones por parte de los diferentes organismos del Estado en materia de designación presupuestaria, recursos humanos y creación de dispositivos de atención lo cual significa un gran logro en el reconocimiento de la importancia y la trascendencia de la temática.

A su vez, en los departamentos funcionan las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica y éstas se constituyen como un espacio de articulación y coordinación de los programas y recursos existentes en los distintos departamentos y contribuyen con un cometido inicial que es brindar respuestas integrales a nivel nacional. Estas comisiones aún tienen trabajo por delante dado que en algunos departamentos no están plenamente constituidas, no tienen una frecuencia sistemática de sus reuniones o no logran dar respuestas integrales, tal como se detalla en el caso estudio de Salto.

Se constatan avances en el reconocimiento de la problemática y hay mayores grados de sensibilización y preocupación sobre la magnitud y gravedad de su incidencia. Se han creado protocolos de intervención para aplicar ante situaciones de violencia, abuso sexual y maltrato en instituciones como el MSP, Ministerio del Interior, INAU y Primaria. Se han implementado servicios de atención en violencia doméstica en diferentes departamentos del país.

Un aspecto importante a resaltar es el avance que se visualiza con respecto a la implementación una red de servicios de atención a mujeres en situación de violencia doméstica en todo el país. Resulta significativo que en 2005 existía un único servicio en violencia doméstica que se situaba en Montevideo. Hacia el año 2010, Inmujeres había implementado servicios en 13 departamentos del país cubriendo 70% del territorio nacional. Según CAINFO restan implementar servicios en Cerro Largo, Durazno, Flores, San José, Soriano y Treinta y Tres.

Esta situación limita las posibilidades de acceso de un servicio prioritario a mujeres en situación de violencia doméstica de una parte importante del país.

Los servicios del interior del país son gestionados por organizaciones sociales a las que se les adjudica las tareas mediante licitaciones públicas. En términos presupuesto para la implementación de estos servicios cabe destacarse que los fondos han aumentado significativamente: mientras que en 2006 se destinaban \$ 1.991.849 (pesos uruguayos) en 2010 se destinaron \$13.067.944 (pesos uruguayos); y en lo que respecta al presupuesto 2011 previó un aumento casi al doble de los recursos. (CAINFO; 2011) Actualmente se encuentra en proceso incipiente el servicio de rehabilitación a varones agresores.

De acuerdo a la información disponible, durante 2010 se realizaron 1484 consultas por violencia doméstica en todo el país. La mayor cantidad de usuarias se concentró en Montevideo, representando el 39,8% (590 mujeres) del total de la demanda de atención para ese año, también encontrándose en la capital el mayor número de casos judicializados. (CAINFO; 2011)

En lo que respecta a los temas de vivienda para las mujeres que sufren situaciones de violencia desde 2009 opera el programa “Soluciones habitacionales transitorias para mujeres en procesos de salida de situaciones de violencia doméstica” a cargo de Inmujeres en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este programa brinda subsidio de alquiler y garantía a mujeres con o sin personas a cargo que estén en proceso de salida. Las usuarias deben estar acompañadas por un servicio especializado en violencia, quien es responsable de la solicitud y seguimiento por dos años. Este programa comenzó con un piloto en los departamentos de Montevideo, Salto y Canelones. En el 2010 se extendió a todo el país. En agosto de 2011 existían 91 solicitudes aprobadas en 6 departamentos del país, de las cuales 71 corresponden a la capital. (CAINFO; 2011)

El escaso número de solicitudes da cuenta de las dificultades a la hora de cubrir los requisitos necesarios para acogerse a este programa, las diferencias entre Montevideo y el interior también evidencian la debilidad de una política efectiva de cobertura nacional.

Experiencia de monitoreo Ciudadano en respuestas a la violencia doméstica

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO) y la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual llevaron adelante un proyecto con el propósito de construir un programa de acceso y producción de información pública sobre esta problemática en Uruguay. Se parte de la base que los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la producción de información sobre los derechos humanos. En primer lugar porque es el principal garante de los derechos fundamentales y por tanto investigar, analizar y evaluar la vigencia de los mismos es una tarea sustantiva. Pero además, el acceso a la información pública, si bien es un derecho autónomo e individual, es a su vez colectivo, e instrumental. De este modo, la información pública resulta clave en el ciclo de las políticas públicas, especialmente para su definición y evaluación

En agosto de 2011 se presentó ante el MIDES una solicitud de acceso a la información pública en el marco de la ley 18.381, tendiente a conocer cuál es el abordaje de las situaciones de violencia doméstica hacia las mujeres que brinda el Instituto Nacional de las Mujeres a través de sus servicios especializados de atención a las víctimas. Se procuró información para el periodo 2004-2010 de acuerdo al Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica con el propósito de obtener la siguiente información: cantidad de servicios existentes por departamento; perfil de la población atendida; perfil de los agresores; modalidad de violencia atendida; características de los servicios; cantidad de personal destinado y el perfil profesional de los recursos humanos; presupuesto asignado, y acciones concretas en que se traduce el servicio. La solicitud también procuró precisar el estado de situación respecto de otros ítems previstos en el Plan Nacional, como la creación de servicios de atención a hombres agresores y sus características.

Ver informe completo en

http://www.cainfo.org.uy/images/Publicaciones/informe%20inmujeres_final.pdf

Otro avance significativo a su vez fue la aprobación de la ley de Migraciones (Ley 18.250 de 2007) que tipifica el delito de trata y de tráfico de personas de acuerdo a lo establecido en las diferentes convenciones y acuerdos internacionales. Este tema era una materia pendiente y afectaba particularmente a mujeres y niñas.

Un elemento pendiente es la asignación específica de recursos en el presupuesto nacional destinados a la prevención, atención y eliminación de toda forma de violencia de género y hacia las mujeres. A modo de ejemplo, recuérdese que parte importante del presupuesto que el Instituto Nacional de las Mujeres destina al trabajo en contra de la violencia es aportado por la Cooperación Internacional.

A su vez, el acceso a la justicia y la reparación y rehabilitación de las víctimas siguen un derecho no garantizado en el país, para las mujeres de todas las edades y condiciones.

Un vacío identificado también en esta materia es la ausencia de leyes y medidas que atiendan todas las formas de violencia de género y hacia las mujeres, que aborden otras dimensiones además de la violencia doméstica, el maltrato y el abuso sexual,

particularmente en lo que refiere a violencia y discriminación de personas por orientación sexual e identidad de género.

**Recomendaciones desde los órganos de vigilancia de los tratados internacionales:
Comité CEDAW**

Dentro de las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2008 se valoraron las diversas medidas legislativas y normativas adoptadas por el Estado para hacer frente a la violencia en el hogar.

No obstante, se lamentó la falta de información sobre las repercusiones efectivas de esas medidas y los vacíos existentes en la recolección de datos sobre todas las formas y manifestaciones de violencia contra la mujer así como la falta de servicios de apoyo para las víctimas de la violencia en el hogar, entre ellos albergues y servicios de asesoramiento.

El Comité alentó al Estado Uruguayo a que estudie los efectos y la eficacia de sus mecanismos para hacer frente a la violencia en el hogar y establezca un sistema para la recolección periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica, desglosados por sexo y tipo de violencia y por la relación de los agresores con las víctimas.

Asimismo estableció la necesidad de establecer albergues y centros de crisis accesibles para las mujeres víctimas de la violencia y garantizar que si una víctima acepta reconciliarse con el agresor, se proporcionen servicios de asesoramiento a éste y a la víctima y se supervise la situación para prevenir nuevos malos tratos. Recomendó que se debiera ofrecer capacitación y programas de sensibilización al personal judicial, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los profesionales del derecho y la salud. Sobre todo el Comité alienta además al Estado parte a que refuerce su colaboración con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en lo que respecta a la violencia contra la mujer.

En lo que respecta recursos financieros, el Comité recomendó al Estado que asigne recursos financieros y humanos suficientes a los juzgados de familia para garantizar su funcionamiento adecuado, así como aumentar el número de juzgados de familia, especialmente fuera de la capital, para lograr una plena cobertura judicial en todo el territorio.

Ver informe completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/28/PDF/N0860328.pdf?OpenElement>

En Uruguay no existen datos oficiales sobre casos de violencia por motivos de orientación sexual o identidad de género ni tampoco vinculada a la raza. Sin embargo, la encuesta realizada durante la Marcha del Orgullo 2005 determinó que el 67% de los encuestados sufrió alguna forma de discriminación: el 19% fue víctima de agresiones directas (un 5% padeció agresiones físicas, un 3% agresiones sexuales, un 6% fue chantajeado y un 5% asaltado durante citas). A su vez, el 48% declaró haber sido amenazado o insultado

verbalmente al menos en una oportunidad por su orientación o identidad sexual en espacios públicos abiertos, tanto en el sistema educativo como en el espacio laboral.

VI.4 Participación política

¿Qué propone el PIODNA?

Objetivo

Garantizar la participación social, económica y política de las mujeres promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública del país, generando condiciones para el ejercicio de sus derechos.

Lei 1: Establecimiento de una agenda legal para la igualdad, poniendo especial énfasis en una adecuación de la normativa nacional a la legislación internacional para la igualdad de las mujeres.

Lei 2: Desarrollo de medidas para el logro de la participación política plena de las mujeres.

La presencia de mujeres en ámbitos de decisión política, tanto de nivel nacional como departamental y municipal, es un indicador de la evolución que han tenido los procesos participativos en términos de género. Los procesos de participación política llevan implícitas barreras de género difíciles de superar que implican, entre otras cosas, la conquista de espacios tradicionalmente reservados a los varones.

La participación política y el lugar de las mujeres en los espacios de decisión dan cuenta del reconocimiento político alcanzado por las mujeres en la sociedad, así como también es un indicador de la superación o no de las desigualdades de género.

Como se verá, los logros en esta materia continúan siendo escasos a nivel parlamentario, no obstante, los resultados de los comicios departamentales en los últimos períodos presentan un panorama más alentador.

Entre las políticas que han contribuido a la disminución de la brecha de género en este terreno, se destacan las denominadas medidas de acción positiva conocidas como “leyes de cuotas”. En Uruguay dicha ley fue aprobada en 2009, año en el cual se aplicó a la elección interna de los partidos políticos, y será de aplicación a partir de 2014 para las elecciones nacionales y departamentales.

A nivel nacional, la participación de las mujeres en el parlamento a partir de la apertura democrática ha ido en incremento, observándose una etapa que abarca los tres primeros períodos pos dictadura, donde se aprecia una evolución creciente del número de mujeres electas. Luego, a partir de otro aumento significativo que se produce en el período 2000/2005, el porcentaje de participación se mantiene estable hasta la última elección que abarca el período 2010/2015.

En lo que refiere a la composición de los gabinetes ministeriales, el salto importante se dio en el período 2005/2010, donde por primera vez asumen cuatro mujeres sobre un total de 12 ministros de estado.

La presencia de mujeres en los parlamentos da cuenta de procesos más amplios de participación en otras esferas de toma de decisiones. Cuando el número de mujeres parlamentarias es bajo, este indicador también señala el déficit de representación femenina en otros poderes del Estado, como el Poder Judicial, los municipios, así como en los sectores empresariales, sindicales y académicos.

Evolución porcentual de representación parlamentaria femenina

	1984	1989	1994	2000	2005	2010
Representantes*	0	6,1	7,1	12,1	11,1	15,1
Senado**	0	0	6,5	9,7	9,7	12,9
Parlamento***	0	4,6	6,9	11,5	10,8	14,6

(Nota: *Total de representantes: 99 **Total de senadores:31 ***Total parlamento: 130)

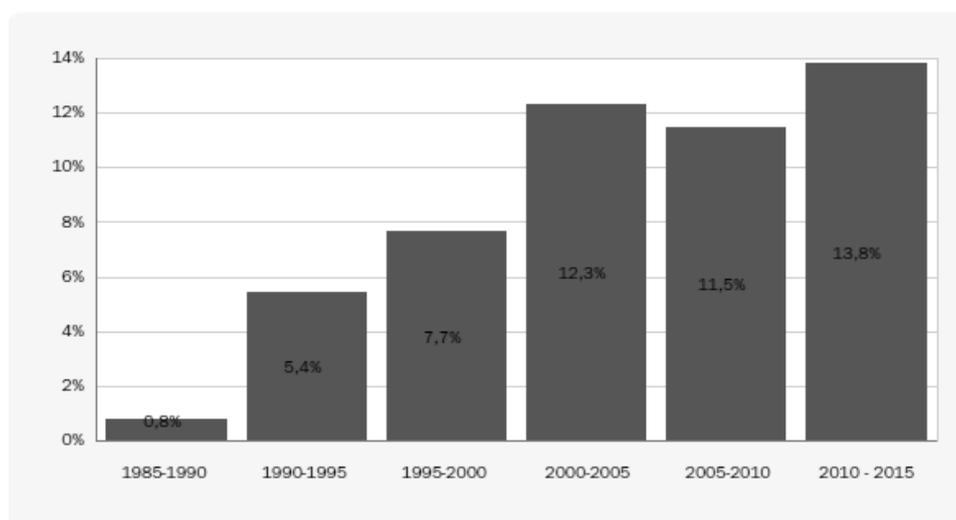
Fuente: Sistema de Información de género- Inmujeres, en base a información Corte electoral

Al respecto, en marzo de 2009 se promulgó la Ley 18.476, “Órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos”. Esta norma estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos (titulares y suplentes) en las listas nacionales y departamentales.

Su aprobación fue dificultosa por las resistencias de los-as legisladores a la aplicación de las Medidas Especiales de Carácter Temporal señaladas por CEDAW.

La ley aprobada fue un avance muy moderado y a destiempo con la tendencia regional e internacional que apunta hacia la paridad. Al restringirse su aplicación al ciclo electoral 2014/2015, el estado viola los instrumentos internacionales suscritos en esta materia (Consenso de Quito 2007-Cedaw 1981) y limita el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Porcentaje de mujeres electas para ocupar cargos en el Parlamento



Fuente: elaborado en base a información del Poder Legislativo

A pesar de la mejora evidenciada en los últimos dos períodos de gobierno en la representación política de mujeres en Ministerios y en cargos de designación política, el déficit sigue siendo significativo. Uruguay se ubica entre los peores países de la región en estos indicadores. En el Parlamento las mujeres ocupan el 14% de las bancas, lejos del promedio regional y de los estándares internacionales.

Proporción de varones y mujeres en altos cargos ejecutivos en el Estado (Ministerios)

	2004-2009	2010-2014
Varones	75%	86%
Mujeres	25%	14%

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a información Guía oficial de autoridades ONSC

Si se observa la configuración a mediados de 2011, se encuentra la siguiente representación femenina:

- **Parlamento:** en un total de 130 cargos de Senadores (31) y Diputados (99) fueron electas 18 mujeres titulares, 4 senadoras y 14 diputadas: 13,8%. En 2004 eran 14 en total y representaban el 11,1%.
- **Juntas Departamentales:** de un total 589 ediles en todo el Uruguay, 106 son mujeres: 18% contra un 17% en 2005.
- **Alcaldías:** en el recientemente creado tercer nivel de gobierno se crearon 89 alcaldías, 23 son presididas por mujeres, 26%.
- **Intendentes:** en los 19 departamentos fueron electas 3 mujeres: Artigas (FA), Lavalleya (PN) y Montevideo (FA). Representan 15,7%, contra 0% en 2005.
- **Consejo de Ministros:** de los 13 ministros 1 es mujer. y representan 7,6% contra 30,6% del gobierno anterior.

Finalmente, en lo que refiere a las elecciones locales, en términos generales, en la primera elección de Concejos Municipales, se destaca una participación femenina más alta que en los demás ámbitos políticos, tanto parlamento nacional como juntas departamentales.

La mayor proporción femenina la reúnen las alcaldías con un 25%, mientras que en la integración de los Consejos Municipales participa un 20% de mujeres.

Representación femenina en Juntas Departamentales (1984-2010)

Depto.	1984	1989	1994	2000	2005	2010
Montevideo	9,7	22,6	22,6	29	22,6	32,3
Artigas	6,5	9,7	19,4	19,4	16,1	16,1
Canelones	0	0	6,5	19,4	12,9	9,7
Cerro Largo	3,2	12,9	16,1	25,8	22,6	22,6
Colonia	6,5	6,5	3,2	6,5	3,2	9,7
Durazno	12,9	12,9	12,9	12,9	29	19,3
Flores	6,5	9,7	16,1	25,8	25,8	22,6
Florida	0	6,5	12,9	16,1	12,9	16,1
Lavalleja	6,5	22,6	25,8	12,9	9,7	12,9
Maldonado	0	6,5	12,9	16,1	16,1	22,6
Paysandú	9,7	19,4	16,1	12,9	19,4	19,3
Río Negro	9,7	16,1	29,0	22,6	19,4	19,3
Rivera	6,5	9,7	12,9	12,9	9,7	19,3
Rocha	3,2	3,2	6,5	6,5	29	35,4
Salto	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	19,3
San José	0	6,5	9,7	16,1	16,1	3,2
Soriano	6,5	0	6,5	6,5	9,7	16,1
Tacuarembó	3,2	16,1	6,5	3,2	19,4	6,4
Treinta y Tres	6,5	16,1	25,8	22,6	29	25,8

Fuente: Corte Electoral

Elecciones Municipales (mayo 2010)

Departamento	Municipios	% Alcaldes		% Concejales	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Montevideo	8	63	37	78	22
Canelones	29	72	38	79	21
Maldonado	8	100	0	84	16
Rocha	4	75	33	81	19
Treinta y Tres	2	50	50	50	50
Cerro Largo	2	50	50	75	25
Rivera	3	100	0	100	0
Artigas	3	67	33	83	17
Salto	6	83	17	83	17
Paysandú	3	33	67	50	50
Río Negro	2	100	0	75	25
Sortiano	2	100	0	88	13
Colonia	6	67	33	79	21
San José	2	100	0	88	13
Flores	1	0	100	75	25
Florida	2	50	50	88	13
Durazno	2	100	0	88	13
Lavalleja	2	100	0	100	0
Tacuarembó	2	100	0	88	13
Total	89	75	25	80	20

La baja presencia de mujeres en los principales espacios de decisión y en los cargos de máximo poder de gobierno, sistema político, sistema judicial, academia, empresas, sindicatos, redes de investigadores académicos y otros órdenes de la vida del país, no se corresponde con el alto índice de participación y de calificación que detentan las mujeres.

Este déficit democrático constriñe los derechos civiles, políticos, económicos y culturales de las mujeres pero además representa una enorme pérdida para el país al privarse de toda la contribución que más de la mitad de su población podría estar haciendo si tuviera igualdad de oportunidades y condiciones para participar.

Al respecto, en marzo de 2009 se promulgó la Ley 18.476, "Órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos". Esta norma estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos (titulares y suplentes) en las listas nacionales y departamentales.

Su aprobación fue dificultosa por las resistencias de los-as legisladores a la aplicación de las Medidas Especiales de Carácter Temporal señaladas por CEDAW.

El Comité CEDAW planteó críticas sobre la falta de medidas para fomentar Participación en la vida política y pública

Dentro de las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2008 se observó que el Estado parte ha puesto en marcha iniciativas para promover la participación de la mujer en la vida pública que aún siguen siendo insuficientes, teniendo como consecuencias que la mujer está insuficientemente representada en la vida política y pública y que el número de mujeres representadas en el Parlamento haya disminuido con respecto a años anteriores.

El Comité reiteró la recomendación ya hecha al Estado Uruguayo para que adopte medidas apropiadas con objeto de fomentar una mayor participación de la mujer en la vida pública, en particular en el proceso de toma de decisiones, y promover el cambio de actitudes y percepciones, tanto de las mujeres como de los hombres, en cuanto a sus respectivos papeles en el hogar, la familia, el trabajo y la sociedad en su conjunto.

El Comité exhortó al Estado a que acelere la aprobación de proyectos de ley sobre cuotas y sobre partidos políticos. En particular alentó a que proporcione programas de capacitación para las mujeres con el propósito de fortalecer su papel en los puestos de toma de decisión de la sociedad.

Asimismo el Comité lamentó que no existieran medidas afirmativas de carácter temporal para acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer y mejorar la situación de los derechos de la mujer en el país, en particular por lo que respecta a la mujer en el lugar de trabajo y la participación en la política.

Ver informe completo en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/603/28/PDF/N0860328.pdf?OpenElement>

La ley aprobada fue un avance muy moderado y a destiempo con la tendencia regional e internacional que apunta hacia la paridad. Al restringirse su aplicación al ciclo electoral 2014/2015, el estado viola los instrumentos internacionales suscritos en esta materia (Consenso de Quito 2007-Cedaw 1981) y limita el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

VII. ESTUDIOS DE CASO A NIVEL LOCAL

VII. 1 Políticas nacionales y su aplicación local, y políticas locales según la región

Tal como se ha descrito, las políticas públicas son procesos que van más allá de la implementación de medidas administrativas centrales y descentralizadas. Son productos sociales procedentes y aplicados en un contexto cultural y económico determinado, insertos en una estructura de poder y en un proyecto político concreto.

A nivel local, las realidades cambian y los contextos varían, variando así las particularidades e impactos en la vida de las personas y en los resultados que las mismas medidas pueden alcanzar. En lo que concierne al PIODNA, este plan tiene aplicación nacional y se plantea transversalizar sus líneas de acción en las políticas implementadas a nivel departamental.

En este sentido las políticas públicas que se implementan para promover la igualdad de género son elementos clave para garantizar la igualdad en el goce de los derechos, y por lo tanto deben adaptarse a los contextos: tener cuenta sus particularidades locales, tanto sociales, económicas y culturales.

Este estudio ha incluido la mirada de corte cualitativo en los diferentes procesos de la política pública tomando dos casos de estudio en diferentes regiones del país. Durante noviembre y diciembre de 2011 se realizó un estudio de caso en el Departamento de Salto y otro en el Departamento de Maldonado.

El análisis de estos casos permite, por un lado, observar la aplicación local de las medidas diseñadas a nivel centralizado cuyo objetivo es lograr la igualdad de oportunidades para mujeres y varones. Asimismo permite contar con un panorama del diseño y de la aplicación de medidas por parte de los gobiernos departamentales.

Estos estudios de caso constituyen dos ejemplos en el territorio que muestran el grado de aplicación, conocimiento y difusión del PIODNA a cuatro años de su comienzo. Si bien se destacaron elementos comunes a ambos casos, también se observaron algunos elementos particulares que obedecen de las características propias de cada departamento.

Para llevar a cabo estos estudios que tuvieron como objetivo relevar la manera en que se implementan las medidas específicas para el cumplimiento del PIODNA, se tuvieron en cuenta una serie de criterios metodológicos a partir de los cuales:

- se eligieron los casos donde se desarrollarían los estudios de caso;
- se pautaron una serie de entrevistas necesarias con los actores implementadores para acceder a la información;

- se capacitó a integrantes de las organizaciones miembro de la Red para llevar adelante el trabajo y se discutió con ellas sobre la mejor manera de realizar el estudio.
- se diseñó un formulario específico para recabar la información de corte cualitativo.

VII. 2 Criterios metodológicos

El monitoreo del PIODNA que se realiza, parte de la base que las organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a participar en todas las etapas de los procesos de las políticas que se implementan.

Los elementos que se tuvieron en cuenta a la hora de efectuar el monitoreo a nivel local fueron:

- Existencia y disponibilidad de información pública. Esto tiene que ver con la difusión de los contenidos de los programas, planes y acciones; información a los sujetos de derechos.
- Existencia de acciones afirmativas. Si existen dispositivos para facilitar la participación de los sectores que tienen mayores dificultades o desventajas.
- Transparencia y acceso a la información. Si se asegura la disponibilidad de información, previa a las distintas instancias de participación.
- Carácter plural y no discriminatorio de la participación, existencia de espacios abiertos que incluyen actores con diferentes perspectivas en condiciones de igualdad. Lo que implica verificar si se prevé expresamente la participación de las OSC interesadas y/o vinculadas directa o indirectamente a determinada actividad o proyecto, a las partes que tengan o puedan proveer información relevante, y aquellas otras partes que tengan la capacidad de influir o tengan un interés en los resultados de la actividad en cuestión.

Criterios para la elección de departamentos

- Existencia de información cuantitativa adicional.
- Buena membresía de grupos de la red que realizaran las entrevistas con los actores clave.
- Información adicional sobre implementación de medidas para la igualdad de género.

Criterios para analizar las políticas

- Las diferencias de género, la naturaleza de las relaciones entre mujeres y varones, al igual que sus diferentes realidades sociales y roles se construyen socialmente.
- La puesta en práctica de un proceso permanente de evaluación de los efectos diferenciados sobre mujeres y varones que ejercen las políticas, programas y medidas legislativas.
- El dimensionamiento adecuado y la consideración de diferentes condiciones y necesidades de mujeres y varones, así como la forma en que los problemas les afectan de manera diferencial.

Operacionalización:

El estudio que se llevó a cabo no intenta dar un panorama exhaustivo de la implementación del PIODNA a nivel local; más que nada constituye una construcción colectiva de las mujeres que integran las organizaciones locales. Constituye un ejercicio de monitoreo y control ciudadano, teniendo en cuenta que el monitoreo ciudadano es una modalidad de participación de las organizaciones que aporta para la consolidación de la democracia, la construcción de ciudadanía y la mejora de la calidad de vida de las localidades.

Para llevar adelante el estudio de casos, se trabajó a partir de una pauta metodológica similar para ambos casos que tuvo como fin la obtención de información sistemática y comparable. Esta pauta fue elaborada participativamente con las mujeres integrantes de las organizaciones de CNS a partir de talleres realizados en los meses de setiembre y octubre de 2011. En estos talleres se sistematizó la experiencia acumulada en las organizaciones de la Red y se debatió sobre las estrategias más factibles de implementar en nuestro país para efectuar el monitoreo ciudadano. La pauta tuvo en cuenta las características más destacables de cada departamento y los ejes temáticos que se analizarían en este estudio para así recoger información de primera mano sobre la implementación del PIODNA a nivel departamental. (Ver formulario en anexo 2)

Las entrevistas a los principales actores departamentales en las áreas fijadas fueron realizadas por las integrantes de las organizaciones integrantes de CNSmujeres. La elección de las personas que realizarían las entrevistas también fue una decisión colectiva y se valoró la experiencia de los grupos a los cuales pertenecían así como el conocimiento y la experiencia de trabajo previa en los temas. Las organizaciones a su vez sugirieron la lista de los actores relevantes a partir de los cuales contar con información cualitativa.

VII.3 Análisis de los casos estudiados

Si bien la cantidad de entrevistas y visitas no permite plantear juicios totalizadores ni generalizadores; los casos particulares, los relatos y las experiencias relevadas, permiten llegar a ciertas conclusiones preliminares que confirman que queda aún un camino muy largo por recorrer con el fin de alcanzar la igualdad de género.

En la próxima sección de este informe se relatan las conclusiones a las que se llegaron. A modo de resumen se incluye un breve cuadro con las principales conclusiones.

Algunas conclusiones breves:

- A pesar de que existen leyes, muchas de éstas no se traducen en las acciones que se llevan a cabo. Quizás en la concepción inicial de las acciones se tiene noción de los impactos diferenciados de las acciones según el sexo; sin embargo, en la mayoría de los casos al llegar al nivel local, se percibe que la mirada de género se diluye.
- Si bien existe en el discurso el compromiso de los actores con la temática de género, la mayoría de los actores plantean obstáculos como por ejemplo desconocimiento, para llevar adelante políticas públicas con enfoque de género.
- Existe una dificultad importante para comprender el carácter de las políticas de afirmación positiva, y algunas pautas culturales generan prejuicios a la hora de aplicarlas.
- En materia de políticas públicas que tienen como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres, existe un grado muy desigual de concientización entre los implementadores.
- Existe una falta de información a todo nivel del PIODNA, luego de 4 años de su implementación.
- En todas las áreas estudiadas hace falta implementar políticas de seguimiento y de evaluación de las acciones.
- La información que se brinda a la población sobre las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades es en general escasa.
- Es muy poco frecuente hacer públicos los datos de los presupuestos públicos ejecutados. En los casos que se hacen, este estudio no encontró información presupuestal con enfoque de género.
- En lo que respecta a la participación, existe una creciente voluntad para generar espacios de participación, sin embargo aún falta incluir herramientas adecuadas para generar una participación legítima y real de los usuarios.

A continuación se encuentran los estudios de caso: Maldonado y Salto.

VII.4 Salto

En Salto, de acuerdo a los datos preliminares del Censo 2011, viven 124.683 personas de las cuales 63.705 (51%) son mujeres y 60.978 (49%) son varones.

La esperanza de vida al nacer de las mujeres es de 78 años, 6 más que la de los varones. La mortalidad infantil en el departamento es de 16,3 por cada mil nacidos vivos.

La implementación del PIODNA a nivel de Gobierno Departamental

Las entrevistas que se realizaron en Salto⁹ incluyeron: autoridades al más alto nivel del Gobierno Departamental, actores políticos, autoridades sanitarias del sistema público y del sistema privado de salud; funcionarios municipales e integrantes miembros de servicios que tratan temas relacionados con las mujeres; integrantes de organizaciones de sociedad civil. (Ver anexo 3 con el listado de entrevistas realizadas)

Durante las mismas se pudo constatar que a nivel de Gobierno Departamental Salto ha firmado un acuerdo con Inmujeres¹⁰ para el seguimiento y aplicación del PIODNA a partir de 2011. Inmujeres ha brindado capacitación, apoyo técnico para implementar medidas de discriminación positiva; a la vez que ONU Mujeres ha brindado una guía para instalar el tema de presupuestos de género en las cuentas departamentales.

Seguimiento

A partir del convenio de colaboración con Inmujeres el Gobierno Departamental de Salto puede contar con apoyo técnico para llevar a delante las líneas de acción recomendadas en los diagnósticos realizados cuando el equipo de Gobierno asumió. Una de las medidas recomendadas fue implementar una oficina departamental especializada en temas de mujeres, puesto que la existente incluye los temas de género dentro de los asuntos de familia. Actualmente el Gobierno Departamental se encuentra un proceso de re-ingeniería del tratamiento de los temas de género a cargo de la Secretaria General de la institución. Se espera contar con una institución que aborde estos tópicos de manera integral para no limitarlos a temas de violencia doméstica.

Un desafío importante para actores del departamento de Salto es la creación de un refugio para mujeres y sus familias que estén experimentando violencia doméstica. Este proyecto está en construcción y se espera que sea co-gestionado con otras instituciones públicas y de la sociedad civil. El objetivo es que este centro se transforme en un espacio de re-

9 El trabajo de monitoreo ciudadano en el departamento de Salto estuvo a cargo de integrantes de los grupos: Mujeres como Vos, Vivir: afrontar la violencia doméstica y El Espacio, organizaciones que integran CNS.

¹⁰ Convenio celebrado el 13 de octubre de 2011 entre Inmujeres- MIDES y la Intendencia Departamental de Salto con diferentes objetivos de colaboración institucional.

habilitación para las mujeres que han sufrido violencia pudiendo brindar ayuda integral para que ellas y sus familias vuelvan a tener independencia emocional y económica. Aún no se tiene certeza sobre cuándo estará en funcionamiento este centro.

El convenio con Inmujeres incluye la incorporación de líneas transversales de la temática de género en este nivel de gobierno. Plantea la posibilidad de implementación de un plan piloto y ha identificado a tres grupos de mujeres como potenciales población meta del plan: funcionarias públicas, ediles y miembros de organizaciones de la sociedad civil. El plan también cuenta vincular a las mujeres rurales a través de la asistencia técnica de la agencia de ONU, FAO.

No obstante, se han detectado obstáculos para la implementación de este Plan. Por un lado se plantea que existe desconocimiento en lo que hace a la organización institucional y las burocracias; por otro lado se plantea la falta de prioridad de las acciones. En términos de participación, existen escollos simples pero graves que atentan contra la participación de las mujeres: temas de horario de las reuniones, división del trabajo, falta de claridad en los temas a tratar en las reuniones alejan a las mujeres de los espacios de decisión.

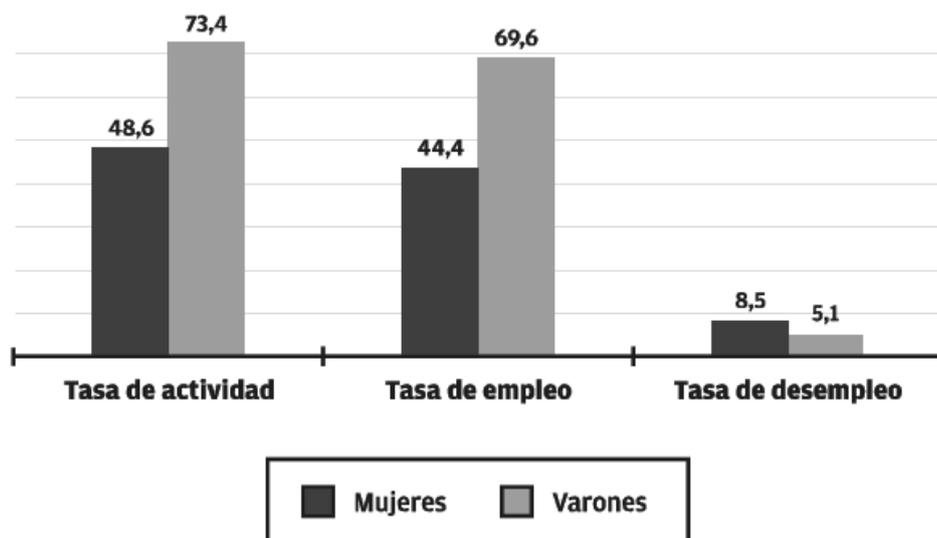
Una de las conclusiones que se reafirma es que los temas de género requieren de un trabajo importante (sea capacitación, concientización y difusión) para cambiar patrones culturales de varones y mujeres. Estas costosas medidas no generan per se un rédito importante en términos de gobernabilidad, rédito electoral u otros, hecho que dificulta aún más la promoción de las mismas.

Uno de los valores importantes del convenio Intendencia-Inmujeres, es que en su artículo 4, literal VI la Intendencia de Salto se compromete a elaborar informes de avances de la implementación del PIONA en el marco del Consejo nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género según establece la Ley N° 18.104, integrando la rendición de cuentas de las Intendencia.

Este informe abre la posibilidad de contar con una importante oportunidad en 2012 para generar un monitoreo de las políticas con enfoque de género implementadas en el Departamento, revisar sus logros y ajustar y crear sus medidas.

Trabajo remunerado y no remunerado e inclusión social

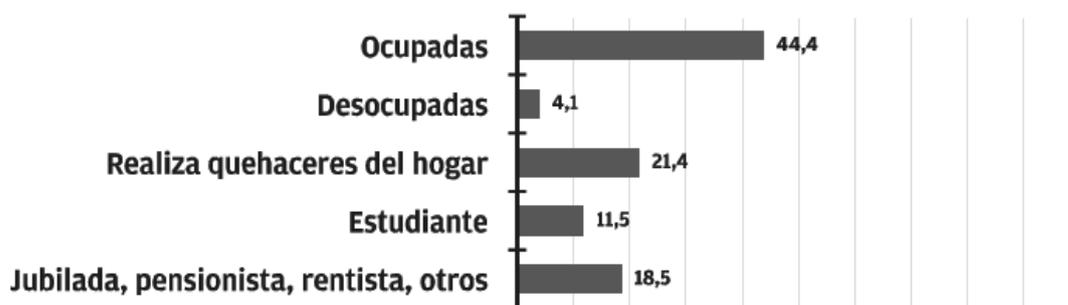
Las tasas de actividad económica de Salto son 73% la masculina y 49% la femenina. Del total de la PEA el 70% de los varones y el 44% de las mujeres están empleados en el mercado de trabajo. Por su parte, la tasa de desempleo femenino es 3 puntos mayor a la masculina.



Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

El 44% de las mujeres de 14 años o más se encuentra ocupada, casi una de cada 5 es jubilada, pensionista o rentista y un 21,5% realiza quehaceres del hogar.

Condición de actividad de mujeres de 14 años o más



Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

Casi la mitad de las mujeres ocupadas lo están en servicios sociales, comunales y personales. A su vez, un 25% se encuentran ocupadas en comercios, hoteles y restaurantes mientras un 11% lo está en la industria manufacturera. Por su parte, la rama de actividad que emplea mayor cantidad de varones es la agricultura, seguida por comercios, hoteles y restaurantes.

Población ocupada según rama de actividad y sexo			
	Mujer	Varón	Total
Agricultura, pesca y minería	9,4	29,7	21,1
Industria manufacturera	10,5	10,0	10,2
Electricidad, gas, agua y construcción	1,0	11,9	7,2
Comercio, hoteles y restaurantes	25,3	20,8	22,7
Transporte y comunicaciones	1,2	5,1	3,5
Servicios financieros e inmobiliarios	4,5	4,8	4,7
Servicios sociales, comunales y personales	48,1	17,8	30,6
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

A partir de las entrevistas con jerarcas oficiales, se destacó que se está llevando adelante un estudio para poder generar puestos de trabajo especialmente creados para mujeres en el futuro próximo. Sin embargo, se mencionó que ya existen una serie de medidas para favorecer la contratación de mujeres cuando los tribunales de selección entienden que están en igual situación de méritos que los varones.

Salud, derechos sexuales y reproductivos

Tal como se ha mencionado anteriormente, en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, se han implementado nuevas normativas sanitarias y protocolos de actuación a nivel nacional. Estas iniciativas han incluido capacitación y trabajo a nivel de varios grupos, tanto para el trato directo con las usuarias así como para poder avanzar en la deconstrucción de prejuicios y pautas culturales a nivel general.

En términos de avance en la realización de los derechos sexuales y reproductivos, están en marcha proyectos integrales desde equipos multidisciplinarios que incluye entre otras cosas, el tratamiento diferenciado del embarazo adolescente aunque se admite que las cifras están sobrepasando las expectativas y eso muestra una falla en la llegada a la población de las medidas de prevención. Durante las entrevistas se cuestionó si una de las razones para esto sería la falla en la hipótesis de trabajo y por ende en la concepción de ciertos aspectos de las políticas que hace que no se logre el objetivo trazado.

“Las capacitaciones recaen siempre sobre las mismas personas, el mismo núcleo sin ramificarse a las bases y generar nuevos vehículos de cambio”

En Salto por ejemplo se observa disponibilidad de servicios, los niveles de atención son variados y descentralizados, existen diversas instancias y lugares para atender los temas según edad. Esto por un lado es muy positivo porque permite generar espacios adecuados

de atención para los usuarios. Sin embargo, implica mayores niveles de coordinación entre las instituciones si se quiere lograr un enfoque integral y coherente de la política. Por ejemplo, en materia de embarazo adolescente, actores consultados aseguran que algunas veces no se está alcanzando la etapa de prevención y educación y llegan las adolescentes ya a consultar al hospital cuando se encuentran en un período avanzado de embarazo.

“Cuesta mucho trabajar con colegas varones, lograr que nos deriven pacientes”

Otro escollo resulta el tema de la anticoncepción e interrupción de embarazo. Por Ley, la institución está obligada a informar. En todas las instancias, pero muy especialmente en el primer nivel de salud, algunos de los profesionales alegan discrepancia de valores y no brindan información a sus pacientes. Sin embargo, la obligación de informar y garantizar el derecho recae en la institución y debería haber profesionales alternativos a quienes recurrir. Según se explicó, las instituciones no cuentan con recursos humanos y por ende no tienen posibilidad de remplazo.

“El derecho de las mujeres no puede ser obstaculizado por un profesional. Se está fracasando en la llegada efectiva y así lograr cambiar el modelo”

Una característica que se detectó en las entrevistas fue que existe una fuerte división entre la salud pública y las instituciones privadas. En algunos casos se prioriza las cuestiones administrativas-económicas frente a ciertas vulnerabilidades de las pacientes, un ejemplo de este lo constituyen casos donde no se realizan ligaduras de trompas a pacientes en centros privados aún encontrándose en el proceso de una cirugía por tratarse de pacientes provenientes del sector público, llevando en algunos casos que las pacientes deban someterse a una nueva intervención.

En lo que respecta a la salud privada, se realizaron entrevistas con encargados a nivel departamental que están aplicando el programa de Iniciativas Sanitarias Contra el Aborto Provocado en Condiciones de Riesgo (ISCAPCR)¹¹, cuyo objetivo es transformar el aborto en condiciones riesgo -o aborto inseguro, en aborto de menor riesgo y disminuir la necesidad que hace que las mujeres decidan interrumpir el embarazo y recurran al aborto provocado en condiciones de riesgo. Esta iniciativa también incluye un área de información y difusión y forma parte de lineamientos centralizados de MSP que aplican para las instituciones de salud privada del país (capital e interior). Para esto, se realizó una formación a los médicos a cargo de los servicios y se solicita que las instituciones pongan a disposición una serie de recursos (humanos y técnicos) para atender a las mujeres.

¹¹ El objetivo del programa se ha delimitado a: Pautar la práctica institucional de los abortos con indicación médico-legal; Favorecer que los abortos con indicación médico-legal se realicen dentro del sistema sanitario, en una forma reglada, precoz, oportuna y segura; Brindar un marco de seguridad médico-legal a las usuarias, los profesionales de la salud y las instituciones asistenciales públicas y privadas. Publicado en: Briozzo L. (ed.). Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo. Montevideo: Arena. 2007.

A partir de las entrevistas se constató que existe poca apropiación de los principios de este programa a nivel privado, y que en Salto se había implementado una serie de medidas mínimas para cumplir con los requerimientos. De hecho se hizo clara la contraposición de valores con esta política y se redujo a la idea de “tratar mejor a las mujeres” sin tener claras las Leis del PIONA y mostrando una lejanía importante a los objetivos que pretenden introducir esta serie de medidas, incluso se detectaron prejuicios en la forma de proceder. Asimismo se identificó que este servicio se trata como un servicio secundario, que no llega a muchas mujeres y jóvenes, y al preguntar si se había difundido se respondió:

“Elegimos no hacer publicidad sobre el nuevo servicio porque sentimos que no había necesidad”.

Sin embargo, la misma institución realiza publicidad multimedia cuando se inaugura un nuevo servicio pediátrico, o de otra especialidad. En lo que respecta a la instalación de este servicio, se aclaró que el año 2011 fue a modo de prueba y en 2012 las autoridades públicas realizarán una auditoría sobre el funcionamiento y alcance del servicio en el sistema privado.

Violencia hacia las mujeres

El PIONA plantea en su objetivo relativo a la violencia doméstica: “Garantizar la participación social, económica y política de las mujeres promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública del país, generando condiciones para el ejercicio de sus derechos” a través de la *Lei 9: Implementación efectiva del plan nacional de lucha contra la Violencia doméstica*.

En este estudio de caso se analizó la temática desde diferentes miradas: la sanitaria, la de los servicios de atención, la de las discriminación laboral y de participación en la vida pública.

Salto cuenta con diferentes servicios especializados que tienen como objetivo atender y/o derivar a mujeres y niños que viven situaciones de violencia. Dentro de la lista se encuentra un Servicio Especializado de Atención A Mujeres en Situación de Violencia Doméstica, dependencias del INAU, policlínicas, unidad de maltrato de niños -en especial de niñas, servicios implementados por comisiones vecinales, iglesias, etc. Asimismo cuenta con un listado de recursos jurídicos y policiales que atienden los casos específicos.¹²

Los actores relevantes mencionaron al Servicio Especializado de Atención y a la Unidad de Maltrato contra niños como los espacios de referencia a nivel de la población. En lo que respecta al Servicio Especializado fue instalado en 2009 y está integrado interdisciplinariamente, gestionado por CIEDUR una organización no gubernamental, e implementa a nivel local una política nacional que lleva a cabo Inmujeres cumpliendo así

¹² Por mayor información sobre los servicios disponibles en Salto: “Hay respuestas: Guía de recursos en violencia doméstica”. Inmujeres AECID. <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/2736/1/HayRespuestasChico.pdf>

con la obligación del Estado de garantizar los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia doméstica.

Una de las características de este programa es que el público al que se dirige son mujeres mayores de 18 años que viven violencia causada por su pareja, lo que condiciona fuertemente la atención a mujeres menores viviendo violencia de género conyugal o cualquier mujer que sufra la violencia doméstica ejercida por alguien que no es su pareja. El servicio funciona en la capital y atiende a mujeres de todo el departamento. Actualmente se cuenta con un equipo de itinerante que recorre las localidades del interior del departamento. Tanto a nivel descentralizado como centralizado, el equipo coordina con varias instituciones: CAIF, escuelas, ciertas veces juzgados, Oficina especializada de la Policía, Unidades de Atención de Salud, ONGs y otras instituciones.

Se han desarrollado acciones para difundir el servicio y coordinar medidas integrales. Un ejemplo de esto es la coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con quien se han fijados subsidios de alquileres para mujeres en situación de violencia. Sin embargo para acceder a esto, las mujeres deben contar con algún ingreso propio, dificultad de algunas mujeres ya que la propia situación que viven las ha llevado a no tener independencia financiera transformándolas en mujeres más vulnerables. El servicio también provee asistencia jurídica y apoyo psicológico; se realiza un seguimiento a las pacientes. Se cuenta con un protocolo de actuación, común a todos los servicios del país que unifica el encuadre de trabajo. Se atienden a 4 ó 5 mujeres por día. En términos de objetivos y metas, el programa no coordina ni fija metas para la actuación con mujeres, o fijar nuevos alcances. La satisfacción del trabajo se mide caso a caso, a través de las mejoras de las mujeres, los agradecimientos o los nuevos emprendimientos que logran. Se recalca que dado que estos procesos son individuales, con tiempos diferentes, es difícil poder medir el grado de cumplimiento del objetivo con una misma medida.

En el caso de Salto, preocupa a nivel del departamento que el servicio en la Oficina de la Mujer y la Familia, gestionado por el Gobierno Departamental, debido a temas administrativos funciona con menor frecuencia reduciendo así las opciones para las mujeres que necesitan contar con ayuda. Asimismo uno de los elementos más recurrentes de la información recibida por los actores entrevistados es la dificultad que se tiene al a hora hacer denuncias de violencia. La Oficina de Policía Especializada ha tenido un proceso largo de implantación¹³; en muchos casos no se aceptaban las denuncias de violencia a las mujeres y es común tratar a la violencia como una enfermedad, que debe ser tratado como problemas de salud y no en la esfera judicial.

En otro orden de cosas, Salto no cuenta con un juzgado especializado y los tiempos dispuestos por ley no siempre se cumplen. El victimario en muchos casos no es expulsado

¹³ La Oficina está integrada por policías administrativas, que no trabajan los sábados, domingos y feriados. Se debe destacar que es personal especializado en el tema, se los capacita con cursos en Salto y en Montevideo. Existen recursos aprobados pero no asignados aún para funcionarios, medios de locomoción y capacitaciones.

de la casa pues hace valer que es propietario del bien. Existe una Comisión Honoraria de Lucha Contra la Violencia Doméstica integrada por el Gobierno Departamental de Salto, MSP, Ministerio del Interior, MIDES, Ministerio de Educación y Cultura, Poder Judicial, INAU, ANEP, donde se han planteado denuncias que no fueron aceptadas, o se ha decidido pasar casos a Montevideo cuando las gestiones no prosperan.

Un aspecto positivo de las gestiones de esta Comisión, en conjunto con una multiplicidad de otros actores sociales e institucionales, es la planificación de apertura de un refugio para esas mujeres donde se trabajará de manera integral, tanto en temas de contención emocional como de formación para la independencia.

Participación social y política

La participación social y política de las mujeres impacta directamente en sus capacidades de poder contribuir y decidir los hechos que las condicionan.

En Salto se pudo apreciar baja participación de las mujeres en los cargos de poder y en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, en las entrevistas se planteó la necesidad de revertir estas situaciones. Algunas mujeres políticas entrevistadas no visualizan la dificultad de su participación en un contexto masculino, sin embargo destacan el bajo número de mujeres que participan en él.

“Las mujeres tienen otras prioridades; a la hora de participar en política hay que ser fuerte y abrirse camino. A veces hay que rendir el doble que un hombre, para ganarse el lugar y el respeto”.

Por un lado, es de conocimiento de los actores la existencia de la Ley 18.476 de 2009, que establece la inclusión personas de ambos sexos en las listas nacionales y departamentales. Sin embargo, las mujeres políticas entrevistadas plantean la necesidad de lograr una igualdad sustantiva, puesto que en muchos casos las mujeres son llamadas para integrar ternas y no para tomar decisiones a lo largo del período de gobierno.

Uno de los temas recurrentes en lo que hace a la participación política de las mujeres es la dificultad de concurrir a reuniones, siempre ligada a las tareas familiares. Los horarios y las fechas de reunión no siempre se adecuan a los tiempos de las mujeres, y ellas mismas declaran que resulta angustiante tener que optar entre la familia y la actividad política.

Por parte de algunos actores políticos se mencionaron prácticas novedosas para fomentar la participación de las mujeres en épocas electorales, implementando actividades para los niños en paralelo a las reuniones políticas de modo de permitir la presencia de los padres.

En lo que respecta a la participación en puestos de decisión, Salto es uno de los pocos departamentos que cuenta con una mujer como Secretaria General de la intendencia, hecho que sigue el criterio del Intendente de llevar a cabo una política de promoción a la participación de las mujeres. El Gobierno Departamental de Salto participa activamente en la Comisión de Género del Congreso de Intendentes, que ha tenido dificultad en su funcionamiento, pues la mayoría de los intendentes varones no le asignan un valor preponderante.

VII.5 Maldonado

En Maldonado, de acuerdo a los datos preliminares del Censo 2011, viven 161.571 personas de las cuales 82.064 (50,8%) son mujeres y 79.507 (49,2%) son varones.

La esperanza de vida al nacer de las mujeres es de 81 años, 7 más que la de los varones. La mortalidad infantil en el departamento es de 11,6 por cada mil nacidos vivos.

Para realizar el trabajo en Maldonado se llevaron a cabo una serie de entrevistas que incluyeron¹⁴: autoridades al más alto nivel del Gobierno Departamental, concejales municipales y alcaldes, actores políticos, autoridades de diferentes ministerios; funcionarios municipales e integrantes miembros de servicios que tratan temas relacionados con las mujeres; integrantes de organizaciones de sociedad civil. (Ver anexo 3 con el listado de entrevistas realizadas)

Las entrevistas dieron cuenta de una dificultad importante que hay para reconocer al PIODNA como el Plan rector de los objetivos de igualdad de género y si bien se tiene una mirada que habilita la transversalización, las autoridades demostraron no tener conocimiento del Plan así como, no contar con claridad en la forma de implementar estas medidas a nivel local durante sus mandatos.

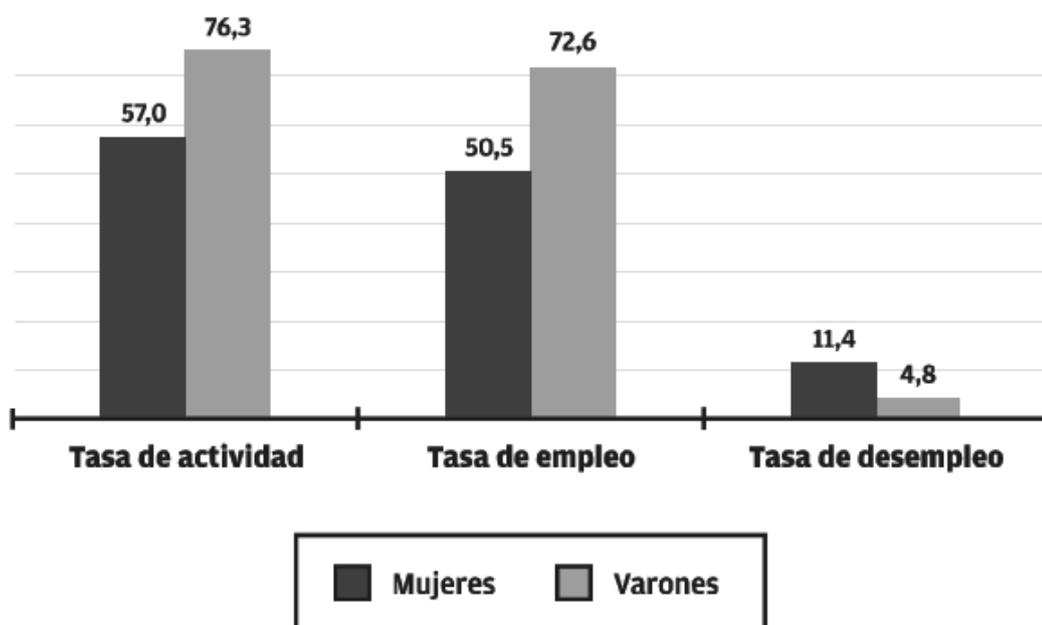
El Gobierno Departamental cuenta con Área de Políticas de Género y se maneja que su presupuesto ronda los 12 millones de pesos uruguayos. Los entrevistados mencionaron la insuficiencia de estos recursos para implementar la labor que se debe hacer pues esta cifra también incluye recursos destinados a desarrollar actividades de promoción de políticas de género en los municipios del Departamento. Esta cifra es similar al periodo anterior, donde no estaba presente la implementación del PIODNA y se desconocía parte de la problemática. Se entiende que se para poder implementar el Plan, se debe contar con nuevos recursos.

Por otro lado, la variedad de situaciones económicas, productivas y territoriales que vive el departamento complejiza las respuestas; pero a la misma vez se entiende que es uno de los departamentos con mayores capacidades de generar recursos para implementar políticas públicas.

¹⁴ El trabajo de monitoreo ciudadano en el departamento de Maldonado estuvo a cargo de integrantes de Accionar entre Mujeres Guyunusa organización que integra CNS.

Trabajo remunerado y no remunerado e inclusión social

Las tasas de actividad económica de Maldonado, tanto femenina como masculina, son las más altas de todo el país: 57% de las mujeres y 76% de los varones en edad activa trabajan o buscan hacerlo. Por su parte, la tasa de empleo femenina es la segunda más alta del país luego de Montevideo y obsérvese que la tasa de desempleo femenino es 7 puntos mayor a la masculina, duplicándola ampliamente.



Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

La mitad de las mujeres de 14 años o más se encuentra ocupada, una de cada 5 es jubilada, pensionista o rentista y un 16% realiza quehaceres del hogar.



Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

Más de la mitad de las mujeres ocupadas lo están en servicios sociales, comunales y personales. A su vez, comparativamente, Maldonado es el departamento que cuenta con mayor cantidad de mujeres trabajando en comercios, hoteles y restaurantes (27%).

Por su parte, el 28% de los varones se emplea en actividades vinculadas a la electricidad, gas, agua y construcción.

Población ocupada según rama de actividad y sexo			
	Mujer	Varón	Total
Agricultura, pesca y minería	3,0	9,0	6,4
Industria manufacturera	6,3	11,4	9,1
Electricidad, gas, agua y construcción	0,9	28,1	16,1
Comercio, hoteles y restaurantes	26,7	21,8	24,0
Transporte y comunicaciones	2,4	4,7	3,7
Servicios financieros e inmobiliarios	6,9	8,0	7,5
Servicios sociales, comunales y personales	53,8	17,0	33,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Indicadores territoriales de género para la elaboración de políticas de equidad (INMUJERES/MIDES) en base a ECH 2008.

Como se advierte, las características diversas del departamento de Maldonado generan una multiplicidad de contextos y de situaciones diversas, con diferente grado de desigualdades requiriéndose medidas específicas para garantizar la equidad de género y la igualdad de oportunidades en todas ellas.

Un elemento común del Departamento es el alto porcentaje de migración interna que se debe mayormente a las actividades zafrales tanto estivales como de la construcción. En este sentido se observaron diferentes medidas para mejorar la calidad del empleo de las mujeres. A nivel municipal se plantea que se puede dar prioridad para ciertos trabajos a las mujeres jefas de familia, generando así medidas de discriminación positiva. Sin embargo, no se cuenta con una bolsa de trabajo suficientemente amplia como para poder atender la mayoría de los casos.

“Con respecto al tema trabajo, Punta del Este tiene particularidades bien diferentes a otro municipio como Aiguá y la propia Maldonado “

Se han implementado sorteos de la bolsa de trabajo, por ejemplo en trabajos relacionados con la construcción se cuenta con un porcentaje de empleo femenino mayor a la media nacional: 16,4% mujeres –mientras la media es 12%. En estos sorteos cada vez participan más mujeres y algunos referentes consultados consideran que es una experiencia positiva.

Estos sorteos no tienen asignación de cupos especiales para mujeres. Sin embargo, debido a la destacada actuación de las mujeres que han sido seleccionadas, algunas mujeres han comenzado a trabajar como delegadas sindicales.

Se plantea que en el departamento existe una estrategia de divulgación de la Ley N° 18.561, y su decreto reglamentario (sobre acoso sexual en el ámbito laboral y educativo). Se ha divulgado información entre los trabajadores y se ofrece la posibilidad de iniciar investigación en casos de acoso laboral y o sexual, a través de denuncia por intermedio del sindicato y o personal. La investigación está a cargo de la Inspección General del Trabajo.

Según la información relevada, la coordinación entre el MTSS y el Gobierno Departamental es escasa y no se participa en comisiones en conjunto; si bien existe contacto con el MTSS a nivel centralizado con Inmujeres, a nivel local existe poca vinculación. En esta área se destacó la importancia de la coordinación a nivel local que existe entre el SUNCA y otros sindicatos, que integran la Comisión del Trabajo (Ley 18.516) conformando una tripartita con Cámara de la construcción y el MTSS. Las denuncias sobre acoso laboral también se tratan en las audiencias de negociación colectiva donde coordina con otros sindicatos.

Violencia hacia las mujeres

El PIONA plantea en su objetivo relativo a la violencia doméstica: “Garantizar la participación social, económica y política de las mujeres promoviendo la eliminación de la discriminación en el ámbito privado y la vida pública del país, generando condiciones para el ejercicio de sus derechos” a través de la *Lei 9: Implementación efectiva del plan nacional de lucha contra la Violencia doméstica*.

En 2010 se informó que existían más de 2.000 denuncias registradas en por violencia doméstica en Maldonado y se comenzaron a gestionar diferentes servicios para ofrecer asistencia y asesoramiento a víctimas. Actualmente el departamento cuenta con una batería de recursos e instituciones públicas para atender casos de violencia doméstica en sus diferentes etapas.

En lo que respecta al Servicio Especializado por parte de Inmujeres, está gestionado por la organización PLEEMU, se radica en la ciudad de San Carlos y tiene un servicio de urgencia que están incorporando para el territorio del departamento. Este programa tiene iguales características que el que se implementa en Salto, pues es una política de carácter nacional. Se dirige son mujeres mayores de 18 años que viven violencia causada por su pareja, lo que condiciona fuertemente la atención a mujeres menores viviendo violencia de género conyugal o cualquier mujer que sufra la violencia doméstica ejercida por alguien que no es su pareja.

Por otra parte la Intendencia de Maldonado, por intermedio de su Área de Políticas de Género, mantiene un convenio con la ONG local “Accionar entre Mujeres GUYUNUSA” por la prestación de servicios de “Asesoramiento y Atención en violencia de género” Cubre las

ciudades de Maldonado, Aiguá, Pan de Azúcar, Piriápolis y zonas de influencia de estas ciudades. Este servicio se está brindando desde el año 2007.

Se han desarrollado acciones para difundir el servicio y coordinar medidas integrales. El servicio provee asistencia jurídica y apoyo psicológico; se realiza un seguimiento a las pacientes. Se cuenta con un protocolo de actuación, común a todos los servicios del país que unifica el encuadre de trabajo.

Existen en el Departamento otros servicios varios para tratar temas de violencia doméstica. Actualmente se está trabajando hacia el establecimiento de un refugio para mujeres víctimas de violencia. En temas de violencia de género se coordina con Juntas Locales, Policlínicas Descentralizadas, Comisaría de la Mujer, INAU, Municipios, Juzgado de Familia, Comisión Departamental de Violencia Domestica. A lo largo de las entrevistas los actores demostraron un conocimiento de la temática importante y sobre todo de la necesidad de llevar adelante medidas para poder terminar con las situaciones que persisten.

Una forma de violencia que resulta recurrente en el Departamento de Maldonado resulta el tema del acoso a las mujeres en el trabajo. Se han presentado denuncias y se ha brindado capacitación sobre el tema y esta preocupación proviene desde las autoridades y desde sindicatos; sin embargo aún no existe un protocolo uniforme de actuación para atender el tema.

“La sociedad de Maldonado no reconocía el acoso laboral. Costó mucho que se viera, porque es un tema cultura. Lo primero que se tiende a hacer es criticar a las mujeres si usan minifalda, seguro es culpa de ella que los varones se propasen.”

Según las opiniones de los actores clave actualmente no se está cumpliendo con la Ley: aún faltan espacios físicos privados para atender a las víctimas, faltan lugares donde poder atender a los niños. Más grave aún, se informa que a los victimarios no se los procesan por violencia doméstica, sino que por lesiones; se denuncia que en las dependencias policiales, normalmente se da mayor atención a los casos de hurto que a los de violencia doméstica.

Participación social y política

A partir de varias entrevistas a autoridades tanto departamentales como municipales, y a actores locales, se plantea que a nivel local existen comisiones que trabajan con un alto grado de equidad de género. Se plantea una marcada presencia de mujeres en la integración de estas comisiones de vecinos de trabajo voluntario. Las comisiones están relacionadas a los asuntos referidos como sociales y de cultura.

“El Municipio es una mezcla entre Ejecutivo y Junta Departamental, y como los vecinos que integran las comisiones son honorarios pueden reunirse después de las 20hs., pero a esa hora los funcionarios ya se retiraron y a las mujeres no les queda bien.”

En cuanto a políticas de discriminación positiva, se mencionó repetidas veces la existencia de la ley de cuotas para la conformación de listas electorales. Sin embargo, algunos actores plantean que a la hora de asignar cargos de responsabilidad sus partidos no se ajustan a la misma.

“Se intenta cumplir con la cuota, pero chocamos con los acuerdos intrapartidarios, es ahí entonces, que la cuota desaparece. Lo que importa es el nombre de quien encabeza la lista. Se hizo en la primera línea de diputados, pero porque se dio, nadie se acordó en aplicar la cuota. Se sigue por acuerdo político y no por cuota.”

La participación más importante de las mujeres se da en instancias de presupuestos participativos y en proyectos cooperativos sociales. Por ejemplo el Proyecto del MTOP “Realizar 2011” reunió la participación de mujeres, y a través del proyecto se tendrán los fondos para obras públicas.

En lo que hace a la difusión para la participación, las autoridades del Departamento de Maldonado han puesto en marcha una serie de medidas, en diferentes formatos. De esta manera se informa sobre las actividades que se realizan y el resultado de las medidas que se implementan. Se ha resaltado que aún resta implementar las audiencias públicas tal como se establece en el mandato del órgano.

VIII. CONCLUSIONES

Este análisis es el resultado un ejercicio de monitoreo ciudadano en el cual organizaciones de mujeres de Salto y Maldonado que trabajan en diversos temas, se capacitaron previamente, discutieron los temas relevantes y realizaron entrevistas a actores clave que se relacionan con los temas de género.

Si bien la cantidad de entrevistas y visitas no permite plantear juicios generalizadores sobre todas las áreas; los casos particulares, los relatos y las experiencias transmitidas, permite llegar a ciertas conclusiones preliminares que confirman que queda aún un camino muy largo por recorrer con el fin de alcanzar la igualdad de género.

A través de los estudios de caso, se han encontrado elementos que permiten concluir que:

En términos de legislación, existe un avance significativo en la promulgación de nuevas leyes que garantizan la igualdad de derechos y oportunidades. Sin embargo, en el terreno de lo práctico estas leyes no se traducen automáticamente en acciones sistemáticas de políticas públicas (tanto nivel central como departamental) que generen un cambio social, económico y cultural en la vida de las mujeres. Si bien en la concepción inicial de las acciones se tiene noción de los impactos diferenciados en la vida de las mujeres y de los varones, en la mayoría de los casos al llegar al plano de aplicación local, la mirada de género se diluye y se pierden muchos elementos constitutivos de las políticas.

Se puede observar que existe en el discurso de los actores el compromiso con la temática de género. Sin embargo, en el momento de la implementación de las acciones, la mayoría de los actores manifiestan la existencia de obstáculos para llevar adelante acciones más contundentes en materia de políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres. Uno de esos obstáculos es el desconocimiento de los planes y los programas de acción existentes en el país; los actores plantean que trabajan aisladamente, sin coordinar demasiado con otras instituciones y sin conocer los lineamientos fijados al más alto nivel, por ejemplo, los lineamientos del PIODNA.

A partir de las entrevistas realizadas, se puede afirmar que luego de 4 años de su implementación existe una falta de información a todo nivel del PIODNA. Esta desinformación se encontró en servidores públicos y no varía según los cargos que ocupan: desde jerarcas hasta funcionarios públicos, varones y mujeres tienen desinformación total de la existencia y contenido del Plan.

Otro elemento que se advierte a lo largo de este proceso de monitoreo ciudadano, es que en materia de políticas públicas que tienen como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres, se percibe que existe un grado muy desigual de concientización entre los implementadores sobre la necesidad y validez de las mismas. Esto en algunos casos compromete los propios fines de las políticas pues éstas se ejecutan de manera diferente; con diferente compromiso y conciencia del fin que persiguen.

A menudo queda a expensas de las personas que las implementan los detalles fundamentales de la política en cuestión. En otras palabras, es frecuente encontrar que la misma política se ejecuta de manera distinta según quien está a cargo de la misma, dependiendo ciertas veces del compromiso con el tema; lo que agrega a los obstáculos culturales, obstáculos personales a la implementación del Plan.

En lo que hace a las políticas de afirmación positiva, existe una dificultad importante para comprender el carácter de las mismas. Estas dificultades se pueden explicar por pautas culturales que generan prejuicios a la hora de aplicarlas, prejuicios que se vinculan con “ser todos iguales” y por ende no necesitar discriminar positivamente a grupos; otras razones para esto se relacionan con cuestiones de patriarcado y el rol asignado a las mujeres.

En materia de información pública, la información que se brinda a la población es en general escasa. Salvo en algunas excepciones donde se está haciendo esfuerzos de difundir las acciones por diferentes medios, la información se difunde brevemente por el sitio web o directamente no se transmite.

Asimismo se observó que en todas las áreas estudiadas hace falta implementar políticas de seguimiento y de evaluación de las acciones que se implementan a través de las políticas públicas. Este seguimiento puede arrojar luz para saber si las medidas implementadas están llegando a la población objetiva o no; y a partir de esto reformularlas o estudiar posibles ajustes en las acciones que se desarrollan.

Tanto para Salto como para Maldonado, es prácticamente inexistente la cultura de la evaluación de los resultados y los procesos de las políticas públicas. Es incipiente la generación de indicadores de evaluación de la gestión y la incorporación de las variables de género en éstos.

Asimismo, es muy poco frecuente hacer públicos los datos del presupuesto ejecutado, incluyendo el presupuesto inicialmente asignado, de manera comprensible para la población general. En los casos que se hacen, este estudio no encontró que se difundiera información presupuestal con enfoque de género.

En lo que respecta a la participación, existe una creciente voluntad para generar espacios de participación, sin embargo aún falta incluir herramientas adecuadas para generar una participación legítima y real de los usuarios. Algunos actores plantean el atraso en la implementación de los espacios de consulta creados por la Ley de Descentralización, audiencias públicas y otras formas.

En este sentido, es relevante sistematizar los modos y los resultados de las diversas formas de participación que se están generando en otros procesos de política pública con el objetivo de generar un registro de buenas prácticas que pueden ser utilizados tanto a la hora de compartir con otras instituciones tanto públicas como de la sociedad civil.-

Conclusiones

A partir del año 2005, en Uruguay se configura un nuevo mapa político, cuando las fuerzas de izquierda asumen el gobierno nacional y ocho de los diecinueve gobiernos municipales. En este contexto la idea de la elaboración de un plan de igualdad de oportunidades y derechos se revitaliza; recordemos que en Uruguay, el diseño e implementación de un plan que enmarcara la política de género en el ámbito nacional es una de las reivindicaciones de la agenda del movimiento de mujeres¹⁵, y también fue un deber de las anteriores administraciones, si bien había estado presente en el discurso de las jerarcas del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer INFM¹⁶ al tiempo que se incluye como una de las metas de la planificación estratégica del Ministerio de Desarrollo Social a ser implementada por el INAMU.

El PIODNA se aprueba en marzo 2007, y se inicia el proceso de implementación en el 2008 CNSmujeres realiza una primera mirada y seguimiento del periodo comprendido de mayo 2007 a octubre 2008¹⁷ evidenciando que si bien se registraron algunos avances específicos a nivel ministerial fundamentalmente centrados en la capital, los mismos se reducían a medidas puntuales que no representaban una política integral con perspectiva de género ni eran de alcance nacional.

En noviembre del 2009 se realizan las elecciones nacionales, el Frente Amplio triunfa nuevamente e inicia en marzo del 2010 su segundo período de gobierno, en julio del mismo año tienen lugar las elecciones departamentales en el marco de la nueva ley Descentralización y Participación Política, arrojando un resultado que cambia el mapa político departamental, el Frente Amplio logra 5 Intendencias Artigas, Canelones, Maldonado, Montevideo y Rocha, el Partido Colorado logra 2 Intendencias Rivera y Salto, el Partido Nacional logra 12 Intendencias Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Rio Negro, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres.

En este contexto es importante consignar un hecho histórico y es que por primera vez tres mujeres son electas como Intendentes en los departamentos de Artigas, Montevideo y Lavalleja.

15 Ver Agenda Una propuesta política de las Mujeres CNSmujeres 2004

16 Ver CNSmujeres/Johnson 2001.

17 Ver Series Monitoreo CNSmujeres 2008

Se designan las nuevas autoridades del MIDES y se nombra en la dirección del INMUJERES a la Sra. Beatriz Ramírez, este es el escenario político en el que continúa el proceso de implementación del PIODNA en este segundo periodo de gobierno de la izquierda.

Es evidente que desde su aprobación se han ido produciendo avances sistemáticos en su implementación, tal como se consigna a través de las rendiciones presentadas anualmente, instrumentos de medición que se han ido fortaleciendo en este último periodo.

A partir del 2010 el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género resolvió establecer una nueva práctica de relevamiento de la información de cumplimiento del mismo por parte de los diferentes organismos de la Administración Central comprometidos, como responsables de diversas acciones.

Se elaboró entonces una nueva estrategia de medición del PIODNA (Departamento de Sistemas de Información de Inmujeres y todas las áreas del Instituto) que supuso la creación de indicadores para cada una de las acciones descritas en las Líneas Estratégicas de Igualdad, generando una medición más fiable de su implementación.

De todos modos no todos los organismos al principio respondieron con la misma celeridad y compromiso a la hora de aportar información completa y de calidad.

El CNCPPIG elabora una memoria anual con la información brindada por todos los organismos que lo integran e incorpora la perspectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Poder Judicial.

Esta Memoria constituye un documento fundamental para conocer no sólo los avances o retrasos de la implementación, sino también el posicionamiento y los aportes de las organizaciones de la sociedad civil representadas en el actual Consejo Nacional de Género.

También se registran avances significativos en la elaboración y aplicación de planes operativos de los mecanismos de género institucionales, este constituye aún un proceso lento y complejo, la baja autonomía, así como los presupuestos reducidos para estos mecanismos, continúan siendo un déficit para el logro de una efectiva transversalización de género en las políticas públicas.

Valoramos la continuidad y los avances en la agenda de trabajo del Consejo Nacional de Género y aspiramos a, asignación presupuestal y mayor visibilidad institucional.

Es preocupante que durante esta administración, la jerarquía de la institucionalidad de género sigue incambiada, ocupando un lugar marginal en la arquitectura del MIDES, que compromete su capacidad de liderazgo e incidencia

Si bien se constata un incremento tanto en los recursos humanos como financieros para cumplir con los cometidos asignados al INMUJERES como órgano rector de las políticas de género, estos aún son insuficientes.

Si colocamos la mirada hacia lo local, la ley de descentralización y Participación Política habilita un nuevo escenario para la implementación de las políticas públicas de género.

El foco en lo local deja en evidencia que a pesar de las declaraciones y algunas acciones puntuales la política de género tiene dificultades reales para llegar a al territorio y lo que es más grave los procesos que se encaminan a la integración de la política pública nacional en todos los niveles del Estado, son de escasos a nulos.

Si bien el PIONA es una ley de carácter nacional y por lo tanto su aplicabilidad debería estar garantizada en todo el país, es notorio que se constatan carencias importantes en la coordinación e interrelación de los distintos actores de gobierno e institucionales a la hora de ejecutar estas políticas de género en los ámbitos locales.

Es necesario que desde el gobierno central se perciba la importancia de que los gobiernos locales responsables de implementar estas políticas, han de disponer una serie de condiciones previas imprescindibles, entre las que destacamos: tener transferidas desde el gobierno central competencias, funciones y recursos financieros; presentar capacidades políticas, institucionales y técnicas y diseñar mecanismos eficaces de participación ciudadana y de rendición de lo actuado.

Cuando no se desarrolla un modelo de descentralización de la política pública de género quedan reflejadas la fragilidad de los propios mecanismos institucionales y órganos rectores responsables de la descentralización y ejecución de la política.

Las mujeres han debido de enfrentar las consecuencias de planes y políticas insuficientes, como aquellas en las que la transferencia de competencias no ha ido acompañada de los recursos necesarios para asumirlas, en cuyo caso, los servicios y prestaciones responsabilidad del gobierno nacional través de sus oficinas departamentales en coordinación con los gobiernos departamentales, no han abordado integralmente, ni coordinado acciones para la ejecución.

Cuando se ponen en marcha las capacidades políticas, institucionales y técnicas de los organismos rectores de la política pública de género para aterrizar en el territorio, es necesario que desde el gobierno central se tenga presente, la escasa comprensión de los conceptos de género por parte de los responsables políticos, situación que está directamente vinculada a la cultura política predominantemente patriarcal

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, vemos que mientras las mujeres ejercen una participación política para que se ejecuten los planes nacionales como política pública de género; su participación sigue siendo escasamente

reconocida y sin estar presentes en términos de equidad en los puestos de toma de decisión.

Reflexionar sobre estos procesos, aportar al diálogo desde la mirada de las organizaciones de mujeres constituye una práctica democrática y ciudadana para la construcción de una sociedad en igualdad de derechos entre mujeres y varones.

Coordinación General CNSmujeres

Marzo 2012

BIBLIOGRAFÍA

Aguirre y Scuro, 2010 “Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo No. 100. Santiago de Chile

Batthyány, K, Cabrera, M, Scuro, L (2007) Perspectiva de Género. Informe temático Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. INE. Disponible en línea.

CAINFO y Red Uruguay contra la Violencia Doméstica (2011), Provisión de información pública sobre los servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres – Mides. Proyecto: “Más información. Mejor Prevención” Acceso a la Información Pública sobre Violencia Doméstica en Uruguay.

Castillo, Adolfo et al (2009) Manual Control Ciudadano sobre la Transparencia y la Información Pública. Ediciones del Tercer Actor. Santiago de Chile.

_____ (2008) Manual Control Ciudadano de Recursos de Inversión Municipal. Ediciones del Tercer Actor. Santiago de Chile.

INMUJERES (2011). Cuaderno No. 3 del Sistema de Información de género de Inmujeres: “En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”. Montevideo, MIDES-INMUJERES.

CNS MUJERES (2007) «Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en Uruguay. Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Período 2005-2006)», Edición CNS Mujeres, Montevideo.

CNS MUJERES (2008) Monitoreo 2008. Transversalización de la equidad de género en las políticas públicas. Montevideo, CNS MUJERES-UNFPA.

CNS MUJERES (2009) Agenda 2009. Una propuesta política de las mujeres organizadas. Montevideo, CNS MUJERES-UNFPA.

CNPS (2010) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Uruguay.

INE (2010). www.ine.gub.uy.

INMUJERES (2010). La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género. Cuadernos del Sistema de Información de Género. Uruguay, No. 1. Julio 2010. MIDES-UNFPA.

INMUJERES (2009). Estadísticas de Género 2009. MIDES-INMUJERES-UNFPA. Disponible en línea.

MIDES (2009) Reporte social 2009. Principales características del Uruguay Social. MIDES, OPP.

Milosavljevic, V. (2007) Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. CEPAL, UNIFEM.

MYSU (2007), Observatorio nacional en género y salud sexual y reproductiva, Informe 2007. Uruguay.

MYSU (2008), Observatorio nacional en género y salud sexual y reproductiva, Informe 2008. Uruguay.

OMT-DINAE (2010) Participación de la mujer en el mercado de trabajo (2003 - 2009). Elaborado por el Observatorio del Mercado de Trabajo. DINAE, MTSS, Montevideo.

Oficina Del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Nueva York-Ginebra (2006) Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo. Ginebra.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Gesoc, Agencia para el Desarrollo; A.C. México (2010) Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos. México.

Programa de Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia (2005) Hagamos control ciudadano. Guía para su ejercicio. Bogotá.

Proyecto J, Fortalecimiento de las capacidades de la Sociedad Civil, Unidos en la Acción, ONU-ANONG (2010) Guía para el monitoreo y la incidencia política de la sociedad civil organizada. Montevideo.

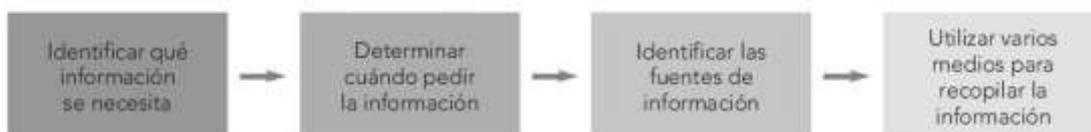
Secretaría de la Función Pública. Consejo Ciudadano por la Transparencia (2005) Guía para el Monitoreo Ciudadano. México.

Solimano A, (2005) Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. Revista de la CEPAL, N° 87 Santiago de Chile

ANEXO 1

METODOLOGÍA DEL MONITOREO CIUDADANO

Algunos pasos para el control ciudadano:



¿Cómo se define qué se va a monitorear?:

La definición de la institución, política o programa de gobierno a monitorear tiene que ver con distintos factores, entre los que destacan:

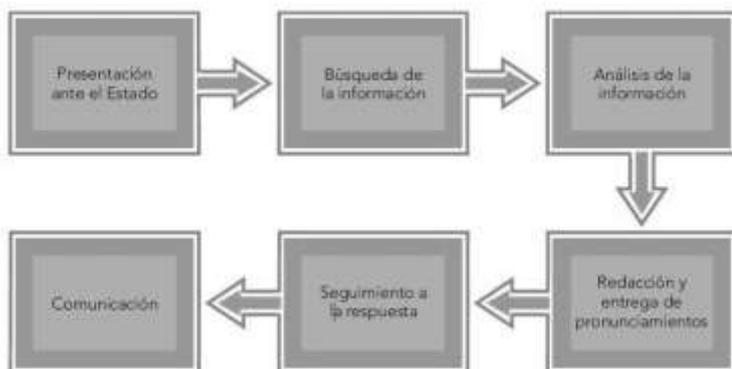
- Los temas de interés para el ciudadano o de organización que realizará el ejercicio de monitoreo.
- Los temas que adquieran relevancia en determinada coyuntura económica, social y/o política.
- Los temas que, por su impacto social, sean de especial interés para la institución de gobierno que promueva el ejercicio.

¿En qué momento se debe realizar el ejercicio de monitoreo?

El monitoreo se puede realizar en cualquier momento, sin embargo se pueden establecer algunos momentos relevantes como:

- Cuando se elaboran planes de desarrollo, en los que se establecen las acciones que se realizarán durante la gestión de la autoridad.
- Cuando se conforman los presupuestos de egresos, y se decide cuánto se va a gastar en cada tema.
- Durante todo el año, vigilando cómo se ejerce el presupuesto.
- Durante todo el año, solicitando información sobre los programas de trabajo.

Es relevante poder establecer un esquema de acciones o pasos a seguir para poder alcanzar los objetivos:



a) Es fundamental que el ejercicio de control ciudadano sea conocido por todos los actores involucrados, pues esto ya genera cambios en las realidades. Asimismo es fundamental que este hecho sea público a la hora de realizar la búsqueda de información.

Esta búsqueda puede ser a través de diferentes técnicas:

- Entrevistas
- Encuestas
- Pedido de información vía Ley de acceso a la información
- Acceso no-formal a la información

Pedido de entrevista

Para esto se recomienda establecer con antelación el propósito de la entrevista, ¿Para qué se desea entrevistar a esa persona?, ¿Qué se desea indagar de él o de ella?

Algunas recomendaciones establecidas:

- Preparar con antelación las preguntas que se formulará al entrevistado
- Las preguntas deben estar de acuerdo con el propósito de la entrevista
- Acordar con el entrevistado un día, hora y lugar, dejando claro el propósito, duración de la entrevista.
- En lo posible, realizarla en un lugar diferente al sitio normal de trabajo del entrevistado, esto reducirá las probabilidades de ser interrumpidos.
- En lo posible, no grabar las respuestas, esto puede inhibir al entrevistado en la forma y contenido de sus respuestas.
- Asistir con otra persona del grupo que se encargue de tomar notas para facilitar que la conversación fluya.
- Escribir un reporte lo más completo posible después de concluida la entrevista, de preferencia escribirlo el mismo día en que realizó la entrevista. Incluya las notas que tomó, así como otras observaciones que considere.

Encuestas

Esta técnica requiere tener instrumentos tabulados (expresadas en tablas), que permitan ser procesadas estadísticamente (comparadas) para facilitar su posterior análisis.

Algunas recomendaciones establecidas:

- Realizar preguntas cerradas cuyas respuestas puedan ser fácilmente codificadas. (si-no / número / etc.)
- determinar la muestra que se va a utilizar, es decir, definir el número de personas a las que les vamos a aplicar la encuesta.

Pedido de acceso a la información vía ley de Acceso a la Información Pública (No. 18.381)

El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información. En Uruguay este derecho está asegurado por la *Ley de Acceso a la Información Pública (No. 18.381)*. El organismo requerido está obligado a permitir el acceso o, si es posible, contestar la consulta en el momento en que sea solicitado. En caso contrario tendrá un plazo máximo de veinte días hábiles para permitir o negar el acceso o contestar la consulta. Solamente se podrá negar la información solicitada sólo si la misma tiene carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga se puede recurrir a la Justicia pues se entiende que La información del Estado es un bien público (ver debajo – carta de pedido de acceso a la información).

b) Análisis de la información

La información se analiza para darle fundamento a las sugerencias, recomendaciones o denuncias que las organizaciones plantean. El análisis de datos fortalece la argumentación y facilita su comprensión. Se distinguen dos momentos básicos: la comparación de lo planeado y lo ejecutado y la búsqueda de las razones de los desajustes e incongruencias

A este respecto:

- se puede afirmar elementos de las políticas como la licitud o ilicitud (la legalidad o ilegalidad) de una actuación.
- Se puede contrastar las acciones realizadas con las planificadas.
- Se pueden usar indicadores: herramientas para confrontar datos, que nos dicen (nos indican) si el desempeño de algo es el adecuado y permiten conocer el avance de un proyecto o de uno o más de sus aspectos.

c) Redacción y entrega de las sugerencias, recomendaciones o denuncias

Se recomienda que a través del análisis de los datos se realice un informe, comunicado o algún documento donde la organización u organizaciones que realizan el monitoreo documenten la situación constatada. Según la estrategia planificada, esta información puede:

- hacerse pública
- hacerla llegar a las autoridades competentes usando la voluntad política de las mismas a través de la incidencia.

d) Seguimiento a la respuesta pedida y socialización de la información

Para los objetivos del monitoreo ciudadano, es relevante formar a la opinión pública mediante una difusión generalizada de la información, así como poner en evidencia las discrepancias y prácticas deficientes en materia de las políticas públicas.

Para esto se recomienda determinar un enfoque estratégico de acción:

- Difundir el informe y las propuestas entre la institución monitoreada, las personas que apoyaron el ejercicio y los medios de comunicación.
- Dar seguimiento a la aplicación de las propuestas y difundir los avances que se logren.
- Desarrollar oportunamente alianzas y coaliciones amplias y, a la vez que evaluar una y otra vez el contexto político, económico y social y realizar las adecuaciones estratégicas que corresponda.

Si bien se entiende que los pasos del proceso de control ciudadano están ordenados en una secuencia lineal, no siempre es posible, útil o prudente seguirlos de este modo. Pueden ser simultáneos y repetirse, si es necesario.

CARTA PARA SOLICITAR INFORMACIÓN

Montevideo o ciudad,.....de.....

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

SR. DIRECTOR DE...

De mi mayor consideración:

(Nombre)con domicilio en la calleciudad de, me dirijo a esta Oficina a los efectos de realizar la siguiente petición:

La ley 18.381 establece en su artículo 3 el derecho –sin necesidad de justificación alguna– de cualquier persona física o jurídica a acceder a información en poder de los organismos públicos, estatales o no estatales. Asimismo, en sus artículos 13 y siguientes establece un procedimiento preciso por el cual la administración se encuentra obligada a entregarme la información requerida en el plazo de 20 días hábiles.

En este marco, solicito a usted me haga entrega de la siguiente información en formato:

- a -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA
- b -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA
- c -DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA

En virtud de lo expuesto, y de acuerdo a lo dictado en la normativa citada, PIDO: Se entregue, por la dirección a su cargo, en el plazo establecido por el artículo 15 de la ley 18.381 la información requerida en el presente escrito.

Saluda a usted atte.

Firma

Teléfono:

Dirección de correo electrónico:

ANEXO 2

Pauta de entrevista con los Directores o informantes calificados

1. INFORMACIÓN PARA LA PROMOCIÓN
a. ¿Su institución/departamento/ área está en conocimiento del PIODNA?
b. De acuerdo con el PIODNA, ¿cuál/es podrían decir que están relacionados con los objetivos de los programas que implementa su área?
c. ¿Qué está haciendo su área para implementar las LEIs en cada programa específico, respecto a cada derecho abordado?
d. ¿Con respecto a la igualdad de oportunidades de las mujeres, su institución/departamento/ área se encuentra implementando programas específicas en las áreas de: i) mercado laboral, trabajo e inclusión social ii) salud, derechos sexuales y reproductivos iii) violencia hacia las mujeres iv) participación política de las mujeres
e. ¿Coordina con otros actores los programas relacionados con la igualdad de oportunidades de las mujeres? ¿Qué otras instituciones (estatales, organizaciones de la sociedad civil, otros) participan en su/s programa/s y en qué momentos lo hacen (diseño, implementación, seguimiento, evaluación, rediseño)?
2. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN
a. ¿Existe alguna medida (discriminación positiva, acción afirmativa o similar) que se dirija a beneficiar algún grupo específico de mujeres dentro de su población meta?

3. MECANISMOS DE RECLAMO O DENUNCIA
a. ¿Existe en su área alguna instancia para reclamar o realizar denuncias sobre el programa, la acción de los funcionarios o los requisitos de selección?
b. ¿Ha habido dentro de los programas de su área alguna denuncia o caso de discriminación? ¿Cuál? ¿Cómo se resolvió?
c. Su área, ¿considera necesaria nueva normativa o la modificación de la existente para mejorar los procedimientos que hacen a sus tareas?
4. PROGRESIVIDAD
a. En sus programas, ¿cómo se mide si efectivamente está llegando al total de su población objetivo, en especial a las mujeres? En caso de tener datos, ¿cuáles son?
b. A quienes se está efectivamente llegando, cómo se mide el nivel de avance/ satisfacción de los derechos de acuerdo a las líneas estratégicas del PIODNA? <i>Detallar información en particular respecto a las 4 áreas mencionadas (mercado laboral, trabajo e inclusión social / salud, derechos sexuales y reproductivos/ violencia hacia las mujeres/ participación política de las mujeres)</i>
b. A corto plazo ¿qué planes tiene para alinearse al PIODNA a través de sus programas?
c. Con respecto a programas que se alinean con el PIODNA, ¿cuenta con planes de contingencia o alternativas en los casos de que un programa cierre o cambie de criterios?
d. ¿Cuáles son a su entender los obstáculos existentes para la concreción del PIODNA en su área?

5. RENDICIÓN DE CUENTA Y TRANSPARENCIA
a. ¿Se hace pública la información sobre planificación, implementación y evaluación de los programa de su área?
b. ¿En qué formato se publica? ¿Como se accede a esta información?
c. ¿Esta información incluye asignación y ejecución presupuestaria?
6. PARTICIPACION
a. ¿existen instancias para que la población involucrada, en particular las mujeres, participe en alguna etapa del programa? ¿En cuál?
b. Describa la forma de participación

ANEXO 3

Listado de entrevistas realizadas

DEPARTAMENTO	Entrevistado/a	Cargo y relevancia de área
Maldonado	Oscar de los Santos	Intendente de Maldonado
Maldonado	Mario Invernizzi	Alcalde de Pirlápolis (descentralización)
Maldonado	Martín Laventure	Alcalde de punta del Este (Descentralización)
Maldonado	Andrés de León	Presidente de la Junta Departamental
Maldonado	Alberto González Tuvi	Concejal de la alcaldía de Pan de Azúcar
Maldonado	Gonni Smeding	Directora de la oficina de Políticas de Género de la Intendencia de Maldonado
Maldonado	Silvana Amoroso	Directora de Salud del departamento de Maldonado
Maldonado	Marcelo Bentancour	Director departamental de la Oficina del MTSS
Maldonado	Dina Fernández Chávez	Presidenta de ADEOM Maldonado
Maldonado	Stella San Martín	ONG Ser Mujer de San Carlos. Integra además Consejo Departamental asesor en VD y ahora conforma otra ONG que se ha hecho acreedora a liderar el Refugio para Víctimas de VD en esa ciudad.
Maldonado	Monseñor Rodolfo Wirss*	Obispo Diócesis de Maldonado y Rocha
Maldonado	Pedro Arismendi*	Pte. del SUNCA de Maldonado y directivo actual del PIT-CNT nacional
Salto	Liria Figueiras	Subdirectora Hospital de Salto
	María Cecilia Eguiluz	Secretaria General de la Intendencia de Salto
Salto	Gloria Remedi	Coordinadora del Departamento de Ginecología del Centro Médico - Salto
Salto	Mónica Silva	Edil Salto por Partido Colorado
Salto	Cecilia Cazzola	Psicóloga Servicio de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica - CIEDUR
Salto	--	Personal de la Seccional 5ª del departamento de Salto.