

URUGUAY

Nuevo escenario para procurar la equidad



Grandes expectativas de cambio se generaron en Uruguay con el primer gobierno de izquierda en su historia. Las nuevas autoridades definieron un plan de emergencia contra la pobreza, que en el último quinquenio registró un importante aumento. Pero es necesario que los programas públicos integren y otorguen mayor protagonismo a las políticas para la equidad de género, con la meta de modificar los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres y asegurar la igualdad de oportunidades para ambos.

Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) - Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía¹

Lilián Abracinskas²

Uruguay ha sido considerado un país excepcional en América Latina por sus indicadores de pobreza. Sin embargo, en los últimos años acelerados procesos de exclusión y marginación social conformaron una nueva realidad. Actualmente, alrededor de un tercio de la población y más de la mitad de sus niños y niñas viven en la pobreza.

En marzo de 2005 fuerzas progresistas asumieron el gobierno nacional³ y en mayo obtuvieron casi la mitad de los gobiernos departamentales del país, generando grandes expectativas de cambio en la mayoría de la población. Para sus primeros años de gestión, las nuevas autoridades definieron como prioritario el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que busca articular servicios y acciones estatales para atender a las personas en condiciones de exclusión económica y social.

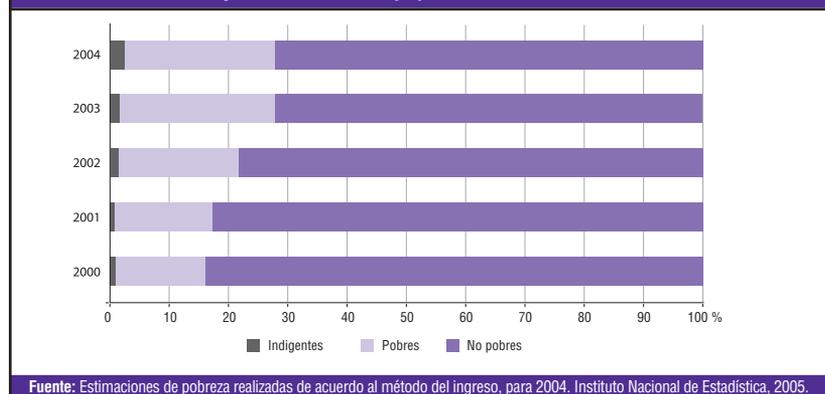
Por su parte, la sociedad civil organizada procura visualizar mecanismos estatales de participación por los que canalizar propuestas que amplían los conceptos de inequidad y exclusión. Estas propuestas fueron débilmente representadas en la plataforma electoral de las nuevas autoridades y podrían no ser incluidas o debidamente priorizadas por el actual gobierno.

Pobreza en aumento

En el Informe sobre Desarrollo Humano en Uruguay de 1999⁴ se destacaba que el país sobresalía entre sus pares latinoamericanos por haber transitado un camino de desarrollo que protegió las dimensiones sociales. Pero una crisis económica y su eclosión en 2001 y

GRÁFICO 1

Estimaciones de la población urbana (%)



2002 generó desempleo y precarización del trabajo, profundizó el debilitamiento de los sistemas de educación y salud, deterioró las finanzas públicas, aumentó el riesgo país, produjo una fuga de capitales que alcanzó el 46% de los depósitos en dólares del sistema bancario y triplicó la deuda bruta del sector público.

El Instituto Nacional de Estadísticas⁵ estima que en 2004 la pobreza - medida por el ingreso - alcanzó a 32,1% de la población, a partir de 30,9% en 2003. La pobreza extrema aumentó más del doble respecto de 2000 y se triplicó en Montevideo, la capital. Asimismo, se registró un incremento del número de integrantes de los hogares indigentes, lo que revierte la tendencia descendente de los últimos años.

El ingreso de los hogares pobres es alrededor de un tercio menor del necesario para cubrir todas sus necesidades. En 2004, 32% de los habitantes eran pobres. Son pobres 57% de los niños de hasta seis años, 54% de los niños entre seis y doce años, 45% de los menores entre trece y diecisiete años, 29% de los adultos y 11% de los adultos mayores.⁶

Las más expuestas

La pobreza en Uruguay tiene cara de niñas y niños. Más de 50% de la población entre 0 y 4 años es pobre.⁷ No

se habla de feminización de la pobreza y poco se sabe del impacto diferenciado por cuestiones de género.⁸

Una cada dos mujeres jefas de hogar en edad activa y con niños de 0 a 5 años es pobre.⁹ El 55% de las mujeres de Montevideo y el área metropolitana que tiene o tuvo algún vínculo con el mercado laboral debió interrumpirlo, al menos una vez, durante un periodo mayor a seis meses, por razones ligadas al cuidado de los hijos o la vida familiar. El trabajo doméstico continúa recayendo en las mujeres adultas. Por el momento, no se registran cambios generacionales sustantivos en materia de distribución del trabajo doméstico.

En cuanto a las responsabilidades a partir de una ruptura conyugal, en la amplia mayoría de los casos la convivencia con el padre se restringe a los fines de semana. Tras la ruptura conyugal, alrededor de 25% de los niños de 0 a 12 años pierde por completo el contacto con su padre y apenas un tercio de los niños recibe de él dinero con regularidad.¹⁰

Entre las mujeres jóvenes hay situaciones extremas en cuanto a las posibilidades reales de

1 Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) - Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, se creó durante el proceso de la IV Conferencia de Naciones Unidas para la Mujer (Beijing, 1995). Coordina 47 organizaciones de mujeres y feministas y articula acciones con redes nacionales, regionales e internacionales.

2 Coordinadora ejecutiva de CNS, experta en salud de las mujeres, género y derechos sexuales y reproductivos e integrante de la no gubernamental Mujer y Salud en el Uruguay.

3 Por primera vez, las fuerzas de izquierda del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría ganaron las elecciones nacionales y en marzo de 2005 asumieron el gobierno con el Dr. Tabaré Vázquez como presidente.

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, 1999.

5 Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de pobreza realizadas de acuerdo al método de ingreso, para 2004. Montevideo, 2005.

6 Ibid.

7 PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay, PNUD/CEPAL, 2001.

8 Bucheli, Marisa, Wanda Cabella, Andrés Peri, Giorgina Piani y Andrea Vigorito. Encuesta sobre situaciones familiares y desempeños sociales de las mujeres en Montevideo y el área metropolitana. Sistematización de resultados. Montevideo: Universidad de la República y UNICEF, 2001.

9 Opertti, Renato. Informe presentado en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes. Montevideo, 2003.

10 Bucheli et al (2001), op cit.



empoderamiento. Por un lado, la matrícula de mujeres en la Universidad de la República (estatal) aumentó, situándose en 68%. Este grupo tiene grandes posibilidades de priorizar la capacitación por encima de los roles tradicionales atribuidos a las mujeres, y es posible que aspire a mejores condiciones de empleo, mayor autonomía económica y a decidir el número de hijos y el momento de tenerlos. En el otro extremo, las mujeres jóvenes pertenecientes a los sectores más pobres y vulnerables ejercen la maternidad a edades tempranas y tienen altas probabilidades de ser dependientes económicamente, en forma total o parcial, por el resto de sus vidas. Además, es muy poco probable que construyan otros proyectos de vida y que logren algún tipo de empoderamiento.¹¹

La fecundidad adolescente es el cambio más sobresaliente en el comportamiento reproductivo de las mujeres uruguayas. Mientras en 1963 el aporte de las mujeres entre 10 y 19 años a la tasa global de fecundidad era 9,67%, en 1996 esa proporción había ascendido a 14,76%.¹² En 1999, 82,7% de los partos de mujeres adolescentes tuvo lugar en el sector público de salud y 17,3% en el sector privado.¹³

Un ejercicio limitado de la ciudadanía

La educación se revela como la variable que más incide en la formación de opiniones sobre la equidad de género. Se constata que las mujeres menos educadas adhieren más a un modelo tradicional de división de roles, mientras las universitarias se distancian claramente de este modelo.¹⁴ Entre las mujeres jóvenes que han sido madres, 80% no ha logrado completar el ciclo secundario de enseñanza y 78,98% no está integrada a la actividad económica.¹⁵

La pobreza combinada con los modelos tradicionales de mujer-madre, los comportamientos reproductivos característicos mencionados y la ausencia de posibilidades reales para el desarrollo de distintos proyectos de vida fijan los límites de una ciudadanía real o incluso simbólica para el conjunto de las mujeres pobres, en particular las más jóvenes.

La flexibilización laboral, la pérdida de normas claras de trabajo, el miedo a la desocupación, la segmentación laboral entre los géneros, el salario diferenciado por la misma tarea, la exclusión de los cargos de decisión por estereotipos de género, el acoso sexual, así como un sistema de seguridad social que no responde a las necesidades de una población envejecida ni a la realidad del mercado de trabajo informal, afectan de forma particular a las mujeres.

La expectativa de vida en el país es de 75 años y en promedio las mujeres alcanzan una longevidad 8 años superior a la de los hombres. La mortalidad de los hombres es más alta en todas las edades. Sin

embargo, la morbilidad de las mujeres es mayor y no está adecuadamente registrada.¹⁶

Patrones culturales discriminatorios

La violencia de género, tanto en el ámbito público como en el privado, se apoya en patrones culturales y en prácticas estructuralmente arraigadas de relaciones de poder abusivas. La violencia se ejerce contra toda persona cuya expresión de género no sea fácilmente encuadrable o que transgreda los patrones culturalmente definidos de ser hombre o mujer. En Uruguay cada nueve días muere una mujer víctima de violencia doméstica y el aborto inseguro es la principal causa independiente de muerte materna.¹⁷ Para las mujeres y particularmente para las mujeres pobres, transgredir los modelos tradicionales de mujer y de mujer-madre es una práctica altamente riesgosa.

Sumando a lo expuesto las dimensiones de las inequidades generadas por razones de etnia, edad, raza, orientación sexual y localización geográfica, se obtiene una gama más amplia y compleja de las características que adopta la pobreza en el país. A las desigualdades provocadas por la agudización de la crisis económica se agregan las estructurales, generadas por la inequidad de género. Por lo tanto, los cambios en los modelos de desarrollo que no incluyen y busquen superar las inequidades de género a la vez que procuren erradicar la pobreza no estarán generando las condiciones necesarias para alcanzar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Dos décadas de poca equidad

Las políticas de género llevadas adelante por los distintos gobiernos nacionales y por el gobierno de izquierda del departamento de Montevideo entre 1995 y 2005 apuntaron a superar algunas de las situaciones de discriminación que afectan a las mujeres. Sin embargo, no estuvieron específicamente dirigidas a la equidad de género. Además, estas acciones fueron discontinuas, fragmentadas, temporales y muy inesistentes ante los cambios de gobierno o la voluntad de las autoridades responsables del momento.¹⁸ Muchas no respondieron a metas claramente identificables, no fueron evaluadas en su impacto y en su mayor parte sólo se dirigieron a los sectores más vulnerables de la población. Tal es el caso de la incorporación de métodos anticonceptivos en los servicios públicos de salud, del programa de generación de ingresos para mujeres del sector rural y de las políticas de erradicación de la violencia doméstica.

Estos programas estatales no incluyeron a la población masculina, no siempre tuvieron como meta la

modificación de las relaciones inequitativas de poder ni el empoderamiento de las mujeres. En ocasiones, las intervenciones tendieron a cristalizar a las personas en los roles de género tradicionalmente asignados.

Desde el comienzo de la reconstrucción democrática en 1985¹⁹ no se ha logrado consolidar un sistema con capacidad, fuerza y recursos adecuados para avanzar en el diseño de políticas públicas que promuevan la equidad de género en todo el país. Hasta el presente, el Instituto Nacional de la Mujer y la Familia fue un mecanismo estatal débil, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, con una jerarquía institucional limitada, sin los fondos y recursos necesarios para convertirse en un organismo rector de las políticas para la mujer y la equidad de género.²⁰

La elaboración del Plan Nacional de Igualdad en el Empleo (2004) y la aprobación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2003), así como el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2002) elaborado por la Intendencia Municipal de Montevideo, son medidas alentadoras adoptadas por gobiernos pasados que deberían fortalecerse en la nueva administración.

Nuevas políticas, ¿nuevos roles?

En los primeros meses de gestión del nuevo gobierno nacional las señales dadas por las autoridades no necesariamente auspician cambios positivos en las problemáticas que afectan la calidad de vida de las mujeres. El nuevo Ministerio de Desarrollo Social implementará el PANES, identificado como "buque insignia" de las políticas sociales. El Instituto Nacional de la Mujer y la Familia fue convertido en Dirección Nacional y pasó a la órbita de este Ministerio, con el cometido de incorporar la equidad de género al conjunto de las políticas públicas. Esto podría tener repercusiones en el PANES si este incorporara las medidas de un anunciado Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para garantizar a las mujeres su condición de sujetos de derecho.

No obstante, es altamente probable que las políticas de inclusión social se construyan sobre los roles tradicionalmente asignados a las mujeres. Para superar las discriminaciones de género, será necesaria una fuerte intervención de la Dirección de la Mujer que garantice el cambio cultural.

En otro orden, el presidente Tabaré Vázquez anunció que vetará el proyecto de Ley de Defensa de la Salud Reproductiva si éste fuera aprobado por el Poder Legislativo.²¹ Este proyecto habilita y regula la práctica del aborto voluntario hasta las doce semanas de gestación, entre otras medidas para garantizar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. La decisión del presidente podría obstaculizar el tratamiento legislativo del tema y la búsqueda de soluciones ante la práctica clandestina e insegura del aborto, principal causa de muerte materna, fundamentalmente entre las mujeres más pobres.

(Continúa en pág. 263)

11 PNUD (1999), *op cit*, pp. 23 y 55.

12 Varela, Carmen. "La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en el Uruguay". *Revista Salud Problema - Nueva Época*. Año 4, N° 6. Universidad Autónoma de México, 1999.

13 Sistema Informático Perinatal, Centro Latinoamericano de Perinatología, Organización Panamericana de la Salud.

14 Bucheli *et al* (2001), *op cit*.

15 Varela, *op cit*.

16 Briozzo, Leonel *et al*. "Unsafe abortion in Uruguay". *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, septiembre de 2003.

17 Datos del Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Prevención del Delito. Ver también: Abracinskas, Lilián y Alejandra López Gómez. *Mortalidad materna, aborto y salud en Uruguay. Un escenario cambiante*. Mujer y Salud en Uruguay. Montevideo, 2004.

18 CNS - Mujeres. "El Estado uruguayo y las mujeres. Monitoreo de políticas públicas". *Cotidiano Mujer*, Montevideo, 1999; CNS - Mujeres. "Agenda de las mujeres, una propuesta política", Montevideo, 2004.

19 Uruguay fue gobernado por una dictadura militar entre 1973 y 1985.

20 CNS (1999), *op cit*; CNS (2004), *op cit*.

21 Declaraciones del presidente Vázquez en entrevista periodística en mayo de 2005.



TANZANÍA

(viene de pág. 251)

Recomendaciones

- El gobierno, la sociedad civil y los socios de desarrollo deben unirse y crear políticas fiscales que apoyen a los agricultores pobres, mayoría de la población. Solo se alcanzará una producción suficiente cuando los granjeros pobres tengan acceso a créditos, insumos agrícolas de bajo costo y a los mercados regionales e internacionales.
- Las prácticas culturales y tradicionales que discriminan contra las mujeres y las someten a explotación y opresión deben ser rechazadas mediante la generación de conciencia en la sociedad.
- Se deben formular políticas que se ocupen de la calidad de la educación, los bajos niveles de desempeño, la baja matrícula y la elevada proporción de abandono, que comprometen los logros educativos de las niñas.
- La flexibilización de las barreras comerciales de parte de los países ricos puede aumentar significativamente los ingresos de las y los tanzanos pobres, y el fomento de asociaciones públicas y privadas en la financiación de los servicios sociales y la infraestructura podría generar mejores resultados.

Conclusiones

El gobierno debe adoptar un enfoque participativo y formular diversas estrategias de erradicación de la pobreza como parte esencial del análisis del fenómeno. Es necesario adoptar más estrategias contra la pobreza con un enfoque regional.

La conceptualización de la pobreza desde una perspectiva de género también es necesaria para poder comprender cómo hombres y mujeres experimentan la pobreza de manera diferente.

Esta perspectiva enfatiza el papel que tanto hombres y mujeres deben desempeñar en el análisis y el desarrollo de opciones estratégicas en la lucha para erradicar la pobreza. Al consultar a los hombres y las mujeres pobres resulta evidente que la política macroeconómica vigente tiene una capacidad limitada de aliviar la pobreza y desarrollar estrategias de desarrollo alternativas que tomen en cuenta las necesidades de esas personas. Por lo tanto, el género debe integrarse al análisis de la pobreza en los debates nacionales e internacionales y en las correspondientes políticas, programas y proyectos económicos, sociales y políticos. ■

URUGUAY

(viene de pág. 253)

La serie de conferencias internacionales llevadas adelante por el sistema de Naciones Unidas en la década de los noventa generó como hecho social novedoso la participación de la sociedad civil organizada. Dicha intervención permitió influir en las plataformas de acción y en las recomendaciones emanadas de convenciones y conferencias internacionales. Asimismo, promovió la participación activa de las organizaciones sociales en el monitoreo y el control de los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales. Erradicar la pobreza, evitar la destrucción ambiental, generar modelos de desarrollo sustentables, promover la equidad de género, la justicia social y la paz mundial, son cometidos que convocan a múltiples actores sociales y políticos, trascendiendo la intervención exclusiva de los gobiernos. Las recomendaciones emanadas, los consensos y las metas asumidas en la Cumbre del Milenio para erradicar la pobreza en 2015 podrán ser alcanzados en la medida que exista sinergia entre las acciones desarrolladas por los decisores políticos, la sociedad civil organizada y la ciudadanía. El marco ético ineludible de dichas intervenciones deberá ser el de respeto incondicional de los derechos humanos sin discriminaciones de ningún tipo. Bajo esta premisa valdrá la pena aunar esfuerzos para fortalecer las democracias, trascendiendo y superando toda intervención que pretenda imponerse de manera hegemónica. ■

Referencias

- CLADEM-Uruguay y Mujer y Salud en Uruguay (MYSU). *Derechos sexuales y derechos reproductivos: diagnóstico nacional y balance regional*. CLADEM. Montevideo s/f.
- CNS Mujeres. *Cambia, ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, las mujeres y la equidad de género. Otra mirada sobre las elecciones en Uruguay (2004-2005)*. Montevideo, 2005.

ZAMBIA

(viene de pág. 257)

El acceso al agua potable (ODM 7) aumentó levemente de 48% en 1992 a 51% en 2002, pero es inferior (37%) en el medio rural.²⁶

Trabajo

La situación del trabajo en Zambia no es buena. La instrumentación de los PAE tuvo repercusiones negativas para los niveles de empleo. La privatización y liquidación de empresas públicas generaron inmensas pérdidas de trabajo en las zonas urbanas. En consecuencia, el empleo en el sector formal descendió de 27% en 1975 a 10% en 2000.²⁷

Conclusión

El PLA de Beijing y la Declaración y Programa de Acción de Copenhague incluyen compromisos mucho más fuertes con el desarrollo social que los ODM. También toman más en cuenta la desigualdad en las estructuras y políticas económicas y las dimensiones de derechos humanos de la pobreza y la desigualdad de género. Los ODM no se manifiestan con suficiencia sobre estas dimensiones ni sobre las desiguales relaciones de poder entre los países ricos y pobres. Es necesario incorporar la perspectiva de género en todos los ODM para avanzar en serio, ya que su meta de igualdad de género bastante débil. Lamentablemente, en los últimos 10 años los gobiernos y donantes demostraron menos compromiso con el PLA de Beijing y el Consenso de Copenhague, lo cual no es muy auspicioso si hemos de lograr un progreso mensurable para 2015. ■

Referencia

- Disney, Julian. *The Copenhagen Papers: Implementing the Copenhagen Commitments*. International Council for Social Welfare. Copenhagen, 1995.
- PNUD. *Zambia Human Development Report: Eradication of Extreme Poverty and Hunger in Zambia. An agenda for Enhancing the Achievement of the Millennium Development Goals*. Lusaka, 2003.
- Gobierno de la República de Zambia y Sistema de la ONU en Zambia. *Millennium Development Goals Progress Report 2003*. Lusaka, 2003.
- International Council for Social Welfare. *The Copenhagen Consensus: A Summary of Principal Commitments of the World Summit for Social Development*. Copenhagen, 1995.
- Non Governmental Organisations Coordinating Council (NGOCC). *Shadow Report on the Situation of Women in Zambia during the period 1999-2004*. Zambia Association for Research and Development and NGOCC. Lusaka, 2004.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. *The Country and its people: a summarized version of the 2000 census of population and housing in Zambia*. Lusaka.
- Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. *Platform for Action and the Beijing Declaration*. Nueva York, 1996.
- División Género en el Desarrollo. *National Gender Policy Republic of Zambia*. Lusaka, marzo de 2000.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Organización Internacional del Trabajo, www.ilo.org/public/english/region/afpro/mdtharare/country/zambia.htm.