
mujer y desarrollo

Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay

Claudia Giacometti



Unidad Mujer y Desarrollo



Santiago de Chile, noviembre de 2007

Este documento fue preparado por Claudia Giacometti, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades conjuntas entre CEPAL y UNIFEM.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4170 ISSN versión electrónica 1680-8967

ISBN: 978-92-1-323140-1

LC/L.2832-P

N° de venta: S.07.II.G.145

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Notas generales sobre la información estadística en Uruguay	13
II. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Igualdad de Género	17
A. Erradicar la pobreza (ODM-1) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM-7)	17
B. El derecho a la educación. “Lograr la enseñanza primaria universal” (ODM-2).....	33
C. Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. “Promover la igualdad de género y la participación de la mujer en las decisiones” (ODM-3).....	41
D. El derecho a la salud: “Reducir la mortalidad infantil” (ODM-4), “Mejorar la Salud Materna”(ODM-5) y “Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas” (ODM-6)	58
III. Comentarios finales	71
Bibliografía	75
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	79

Índice de cuadros

Cuadro 1	EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA CON VALOR LOCATIVO. PAÍS URBANO. 1991-2005.....	21
Cuadro 2	PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y COEFICIENTE DE GINI DE CONCENTRACIÓN DE INGRESOS, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2001 A 2005	22
Cuadro 3	PREVALENCIA DEL DÉFICIT NUTRICIONAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS POBLACIÓN ASISTIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA	22
Cuadro 4	TASA DE FEMINIDAD SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA, TOTAL Y GRUPOS DE EDAD SELECCIONADOS TOTAL URBANO, 2004	24
Cuadro 5	COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN SEXO Y EDAD DEL JEFE EN 2002 Y VARIACIÓN DEL INGRESO 1998-2002, TOTAL URBANO	25
Cuadro 6	TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN POR SEXO Y SITUACIÓN DE POBREZA, 2001-2004 TOTAL URBANO.....	28
Cuadro 7	PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES SEGÚN VARIABLES SELECCIONADAS, TOTAL PAÍS, 2006.....	30
Cuadro 8	ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, TOTAL PAÍS, 2006	31
Cuadro 9	TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN POR SEXO SEGÚN PRESENCIA DE MENORES DE 14 AÑOS EN EL HOGAR, POBLACIÓN DE 15 A 49 AÑOS, TOTAL URBANO, 2005	32
Cuadro 10	MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO SEGÚN SEXO, 2005	34
Cuadro 11	INDICADORES DE ANALFABETISMO, 2006.....	35
Cuadro 12	TASA DE ASISTENCIA POR EDADES SIMPLES, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005	36
Cuadro 13	TASA DE ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DE 3 A 25 AÑOS POR REGIÓN Y NIVEL DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005	37
Cuadro 14	TASA DE ASISTENCIA POR SEXO Y GRUPO DE EDAD SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES, 2004	38
Cuadro 15	PORCENTAJE DE ALUMNOS CON RENDIMIENTO SUFICIENTE EN MATEMÁTICA Y LENGUA SEGÚN CONTEXTO SOCIOCULTURAL DE LA ESCUELA A LA QUE ASISTEN, EVALUACIÓN NACIONAL DE APRENDIZAJES 1999	39
Cuadro 16	TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y RELACIÓN CON LA TASA MASCULINA. LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS. 2004	46
Cuadro 17	TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO Y RELACIÓN CON LA TASA MASCULINA. LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004	46
Cuadro 18	DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 20 A 59 AÑOS. TOTAL PAÍS, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2001 Y 2004.....	47
Cuadro 19	PORCENTAJE DE MUJERES SEGÚN ESTABILIDAD DE SU VÍNCULO CON EL MERCADO DE TRABAJO MUJERES DE 25 A 54 AÑOS RESIDENTES DEL GRAN MONTEVIDEO, 2001	49
Cuadro 20	COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD, TIPO DE OCUPACIÓN Y CATEGORÍA OCUPACIONAL POR SEXO, TOTAL URBANO, 2004	50
Cuadro 21	COMPOSICIÓN DEL ESCALAFÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO POR SEXO, 2001	51
Cuadro 22	BRECHA DE GÉNERO EN LAS REMUNERACIONES Y PORCENTAJE DE MUJERES POR ÁREA DE GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, 2005	52
Cuadro 23	RELACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL TRABAJO DE HOMBRES Y MUJERES LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004	53
Cuadro 24	RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN MEDIA DE MUJERES Y HOMBRES POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, TOTAL URBANO, 2004	54

Cuadro 25	PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS CONVENCIONES NACIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, 1999 Y 2004	55
Cuadro 26	PORCENTAJE DE MUJERES TITULARES EN EL PARLAMENTO NACIONAL 1984-2004.....	56
Cuadro 27	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL NEONATAL, POST NEONATAL Y ENTRE 1 Y 4 AÑOS TOTAL PAÍS, PERÍODO 1990-2003.....	61
Cuadro 28	TASA DE MORTALIDAD MATERNA, TOTAL PAÍS, PERÍODO 1997-2004.....	62
Cuadro 29	CONTROL POR TRIMESTRE DE EMBARAZOS (EN PORCENTAJES, AÑOS SELECCIONADOS)	63
Cuadro 30	DISTRIBUCIÓN DE MUJERES DE 14 A 49 AÑOS POR EDAD DE NACIMIENTO DE SU PRIMER HIJO SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA, 2006	64
Cuadro 31	DISTRIBUCIÓN DE MUJERES QUE TUVIERON HIJOS SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, 2004	65

Índice de gráficos

Gráfico 1	EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 1998-2005	21
Gráfico 2	INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005	23
Gráfico 3	PORCENTAJE DE PERSONAS DE 15 A 60 AÑOS SIN NINGÚN INGRESO Y SIN INGRESOS DE LA OCUPACIÓN. LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005	27
Gráfico 4	TASA DE ACTIVIDAD Y DE DESOCUPACIÓN DE LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005	29
Gráfico 5	TASA DE ACTIVIDAD DOMÉSTICA FEMENINA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO Y CANTIDAD DE MENORES DE 6 AÑOS EN EL HOGAR, TOTAL PAÍS, 2004	32
Gráfico 6	TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES, 2006	35
Gráfico 7	TASA DE ASISTENCIA POR EDAD Y QUINTILES DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005	37
Gráfico 8	TASA DE ASISTENCIA DE 5 Y DE 14 A 18 AÑOS SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES. 2006	38
Gráfico 9	PORCENTAJE DE JÓVENES DE 16 A 19 AÑOS CON CICLO BÁSICO COMPLETO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005	39
Gráfico 10	COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DE 25 A 59 AÑOS SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR QUINTILES DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005	40
Gráfico 11	TASA DE ACTIVIDAD POR SEXO SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004	44
Gráfico 12	COMPOSICIÓN DE LOS EGRESADOS UNIVERSITARIOS POR SEXO, TOTAL PAÍS, 2004	44
Gráfico 13	TASA DE ACTIVIDAD POR SEXO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 1986-2004	45
Gráfico 14	COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN PASIVA POR SEXO Y FORMA DE ACCESO AL BENEFICIO. TOTAL PAÍS, 2006	48
Gráfico 15	DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TOTAL DE TRABAJO (REMUNERADO Y NO REMUNERADO) EN PROMEDIO DE HORAS SEMANALES, MONTEVIDEO, 2005.....	49
Gráfico 16	PORCENTAJE DE MUJERES SEGÚN TRAMOS DE HABERES EXPRESADOS COMO RELACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, 2005	52
Gráfico 17	NÚMERO DE HIJOS DESEADOS SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2004	65
Gráfico 18	NÚMERO DE HIJOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y GRUPO DE EDAD, 2004.....	66
Gráfico 19	NÚMERO DE HIJOS SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO Y GRUPO DE EDAD, 2004	66

Gráfico 20	POBLACIÓN QUE TUVO UN EMBARAZO EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS POR BÚSQUEDA DEL MISMO, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SEXO, 2004	67
Gráfico 21	ALGUNAS DE LAS RAZONES POR LAS CUALES NO BUSCÓ EL ÚLTIMO EMBARAZO SEGÚN SEXO, 2004	67
Gráfico 22	EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DE FEMINIDAD EN LOS CASOS NOTIFICADOS DE SIDA, 1991-2007	69

Resumen

En el año 2000, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, más de 180 gobernantes se comprometen a alcanzar una serie de logros que se sintetizan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En su carácter de síntesis de compromisos anteriores, instalan en las agendas políticas una serie de problemas que deben ser superados para alcanzar el desarrollo sostenible.

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres tiene en estos documentos un doble reconocimiento, como objetivo y como medio eficaz para avanzar en el logro de las distintas metas propuestas.

Las desigualdades de género tienen manifestaciones e intensidades diferenciales en cada país, y por lo tanto requieren respuestas específicas. Existe una transversalidad de las relaciones de género, pero también una especificidad de problemáticas en el ámbito de cada país y al interior de cada uno de ellos. En este documento, elaborado en el marco del proyecto CEPAL/UNIFEM *"Uso de indicadores de género para el desarrollo de políticas públicas"*, se examina la situación del Uruguay.

Este país ha dado pasos importantes para implementar los ODM, adaptando las metas mundiales a la realidad nacional, y esto fue el resultado de un proceso participativo que se organizó entre octubre de 2003 y marzo de 2004. En materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, se avanza en el establecimiento de metas más abarcativas, que ponen el eje en una mayor participación en el ámbito de la economía y la toma de decisiones.

El examen de la situación social pone énfasis en dar visibilidad a la desigualdad de género y mostrar cómo la misma se manifiesta en cada una de las problemáticas planteadas en los ODM. El abordaje de las problemáticas de la pobreza, la inequidad educativa, la mortalidad materna e infantil, los derechos sexuales y reproductivos, el VIH/SIDA y la degradación del medio ambiente requieren de políticas y estrategias integrales, en las cuales la equidad de género actúa a la vez como requerimiento y como resultado. Focalizar las prestaciones de las políticas sociales no es suficiente, se requiere de la aplicación de políticas activas que aseguren la igualdad de oportunidades y la redistribución de poder económico, cultural y político.

Autonomía y empoderamiento son dos dimensiones que no pueden estar ausentes en las distintas etapas de formulación, implementación y monitoreo de políticas tendientes a alcanzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Generar condiciones para su ejercicio pleno son también requisitos indispensables para avanzar hacia un desarrollo sostenible. En este marco, el presente documento procura presentar datos estadísticos que permitan examinar la situación de disparidad en el ejercicio de los derechos, poniendo énfasis en las sinergias entre igualdad de género y el logro de un desarrollo sostenible.

Introducción¹

En el año 2000, más de 180 jefes de estado participaron en la presentación de la Declaración del Milenio, comprometiéndose a alcanzar una serie de resultados, los cuales se organizan en ocho objetivos. El eje central de estos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es la lucha contra la pobreza; siete de ellos están centrados en los logros que se esperan alcanzar al nivel de cada uno de los países, mientras que el octavo tiene como eje los cambios en las relaciones internacionales.

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres recibió un doble reconocimiento, pues no solo se le asigna un objetivo específico (el ODM-3), también en la Declaración del Milenio se la identifica como una vía efectiva –y necesaria– para lograr un desarrollo sustentable. Los ODM, en su carácter de síntesis de los principales compromisos internacionales, incorporan de esta manera la Plataforma de Acción de Beijing, la cual sigue vigente como instrumento internacional que contempla la totalidad de áreas críticas de la desigualdad de género.

La presentación de los ODM puso especial énfasis en generar un mecanismo de seguimiento de los compromisos; así, para cada uno de los objetivos se establecen metas cuantificadas e indicadores de progreso. El consenso que alcanzan las temáticas incluidas no se extiende, en muchos casos, a la forma en que fueron operacionalizados; se critica la adecuación de algunas de las metas, la pertinencia de algunos indicadores y el escaso énfasis que recibe el enfoque de derechos y la problemática de la desigualdad. En la

¹ Jimena García Delgado y Carlos Sabelli colaboraron en el procesamiento de la información.

Cumbre Mundial de 2005, los jefes de Estado buscaron enfrentar estas lagunas con la adopción de cuatro nuevas metas relacionadas con el empleo productivo, el acceso universal a la salud reproductiva, el tratamiento antiretroviral contra el VIH-SIDA y la protección de la biodiversidad.² Uno de los objetivos que ha recibido mayores críticas es el octavo, por la debilidad de su formulación para establecer taxativamente los compromisos en materia de política y relaciones económicas entre los países.

A pesar de estas críticas, es indudable que el mayor mérito de los ODM es haber dado prioridad en la agenda internacional algunos de los principales problemas que afectan a los países en desarrollo. La Declaración del Milenio es una oportunidad para avanzar en el análisis y trabajar en la adecuación de las metas e indicadores a las realidades nacionales.

En este marco, la propuesta de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) de avanzar en los diagnósticos nacionales desde un enfoque de género es una oportunidad para fortalecer la investigación estadística social y brindar herramientas para la formulación de políticas. Las desigualdades de género tienen manifestaciones e intensidades diferenciales en cada país, y por lo tanto requieren respuestas específicas. Existe una transversalidad de las relaciones de género, pero también una especificidad de problemáticas en el ámbito de cada país y al interior de cada uno de ellos.

El enfoque de género permite llamar la atención sobre las sinergias entre equidad de género y el resto de los objetivos, así como darle visibilidad a la transversalidad de las relaciones de género en cada uno de ellos. Al incorporar este marco conceptual, se evita el riesgo de un análisis fragmentario que puede llevar a definir estrategias de intervención que no actúen sobre las causas y por lo tanto sus resultados no sean los esperados. Precisamente, uno de los aportes de los análisis de género ha sido llamar la atención sobre la necesidad de contar con políticas que incorporen en su diseño las necesidades diferenciales de hombres y mujeres, no solamente para alcanzar una mayor igualdad, sino también contemplando la efectividad y la eficiencia en la asignación de recursos.

Es preciso avanzar en el diseño de nuevos indicadores dentro de un marco analítico que permita poner en evidencia las inequidades existentes, pero también mostrar las sinergias entre la igualdad de género, el mejoramiento de las condiciones de vida y el logro de un desarrollo con equidad. No es suficiente trabajar con datos estadísticos desglosados por sexo, pues no pueden explicar por sí solos los procesos que determinan la distribución desigual de poder y los impactos diferenciados de las políticas sobre hombres y mujeres. En esta línea de trabajo, la CEPAL (2006a) ha propuesto un conjunto de indicadores que, tomando como punto de partida su pertinencia y la disponibilidad de información a nivel internacional, permite fortalecer el enfoque de género en la medición y análisis de los ODM (Zapata, 2006). Se distinguen dos grupos de indicadores: complementarios y adicionales. Los primeros surgen como contraparte al indicador establecido en los ODM, y están orientados a medir la problemática contemplada en el indicador ODM, pero incorporando la perspectiva de género. Los indicadores adicionales, en cambio, introducen nuevas dimensiones, consideradas fundamentales para alcanzar la equidad de género y que no están presentes en la formulación actual de los indicadores, tales como la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos.

Fortalecer el enfoque de género en los sistemas estadísticos es un requisito para la formulación de políticas eficaces, pero también puede ser una vía para impulsar cambios en la actual distribución de poder. La invisibilidad de problemáticas de género en los temas vinculados a la pobreza y el desarrollo, también supone una debilidad política para introducir cambios,

² Las nuevas metas fueron presentadas al Asamblea General por el Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe sobre el trabajo de la Organización (A/61/1). Su operacionalización está siendo revisada por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el que deberá aprobarlas oficialmente y definir la metodología de su monitoreo.

generando un círculo vicioso en el cual la definición de las prioridades políticas y las asignaciones presupuestarias benefician principalmente a quienes tienen el poder de expresarlas; si no se introducen cambios, las instituciones perpetúan las desigualdades, tanto de acceso al poder como al reparto de los bienes y servicios sociales.

En Uruguay se ha dado un paso importante para adecuar los objetivos a la realidad nacional. El país adaptó las metas mundiales a la realidad nacional, y esto fue el resultado de un proceso participativo que se organizó entre octubre de 2003 y marzo de 2004. Como resultado del mismo, se propusieron una serie de metas específicas de seguimiento y actualmente se avanza en operacionalizarlas señalando los desafíos que se deben afrontar para alcanzarlas.³

En materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se avanza en el establecimiento de metas más abarcativas, que ponen el eje en una mayor participación en el ámbito de la economía y la toma de decisiones. Por otra parte, este país ha ratificado la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo facultativo, al igual que otros instrumentos de derechos humanos de las mujeres como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará). Estas convenciones tienen carácter vinculante y deben servir de marco para el examen de la situación del país a la luz de los compromisos asumidos en los ODM.

Para facilitar la comparación internacional, la presentación de los datos se realiza contemplando tanto las metas mundiales como las establecidas en el país. Los objetivos se analizan en cuatro apartados.

En el primero se examina la situación en materia de disminución de la pobreza y medio ambiente sostenible. Uruguay presenta algunas características que lo distinguen de otros países de la región. Históricamente, presentó un alto nivel de homogeneidad con un temprano desarrollo de los sistemas de protección social y alto nivel de urbanización. No obstante, en los últimos años, además de incrementarse los niveles de pobreza y desigualdad en materia de ingreso, se verifica un proceso de segmentación y segregación geográfica. El enfoque de género no puede ignorar la importancia de la variable “ingresos”, pero claramente es insuficiente para incorporar todas las dimensiones de la pobreza que permiten examinar las formas en que se presenta en hombres y mujeres. La inequidad de género se manifiesta en los distintos planos, pero se incrementa visiblemente mientras mayor es el nivel de desigualdad y vulnerabilidad.

Las desigualdades tienden a reforzarse y yuxtaponerse; en situaciones de pobreza, la inequidad implica que ésta última tenga un impacto diferencial y por lo tanto se requiera de políticas que lo contemplen. Las relaciones de género, en un contexto de inequidad como el actual, se expresan en una distribución desigual de oportunidades y de poder –institucional, político y económico. En materia de pobreza, es preciso incorporar en el análisis el actual reparto de responsabilidades de cuidado y la asignación de roles de género. No se trata de contar solamente cuántas personas están en situación de pobreza por sexo, lo que ya es revelador, es preciso llamar la atención sobre cómo las relaciones de género actúan sobre la vulnerabilidad o riesgo ante situaciones de pobreza y sobre la intensidad diferencial con que se manifiesta. Para darle visibilidad a la brecha de género en materia de pobreza es preciso introducir tres conceptos centrales en materia de equidad: autonomía, reparto de responsabilidades de cuidado y empoderamiento, en línea con el documento de posición de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, agosto de 2007): “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2007).

En esta línea es importante incorporar indicadores que permitan darle visibilidad al trabajo no remunerado así como a las barreras para el ingreso al mercado de trabajo en igualdad de

³ Véase Lorenzelli (2006) “Definición de un conjunto de indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay”, documento interno del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

oportunidades. Una política que se orienta a disminuir los niveles de pobreza actual requiere incorporar un enfoque de género. La disminución de las barreras que hoy enfrentan las mujeres en situación de pobreza es un requisito indispensable para cumplir con el compromiso asumido en el ODM-3, pero también es una condición necesaria para superar los niveles actuales de pobreza.

En el segundo apartado se focaliza el análisis en el derecho a la educación (ODM-2). El empoderamiento de la mujer y los cambios que supone avanzar hacia una sociedad en la cual todos y todas tengan igualdad de oportunidades requiere de una educación de calidad. Por ello, teniendo en cuenta la realidad del país, el análisis está centrado en destacar el rol de la educación y los déficits actuales en materia de equidad. Los indicadores disponibles se orientan a llamar la atención sobre las desigualdades en el acceso y permanencia en el sistema, junto con favorecer el seguimiento de los desafíos importantes que se deberán afrontar para asegurar una educación de calidad que pueda actuar como agente de cambio de las estructuras que sostienen o permiten la desigualdad de género.

En el tercer apartado se presentan los indicadores incluidos en el ODM-3, junto con la propuesta complementaria de la CEPAL y los indicadores sobre los cuales está trabajando la Secretaría Técnica del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales (CNCPS)-Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU),⁴ los que buscan superar algunas de las limitaciones en la forma en que fue operacionalizado el ODM-3, pues otorgaría un mayor énfasis a la necesidad de avanzar en la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y la paridad en la participación en los lugares de decisión. Un aspecto innovador de la propuesta de la CEPAL es la inclusión de la problemática de la violencia de género como una de las manifestaciones de la desigualdad entre hombres y mujeres. A pesar de no establecer una meta específica, en el diagnóstico se la reconoce como un desafío a enfrentar para alcanzar el objetivo. Los indicadores que se proponen en el presente informe pretenden profundizar esta línea de abordaje llamando la atención sobre la necesidad de garantizar –y respetar– la autonomía de la mujer en todos los planos. Dos temas no pueden estar ausentes de esta agenda: empoderamiento y reparto de las responsabilidades de cuidado familiar y social. La incorporación de estas dimensiones permite mostrar cómo las disparidades en las tasas de actividad y empleo, así como del nivel de ingreso entre hombres y mujeres son indicadores de resultado de la desigual distribución de poder económico, político y cultural. El nivel de inequidad demanda para su superación de un contexto de crecimiento, pero no será suficiente si no está acompañado de políticas activas.

El cuarto apartado, vinculado al derecho a la salud, contiene un examen de los ODM 4 a 6. En materia de equidad de género, el abordaje no puede limitarse a un enfoque sanitario. Por el contrario, se requiere de políticas y estrategias integrales, en las cuales la disminución de la pobreza y de la inequidad de género actúa a la vez como requerimiento y como resultado. En esta línea se apunta a darle visibilidad a la necesidad de empoderamiento de la mujer como condición necesaria para alcanzar las metas. Autonomía plena y respeto a los derechos reproductivos son ejes que no pueden estar ausentes en el diagnóstico.

⁴ La propuesta de indicadores que está preparando la Secretaría Técnica será sometida el próximo año a un proceso de validación similar al de las Mesas de Diálogo sobre los ODM de los años 2003-2004.

I. Notas generales sobre la información estadística en Uruguay

Uruguay cuenta con 3,3 millones de habitantes según datos del Censo 2004 y presenta algunas características que lo distinguen de otros países de la región. Es un país relativamente pequeño en su extensión geográfica, con un proceso temprano de urbanización y una transición demográfica que lo ubica como uno de los países más envejecidos de América Latina. La reducción de la tasa de natalidad fue un fenómeno continuo, actualmente la tasa global de fecundidad es de 2,4. Esta tendencia, unida a un temprano desarrollo de los sistemas de protección y a fuertes corrientes migratorias, explica que la mitad de la población uruguaya tenga más de 31 años, mientras el 13% tiene más de 65 años. Esta pirámide poblacional implica una alta tasa de sostenimiento y una tasa de feminidad que supera el 107%. Las mujeres representan más del 60% de la población mayor y el 52% de toda la población.

El país muestra una distribución espacial de la población altamente urbanizada (92,4%), con fuerte concentración en la capital del país (42%). En la población urbana, el porcentaje de mujeres es mayor que el de hombres (52,2% a 47,8% respectivamente), situación que se invierte a nivel de la población rural (43,8% de mujeres en relación a 56,2% de hombres).

El sistema estadístico uruguayo presenta un buen nivel de desarrollo, seguramente favorecido por el nivel de urbanización, la extensión geográfica del país y un temprano desarrollo de los sistemas

de protección social. En materia de información, hay tres dimensiones que son débiles, por carencia de datos sistemáticos y continuos: las disparidades urbano-rural, la discriminación por raza y etnia y la violencia sobre la mujer. Llamar la atención sobre estas carencias es importante desde una perspectiva de género, pues estas desigualdades tienden a yuxtaponerse y potenciarse. El desarrollo de sistemas estadísticos muchas veces refleja los valores y prioridades de una sociedad. La falta de visibilidad de algunas problemáticas es también una forma de discriminación y una vía para la reproducción de las desigualdades. Por ello, desde el enfoque de género en materia de abordaje de los datos, es preciso trabajar en dos planos, optimizar el uso de la información disponible y llamar la atención sobre los vacíos estadísticos.

La Encuesta Continua de Hogares (ECH) permite acceder a datos a nivel departamental. Su principal limitación está vinculada a la cobertura geográfica, ya que su marco muestral solo incluye las localidades de 5.000 o más habitantes (algo más del 80% de la población total del país). En el año 2006, se aplicó una encuesta ampliada, que extiende el marco al total del país e incorpora nuevas temáticas; no obstante, la difusión de los resultados aún es limitada en el momento de elaborar este informe.

Para acceder a datos sobre el ámbito rural, las fuentes son el Censo Nacional Agropecuario del año 2002, el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2004 (con difusión parcial de resultados) y la encuesta efectuada por la Oficina de Programación y Política Agropecuaria –unidad especializada del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca– cuya cobertura comprendió las áreas rurales de población dispersa y las localidades de hasta cinco mil (5.000) habitantes.

En Uruguay, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2006, el 9% de la población se autodefine con ascendencia de raza negra y un 4,5% como indígena. No existen en la actualidad comunidades indígenas identificables como grupos, y la escasa representación en la población total dificulta un análisis en detalle de las disparidades de género. La escasa y fragmentaria información sobre la población de ascendencia afrouruguaya deja en evidencia la existencia de fuertes disparidades.⁵ En esta línea, es importante destacar que la misma ha tenido un reconocimiento institucional, a través de la creación en el año 2005 de una Secretaría para las Mujeres Afrodescendientes, dentro del Instituto Nacional de las Mujeres.

En materia de salud y educación, si bien los datos registrales son una fuente útil debido a la amplia cobertura del sector público, se debe tomar en cuenta que los registros de Salud Pública tienen vacíos significativos por dos razones: por una parte, no incluyen los datos del Sistema Mutual -que reúne un porcentaje importante de los trabajadores y trabajadoras que tienen este tipo de cobertura– y por la otra, abarca solamente a los sectores más desprotegidos.

Los datos de encuestas permiten incorporar dimensiones de disparidades por nivel de ingresos, características del hogar y tasas de asistencias. Se detectaron pocos trabajos vinculados al examen del rendimiento de los servicios. Darle visibilidad a los logros diferenciales, como así también a los recursos que se invierten para alcanzarlos, puede ser una herramienta para la incorporación en las agendas públicas del nivel de segmentación de la oferta y llamar la atención sobre la necesidad de aplicación de políticas distributivas. Uruguay en este momento está revirtiendo, aunque lentamente, la situación socio-económica luego de una intensa crisis ocurrida en el año 2002. El estado enfrenta demandas cruzadas de los distintos sectores; darle visibilidad a la desigualdad es una forma de fortalecer las posibilidades de incidir en la definición de políticas de los grupos más vulnerables y que están más alejados de los lugares de decisión.

⁵ En el año 2006, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) incluyó una pregunta orientada a identificar la ascendencia racial de la población, pero a la fecha de elaboración de este informe la disponibilidad de datos es parcial. El antecedente más cercano lo constituye el módulo de raza recabado en la Encuesta de Hogares de 1996 y 1997. La mayor parte de los datos que se mencionan en este trabajo provienen de esta última encuesta (INE, 1998).

La sociedad uruguaya ha mostrado históricamente bajos niveles de pobreza en relación a otros países de la región. No obstante, en los últimos años, junto con el incremento de la pobreza, se verifica una tendencia hacia el incremento de la desigualdad que se manifiesta tanto en los indicadores de distribución del ingreso, como en el acceso a los servicios sociales. En esta línea se hace mención a un proceso de segmentación urbana y residencial, en particular en la ciudad de Montevideo y su área metropolitana, que se expresa en que *“los barrios se fueron haciendo cada vez más homogéneos a su interior y heterogéneos entre sí, perdiéndose así una relativa capacidad de integración social que había sido un rasgo diferencial de la sociedad uruguaya”* (PNUD, 2006, p. 7). El examen de los datos con enfoque de género no puede realizarse sin llamar la atención sobre este punto. Escapa a los alcances de este trabajo la realización de un diagnóstico a nivel departamental,⁶ pero sí interesa llamar la atención sobre el nivel de disparidades. Desde un enfoque que incorpore la equidad de género es importante darle visibilidad a las desigualdades, y explorar allí donde se presentan en qué medida las mismas se traducen o no en mayor desigualdad entre hombres y mujeres.⁷ Por ello, allí donde es posible, se procurará presentar indicadores que marquen estas disparidades.

⁶ El país está dividido en diecinueve departamentos; en el de Montevideo está localizada la ciudad homónima, capital de la República, donde vive casi la mitad de los habitantes del país. Los gobiernos departamentales tienen autonomía en su gestión, pero la administración pública en el nivel nacional está fuertemente centralizada en Montevideo.

⁷ El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) está desarrollando un sistema de indicadores de género, el cual, hasta el momento de elaboración de este informe, aún no había sido publicado. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en colaboración con el INAMU ha publicado desde 2000 algunos trabajos sobre indicadores. En la publicación de la serie 2001-2004, los indicadores se calculan tomando como base los datos de encuestas a hogares. Será conveniente ampliar las fuentes de datos para llamar la atención sobre temas que aún no pueden abordarse con esta fuente (como derechos reproductivos, participación política, trabajo no remunerado y violencia contra la mujer) y revisar el nivel de agregación de los datos, pues al utilizar promedios por país no permite darle visibilidad a las desigualdades regionales ni profundizar sobre la forma en que se manifiestan las inequidades por cuestiones de género cuando se combinan con otras dimensiones vinculadas a discriminación (ámbito geográfico, raza, entre otras).

II. Los objetivos de desarrollo del Milenio y la igualdad de género

A. Erradicar la pobreza (ODM-1) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (ODM-7)

Meta 01: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas en extrema pobreza

Indicador 01: Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA)

Indicador 02: Coeficiente de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la profundidad de la pobreza)

Indicador 03: Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población

Meta Uruguay: Erradicar la indigencia y reducir el porcentaje de personas pobres a la mitad para el año 2015

Indicadores:

Porcentaje de personas bajo la línea de indigencia

Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza

Coefficiente de Gini

Brecha de Ingresos

Tasa de desempleo de la PEA que integra los hogares del primer quintil de ingresos

Porcentaje de ocupados del primer quintil sin derechos jubilatorios

Meta 02: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre

Indicador 04: Niños menores de 5 años de peso inferior al normal⁸

Meta Uruguay: Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3% como meta de referencia)

Indicadores:

Porcentaje de la población menor de 2 años con déficit nutricional medido como déficit de peso para la edad y talla para la edad

Porcentaje de la población entre 2 y 5 años con déficit nutricional medido como déficit de peso para la talla y talla para la edad

Nueva propuesta de metas e indicadores referidos al mercado de trabajo:⁹ Reducir la tasa de desempleo global a niveles de un dígito, logrando una reducción significativa en la tasa de desempleo específica de los trabajadores del primer quintil

Indicador:

Tasa de desempleo global, tasa de desempleo de la PEA que integra el primer quintil

Reducir la falta de cobertura de la seguridad social entre el total de ocupados y especialmente entre los ocupados del primer quintil

Indicador:

Porcentaje de ocupados sin derechos jubilatorios; porcentaje de ocupados del primer quintil sin derechos jubilatorios

Meta 09: Integrar los principios del desarrollo sustentable (sostenible) en las políticas y los programas nacionales, e invertir la pérdida de los recursos del medio ambiente.

Indicador 29: Proporción de la población que usa combustibles sólidos

⁸ Este indicador a sido reformulado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) como el "Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria".

⁹ Propuesta elaborada por Amarante, Arim y Vigorito (2006) y presentemente considerada por la Secretaría Técnica CNCPS-INAMU.

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Indicador 30: Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.

Indicador 31: Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales

Meta 11: Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas residentes en condiciones habitacionales precarias (cantegriles, tugurios, asentamientos irregulares)

Meta Uruguay: Mantener y tender a reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable y por lo menos reducir a la mitad aquella sin acceso al saneamiento y reducir a la mitad el porcentaje de la población residente en condiciones habitacionales precarias (cantegriles, tugurios y asentamientos irregulares)

Estos dos objetivos de desarrollo instalan en la agenda de las políticas públicas dos temas altamente sensibles para avanzar sobre la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. El planteo que presenta Uruguay está en línea con la propuesta de CEPAL, pues el desafío no se limita a la indigencia, sino que se extiende a la reducción de la pobreza.

En el conjunto de los países latinoamericanos, Uruguay se ha distinguido históricamente por su buen posicionamiento en términos de sus indicadores de bienestar social. No obstante, la evolución de los últimos años se ha caracterizado por un aumento de la pobreza, junto con una creciente desigualdad. Desde un enfoque de género, que incorpora una perspectiva de derechos, es importante llamar la atención sobre este aspecto. Por otra parte, la investigación de género ha permitido generar evidencias sobre la forma en que las inequidades se yuxtaponen y se refuerzan mutuamente. Así, la desigualdad de género será más intensa allí donde mayor sea el nivel de inequidad.

La opción de examinar en forma conjunta los ODM 1 y 7 se basa en la necesidad de abordar la pobreza en forma integral. Existe acuerdo sobre el carácter multidimensional del fenómeno pero, en el momento de su cuantificación, por los desafíos que el mismo implica, su medición suele reducirse a los ingresos. Desde la perspectiva de género, se ha puesto en evidencia la insuficiencia de este tipo de acercamiento para el diagnóstico y la medición de las formas diferenciales en que se manifiesta la pobreza entre hombres y mujeres (CEPAL-UNIFEM -República de Italia (2004). La selección del indicador de línea de pobreza, al tener consenso, es útil para instalar temas en agenda, pero claramente insuficiente para brindar elementos para el diseño de herramientas de intervención. No se trata –solamente– de contabilizar la cantidad de personas que hoy no cubren las necesidades básicas, es preciso examinar cuáles son las barreras y las limitaciones que deben enfrentar. La desigualdad de género implica que hombres y mujeres viven las situaciones de pobreza de manera diferencial, razón por la cual el diseño de políticas efectivas requiere de un diagnóstico que incorpore el enfoque de género.

La incorporación de la meta de la reducción de la cantidad de población que vive en condiciones precarias habitacionalmente, así como de quienes no tienen acceso a servicios de saneamiento básico, permiten incorporar otras dimensiones de la pobreza. Desde una perspectiva de género, el examen de los indicadores de acceso a servicios permite llamar la atención sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, la forma en que la desigualdad de poder incide sobre el mismo –falta de visibilidad y por lo tanto de valoración económica y social del trabajo doméstico y de cuidado, unida a una concepción de elasticidad del tiempo de la mujer para hacerse cargo de la atención de servicios de cuidado– y sus efectos sobre las menores oportunidades de la mujer de incorporarse al mercado del trabajo remunerado.

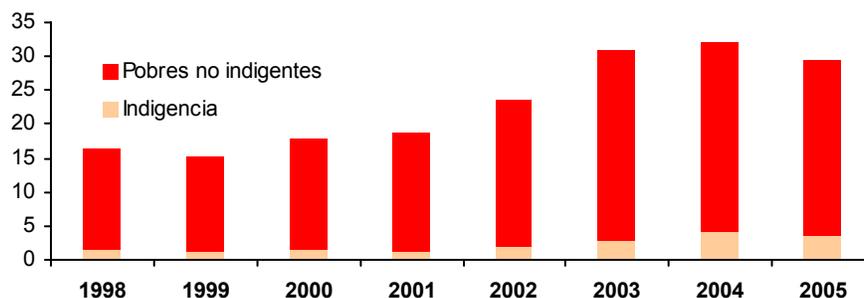
La asignación de roles de género coloca a las mujeres en una situación de desventaja, que explica su mayor vulnerabilidad ante las distintas formas de pobreza y la mayor intensidad en que las mismas las afectan. Autonomía plena, distribución de las responsabilidades de cuidado y equidad en la valoración del tiempo de trabajo son ejes centrales que deben contemplar las políticas que tiendan a alcanzar un desarrollo sustentable. Por ello se procurará darle visibilidad a la inequidad actual y a la forma cómo incide en la generación de trampas de pobreza que a su vez intensifican la desigualdad de oportunidades.

a) Pobreza y desigualdad

En Uruguay, la pobreza y la indigencia presentan uno de los niveles más bajos de América Latina. No obstante, según la CEPAL (2004a), éste es uno de los países que en los últimos años ha sufrido uno de los retrocesos más importantes en la materia. La pobreza por ingresos ha tenido una tendencia decreciente en los primeros años de los 90.

Mientras la economía uruguaya presentó indicadores de crecimiento en estos años, el ciclo se ve interrumpido a partir de 1998, año en el se inicia una importante –y prolongada– recesión, que supuso una reducción de 17% en el PBI entre 1999 y 2003. En el mismo período se duplicó el porcentaje de personas pobres (de 15% en 1999 a 31% en 2003). Según los datos del PNUD (2005), desde el inicio de 2003, se revierte la tendencia pero con ritmos diferenciales a nivel de indicadores macroeconómicos y sociales. La mejora del PBI entre 2003 y 2005 permitió alcanzar –y superar– los niveles previos a la recesión; en materia de indicadores sociales los cambios fueron más lentos. A pesar de la recuperación económica, el porcentaje de personas pobres e indigentes alcanzó su máximo en 2004. Como puede verse en el gráfico 1, recién en el 2005 comienza a reducirse, pero el porcentaje de personas pobres supera largamente los existentes en 1998 (en el año 2005 la pobreza incluía al 29,3% de la población y la indigencia al 3,5% mientras que en 1998 el país tenía 16,2% de su población en situación de pobreza y 1,6% en la indigencia). En Uruguay, la pobreza y la desigualdad están fuertemente asociadas al desempleo, que ya desde mediados de la década de los 90 es especialmente intenso en las personas con bajo nivel de calificación. El crecimiento de los últimos años no se tradujo en mejoras significativas en cuanto a creación de empleo, mientras el PBI crecía un 6,6%, el número de puestos de trabajo aumentó un 1,4%.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA,
LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 1998-2005



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) "Informe de Desarrollo Humano. Uruguay". Montevideo, e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay 2006", Montevideo, ambos sobre la base de los datos de la Encuesta Continua de Hogares. En este período, no solamente se está en presencia de mayores niveles de pobreza, también se incrementa su intensidad. Según datos de la CEPAL (2006), el coeficiente de pobreza –que mide la distancia entre los ingresos y el valor de la línea– pasó de 2.7 en 1999 a 6 en 2005. Esto supone prácticamente volver a la situación de comienzos de 1990.¹⁰

La fuerte recesión que experimentó la economía uruguaya se tradujo en un marcado descenso del ingreso de los hogares, caída que solo comienza a revertirse a partir de 2004. El nivel de recuperación ha sido lento, y aún no alcanzan los valores en términos reales de 2001 (22% más bajos), año en el cual el ingreso de los hogares ya acusaba un marcado descenso con respecto a los valores de 1998. La mejora en los niveles de ingreso no ha significado cambios significativos en materia distributiva. En el año 2005 el 20% de la población más pobre percibía menos del 5% del ingreso, mientras que en el otro extremo el 20% concentra el 50% (cuadro 1).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA CON
VALOR LOCATIVO. PAÍS URBANO. 1991-2005

Quintil	1991	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1	5,7	4,8	4,8	4,9	5,4	5,1	4,8	4,8
2	10,3	9,6	9,3	9,3	10	9,2	9,0	9,3
3	15,0	14,5	14,2	14,1	15,4	14,1	13,9	15,4
4	21,7	21,8	21,6	21,7	22,9	21,5	21,7	21,9
5	47,2	49,3	50,1	50,1	46,3	50,2	50,7	49,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) "Informe de Desarrollo Humano. Uruguay". Montevideo; e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay", Montevideo.

En el año 2005 no se observan diferencias significativas en los niveles de pobreza entre Montevideo y el interior urbano cuando se examinan los datos de localidades de 5 mil habitantes y más. En ambos ámbitos geográficos las tendencias han sido similares: ascendentes el período 2001-2004 y con una leve mejora en el 2005. El examen de la variación del coeficiente de Gini pone en

¹⁰ Con respecto a las cifras de pobreza, el INE utilizó desde 1996 una metodología de medición de la pobreza, que fue modificada en 2002. Existen diferencias metodológicas con los cálculos realizados por la CEPAL para las comparaciones internacionales (CEPAL, Panorama Social 1999-2000).

evidencia una menor desigualdad de ingresos en los departamentos del interior del país, situación que no ha cambiado en los últimos años.

CUADRO 2
PORCENTAJE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y COEFICIENTE DE GINI DE
CONCENTRACIÓN DE INGRESOS, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2001 A 2005

	Región	2001	2002	2003	2004	2005
Porcentaje de personas en hogares pobres	Total país	18,8	24,3	31,3	31,9	29,2
	Montevideo	18,4	23,5	30,4	31,8	29,5
	Interior	19,2	25,1	32,3	31,9	29,0
Coeficiente de Gini*	Total país	0,445	0,445	0,448	0,460	0,441
	Montevideo	0,438	0,437	0,448	0,457	0,442
	Interior	0,404	0,403	0,397	0,409	0,385

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay", Montevideo.

* Ingresos real per cápita con valor locativo correspondientes a enero-junio de 2001 a 2005.

Para las localidades de menos de 5.000 habitantes y las zonas rurales no existen mediciones periódicas. El antecedente más cercano es de 1999 (OPPA, 2001); de acuerdo a la misma, en estas áreas no se observan diferencias significativas en el nivel de pobreza. Sin embargo, el peso de las personas por debajo de la línea de indigencia alcanzaría el 6% para estas localidades menores y el área rural, valor que representa más del triple del observado en ese año en las localidades de 5.000 y más.

En Uruguay la población rural tiende a ser subestimada por las estadísticas nacionales.¹¹ Si se consideran los criterios censales internacionales –localidades de menos de 2 mil habitantes y áreas rurales dispersas–, el porcentaje de población rural se incrementa a 16%. Desde un enfoque de género es importante señalar la debilidad de los datos sobre el área rural, pues las desigualdades tienden a afectar diferencialmente a hombres y mujeres. En un estudio realizado por la FAO (2005) se señala: *“Toda la información relevada indica que, en el medio rural, las mujeres son más pobres que los hombres tanto en lo que refiere a ingresos percibidos como a necesidades básicas insatisfechas en cuestiones vitales, como –por ejemplo– la vivienda y el acceso al agua potable”*.

Los niveles de indigencia en Uruguay han sido históricamente muy bajos; a su vez, este país se caracteriza por una población con niveles marginales de desnutrición. No obstante, la crisis también se refleja en los escasos indicadores disponibles sobre el nivel nutricional. La desnutrición afecta en mayor medida a los niños menores de 2 años. Es difícil que se pueda avanzar en esta problemática sin incorporar medidas tendientes a fortalecer la autonomía económica de la mujer y garantizar el derecho a la salud. Datos de 2002 señalan que el 24% de las embarazadas comienzan su embarazo con déficit de peso, porcentaje que aumenta a 40% para las madres adolescentes (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2005).

¹¹ La definición de la población rural utilizada por el INE se basa en la ley de Centros Poblados, que habilita a los gobiernos de cada uno de los diecinueve departamentos a definir cuáles son las zonas urbanas y rurales.

CUADRO 3
PREVALENCIA DEL DÉFICIT NUTRICIONAL EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS (EN PORCENTAJE)
POBLACIÓN ASISTIDA POR EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA¹²

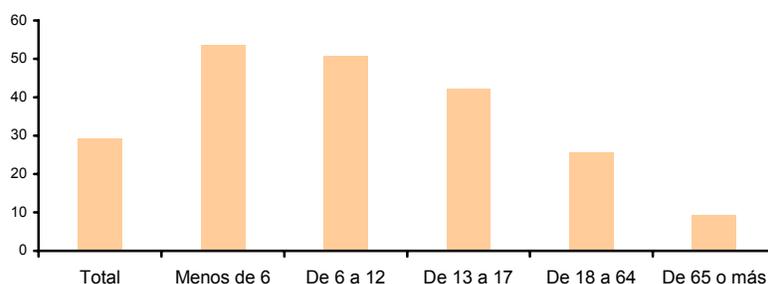
	1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	2002
Déficit del peso para la edad	4,6	4,4	4,1	3,5	4,9
Déficit del peso para la talla	1,9	1,8	1,1	1,3	1,8
Déficit de la talla para la edad	11,6	10,1	8,1	9,4	10,6

Fuente: Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005), "Informe de país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Montevideo. Con datos del Sistema de Vigilancia del Estado Nutricional (SISVEN), Departamento de Nutrición, Ministerio de Salud Pública.

Notas: Los puntos de corte fueron score de z de -2 desvíos estándar.

La pobreza en Uruguay, al igual que en otros países de la región, tiene un fuerte impacto entre la población más joven. Los datos para el 2005 son altamente elocuentes de esta situación: la pobreza afecta al 54% de los niños y niñas menores de 6 años; en el otro extremo de la pirámide poblacional, la pobreza cae a 9,5% entre las personas mayores de 65 años (gráfico 2).

GRÁFICO 2
INCIDENCIA DE LA POBREZA SEGÚN GRUPOS DE EDAD, LOCALIDADES
DE 5.000 HABITANTES, 2005



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay", Montevideo.

La situación de la pobreza infantil, al igual que en otros países de Latinoamérica, muestra una tendencia creciente en Uruguay. Al comparar los datos de comienzos de la década de los 1990, el crecimiento fue de 16 puntos porcentuales entre los menores de 6 años, mientras que en el grupo de 65 y más la diferencia es de 0,5 puntos porcentuales (PNUD, 2006).

Otro aspecto a destacar en materia de pobreza y desigualdad es el nivel de disparidades entre y en cada departamento. El Informe de Desarrollo Humano de Uruguay (PNUD, 2005) se señala que la dispersión entre los departamentos que conforman el país es notoriamente inferior a la que se verifica dentro de cada uno. Para ello, examina los datos disponibles para Montevideo y brinda algunos ejemplos ilustrativos sobre este punto: a) el ingreso per cápita promedio en Montevideo - cuando se lo analiza a nivel de las 18 zonas que lo conforman- permite ver que las mejores posicionadas cuatriplan el nivel de las más pobres; b) la crisis no afectó de igual manera a la población de las distintas zonas y fue más intensa en aquellas con menor desarrollo humano.

El panorama actual del país, aún considerando la leve mejora de la pobreza verificada en el último año, requiere llamar la atención sobre el nivel de desigualdad, para lo cual es útil incorporar los indicadores vinculados a condiciones de vida y acceso a servicios. Distintos trabajos han señalado una tendencia hacia la segmentación y segregación espacial, que supone un acceso

¹² De acuerdo al censo de 1996, el Ministerio de Salud Pública atiende a algo menos de la mitad de los niños menores de cinco años. En general, para toda la población, la salud pública atiende a las personas de menores recursos.

diferencial a bienes y servicios, lo que afecta a su vez la posibilidad de acceder al mercado de trabajo y genera círculos de pobreza (PNUD, 2005). Ya no se está frente a un déficit de ingresos solamente, sino frente a una desigual distribución de los servicios que se suponen universales. Para superar estas inequidades, el crecimiento es una condición necesaria pero claramente no suficiente, y eso lo demuestra la baja elasticidad empleo-producto de los últimos años. La definición de las políticas de intervención requerirá contar de un diagnóstico preciso, del cual las inequidades por relaciones de género no puede estar ausente.

b) Desigualdad de género y pobreza por ingresos

Examinar las estadísticas actuales de pobreza por ingreso desde la perspectiva de género es complejo, pues la unidad de análisis es el hogar y la misma esconde diferencias vinculadas a las relaciones de género. La comparación de los niveles de pobreza por sexo no es un indicador relevante en Uruguay, en general la incidencia es mayor entre los hombres. Hay varios aspectos a tener en cuenta en el análisis, algunos de ellos vinculados a la metodología utilizada y otros a la característica demográfica de la población uruguaya.

En este país la pobreza está fuertemente asociada a la presencia de menores, y disminuye notablemente en los hogares unipersonales habitados por personas mayores. La mayor sobrevivencia femenina implica una fuerte presencia de hogares unipersonales de mujeres, que tienden a presentar menores niveles de pobreza por ingreso. Si en el diagnóstico no se contemplan las características de los hogares y no se introduce una perspectiva de género, se corre el riesgo de sacar conclusiones erróneas.

En efecto, cuando se examinan los datos de pobreza para el total de la población, disminuye la tasa de feminidad, no obstante, cuando se introduce la variable edad se observa que el porcentaje de mujeres pobres en las edades centrales es levemente superior al verificado entre los varones.

CUADRO 4
TASA DE FEMINIDAD SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA, TOTAL Y GRUPOS
DE EDAD SELECCIONADOS TOTAL URBANO, 2004

		Total	20 a 59 años	60 años y más
Tasa de feminidad	Total	112,9	110,5	150,3
	Pobre	107,8	113,6	130,5
% de pobreza	Varones	42,2	38,2	21,4
	Mujeres	40,3	39,2	18,6

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004". Montevideo.

Nota: Datos elaborados según la metodología de 1997.

La desigualdad de género en materia de pobreza se refleja en dos dimensiones: vulnerabilidad e intensidad. Los indicadores actuales presentan serios déficit para medirlas, pero es posible –y necesario– llamar la atención sobre algunas dimensiones que permiten darle visibilidad a las mismas. Empoderamiento y autonomía plena de la mujer son condiciones necesarias para superar los niveles de pobreza actual.

En el análisis de los cambios en la distribución del ingreso realizado por Bucheli y Furtado (2005), se presentan algunos datos que permiten darle visibilidad a la incidencia de la inequidad de género y la pobreza. Los hogares con jefatura femenina están sobrerrepresentados en el primer quintil de ingresos y sobre este grupo el impacto de la crisis fue más intenso, verificándose la mayor caída en el nivel de ingresos (cuadro 4). La evolución reciente del mercado de trabajo, con altos niveles de desempleo, unido a una tendencia a una fuerte caída de los ingresos del trabajo –la cual

estuvo acompañada además por incrementos en la desigualdad salarial— seguramente ha incidido en esta evolución.

CUADRO 5
COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN SEXO Y EDAD DEL JEFE EN 2002
Y VARIACIÓN DEL INGRESO 1998-2002, TOTAL URBANO

Sexo y edad del jefe/a	Composición porcentual			Variación 95-2002	
	Q1	Q5	Total	Población	Ingreso
Hombres menor de 60 años	67	43	54	-7	-22
Hombre 60 años y más	9	26	20	6	-18
Mujer menor de 60 años	20	14	15	16	-24
Mujer de 60 años y más	4	17	11	12	-4
	100	100	100		

Fuente: Bucheli, Marisa; Furtado Magdalena (2005) "Uruguay 1988-2002: La distribución del ingreso en la crisis", Revista de la CEPAL, N° 86, Chile.

En la misma línea, Renato Operti¹³ señala "El perfil del indigente en el Uruguay es un hogar con 6 o 7 integrantes, fundamentalmente con mujeres jefas de hogar que no han alcanzado más que el nivel primario, que tienen 2 o 3 niños en sus casas y, generalmente, tienen problemas laborales, porque están en situación de precariedad laboral o no están trabajando. Aclaro que cuando hablamos de mujeres jefas de hogar nos referimos a hogares monoparentales, porque en la encuesta de hogares sólo se registra el 1% de jefas de hogar mujeres con cónyuges hombres. Es interesante mencionar que, según datos del 2002, en el Uruguay, una de cada dos mujeres jefas de hogar en las edades activas, con niños de 0 a 5 años, son pobres."

De acuerdo a datos del Programa PANES (Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social), principal iniciativa gubernamental para atender la situación de pobreza desde el año 2005, el 58% de los hogares beneficiarios tiene jefatura femenina, valor que supera en más de 20 puntos la media nacional según la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2005). En los asentamientos irregulares,¹⁴ con altos índices de pobreza, el 35% de los hogares tiene jefatura femenina, 3 puntos porcentuales más que el total urbano, una diferencia que se incrementa si se excluye de la comparación los hogares unipersonales que son muy frecuentes en el resto de la población.

En Uruguay se observa un incremento notable de la proporción de hogares a cargo de la mujer. En 1990 representaban el 22,1% del total de hogares, valor que se ubica en 32,8% en 2005. Los cambios más significativos se verifican entre los hogares ampliados. A comienzos de los 1990, la jefatura femenina se concentraba en el 33% de estos hogares, en la actualidad ese porcentaje es de 43,3%. (CEPAL, 2006).

La mayor carga de pobreza en los hogares a cargo de la mujer puede estar subestimada en las mediciones actuales, pues no captan las unidades familiares en los hogares ampliados. Uruguay tiene una de las mayores tasas de divorcio de América Latina (UNICEF, 2005). Las estadísticas muestran que, como en otros países de la región, se incrementó el número de hogares

¹³ Declaraciones realizadas en su carácter de Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente (MEMFOD) de la Administración Nacional de Educación Pública del Uruguay. Comisión de Derechos Humanos Embarazo Adolescente y su Incidencia en el Sistema Educativo. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de octubre de 2003. S/C Versión Taquigráfica N° 2136 de 2003. Montevideo.

¹⁴ El INE utiliza la siguiente definición "Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales" INE y PIAI (2006).

monoparentales a cargo de una mujer. Cuando se produce la ruptura de los hogares en un contexto de inequidad de género, el impacto sobre el nivel de ingresos es notoriamente diferencial entre varones y mujeres. Esto se debe tanto a las desigualdades de género en el mercado de trabajo como a la debilidad –o ausencia– de responsabilidad de muchos varones para hacerse cargo de los costos del cuidado. Esta mayor vulnerabilidad de la mujer puede no ser captada en las estadísticas actuales, pues ante la insuficiencia de ingresos es más probable que se integre a hogares extendidos, en los cuales el nivel de pobreza es notoriamente superior al promedio. Según datos de 2003, cerca del 20% de los hogares son extendidos y el 44% de ellos está en situación de pobreza. Entre los hogares biparentales, el porcentaje se reduce a 32,6%.

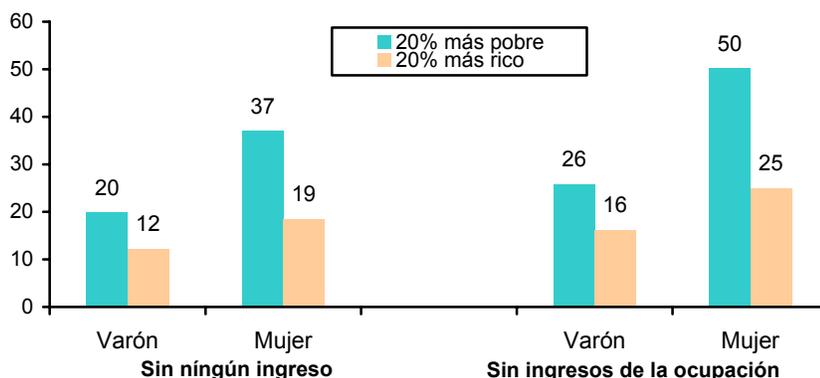
La Encuesta sobre Situaciones Familiares y Desempeños Sociales de las mujeres en Montevideo y el Área Metropolitana realizada en el 2001 brinda elementos para darle visibilidad a esta inequidad. El 62% de las mujeres con hijos a cargo que no convive con el varón no recibe de él apoyo económico para atender los gastos del hogar. Cuando se examina la conducta de los varones, se observa una alta correlación con el nivel educativo del varón y el cumplimiento de la responsabilidad paterna, con porcentajes que varían de un 22% entre quienes tienen educación primaria a un 76% en el grupo con nivel universitario. Teniendo en cuenta la fuerte relación entre nivel educativo e ingresos es evidente la vulnerabilidad de la mujer en situación de pobreza ante la ruptura del vínculo matrimonial. Es preciso incorporar en la agenda pública la problemática de las mujeres con hijos a cargo, pues no puede reducirse sólo a una disputa doméstica. Se requiere avanzar en la generación de cambios culturales que impliquen modificaciones en los comportamientos de los varones y en las pautas culturales de la sociedad en su conjunto en relación a la ausencia de responsabilidad paterna, pero también es necesario un debate más amplio sobre las responsabilidades de cuidado a nivel social e institucional.

Autonomía económica e igualdad de oportunidades son dos líneas estratégicas que no pueden estar ausentes de políticas de intervención en materia de reducción de la pobreza. Uruguay reconoce como uno de los desafíos para alcanzar esta meta la necesidad de mejorar la inserción laboral. Pero será preciso que las políticas que se implementen tomen en cuenta la desigualdad de género en esta área, las sinergias entre el ODM1 y el ODM-3 en este sentido son evidentes.

c) Trabajo remunerado

La mitad de las mujeres de 15 a 60 años en el quintil más pobre no tiene ingresos propios provenientes de alguna ocupación y esta proporción duplica la que se verifica en el otro extremo de la distribución.

GRÁFICO 3
PORCENTAJE DE PERSONAS DE 15 A 60 AÑOS SIN NINGÚN INGRESO Y SIN
INGRESOS DE LA OCUPACIÓN. LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005



Fuente: Sobre la base de INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006a) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005" Montevideo.

El derecho al trabajo de calidad es un aspecto que no puede estar ausente en un examen de la pobreza. En Uruguay, se observa una tendencia cada vez más firme hacia mayores dificultades de inserción laboral para las personas con bajo nivel educativo. Según datos de UNICEF (2005), la incidencia de la pobreza en los niños y niñas que habitan en hogares cuyo jefe/a tiene baja educación y está desempleado/a asciende al 90%, porcentaje que desciende notablemente en el otro extremo (hogares con alto nivel educativo y jefe no desocupado) donde la pobreza afecta al 17%. UNICEF sintetiza esta situación de la siguiente manera: *“se conforma una tríada que resulta difícil de minimizar con la dinámica existente: sectores de la población con niveles educativos bajos, que contribuyen mayoritariamente con la reproducción biológica de la sociedad y que encuentran limitaciones importantes para generar ingresos familiares dadas las limitaciones de acceso al empleo. Esta tendencia ha permanecido intacta en los últimos años y ha contribuido de manera significativa al proceso de infantilización de la pobreza”*.

En este contexto, es importante señalar las dificultades de las mujeres pobres para la inserción en el mercado de trabajo, que no sólo tiene efectos sobre su calidad de vida, sino que incide en la posibilidad de alcanzar un desarrollo sostenible para el conjunto de la sociedad. El cuadro 6 a continuación es elocuente sobre el nivel de disparidades y la forma en que se incrementa ante situaciones de crisis como la existente en el año 2001, año en el cual el desempleo femenino entre las mujeres pobres duplica largamente el verificado entre los hombres.

CUADRO 6
TASA DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN POR SEXO Y SITUACIÓN DE POBREZA, 2001-2004
TOTAL URBANO

		2001			2004		
		Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha
Tasa de actividad	Indigentes	81,9	43,6	0,5	77,2	44,2	0,6
	Total Pobres	78,4	51,7	0,7	74,9	48,5	0,6
	No Pobres	71,2	50,8	0,7	67,3	48,8	0,7
Tasa de empleo	Indigentes	59,7	19,1	0,3	60,0	26,9	0,4
	Total Pobres	64,5	30,7	0,5	63,8	33,3	0,5
	No Pobres	63,8	42,5	0,7	62,3	43,2	0,7
Tasa de desocupación	Indigentes	27,1	56,2	2,1	23,4	39,2	1,7
	Total Pobres	17,8	40,6	2,3	15,9	31,3	2,0
	No Pobres	10,4	16,3	1,6	7,9	11,3	1,4

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004".

Nota: El cálculo de los datos corresponde a la metodología de 2002. La brecha de género relaciona las tasas femeninas con la tasa masculina.

Las desigualdades de oportunidades vinculadas a las relaciones de género implican que la crisis afecta en forma distinta a hombres y mujeres, la mayor vulnerabilidad de estas últimas, colocándolas en posición de desventaja para beneficiarse de los procesos de crecimiento.

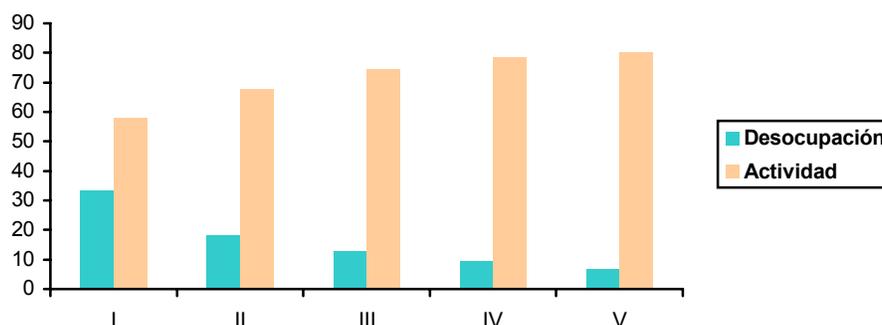
Asimismo, explican las diferencias en el acceso al mercado de trabajo. La desigualdad de género es un factor que intensifica las desigualdades. En los asentamientos urbanos, la tasa de actividad de las mujeres es de 35%, 14 puntos menos que la observada en el ámbito urbano (PIAI, 2006). Entre las mujeres negras del grupo etario de 14 a 19 años, la tasa de participación en la PEA es 38 puntos porcentuales más alta que la del total de las mujeres en ese mismo grupo de edad, siendo su mayor actividad vinculada a su fuerte presencia en el servicio doméstico remunerado (INAMU-INE, NU, 2006).

Los datos disponibles del ámbito rural también evidencian una alta desigualdad de género. En el estudio de la FAO (2005), se menciona que "en el mundo del trabajo productivo, la situación de las mujeres y de los hombres es muy desigual. Las cifras revelan una relación asimétrica en la que las mujeres llevan la peor parte". El modelo de producción predominante tiende a excluir a la mujer. Como asalariadas, las mujeres rurales encuentran en su mayoría ocupación en tareas de baja calificación a pesar que su nivel relativo de educación es similar o más alto que el de los hombres. Será preciso reforzar la producción de datos en el área rural, donde la visibilidad de las disparidades es importante, no solo para llamar la atención sobre la necesidad de tomar medidas que permitan revertir la desigualdad, sino para poner en evidencia la debilidad de los argumentos que sostienen la "neutralidad" de las políticas. El enfoque de género incorporado en el examen de los datos permite poner en evidencia los impactos diferenciales y de qué manera las desigualdades tienden a reforzarse por la ausencia de políticas activas. La mujer tiene mayor presencia en la pequeña agricultura familiar, por lo que un proceso de concentración de la estructura agraria¹⁵ y cambios en los rubros de la producción hacia la exportación que utilizan trabajo asalariado –el cual es predominantemente masculino– claramente disminuirán las posibilidades de la mujer para sumarse en igualdad de condiciones a estos cambios.

¹⁵ Según la FAO (2005), sobre la base de datos censales, entre 1970 y 1990 se perdieron casi el 30% de los establecimientos rurales, lo cual equivale a la desaparición de unas 1.000 explotaciones. En el año 2000, los establecimientos de menos de 20 hectáreas representaban el 35,8% del total de explotaciones y ocupaban menos del 1% de la superficie explotada, en el otro extremo los establecimientos de más de 1.000 hectáreas son el 7% del total, pero absorben el 59% del total de superficie.

El gráfico 4 es ilustrativo sobre la incidencia del nivel de ingreso en la desigualdad de la mujer para incorporarse al mercado de trabajo. La falta de autonomía económica de la mujer afecta a la sociedad en su conjunto.

GRÁFICO 4
TASA DE ACTIVIDAD Y DE DESOCUPACIÓN DE LAS MUJERES DE 15 A 49 AÑOS
SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005



Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006a) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005" Montevideo.

Se requieren acciones específicas orientadas a ampliar las oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo, como una medida para disminuir los niveles de pobreza actual. Pero las mismas deben incorporar en su diseño la identificación de las barreras que limitan las posibilidades de las mujeres. Para ello es preciso darle visibilidad –y reconocimiento– al trabajo no remunerado e incorporar en la agenda pública el reparto de las responsabilidades de cuidado.

d) Pobreza de tiempo e inequidad en el reparto de responsabilidades de cuidado

En Uruguay, la difusión de los datos sobre pobreza por ingreso hace poco énfasis en las otras carencias y son escasos los estudios oficiales que profundizan en la caracterización del hogar, más allá de su tamaño. La inclusión de otras dimensiones es un requisito fundamental en el diagnóstico, de lo contrario se carecen de herramientas para el diseño de políticas que puedan actuar sobre las necesidades diferenciales de hombres y mujeres.

El énfasis que se le ha otorgado a la medición de la pobreza por ingresos supone una aproximación a la medición del nivel de satisfacción de las necesidades básicas a partir de la capacidad de compra en el mercado, lo cual tiene el peligro de perder de vista el rol que el estado y las políticas públicas deben tener en materia de garantizar la igualdad de oportunidades -o por lo menos disminuir su nivel de visibilidad. La pobreza por ingresos suele también estar asociada a niveles de exclusión en el acceso a los servicios sociales. Es esta suma de inequidades que conforma los círculos de pobreza.

El enfoque de género en el estudio de la pobreza ha permitido incorporar nuevos indicadores orientados a darle visibilidad a las posibilidades diferenciales entre hombres y mujeres derivadas del reparto inequitativo de las tareas de cuidado, la asignación de roles y el reparto del tiempo.

En el examen de las barreras que enfrentan las mujeres en situación de pobreza, no puede estar ausente el referido a la situación de la vivienda y el acceso a los servicios públicos. Las pautas culturales le asignan a la mujer la mayor carga del trabajo doméstico. Por esta razón, los déficit de infraestructura social tienen un fuerte sesgo de género, que se refleja tanto en el incremento de la

cantidad de horas que debe dedicar a las tareas domésticas como en las condiciones en que las mismas son realizadas. Este es un claro ejemplo de la falsa “neutralidad” de algunas políticas; al respecto, el fuerte ajuste fiscal realizado por el gobierno uruguayo en el año 1992 puede haber impactado diferencialmente a hombres y mujeres. La creciente presencia de los asentamientos irregulares, junto con la segmentación espacial, tienen un impacto diferencial sobre el tiempo dedicado a tareas no remuneradas. La invisibilidad del trabajo no remunerado –o en otros términos la carencia de valoración social del tiempo dedicado a las tareas domésticas– en contextos de desigualdad se traduce en un traslado de costos sobre los sectores más vulnerables y, en presencia de relaciones de género inequitativas, sobre las mujeres.

¿En qué contexto se realizan las tareas domésticas? Uruguay presenta un buen desarrollo de infraestructura básica con relación al verificado en el resto de América Latina, pero al igual que en el resto del continente se verifican notorias disparidades internas tanto en la calidad de la vivienda, como en el acceso a servicios básicos.

CUADRO 7
PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES SEGÚN
VARIABLES SELECCIONADAS, TOTAL PAÍS, 2006

		Quintil de Ingreso		Total País	Asentamientos	Montevideo	Rural
		I	V				
Situación estructural	Precaria	2,9	0,1	0,8	8,0	0,5	2,7
	Modesta	32,3	2,0	13,0	51,9	9,2	17,5
	Mediana	14,5	6,0	12,3	11,7	7,9	13,8
	Buena	50,2	91,9	73,8	28,4	82,4	66,0
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Situación coyuntural	Sin problemas	19,8	55,5	37,0	16,0	39,6	32,8
	Problemas leves	4,0	4,3	4,5	5,7	4,4	6,3
	Problemas moderados	31,0	25,2	30,9	30,0	32,2	30,3
	Problemas graves	45,2	15,0	27,6	48,4	23,9	30,6
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006b) “Situación de la Vivienda en Uruguay Informe de Divulgación”. Montevideo.

Los datos disponibles ponen en evidencia la manera en que las desigualdades se yuxtaponen y cómo un mayor nivel de pobreza lleva a un menor acceso a los servicios básicos. La inversión en infraestructura social es así una condición básica para avanzar en el logro de otros objetivos de desarrollo. El acceso al agua potable y la disponibilidad de un espacio adecuado para la preparación de los alimentos son dos dimensiones en las cuales se hace visible la actual brecha en el acceso. Además, ambos indicadores tienen un fuerte impacto sobre la carga de trabajo doméstico, y por ende en la disponibilidad de tiempo.

CUADRO 8
ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS, TOTAL PAÍS, 2006

	Quintil de ingreso		Total	Situación estructural		Rural
	1	5		Precaria	Buena	
Agua en red general	91,0	95,2	92,2	74,6	93,3	12,6
Agua por cañería dentro de la vivienda	80,3	98,1	92,1	22,2	96,4	64,3
Baño con cisterna	70,5	98,6	89,8	9,1	96,4	68,6
Evacuación por red general	36,4	78,4	55,8	4,7	65,3	0,0
Energía eléctrica UTE	95,3	99,1	97,8	70,2	98,9	78,6
Lugar apropiado para cocinar	76,2	98,3	90,8	17,3	96,2	71,1
Algún tipo de calefacción	65,6	91,4	80,4	41,0	84,4	0,78

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2006b) "Situación de la Vivienda en Uruguay Informe de Divulgación". Montevideo.

El cuadro anterior muestra una relación sistemática entre las situaciones de vulnerabilidad de los hogares y la presencia de servicios en la vivienda. La relación es particularmente creciente en el caso del saneamiento y de la calefacción: sólo el 36,4% de los hogares en el primer quintil de ingreso dispone de saneamiento a la red general, y en el ámbito rural es inexistente. En estas áreas apenas el 68,6% los hogares tiene baño con cisternas.

La desigualdad en el acceso a servicios también se verifica cuando se comparan los datos de Montevideo y el interior urbano. Con excepción de la red eléctrica que presenta una similar cobertura en ambas áreas, las disparidades son evidentes en el caso del saneamiento y la cobertura de la red de gas, pavimento, veredas, desagües y alumbrado público. Si bien Uruguay no cuenta con una red de gas extendida (abarca a un 14% de las viviendas), el uso de combustibles sólidos para cocinar no es alto: cerca del 4% de los hogares lo utiliza, aunque el porcentaje se incrementa al 21% en las áreas rurales (INE, 2006b).

Las disparidades también se verifican al interior de los departamentos. Hecho que es reconocido como uno de los desafíos a enfrentar: la disminución de la segmentación urbana. El Censo de 2004 identificó 676 asentamientos irregulares, en los que habitan cerca de 200 mil personas (6% del total). La distribución de esta población no es uniforme; mientras que en el interior del país el 3% de las personas se localiza en asentamientos; en Montevideo el porcentaje se incrementa a 11%. El departamento de Montevideo, que representa poco más del 40 por ciento del total de la población del país, concentra al 76,6% de la población residente en asentamientos irregulares. Esta población presenta una estructura por edades predominantemente joven en relación con el resto de la población. El porcentaje de niños de 0 a 9 años duplica al registrado en el resto (25 % y 12% respectivamente).

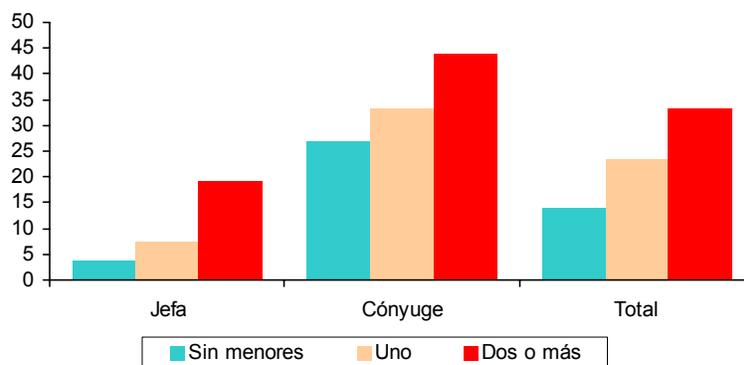
En los asentamientos irregulares, el 55% de los hogares habita en viviendas precarias o modestas, mientras el 10% no tiene electricidad y el 39% carece de acceso a agua potable (PIAI, 2006).

Otra dimensión que es preciso incorporar al análisis de la pobreza desde una perspectiva de género es el reparto de las tareas de cuidado. Como se mencionó anteriormente, la composición de los hogares pobres tiene una fuerte presencia de menores, lo cual se verifica cuando se examina la composición según nivel de ingreso como en la población de los asentamientos urbanos. La asignación cultural de roles, unida a la debilidad de los servicios de cuidado a nivel institucional, implica que las mujeres pobres deben desarrollar complejas estrategias de cuidado familiar, que limitan la cantidad de horas disponibles, condicionan la elección de la forma de inserción y el nivel de ingresos que pueden obtener.

En los hogares más pobres las mujeres tienen mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, lo que se verifica en la brecha de desempleo. Como muestra el gráfico 5, los datos disponibles señalan diferencias en la tasa de actividad según la presencia de niños en el hogar, aunque son menores que las observadas en otros países de la región.

GRÁFICO 5
TASA DE ACTIVIDAD DOMÉSTICA FEMENINA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO
Y CANTIDAD DE MENORES DE 6 AÑOS EN EL HOGAR, TOTAL PAÍS, 2004

(En porcentaje sobre la población total femenina de 15 y más años)



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, Indicadores de género, <http://www.cepal.org/mujer/>.

En el caso de los varones, la presencia de menores en el hogar tiende a incrementar la actividad económica y no tiene incidencia negativa en la tasa de desempleo. En las mujeres la tendencia es inversa, no sólo disminuye su participación en el mercado, también se traduce en mayores dificultades para encontrar ocupación (cuadro 9).

CUADRO 9
TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN POR SEXO SEGÚN
PRESENCIA DE MENORES DE 14 AÑOS EN EL HOGAR, POBLACIÓN
DE 15 A 49 AÑOS, TOTAL URBANO, 2005

		Sin menores	Con menores	
			1	2 o más
Varones	Actividad	81,7	86,9	91,3
	Empleo	70,7	78,3	83,6
	Desempleo	13,5	9,9	8,4
Mujeres	Actividad	71,0	70,3	64,6
	Empleo	59,9	57,5	50,8
	Desempleo	15,7	18,2	21,4

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006a) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005". Montevideo.

Los patrones culturales asignan a la mujer la responsabilidad principal en el desempeño de las funciones de cuidado. La desigualdad de género en esta área tiene múltiples dimensiones: a) desvalorización del trabajo de cuidado; b) ausencia de revisión de estos patrones a pesar de la masiva incorporación de la mujer en el mercado de trabajo; c) la falta de visibilidad del mismo, lo que tiene implicancia en las políticas públicas, sobre todo en momentos de crisis, pues los ajustes se

realizan trasladando los costos a las mujeres, que ven aumentar la carga de trabajo no remunerado. En las mujeres en situación de pobreza, la conjunción de estas inequidades se traduce en trampas de pobreza, falta de autonomía económica y mayor vulnerabilidad.

B. El derecho a la educación. “Lograr la enseñanza primaria universal” (ODM-2)

Meta ODM: Asegurar que, para el 2015, todos los niños y niñas tengan la posibilidad de completar un ciclo completo de enseñanza primaria

Indicador 06: Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria

Indicador 07: Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado

Indicador 08: Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años

Meta Uruguay: Universalización de la educación inicial, universalización de la educación secundaria y expansión de la educación media superior

Indicadores propuestos en proceso de operacionalización

Tasa específica de asistencia al sistema educativo del grupo 3 a 5 años por edad simple

Tasa neta de asistencia al 1er Ciclo de Secundaria del grupo de 12 a 14 años

Tasa neta de asistencia al 2o Ciclo de Secundaria del grupo de 15 a 17 años

Porcentaje de personas de 18 y más que completaron la educación secundaria

Porcentaje de personas de 15 y más que completaron la educación básica (ciclo básico)

Porcentaje de personas de 13 años y más que completaron la educación primaria

En Uruguay se produce un temprano desarrollo de la educación formal, por lo que actualmente presenta niveles de cobertura altos con relación a los demás países de la región. Desde la perspectiva de género, el análisis no puede circunscribirse a la comparación de tasas de asistencia por sexo, pues se estaría limitando la problemática y el rol que le cabe a la educación en un proceso de cambio hacia un país con mayor equidad. La educación puede –y debe– asumir un rol activo en las múltiples modificaciones institucionales, culturales, políticas y económicas que se requieren para traducir en hechos el compromiso de igualdad entre hombres y mujeres. Por ello, el examen de este objetivo se focaliza en indicadores que permiten llamar la atención sobre los desafíos actuales de la educación formal para garantizar condiciones de equidad para todos y todas en el acceso, permanencia y egreso a lo largo del sistema educativo.

Resaltar el rol de la educación para avanzar hacia un desarrollo sostenible no supone desconocer las distintas problemáticas que inciden en la desigualdad; pero claramente una educación básica de calidad –concepto que incluye necesariamente la equidad y el derecho a la igualdad– es un requisito indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo. En este proceso no se trata sólo de abrir servicios, sino de generar una oferta que atienda las necesidades actuales y eviten –o reviertan– la segmentación del sistema educativo.

En Uruguay, la matrícula se incrementó significativamente desde 1995 a comienzos de la década, impulsada por la extensión de la cobertura de los niveles inicial y medio. Coincidentemente con la crisis económica, en los primeros años del 2000 esta tendencia se detiene, por ello es positivo que en el marco de los ODM el país se plantee la universalización de la cobertura de los niños y niñas de cuatro años y del nivel medio obligatorio.¹⁶ El rol del estado en esta línea es central. El sistema educativo uruguayo ha tenido históricamente al sector público como principal actor, las escuelas estatales reciben el 79% de la matrícula del nivel preescolar y al 87% del total de estudiantes de primaria y secundaria (MEC, 2006).

CUADRO 10
MATRÍCULA POR NIVEL EDUCATIVO SEGÚN SEXO, 2005

	Hombres	Mujeres	Total	Tasa de feminidad
Inicial	53 627	51 944	105 571	96,9
Primaria	187 455	175 701	363 156	93,7
Ciclo Básico Educación Secundaria	50 123	56 357	106 480	112,4
Segundo Ciclo Secundaria	31 705	41 398	73 103	130,6
Enseñanza Técnica	37 751	28 678	66 429	76,0
Educación Terciaria	34 180	52 373	86 553	153,2

Fuente: MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2006) "Anuario Estadístico 2005", Montevideo.

Los desafíos que se propone Uruguay son significativos y supondrán esfuerzos importantes en materia de asignación de recursos.¹⁷ Según datos del Ministerio de Educación y Cultura, en el año 2005 se revierte la tendencia al descenso del gasto público en educación como porcentaje del PBI iniciada en 2002; no obstante, los valores actuales están lejos de recuperar los niveles previos a la crisis (MEC, 2006).

En Uruguay, la amplitud de las metas y la heterogeneidad actual de resultados requieren de un sistema de información que permita examinar la evolución de las desigualdades, para dar visibilidad a las necesidades de los grupos más desfavorecidos y monitorear los resultados de las estrategias de intervención. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) cuenta con desarrollos estadísticos que brindan elementos para este monitoreo, aunque será preciso fortalecerlos para que incorporen variables vinculadas a los recursos asignados al nivel de establecimiento. Los esfuerzos de la intendencia de Montevideo para georeferenciar servicios es otra iniciativa interesante en este sentido.

a) Analfabetismo

La población uruguaya presenta altos niveles de alfabetismo. A diferencia de otros países, el ingreso masivo de la mujer no es un fenómeno reciente en Uruguay. Por ello, la distribución de la población analfabeta no muestra sesgos de género. La tasa de analfabetismo femenina es inferior a la masculina en todos los tramos etáreos, situación que se verifica en los distintos ámbitos geográficos. A pesar de la baja incidencia de las personas que se autoidentifican como analfabetas, es preciso destacar tres temas: a) en Montevideo es poco lo que se ha avanzado en la disminución del analfabetismo en los grupos más jóvenes, a diferencia de lo ocurrido en el interior, sobre todo entre los hombres de 15 a 20 años (cuadro 11); b) la fuerte disparidad de acceso en los asentamientos irregulares, en los cuales la tasa casi se triplica (gráfico 6); c) la discriminación por

¹⁶ En Uruguay la enseñanza obligatoria comprende el nivel inicial (1 año), primario (6 años) y el ciclo básico de enseñanza media (3 años).

¹⁷ En el documento de presentación del presupuesto 2005 de la ANEP se sintetiza esta necesidad "Cualquier intento serio de transformación del sistema educativo público nacional que no parta de un incremento significativo de los recursos tendrá escasos efectos y estará, irremediamente, condenado al fracaso". <http://www.anep.edu.uy/ANEP/presupuesto/motivos.htm>.

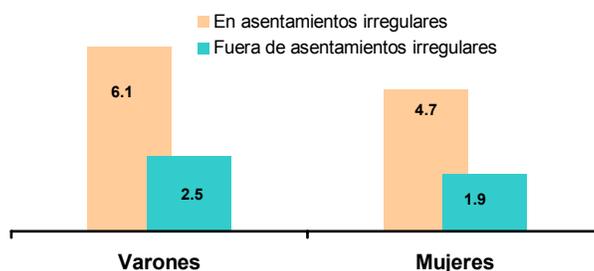
raza y étnia: los datos de la encuesta de 1996 reflejan que las mujeres afrodescendientes acceden en menor medida a la educación; el 6,9% no realizó ningún estudio, valor que contrasta con el promedio del país (1,7%).

CUADRO 11
INDICADORES DE ANALFABETISMO, 2006

Población analfabeta		Total	15 a 20	21 a 30	31 a 40	41 a 50	51 a 64	65 y más
Total		2,3	1,3	1,5	1,4	1,8	2,4	4,9
Área geográfica	Montevideo	1,8	1,6	1,4	1,5	1,3	1,5	2,8
	Interior Urbano	2,5	1,2	1,5	1,4	1,9	2,7	2,5
	Localidades pequeñas y rurales	3,7	1,0	2,1	1,4	2,6	4,0	9,4
Sexo	Varones	2,7	1,8	1,7	1,6	2,3	2,9	5,6
	Mujeres	2,0	0,9	1,4	1,3	1,3	1,9	4,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). 2006. Flash Temático 9. Montevideo.

GRÁFICO 6
TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACIÓN URBANA
SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES, 2006



Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA). 2006. Flash Temático 9. Montevideo.

b) Extensión del Nivel Inicial

Desde mediados de la década de los 1990, el estado uruguayo ha realizado un gran esfuerzo para extender la educación pre-escolar; como resultado de ello, la matrícula se incrementó un 75% en los últimos 10 años (ANEP, 2005). El ritmo de crecimiento fue intenso desde 1995 hasta 2001, año a partir del cual se observa una leve caída. La meta propuesta por el país de universalizar la cobertura a los cuatro años es una política trascendente para avanzar en la disminución de las desigualdades, además del papel que juega en la carrera escolar (demostrado por distintas investigaciones que ponen en evidencia la alta correlación entre asistencia al nivel inicial y repetición en los primeros años de primaria), implica –aunque parcialmente– que el estado asuma un rol en el reparto de las responsabilidades de cuidado. La ausencia o debilidad de la oferta pública en el nivel inicial deriva en que los hogares deben adquirir en el mercado los servicios de cuidado, lo cual cercena la igualdad de oportunidades de los niños y niñas de los hogares más pobres y condiciona la participación de la mujer en el mercado remunerado.

La cobertura de la edad obligatoria –5 años– es alta (96,3%) (cuadro 12). Las disparidades comienzan a observarse en el grupo de 4 y 3 años, tramo en el cual el nivel socioeconómico del hogar tiene una alta correlación con la posibilidad de asistencia en los niños y niñas. Cuando se

comparan las tasas de asistencia en los quintiles extremos, se observan diferencias de 26 puntos porcentuales para los niños de 4 años y de 56 puntos porcentuales en el tramo de 3 años. Esta abrupta diferencia en el grupo de tres años se explica en gran medida por la característica de la oferta, que mayoritariamente es privada. La incidencia de las políticas públicas en materia de equidad queda a la luz cuando se compara el crecimiento de la matrícula de los niños y las niñas de 4 años sobre la cual se focalizó la expansión: la cobertura total entre 1996 y 2005 se expandió 23 puntos, mientras que la tasa de asistencia de los niños y niñas de esta edad que viven en hogares del quintil más pobre lo hizo en 40 puntos.

CUADRO 12
TASA DE ASISTENCIA POR EDADES SIMPLES, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005

	2005			1996	
	3	4	5	4	5
Total	42,6	79,6	96,3	56	82
20% inferior	29,7	70,4	95,2	36	71
Quintil 2	43,5	87,8	96,0	62	81
Quintil 3	66,0	88,7	98,7	72	89
Quintil 4	66,1	94,0	98,2	87	89
20% superior	86,0	96,6	100,0	92	98

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005" Montevideo y ANEP (2005) "Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992- 2004", Montevideo.

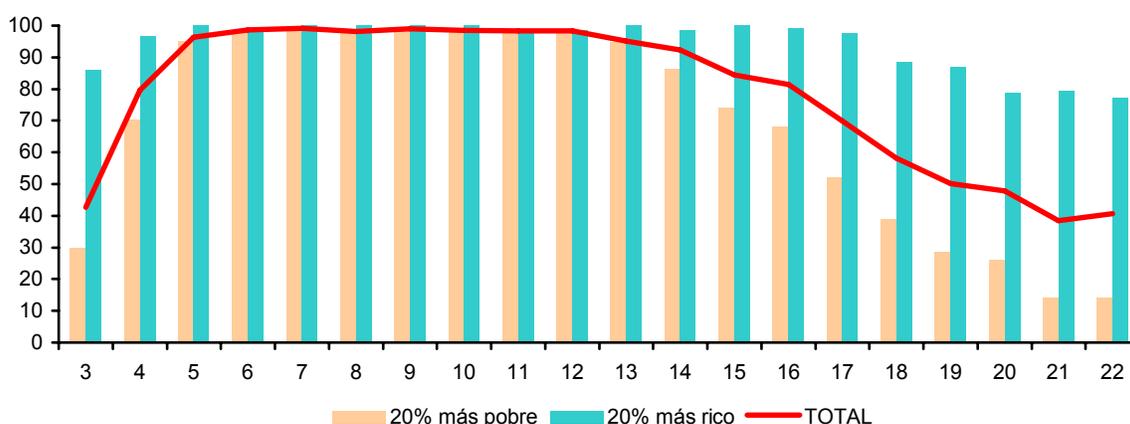
Las desigualdades no se limitan a la probabilidad de ingresar –o de ser atendido por el sistema educativo–, también se reflejan en la asistencia a las clases y los niveles de abandono anual. Entre las causas que se esgrimen para explicarlas, surge claramente la sinergia entre los ODM: movilidad residencial vinculada al desempleo y barrios precarios; alta incidencia de enfermedades en la población objetivo y los problemas ambientales y déficits en términos de infraestructura barrial que dificultan la asistencia escolar cuando las condiciones climáticas no son favorables. Al comparar el nivel de inasistencia según la organización, las escuelas de turno completo son las que presentan la mayor retención (82,6%). Para fortalecer el sesgo progresivo, además de extender la cobertura, será necesario revisar el insuficiente crecimiento de asistentes de contextos sociales desfavorables a las escuelas de tiempo completo, tal como se señala en el diagnóstico realizado por el ANEP (2005). Las desigualdades o distintas manifestaciones de pobreza implícitas en los ODM se refuerzan mutuamente, por ello es preciso una estrategia de desarrollo con equidad que garantice igualdad de oportunidades.

c) Universalización de la educación primaria y media obligatoria

La educación primaria tiene una amplia cobertura: en el año 2005, el 97% de la población de 6 a 11 años asistió a la educación formal. No obstante, la universalidad en el ingreso está lejos de garantizar equidad en el egreso: las tasas de finalización presentan valores altos, no obstante se verifican diferencias significativas con relación a la cantidad de años necesarios para terminar el nivel primario. Los indicadores de eficiencia ponen en evidencia el nivel de segmentación actual, que no solamente implica mayores niveles de abandono y repitencia en este nivel, sino que también afectan la continuidad de la carrera escolar. La repetición en primer grado es un indicador que permite mostrar el nivel de desigualdad; según datos de la ANEP, la incidencia de repetidores en escuelas de contexto desfavorable (21,33%) triplica la que se verifica en escuelas de contexto favorable (6,6%).

La capacidad del sistema educativo para retener a la población más pobre es muy baja en la adolescencia. Como muestra el gráfico 7, hasta los 14 años, las tasas de asistencia no difieren significativamente, pero a partir de esta edad el desgranamiento es notorio. El sistema educativo tiene dificultades para generar condiciones de inclusión que garanticen la carrera escolar de quienes viven en los hogares en situación de pobreza. Entre los 15 a 17 años, la tasa de asistencia promedio es de 78,5%, lo que significa una pérdida de 18 puntos porcentuales respecto al grupo etáreo anterior. Este valor esconde fuertes disparidades, pues en los hogares más pobres la posibilidad de mantenerse en el sistema cae casi 30 puntos cuando se la compara con el grupo de 12 a 14 años, mientras que en el quintil más rico prácticamente no hay desgranamiento (cuadro 13).

GRÁFICO 7
TASA DE ASISTENCIA POR EDAD Y QUINTILES DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES, 2005



Fuente: Indicadores Educativos sobre datos de la Encuesta continua de hogares, Ministerio de Cultura y Educación, INE (Instituto Nacional de Estadística), www.ine.gub.uy.

CUADRO 13
TASA DE ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DE 3 A 25 AÑOS POR REGIÓN Y NIVEL DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005

Grupo de edad	Localización			Quintil de ingreso per cápita familiar				
	Total	Montevideo	Interior urbano	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
4 a 5 años	87,8	88,4	87,4	82,8	91,7	93,6	96,2	98,1
6 a 11 años	98,6	98,2	98,9	98,6	98,5	98,3	98,6	99,6
12 a 14 años	95,3	95,4	95,2	93,2	96,3	96,5	98,5	99,1
15 a 17 años	78,5	80,8	76,4	65,0	80,9	90,6	95,2	98,8
18 a 25 años	40,8	49,8	31,5	19,7	33,2	48,5	61,8	73,9
Subtotal 5 a 14 años	97,4	97,2	97,5	96,7	97,6	97,6	98,6	99,5
Total 3 a 25 años	73,3	75,5	71,5	69,6	70,9	74,4	81,0	87,2

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006a) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005", Montevideo.

La relación entre mayor vulnerabilidad social y menor capacidad del sistema para garantizar una carrera escolar es evidente cuando se examina la tasa de asistencia en los asentamientos irregulares. En este ámbito la desigualdad se incrementa, pues el desgranamiento ya se verifica con intensidad en el grupo de 12 a 14 años, el cual tiene una brecha en el nivel de asistencia de más de

65 puntos porcentuales cuando se comparan los valores para la población urbana en el año 2004 según datos de la ECH y datos del censo realizado (PIAI, 2006). La intensidad de la desigualdad de oportunidades en educación se mantiene en un nivel similar en el grupo de 15 a 17 años, junto con una caída de la cobertura. Si bien en el grupo de 6 a 11 años la asistencia es bastante similar entre varones y mujeres, la brecha entre el total urbano y los niños y niñas que viven en asentamientos irregulares es de 10 puntos. A partir de los 12 años, se hace visible la mayor permanencia de las mujeres en el sistema educativo, aún en los asentamientos irregulares a pesar del nivel de asistencia notoriamente inferior en comparación con el total urbano (cuadro 14).

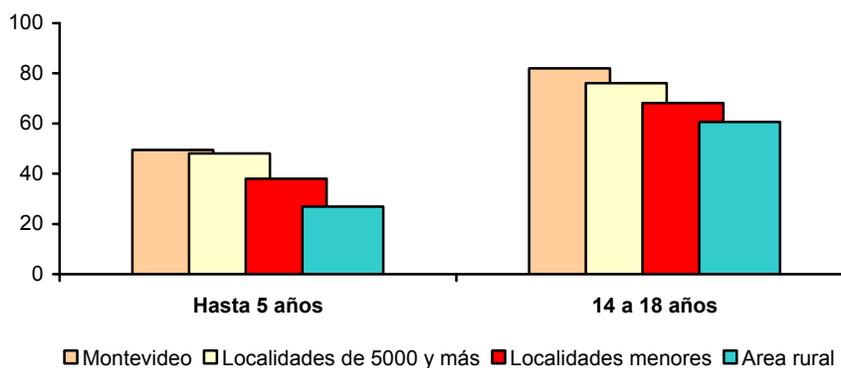
CUADRO 14
TASA DE ASISTENCIA POR SEXO Y GRUPO DE EDAD SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES, 2004

		6 a 11	12 a 14	15 a 17	18 a 25
Asentamientos irregulares	Varones	87,3	23,5	12,1	9,8
	Mujeres	88,3	30,7	18,2	15,8
Total urbano	Varones	98,8	95,2	77,7	36,8
	Mujeres	98,5	96,4	84,6	44,3

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) y PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) (2006), "Relevamiento de Asentamientos 2005-2006" Convenio INE-PIAI. Montevideo.

La encuesta ampliada de hogares en el 2006, con representatividad en el área rural, permite también darle visibilidad a los dispares resultados según ámbito geográfico. La asistencia de los grupos extremos (hasta 5 años y de 14 a 18) tiene una tendencia decreciente a medida que disminuye el tamaño de la localidad (gráfico 8).

GRÁFICO 8
TASA DE ASISTENCIA DE 5 Y DE 14 A 18 AÑOS SEGÚN UBICACIÓN DE LOS HOGARES. 2006



Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística) (2006) "Encuesta Nacional De Hogares Ampliada: Condiciones de vida de la población residente en el área rural". Divulgación Preliminar. Montevideo.

Las inequidades no están presentes solo en los indicadores de eficiencia, también se manifiestan en las mediciones de calidad. Tanto en el nivel primario como en el medio, los resultados alcanzados por los niños y niñas están fuertemente asociados a su nivel de vulnerabilidad.

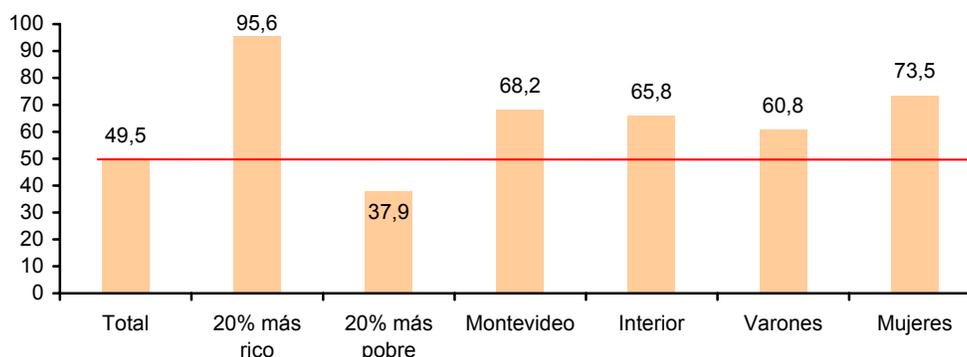
CUADRO 15
PORCENTAJE DE ALUMNOS CON RENDIMIENTO SUFICIENTE EN MATEMÁTICA Y LENGUA SEGÚN
CONTEXTO SOCIOCULTURAL DE LA ESCUELA A LA QUE ASISTEN, EVALUACIÓN NACIONAL DE
APRENDIZAJES 1999

	Primaria		Media	
	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua
Total	40,8	61,3	56,3	57,1
Muy favorable	71,2	88,0		
Favorable	51,5	73,9	68,8	68,3
Medio	39,4	61,5	55,3	56,6
Desfavorable	27,9	51,4	46,7	48,1
Muy desfavorable	27,9	46,7	35,7	38,5

Fuente: ANEP (2005) "Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992- 2004", Montevideo.

Algo más de la tercera parte de los jóvenes de 17 y 18 años hoy no finaliza el ciclo básico de enseñanza media, el cual es obligatorio desde la década del 1970. Las posibilidades diferenciales para egresar de este nivel están fuertemente asociadas a la situación socioeconómica, lo que refuerza la debilidad del sistema para garantizar igualdad de oportunidades.

GRÁFICO 9
PORCENTAJE DE JÓVENES DE 16 A 19 AÑOS CON CICLO BÁSICO COMPLETO,
LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005



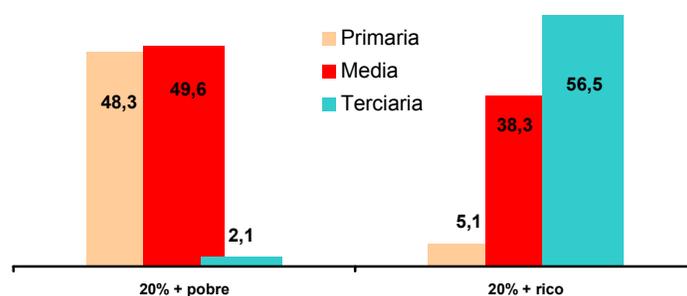
Fuente: ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2006), "Gaceta ANEP. Indicadores económicos, sociales y educativos", Número 0 – Noviembre/2006", Uruguay.

El objetivo de ampliar la cobertura del nivel medio supone mejorar la eficiencia del nivel primario, pero también requiere revisar la oferta actual. En un estudio de ANEP (2005), se señala la existencia de un déficit de establecimientos en Montevideo, donde interesa destacar que su distribución no es aleatoria, sino que se concentra en los barrios de nivel socioeconómico bajo. La superpoblación de las clases, la dificultad para elegir el turno o la necesidad de traslados actúan como condicionantes tanto para el ingreso como para la permanencia en el nivel, siendo contradictorio con una política de equidad que el estado tenga una oferta más deficitaria justamente en las zonas en las cuales existe mayor riesgo de abandono. Este déficit edilicio no solo afecta el ingreso al nivel medio, también incide sobre los niveles de retención. Esta situación es reconocida en los estudios oficiales (ANEP 2005), en los cuales se reconoce que el tamaño de las secciones es mayor en las escuelas de contextos desfavorables, sobre todo en los primeros años. La reducción de

las diferencias en el tamaño de sección según el contexto social que se verifica en los últimos años de la carrera no se explica por una mejora de la oferta, sino por mayores tasas de abandono.

Pobreza y educación tienen una fuerte asociación: menos de la tercera parte de las y los jóvenes de 19 a 22 años finalizan el nivel medio. La amplia cobertura del sistema en los primeros años de la carrera escolar genera una demanda sobre los siguientes ciclos y niveles. Será preciso una fuerte inversión para garantizar igualdad de oportunidades, que tal como puede verse en el gráfico siguiente, hoy está lejos de alcanzarse. Los datos disponibles sobre la población afrodescendiente, provenientes de una encuesta realizada en 1996, brindan otro ejemplo de las discriminaciones: menos del 1% de las mujeres de este grupo poblacional finaliza el nivel superior (INE, 1998).

GRÁFICO 10
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN DE 25 A 59 AÑOS SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR QUINTILES DE INGRESO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2005



Fuente: ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2006), "Gaceta ANEP. Indicadores económicos, sociales y educativos", Número 0 – Noviembre/2006", Uruguay.

Nota: Los niveles se refieren al acceso, no a la finalización del mismo.

Uruguay ha fijado metas para extender la cobertura, y reconoce también que el desafío incluye además disminuir las desigualdades que hoy están presentes. La relación de este objetivo de desarrollo con los demás ODM es evidente, pero además es preciso destacar que la estrategia que se implemente también puede tener efectos sobre el empleo de las mujeres. Teniendo en cuenta la importancia del empleo femenino en la educación, una extensión de la cobertura sin un incremento de la inversión no solo incidirá sobre los resultados del sistema -atendiendo con las posibilidades de garantizar una educación de calidad-, sino también lo hará sobre las condiciones de trabajo de los/as docentes, reflejándose no solamente en el nivel salarial sino también en el contexto en que deben realizarlo.

El énfasis que se le otorga a la extensión de la enseñanza media también es una medida a destacar. La exclusión de los adolescentes del sistema tiende a perpetuar los círculos de pobreza y la dificultad para insertarse en el mercado de trabajo agudiza su situación de vulnerabilidad.¹⁸

¹⁸ Según Opperti, en el año 2002, "en el Uruguay la proporción de jóvenes que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo está en el orden del 10%, y en los últimos años se ha mantenido en ese valor. El problema radica en que esto está muy desigualmente distribuido. Entre las edades que van de doce a quince años hay 12.000 jóvenes que no estudian ni trabajan; se distribuyen en 6.000 hombres y 6.000 mujeres. Pero en los cuadros que vamos a ver ahora, de dieciséis a diecinueve años, de los 18.000 que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo, 12.000 son mujeres. Es decir que el fenómeno del abandono asociado al no trabajo, particularmente penaliza más a las mujeres adolescentes que a los hombres adolescentes, aun cuando, paradójicamente, las mujeres tienen un mejor desempeño que los hombres en el sistema educativo". Informe presentado ante la Comisión de Derechos Humanos (2003) "Embarazo Adolescente y su Incidencia en el Sistema Educativo. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de octubre de 2003. S/C Versión Taquigráfica N° 2136 de 2003. Montevideo.

La conjunción de deficiente calidad educativa y ausencia o debilidad de políticas de planificación familiar aumentan los riesgos de embarazo adolescente. La temprana maternidad no solamente es un factor de riesgo de mortalidad infantil y materna, sino también un fuerte condicionante para alcanzar una autonomía plena.¹⁹

Introducir la problemática del financiamiento implica incorporar en el debate el rol de la asistencia internacional y las relaciones comerciales entre países (ODM 8). Uruguay tiene un alto nivel de gasto social pero, por sus características demográficas, está fuertemente concentrado en salud y seguridad social, lo cual junto con el alto nivel de endeudamiento público supone rigideces en la asignación de recursos. En materia de equidad, es importante también avanzar en la discusión del rol que deben jugar los países más desarrollados que se comprometieron en la firma de la Declaración del Milenio.

Finalmente, desde un enfoque de género, es importante distinguir entre paridad e igualdad. En educación, la primera puede ser medida con los indicadores actuales que comparan tasas de asistencia por sexo, la segunda es más compleja y más difícil de medir. Igualdad en la educación supone que niños y niñas tengan las mismas oportunidades para ir a la escuela, pero también que los métodos de enseñanza y los contenidos curriculares estén libres de estereotipos y de sesgos de género. En esta línea, es necesario incorporar en el debate las políticas y los contenidos educativos, así como las estrategias de formación docente, lo cual ha sido discutido en las Mesas de Diálogo de 2003-2004 y ha sido planteado como desafío. En materia de igualdad de oportunidades es preciso señalar que Uruguay no cuenta con una ley de educación sexual.²⁰ En Uruguay, como en otros países de América Latina, se ha avanzado poco en la introducción de indicadores que permitan examinar el rol de las políticas educativas en el sostenimiento y/o modificación de las pautas culturales y sociales que sostienen la desigualdad actual de oportunidades entre mujeres y varones.

C. Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. “Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer” (ODM-3)

Meta 04: Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del 2015

Indicador 09: Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior

Indicador 10: Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años.

Indicador 11: Proporción de mujeres entre mujeres los empleos asalariados en el sector no agrícola

¹⁹ Según datos de un módulo aplicado por la Encuesta de Hogares en 1998, representativa de 3.500 jóvenes de todo el país de localidades de más de 5.000 habitantes. Destaca algunos datos sobre el grupo de mujeres de 16 a 20 años que merecen tenerse en cuenta: El 11% de las mujeres tuvo hijos, en este grupo el 90% no asiste al sistema educativo, y sólo el 65% completó el ciclo básico. Porcentaje que contrasta con el 85% de las mujeres de esa edad que no tienen hijos completaron el ciclo básico. El 80% de las madres que dejaron de estudiar en esta edad lo hicieron un año antes, o más, de tener el hijo y el 82% pertenece a los quintiles de más bajos ingresos. Declaración de Mario Opperti. Comisión de Derechos Humanos (2003) “Embarazo Adolescente y su Incidencia en el Sistema Educativo. Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de octubre de 2003. S/C Versión Taquigráfica N° 2136 de 2003. Montevideo.

²⁰ Esto parece reflejar cierta debilidad en la iniciativa política para implementar los programas de educación sexual, pues según datos de la Encuesta Nacional de Salud Reproductiva el 98% de la población manifiesta estar de acuerdo con su aplicación.

Indicador 12: Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional.

Meta Uruguay: Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados

Indicadores:

Relación entre la Tasa de Actividad Femenina (TAF) y la Tasa de Actividad Masculina (TAM)

Relación entre la Tasa de Desempleo Femenina (TDF) y la Tasa de Desempleo Masculina (TDM)

Relación entre la remuneración media por hora de mujeres y hombres según años de instrucción

Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Parlamento

Razón entre mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados

Garantizar el derecho a una educación de calidad es parte inherente de un proceso hacia una mayor equidad de género. No obstante, los hechos han demostrado que no basta con alcanzar mayores niveles de educación para asegurar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La tasa de empleo urbana y la participación en el parlamento son indicadores que sintetizan muy parcialmente estas desigualdades. Es preciso incorporar nuevas dimensiones y avanzar en la identificación de los factores que las explican y sostienen.

El documento elaborado por el gobierno de Uruguay²¹ aborda este objetivo superando algunas de las limitaciones que tiene la forma en que fue operacionalizado en el ámbito internacional. En efecto, Uruguay se propone una meta más ambiciosa, ya que no limita el examen a la cantidad de mujeres empleadas, por el contrario, explicita la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo para hombres y mujeres y extiende la paridad en el ejercicio de poder en todos los niveles decisorios. Queda pendiente la forma en que será operacionalizada, pero constituye un claro adelanto.

El género, como elemento constitutivo de las relaciones sociales entre hombres y mujeres, es una construcción social, y por ello hoy la desigualdad se refleja en todos los planos de la vida cotidiana e institucional. La asignación cultural de roles, en un contexto de inequidad de género, ha delegado en las mujeres la mayor responsabilidad en la realización de las tareas de cuidado, restringiendo –cultural y económicamente– su participación al ámbito doméstico, lo cual conlleva a una desvalorización del mismo. En contraposición, el espacio público fue –y es– revalorizado, y su manifestación paradigmática se expresa en la concepción del espacio político como un campo “naturalmente” ocupado por hombres. Una agenda de equidad de género precisa incorporar en el debate el reparto de las responsabilidades de cuidado, instalándolo en el plano público, pues no se trata sólo de una discusión de asignación de tareas domésticas. En Uruguay, con una estructura poblacional envejecida, es imperioso que este debate incorpore el rol que debe jugar el estado en esta materia para avanzar en un cambio efectivo de los patrones distributivos actuales. El proceso supondrá modificaciones en pautas culturales, pero también debe reflejarse en el plano institucional, político y económico. La desigualdad de poder actual demanda la aplicación de políticas activas, de lo contrario se corre el riesgo de reproducir las desigualdades.

El reconocimiento de la equidad de género como objetivo de las políticas públicas requiere de estrategias de trabajo diferenciales para superar los condicionantes sociales, políticos, económicos y

²¹ Véase Presidencia de la República Oriental de Uruguay (2005).

culturales que limitan las posibilidades de las mujeres para ocupar el espacio público en sus distintos niveles y dimensiones. La igualdad no se alcanzará con estrategias que pretendan transformar a las mujeres como “sujetos de política”, se requiere que asuman un rol activo en todos los planos de decisión.

Los indicadores de equidad de género en el mercado de trabajo permiten darle visibilidad a la discriminación de la mujer que atenta contra la posibilidad del ejercicio de sus derechos y una ciudadanía plena. Dado que el trabajo es un derecho, la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo remunerado no puede ser analizada considerándola como “trabajadora secundaria”. Plantear igualdad de oportunidades no significa desconocer las diferencias y no puede ser reducido a “igual trato”; las políticas no son neutras e ignorar este punto tiende a intensificar las desigualdades o desperdiciar esfuerzos en políticas de intervención que no son capaces de modificar estructuras que generan y/o reproducen la desigualdad. El objetivo a alcanzar es el reconocimiento de las mujeres – de derecho y de hecho– con autonomía plena en el ejercicio de sus derechos en un marco de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En un contexto de distribución desigual del poder, los cambios deben orientarse hacia el empoderamiento de la mujer, lo que implica generar las condiciones para el desarrollo y el ejercicio de capacidades para la toma de decisiones, la posibilidad de asumir el control de las mismas y la potencialidad de realizar acciones tendientes a garantizarlas. Por ello los indicadores que se incorporan en el análisis se orientan a dar visibilidad a algunas de las dimensiones que están presentes en la limitación de la autonomía: reparto de responsabilidades de cuidado, discriminación en el mercado de trabajo, inequidad en la participación en la toma de decisiones y violencia de género. Una dimensión que también es central en esta línea es el respeto de los derechos sexuales y reproductivos, pero sobre este punto se avanzará en el próximo apartado.

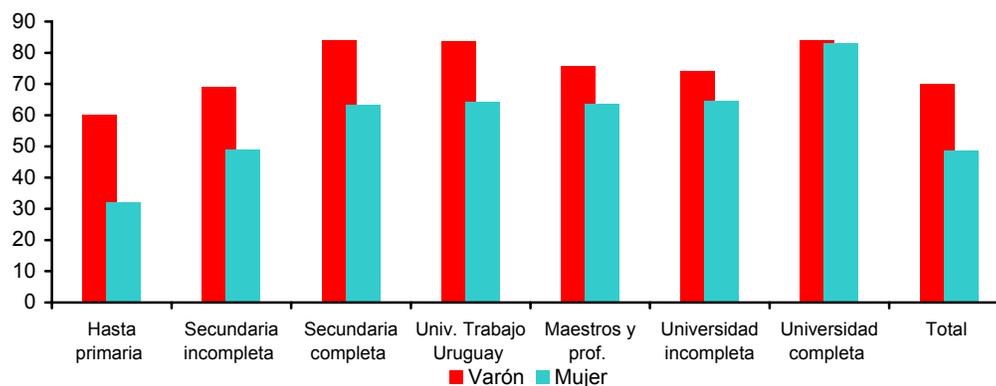
a) Educación

En materia de equidad de género el rol de la educación debe ser doble, asegurar una educación de calidad a todos y todas –un desafío pendiente para el sistema educativo uruguayo– y avanzar en el diseño de un sistema educativo que permita actuar sobre las pautas culturales que sostienen o toleran la actual desigualdad entre hombres y mujeres.

La alfabetización en Uruguay, tal como se mencionó anteriormente, es alta (cuadro 11) y no existen disparidades de género. La matriculación en la educación básica es prácticamente universal. En Uruguay, las mujeres completan en promedio más años de estudios que los varones. Pero tal como se verá en el siguiente punto, esto no ha asegurado la igualdad en las oportunidades en el mercado de trabajo ni la paridad en la toma de decisiones.

Los cambios verificados en los últimos años en la economía uruguaya colocan a la educación en un rol central. Mientras menor el nivel educativo mayor es la brecha de género en la tasa de actividad (gráfico 11), lo cual actúa como un fuerte condicionante sobre las mujeres para su incorporación al trabajo remunerado, ya sea por discriminación o por segmentación del mercado. Avances en el ODM-2 son necesarios para mejorar las posibilidades de ingresar al mercado en las mujeres más pobres, pero no serán suficientes si no se avanza en eliminar las barreras que impiden o dificultan el ejercicio pleno de la ciudadanía en igualdad de oportunidades para todos y todas.

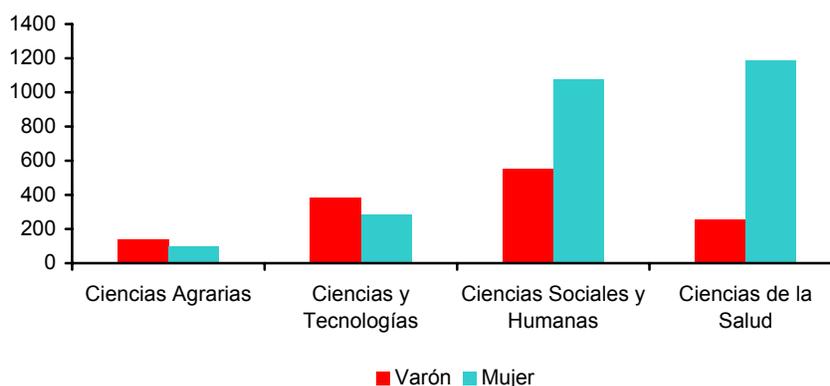
GRÁFICO 11
TASA DE ACTIVIDAD POR SEXO SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004



Fuente: DINA E (2007) "Participación de la mujer en el mercado de trabajo (2005 - 2006)". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo.

Otro aspecto a tener en cuenta en materia educativa y mercado de trabajo es el examen de la orientación de las carreras. Las mujeres tienen una fuerte presencia en los egresados de nivel medio y terciario, pero al examinar la composición de la matrícula queda en evidencia la persistencia de segmentación, con una fuerte concentración femenina en el área humanística (Facultad de Humanidades y ciencias de la Educación, Ciencias Sociales, Derecho), y áreas médicas (Odontología, Enfermería y tecnologías médicas, y en menor proporción Medicina) (gráfico 12). La presencia de las mujeres es también significativa en las Escuelas Universitarias, que suelen ofrecer carreras de menor duración, tales como Enfermería, Bibliotecología, Administración, Nutrición, Tecnología Odontológica, Parteras, Psicología. La elección de la carrera parece estar aun condicionada a patrones culturales que reproducen la asignación de roles de género.

GRÁFICO 12
COMPOSICIÓN DE LOS EGRESADOS UNIVERSITARIOS POR SEXO, TOTAL PAÍS, 2004



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura (2006). "Anuario estadístico 2005". Montevideo.

Un aspecto a destacar en el ámbito universitario, y que otorga visibilidad a la desigualdad, es la diferencia de la composición de los egresados y la estructura del personal docente. Las mujeres son mayoritarias tanto en los egresados como en los estudiantes, pero entre los docentes

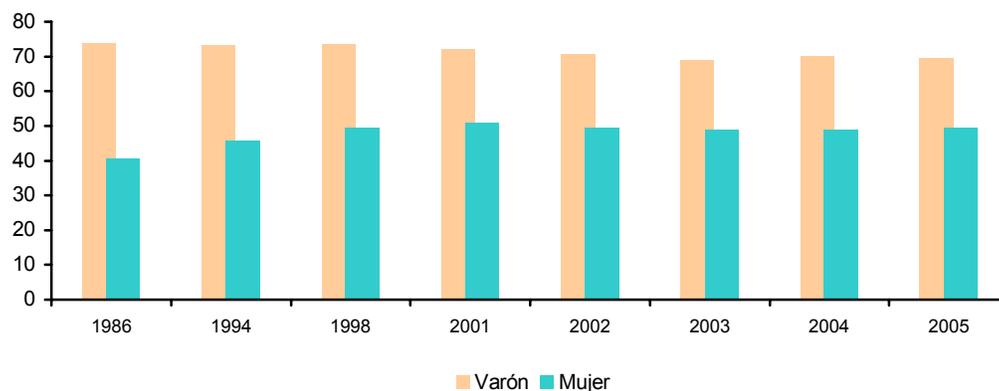
universitarios la proporción se revierte (alcanzan el 47%) y, cuando se examina la distribución por grado, se observa un predominio masculino en los más altos.²²

b) Mercado de trabajo

La incorporación de la mano de obra femenina en el mercado de trabajo ha sido sistemática y sostenida, con un importante incremento en las últimas décadas. En efecto, el aumento de la tasa de actividad urbana en los últimos 20 años se explica solo por el ingreso de las mujeres en el mercado, razón por la cual la brecha de género se ha reducido de manera sustantiva. Actualmente las mujeres constituyen el 46% de la población activa del país urbano. Aún cuando este proceso se verifica en todo el país, la tasa de actividad femenina varía entre los distintos departamentos: el valor más alto se verifica en Montevideo (51,5%), mientras que el promedio del interior es de 45,6%, en algunos departamentos, como el caso de Río Negro, el valor cae a 28,9%. El nivel de diferencias en la participación económica de las mujeres a nivel departamental requiere de avanzar en diagnósticos específicos que permitan identificar las barreras que están presentes en cada uno de ellos.

A pesar de los importantes adelantos en esta materia,²³ los indicadores disponibles permiten llamar la atención sobre diferencias de género sustantivas tanto en la cantidad como en la calidad del empleo. Como hemos visto en el examen del ODM-1, es preciso incorporar en el diagnóstico las desigualdades, examinando sus causas, para definir estrategias específicas de intervención en el marco de una política integral de igualdad de oportunidades.

GRÁFICO 13
TASA DE ACTIVIDAD POR SEXO, LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 1986-2005



Fuente: DINAЕ (2007) "Participación de la mujer en el mercado de trabajo (2005 - 2006)". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo.

En el año 2004, la presencia de las mujeres explicaba el 43% de la ocupación, pero a su vez las dificultades en la inserción en el mercado quedaban en evidencia por la sobrerrepresentación de las mujeres en el grupo de quienes están desocupados, donde el porcentaje asciende a 57% de ellas (DINAЕ, 2007). Las brechas de género se verifican en todos los grupos etáreos, tanto en actividad

²² La Universidad de la República concentra 80% de los alumnos del nivel universitario. No existe ninguna mujer entre los prorectores, y de las 14 facultades solamente tres (vinculadas a salud) están a cargo de decanas. Mientras su anuario estadístico realiza un examen de la matrícula incorporando la apertura por sexo, llama la atención la escasa atención que recibe el análisis de equidad de género en materia de recursos humanos (que solo es examinada en los censos); aquí no es suficiente la desagregación del total del personal docente por sexo, también se necesita una desagregación por tipo de cargo y carrera.

²³ Uruguay tiene un marco normativo que reconoce el derecho a la no discriminación y la igualdad en el trabajo, expresado desde 1989 en la Ley 16.045 "Igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en la actividad laboral". Esta norma prohíbe la "realización de convocatorias, selección o designación de personal que directa o indirectamente establezcan exigencias relacionadas con el sexo". La ley fue reglamentada en 1997.

remunerada como en la ocupación,²⁴ no obstante, es preciso destacar el notable incremento de la desigualdad en las edades centrales, donde la posibilidad de conseguir ocupación es notoriamente diferencial para hombres y mujeres. Entre los 35 y 44 años la tasa de desocupación femenina es 2,6 veces más alta que la masculina (cuadro 16).

CUADRO 16
TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y RELACIÓN CON LA TASA MASCULINA.
LOCALIDADES DE 5000 HABITANTES Y MÁS. 2004

	Actividad		Empleo		Desempleo	
	Mujeres	Brecha	Mujeres	Brecha	Mujeres	Brecha
14 a 24 años	40,9	0,73	24,6	0,61	39,9	1,43
25 a 34 años	75,0	0,78	61,8	0,71	17,6	1,96
35 a 44 años	75,1	0,78	66,0	0,72	12,0	2,61
45 a 59 años	67,3	0,73	61,2	0,70	9,1	1,63
60 y más años	12,7	0,47	11,9	0,47	6,4	1,33
Total	48,7	0,70	40,6	0,65	16,5	1,62

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004".

La discriminación por género en el mercado de trabajo se traduce en una mayor exigencia de acreditación de la mujer (cuadro 17). En efecto, las mujeres con bajo nivel educativo encuentran menores posibilidades de encontrar empleo, lo cual seguramente explica también su menor nivel de participación en la economía remunerada de este grupo.

CUADRO 17
TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO Y RELACIÓN CON LA TASA MASCULINA.
LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004

	Actividad		Empleo		Desempleo	
	Mujeres	Brecha	Mujeres	Brecha	Mujeres	Brecha
0 a 3 años	15,2	0,42	13,1	0,40	13,7	1,88
4 a 6 años	35,4	0,54	28,9	0,49	18,2	1,96
7 a 9 años	47,4	0,67	36,5	0,59	22,9	1,86
10 a 12 años	57,6	0,74	47,4	0,69	17,8	1,57
13 y más años	71,9	0,87	64,9	0,85	9,8	1,27
Total	49,2	0,70	41,1	0,65	16,5	1,62

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004".

El siguiente cuadro es ilustrativo de las disparidades en el mercado de trabajo y la manera en que esto incide en toda la vida de las mujeres. Al considerar al grupo de población de 20 a 59 años, interesa destacar la brecha entre hombres y mujeres en el grupo de personas desvinculadas del sistema de la seguridad social, ya sea porque no aportan como por estar desocupados sin acceder al seguro de paro. Las mujeres en esta situación superan en casi 20 puntos al grupo de ocupados varones (cuadro 18).

²⁴ La tasa de actividad resulta de la relación entre quienes tienen ocupación o quienes buscan activamente (desocupados) y la población total. Se considera como ocupadas a las personas que trabajaron como mínimo una hora en la semana de referencia en una ocupación en el mercado. La tasa de ocupación o de empleo relaciona a quienes se declaran como tales con la población total.

CUADRO 18
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 20 A 59 AÑOS. TOTAL PAÍS, LOCALIDADES DE 5.000
HABITANTES Y MÁS, 2001 Y 2004

(En porcentaje)

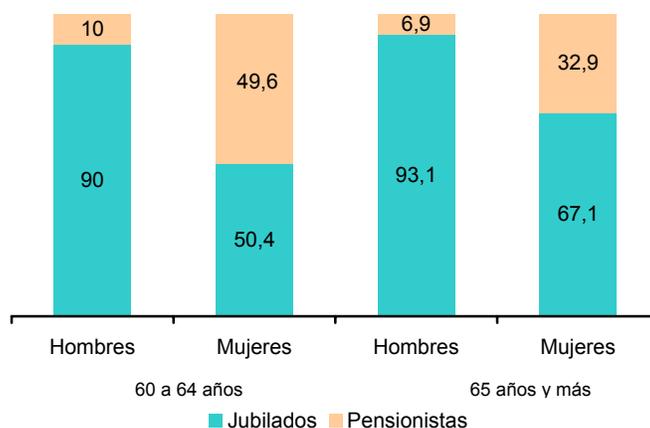
	2001		2004	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Inactivos	27,5	5,9	29,1	7,2
Porcentaje con cobertura*	1,4	1,4	1,1	1,4
Porcentaje sin cobertura	26,1	4,5	28,0	5,8
Activos	72,5	94,1	70,9	92,8
Desocupados	13,0	8,8	10,8	7,9
Con seguro de paro	0,5	0,9	0,4	0,5
Sin seguro de paro	12,5	7,9	10,4	7,5
Ocupados	59,5	85,3	60,1	84,9
Contribuyentes	39,9	58,5	37,3	53,8
No contribuyentes	19,6	26,8	22,8	31,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Porcentaje sin cobertura	58,1	39,2	61,2	44,3
Porcentaje con cobertura	41,9	60,8	38,8	55,7

Fuente: Bucheli, Marisa; Forteza, Alvaro; Rossi, Ianina (2006) "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación." Documento No. 04/06. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

* Cobertura se refiere a cobertura de la seguridad social por pensión o jubilación.

En Uruguay, la cobertura de la seguridad social en los adultos mayores es alta, los programas de jubilaciones y pensiones cubren a más del 90%. No obstante, la forma en que se accede a los mismos otorga visibilidad a la manera en que las relaciones de género vigentes afectan la autonomía de las mujeres. Mientras que los hombres acceden en mayor proporción a la titularidad de una jubilación, las mujeres están más concentradas en la pensión a la vejez o en pensiones adquiridas por viudez. Estas diferencias se explican tanto por las barreras en el ingreso al mercado de trabajo, como por la mayor propensión de las mujeres a interrumpir su vida laboral derivada de la asignación de tareas de cuidado.

GRÁFICO 14
COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN PASIVA POR SEXO Y FORMA
DE ACCESO AL BENEFICIO. TOTAL PAÍS, 2006



Fuente: Banco de Previsión Social. Asesoría General en Seguridad Social (2006) "Comentarios de Seguridad Social" N° 13. Octubre – Diciembre. Montevideo.

En materia de equidad en el mercado de trabajo, hay un tema que no puede estar ausente y es el acceso a la seguridad social. Tal como lo señalara la CEPAL (2004), la situación de la mujer mayor es “*el resultado de las discriminaciones cruzadas de toda su vida*”. Uruguay, con una estructura de su población envejecida, en la cual hay una fuerte presencia femenina, necesita generar espacios de debate para buscar alternativas para responder adecuadamente a esta problemática.²⁵ La reforma realizada a mediados de los 1990 que extendió la edad de jubilación y creó un sistema mixto de capitalización y reparto, supuestamente reconoce la igualdad de hombres y mujeres: para ambos fija la edad de 65 años. Ignorar las desigualdades en el mercado de trabajo es un efecto claro de políticas inequitativas, en las cuales las dificultades de financiamiento se trasladan con un mayor peso a quienes están en situación de desventaja. En un país con una brecha de género en el nivel de empleo de más de 20 puntos porcentuales, con baja oferta de servicios de cuidado y ausencia de políticas que reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres, esta supuesta neutralidad se traduce en discriminación. Pareciera que el reconocimiento del trabajo no remunerado de la mujer se limita solo a incluirlo como factor de elasticidad de la reducción del gasto, y se ignora –o no se contempla– su impacto en la (des)igualdad de oportunidades. La inequidad en el mercado de trabajo no se resuelve por el juego de la oferta y la demanda, requiere de un debate sobre los condicionantes económicos, sociales y culturales que están en la base de la desigualdad y de la aplicación de políticas activas que corrijan los desequilibrios actuales.

Según datos disponibles para el Gran Montevideo de 2001, solo el 5% de las mujeres de 25 a 54 años no habría trabajado nunca. El 40,5% estaba trabajando y nunca había interrumpido su vida laboral por un período mayor a seis meses, mientras que el 55% declaró haber estado sin empleo más de seis meses al menos una vez (cuadro 19). La mayor intermitencia de las mujeres en el mercado laboral, debido a retiros temporales para la realización de tareas reproductivas, tiene efectos en la menor probabilidad de acceder a la seguridad social y también en las posibilidades de avanzar en una carrera.

²⁵ El Banco de Previsión Social está avanzando en la sistematización de los registros de aportes a la seguridad social; será importante trabajar para producir indicadores que llamen la atención sobre las desigualdades en las historias laborales.

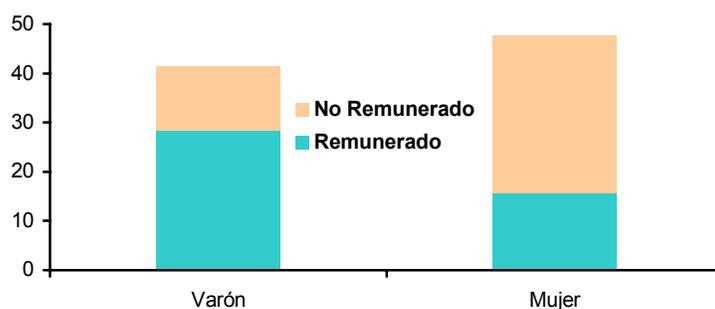
CUADRO 19
PORCENTAJE DE MUJERES SEGÚN ESTABILIDAD DE SU VÍNCULO CON EL MERCADO DE TRABAJO. MUJERES DE 25 A 54 AÑOS RESIDENTES DEL GRAN MONTEVIDEO, 2001

	Total	Nivel educativo			
		0 a 6 años	1er. ciclo media	2o. Ciclo media	Estudios terciarios
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nunca trabajó	4,9	9,9	6,7	3,4	1,7
No interrumpió más de 6 meses	40,5	30,1	31,8	41,7	53,3
Interrumpió más de 6 meses	54,6	59,9	61,5	54,9	45,1
Razones de interrupción					
Embarazo o cuidado de hijos	41,5	47,5	43,2	44,7	31,0
Otras razones de cuidado de la familia	13,3	21,7	17,0	11,5	3,7
Viaje o mudanza	7,4	3,7	5,4	8,0	12,4
Estudio	7,4	0,5	1,5	6,1	21,5
Problemas en el trabajo	3,4	0,9	4,2	4,2	3,7
Salud	7,7	10,1	8,1	6,1	6,2
Renuncia por otros motivos	9,7	7,4	10,0	10,7	10,3
Pérdida del empleo	26,2	16,1	28,6	30,9	27,7

Fuente: Bucheli, Marisa; Forteza, Alvaro; Rossi, Ianina (2006) "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación." Documento No. 04/06. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. En base a Encuesta ESF, UdelaR-UNICEF.

El actual reparto de responsabilidades no sólo incide en un mayor movimiento de entrada y salida del mercado de trabajo, sino también lo hace sobre la cantidad de horas disponibles para el ejercicio de tareas remuneradas. Un interesante estudio realizado en Montevideo en 2003 (Aguirre, 2004) permite cuantificar la forma en que se reparten las tareas domésticas, mostrando fuertes disparidades por género en la división sexual del trabajo. En los hogares constituidos por parejas con al menos un hijo menor de 18 años, el peso del trabajo no remunerado en las mujeres insume un promedio de 62,5 horas semanales; en los hogares monoparentales, la carga es de 56,6 horas y en los trigeracionales de 56,2. Mientras los varones reducen la cantidad de horas que dedican al trabajo doméstico cuando viven en parejas, en las mujeres se observa un incremento de 26 horas en relación con las que viven solas.

GRÁFICO 15
DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA TOTAL DE TRABAJO (REMUNERADO Y NO REMUNERADO) EN PROMEDIO DE HORAS SEMANALES, MONTEVIDEO, 2005



Fuente: Aguirre, Rosario (2004) "Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003". Montevideo.

Los avances hacia una mayor participación en el mercado de trabajo no han implicado cambios sustantivos en la estructura ocupacional. Las mujeres se concentran en ocupaciones vinculadas a servicios sociales y comunales y el comercio, con un 20% empleadas en el servicio doméstico (DINAE, 2007). Aún cuando no se dispone de información comparativa reciente, llama la atención que hace menos de una década este porcentaje se ampliaba a 40% en el caso de las mujeres afrodescendientes (INE, 1998). La composición de esta categoría ocupacional refleja claramente condiciones de discriminación tanto social como de género, siendo integrada mayoritariamente por mujeres pobres, además de presentar el nivel salarial más bajo unido a un alto nivel de desprotección. Sin embargo, en el año 2006, se produjo un avance en el plano normativo, con la sanción de la Ley 18.065 para la regulación del trabajo doméstico. Resta que se inicie el proceso para que la misma tenga una aplicación efectiva.

CUADRO 20
COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN POR RAMA DE ACTIVIDAD, TIPO DE OCUPACIÓN Y CATEGORÍA OCUPACIONAL POR SEXO, TOTAL URBANO, 2004

		Hombres	Mujeres
Total		100,0	100,0
Rama de actividad	Industria manufacturera	15,7	11,8
	Comercio, hoteles y restaurantes	24	19,7
	Transporte y comunicaciones	8,4	2,4
	Servicios financieros e inmobiliarios	9,2	7,8
	Servicios sociales comunales y personales	22,8	55,6
	Otros	19,9	2,7
Tipo de ocupación	Personal directivo	7,3	5,5
	Profesionales y técnicos	13,5	20,8
	Empleados de oficina	9,8	18,2
	Vendedores y trabajadores manuales	69,3	55,6
Categoría ocupacional	Asalariados	66,7	74,9
	Cuenta propia	27,6	20,2
	Trabajo no remunerado	0,7	2,7
	Patrones y miembros de cooperativas	5,0	2,2

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004".

Como muestra el cuadro 20, las tres cuartas parte de las mujeres que trabajan son asalariadas, lo cual señala la importancia del rol de las negociaciones colectivas y de la normativa para avanzar en la disminución de la segmentación y segregación. Será importante atender varios planos: a) a nivel de agenda pública para la búsqueda de alternativas que permitan dar respuesta al reparto inequitativo del tiempo y de las responsabilidades de cuidado; b) a nivel sectorial para darle visibilidad a las desigualdades en la carrera, oportunidades y discriminaciones, ya sea en la selección de personal como en las escalas jerárquicas o salariales; y c) en el plano de las pautas culturales, para quebrar los patrones de asignación de roles que limita el ámbito de acción de las mujeres a las tareas de cuidado.

Las estadísticas disponibles permiten llamar la atención sobre la segmentación del mercado, que se intensifica en el sector privado. No obstante, los escasos datos disponibles sobre la composición del empleo en la administración pública dejan en evidencia que la igualdad de oportunidades aún está lejos de alcanzarse en este ámbito. Las mujeres se concentran en determinadas tareas o funciones que responden a las consideradas "femeninas" según las pautas

culturales vigentes. Asimismo, se verifica una estructura sesgada, con mayor presencia de las mujeres en los primeros tramos de las escalas o puestos.

Los siguientes cuadros muestran la composición del empleo público en la Intendencia de Montevideo y en la Administración Pública Nacional. En el primer caso, la estructura del empleo varía notablemente según sexo; además llama la atención la baja proporción de mujeres que representan solo la cuarta parte de las ocupaciones. Generar circuitos de información que llamen la atención sobre estas discriminaciones puede ser una buena herramienta para la discusión y la inclusión de estos temas en las agendas públicas.

CUADRO 21
COMPOSICIÓN DEL ESCALAFÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO POR SEXO, 2001
(En porcentaje)

Escalafón	Mujeres	Hombres
Escalafón Administrativo	36,7	12,3
Escalafón Conducción	7,8	5,9
Escalafón Cultural y Recreativo	6,3	3,9
Escalafón Especialista Profesional	14,3	12,3
Escalafón Obrero	12,1	50,8
Escalafón Político	0,5	0,3
Escalafón Profesional y Científico	20,4	6,8
Extra	1,1	1,0
Escalafones de Casino	0,8	6,5
Total	100,0	100,0
Distribución porcentual	26,0	74,0

Fuente: Comisión de la Mujer (2003) "Montevideo Construyendo Equidad. Una mirada de género desde los presupuestos". Intendencia Municipal de Montevideo.

En la administración nacional en cambio, el ingreso a la ocupación no muestra diferencias de género, pero comienzan a visualizarse cuando se examinan las distintas áreas de gobierno. El salario de las mujeres en general es más bajo que el de los hombres; para examinar las causas y poder tomar medidas tendientes a revertirlas, será preciso incorporar indicadores que permitan monitorear la carrera y la política salarial.

CUADRO 22
BRECHA DE GÉNERO EN LAS REMUNERACIONES Y PORCENTAJE DE MUJERES POR ÁREA DE GOBIERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, 2005

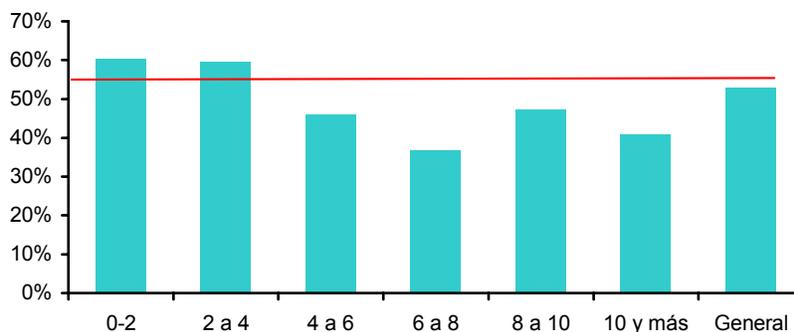
	% de mujeres en el total de la ocupación	Brecha de género en los salarios*
2 - Presidencia de la República	50,0	0,89
3 - Ministerio de Defensa Nacional	37,0	0,89
4 - Ministerio del Interior	50,0	0,32
5 - Ministerio de Economía y Finanzas	45,0	1,02
6 - Ministerio de Rel. Exteriores con servicio exterior	29,0	0,81
6 - Ministerio de Rel. Exteriores sin servicio exterior	56,0	1,05
7 - Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	28,0	0,95
8 - Ministerio de Industria, Energía y Minería	45,0	0,95
9 - Ministerio de Turismo y Deporte	54,0	0,74
10 - Ministerio de Transporte y Obras Públicas	17,0	1,21
11 - Ministerio de Educación y Cultura	55,0	1,06
12 - Ministerio de Salud Pública	70,0	0,94
13 - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	54,0	0,92
14 - Ministerio De Viv. Ord. Territ. y Medio Ambiente	63,0	0,92
15 - Ministerio de Desarrollo Social	50,0	1,12
Total Administración Central	53,0	0,77
Total Adm. Central sin servicio exterior	53,0	0,83
27 - Inst. del Niño y el Adol. del Uruguay: INAU	72,0	0,96
Total General	55,0	0,79

Fuente: Comité ejecutivo para la reforma del estado (CEPRE) (2005), "Perfil etario, de género y antigüedad de los recursos humanos de la Administración Central e INAU". Montevideo.

* Relación del salario de mujeres vs. salario de varones

El gráfico 16 es ilustrativo de la segmentación que persiste en la administración pública nacional: la presencia de mujeres es mayor en los tramos más bajos de haberes.

GRÁFICO 16
PORCENTAJE DE MUJERES SEGÚN TRAMOS DE HABERES EXPRESADOS COMO RELACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, 2005



Fuente: Comité ejecutivo para la reforma del estado (CEPRE) (2005), "Perfil etario, de género y antigüedad de los recursos humanos de la Administración Central e INAU". Montevideo.

Las disparidades en el mercado de trabajo son múltiples y los indicadores que tradicionalmente se utilizan permiten evaluar solo algunas, vinculadas a diferenciales en la posibilidad de ingresar al mercado de trabajo (desocupación y subocupación) y en la forma en que es posible tener acceso, tomando en cuenta la segmentación vinculada a la persistencia de patrones culturales y la segregación horizontal y vertical. Como indicador sintético de resultado, la comparación del nivel de ingreso mensual sintetiza estas desigualdades.

CUADRO 23
RELACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL TRABAJO DE HOMBRES Y MUJERES. LOCALIDADES DE 5.000 HABITANTES Y MÁS, 2004

Años de educación	Remuneración mensual	Carga horaria	Remuneración por hora
Todos los empleos			
0-5	1,48	1,32	1,04
6 a 8	1,55	1,27	1,14
9 a 11	1,54	1,2	1,2
12 a 15	1,49	1,2	1,21
16 o más	1,94	1,27	1,52
Todos	1,33	1,23	1,05
Empleo formal			
0-5	1,34	1,2	1,09
6 a 8	1,47	1,2	1,18
9 a 11	1,46	1,16	1,23
12 a 15	1,49	1,18	1,22
16 o más	1,94	1,26	1,53
Todos	1,32	1,2	1,07

Fuente: Bucheli, Marisa; Forteza, Alvaro; Rossi, Ianina (2006) "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación." Documento No. 04/06. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

Las entradas y salidas de la mujer en el mercado, vinculadas al ejercicio de tareas de cuidado, la necesidad de optar por formas de inserción que le brinden posibilidad de ejercer la doble jornada de trabajo y la valorización diferencial del trabajo en función de los patrones culturales hoy vigentes generan un cúmulo de factores que afectan la igualdad de oportunidades y limitan la autonomía de la mujer.

CUADRO 24
RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN MEDIA DE MUJERES Y HOMBRES
POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, TOTAL URBANO, 2004

		Relación
Categoría ocupacional	Asalariados	70,7
	Cuenta propia	72,6
	Patrones y miembros de cooperativas	64,3
Años de estudio	0 a 3 años	66,9
	4 a 6 años	64,1
	7 a 9 años	59,8
	10 a 12 años	64,7
	13 y más años	55,4
Grupos de edad	14 a 19	93,1
	20 a 29	83,5
	30 a 39	72,2
	40 a 49	62,9
	50 a 59	61,7
	60 y más	56,7
Ocupación	Personal directivo	48,4
	Profesionales y técnicos	61,3
	Empleados de oficina	73,5
	Vendedores y trabajadores manuales	60,2
	Total	68,7

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Estadística, Sistema de Naciones Unidas. (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004".

La desigualdad de género en oportunidades para el trabajo remunerado es una constante en el mercado de trabajo, pero el nivel de las disparidades y la intensidad de las mismas no es uniforme, ni geográficamente ni sectorialmente. La inequidad de género es transversal y su disminución requiere cambios en la asignación actual de tareas de cuidado y los patrones culturales de roles de género. A su vez, el mercado uruguayo no es homogéneo –y tampoco su desarrollo–, por lo que se requieren estudios sectoriales que permitan actuar sobre las barreras existentes que sostienen la segmentación y segregación y se necesita generar circuitos de información que brinden datos de calidad para realizar diagnósticos diferenciados.

c) Paridad en el ejercicio del poder

Al examinar la situación uruguayo con relación a la paridad de género en los procesos de toma de decisiones surge claramente una contradicción entre el discurso proclamado por los sectores políticos de “promoción de la equidad de género” y la posibilidad efectiva de ejercicio pleno del derecho de participación de la mujer en las estructuras de poder.²⁶ En efecto, la sociedad uruguayo muestra un rezago significativo en esta materia cuando se la compara con otros países de la región. La participación de las mujeres en órganos de gobierno muestra un grado de inequidad alto, cuando se lo compara con los niveles de participación alcanzados en el país en materia económica y el acceso a la educación. Las mujeres constituyen más de la mitad de los habitantes,

²⁶ Un ejemplo de esta situación se verificó en el debate realizado en el año 2002 sobre un proyecto sobre Ley de Cupo –única iniciativa que alcanzó el debate parlamentario de los tres proyectos presentados luego de la recuperación democrática–, que finalmente no fue aprobado. En la Cámara de Diputados, el artículo vinculado a la participación de la mujer sólo se refiere a la declaración de “interés general de la promoción de la participación equitativa de ambos sexos en los órganos de dirección permanente de los partidos políticos”.

pero las distribuciones de los cargos de decisión por sexo en todos los niveles de gobierno están muy lejos de reflejar la composición de la población uruguaya. En materia de participación política Uruguay presenta rezagos significativos, que no han tenido el reconocimiento de otros derechos (ley de divorcio, derechos civiles, derecho a voto).

La presencia femenina es baja en los poderes del estado y las tendencias históricas no muestran cambios significativos en las últimas décadas. En materia de disponibilidad de la información, será preciso fortalecer los mecanismos actuales de difusión²⁷ que permitan, complementados con una adecuada estrategia de difusión, dar visibilidad a la inequidad en cada uno de los espacios públicos, generar condiciones para monitorear su evolución, y a la vez convertirse en una herramienta política que permita mostrar la distancia entre el discurso y la generación de movimientos tendientes a alcanzarlos.

En Uruguay existe una alta correlación entre la participación política de la mujer y el nivel de gobierno, que se traduce en una curva descendente de la presencia femenina en los organismos de gobierno desde el ámbito local hacia las instancias de decisión nacional.

La inequidad en la participación se hace evidente desde la conformación de los organismos de directivos de los principales partidos de gobierno y prácticamente no se observan cambios relevantes en los últimos cinco años.

CUADRO 25
PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS CONVENCIONES NACIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
1999 Y 2004

Partidos políticos	1999	2004
Partido Nacional	8,6	12,0
Partido Colorado	15,6	15,4
Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría	23,2	22,2

Fuente: CNS (Comisión Nacional de Seguimiento) (2005a). "Cambia... ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, las mujeres y la equidad de género". Montevideo.

Las características de la legislación uruguaya facilitan que las –pocas– mujeres que se presentan como candidatas se ubiquen en las listas en posiciones que resultan con escasas posibilidades de ser electas. En las últimas elecciones, las mujeres electas a nivel nacional no alcanzaron el 12% de las bancadas y a nivel local se ubicaron en torno al 15%. En materia legislativa, la ausencia de una ley de cupo y la debilidad de la voluntad de cambio en los cuadros políticos para modificar el equilibrio actual de poder entre hombres y mujeres se traduce en que Uruguay tiene uno de los niveles más bajos de representatividad política de América Latina.²⁸

²⁷ En esta línea es interesante la iniciativa llevada a cabo por CNS Mujeres y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR que realiza un seguimiento de los resultados electorales (por ejemplo véase CNS, 2005). También merece destacarse el análisis del presupuesto nacional realizado por UNIFEM junto con la Bancada Femenina (UNIFEM, PNUD y Bancada Bicameral Femenina, 2006).

²⁸ Los resultados de las elecciones parlamentarias de 2004 deja a Uruguay en el lugar 75 de los 183 países incluidos en la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria. En relación a América Latina, el porcentaje de mujeres está muy por debajo del promedio y ubica al país el lugar 13 de la lista de 19 países de la región (CNS, 2005).

CUADRO 26
PORCENTAJE DE MUJERES TITULARES EN EL PARLAMENTO NACIONAL 1984-2004

Año	Parlamento	Diputados	Senado
1984	0,0	0,0	0,0
1989	4,6	6,1	0,0
1994	6,9	7,1	6,5
1999	11,5	12,1	9,7
2004	10,8	11,1	9,7

Fuente: CNS (Comisión Nacional de Seguimiento) (2005a). "Cambia... ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, las mujeres y la equidad de género". Montevideo.

La distribución de bancas en el parlamento en el año 2004 es una clara evidencia de la discriminación en materia política: solo 14 mujeres en un total de 130 parlamentarios/as, es decir menos de 11%²⁹ (CNS, 2005). El camino que debe recorrer Uruguay es largo, debido al nivel de desigualdad actual. Un interesante ejercicio de simulación, que proyectó la aplicación de la ley de cuotas en los resultados de 2004 (CNS, 2005), señala que el incremento en términos porcentuales hubiese sido alto (las mujeres representarían 18,5% de las bancas en vez del 10,8), pero aún muy lejos del actual peso de las mujeres en la sociedad uruguaya. La equidad de género, reconocida en los discursos políticos como un objetivo, está ausente como criterio orientador del proceso de confección de las listas electorales.

La presencia femenina en el Poder Ejecutivo del gobierno en ejercicio marca un avance respecto a los anteriores. Históricamente en Uruguay nunca ha tenido más de una ministra a la vez y el gabinete actual cuenta con cuatro ministras (Defensa, Salud Pública, Desarrollo Social e Interior) y tres subsecretarias (en Relaciones Exteriores, Turismo y Deportes y Desarrollo Social). Esta mayor presencia está potenciada por la designación de mujeres en áreas que tradicionalmente son ocupadas por hombres (Defensa, Interior y Relaciones Exteriores). No obstante, los cargos ocupados por mujeres solamente explican el 23% de los ministros. Un punto a destacar es que salvo la Secretaría para las Mujeres Afrodescendientes creada en el año 2005 en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la participación de las mujeres afrodescendientes en los tres poderes es prácticamente inexistente.

La participación de la mujer en el poder judicial muestra también una tendencia ascendente, no obstante una alta segmentación y estratificación. En efecto, hasta el año 2006 en la Corte Suprema no había mujeres, en los Tribunales de Apelaciones son una tercera parte de los ministros, y entre los jueces letrados alcanzan algo más del 50% (PNUD, 2003). En la actualidad, es una mujer que ocupa la presidencia de la Suprema Corte.

En materia de gobiernos locales, en el departamento de Montevideo, con el proceso de descentralización iniciado en 1994, se observa un incremento continuo de la participación en las Juntas Locales y Consejos Vecinales. En las primeras, entre 1995 y 2003 las mujeres pasan de representar el 34% del total de integrantes a un 50% en los cargos directivos de estos organismos. En los Concejos Vecinales, el nivel se mantuvo en alrededor del 42%. La coalición gobernante presentó 38 candidatos, todos hombres. La participación femenina es notoriamente más baja, en cambio, en las áreas de gobierno central de la intendencia, donde ocupan un tercio de los puestos de poder.

En el Informe de país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2005) se señala la necesidad de fortalecer la institucionalización de políticas hacia la mujer. En este sentido, es importante destacar que el gobierno que asumió en marzo de 2005 reformuló y jerarquizó al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU, ex Instituto de

²⁹ La designación de legisladores electos en puestos del ejecutivo determinó que el número de mujeres ascendiera a 15.

la Mujer y la Familia), insertándolo en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. El INAMU pasó a ser el organismo rector de las políticas de género, responsable de promover, coordinar y articular las instituciones y políticas públicas para la aplicación de las políticas de igualdad. La herramienta privilegiada del gobierno para el cumplimiento del mandato del INAMU es el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, construido con activa participación social,³⁰ y que busca transversalizar la perspectiva de género en el diseño y gestión las políticas públicas y generar acciones para revertir las desigualdades que afectan a las mujeres y combatir toda forma de discriminación.

El Plan se basa en los principios de integralidad, descentralización, participación, inclusión y promoción de los derechos humanos. Las líneas estratégicas transversales son el enfoque de derechos -que integra a la igualdad y no discriminación- la perspectiva de género y el mandato de adecuación de la administración pública a la igualdad de oportunidades. Este primer Plan tiene sustento legal en la Ley 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres, promulgada el pasado 15 de marzo de 2007, la que crea, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), un Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género con representación de la sociedad civil y presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres.

d) Violencia de género

Uruguay ha ratificado la Convención de Belém do Pará, y hay algunos avances en materia de legislación. En 1995, a través del artículo 18 de la Ley 16.707, se reconoce como delito la Violencia Doméstica, incorporándola al Código Penal como artículo 321 bis. En el año 2002 se aprueba la Ley de Violencia Doméstica (Ley 17.514), la que crea el Consejo Consultivo Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, integrado por Ministerios, Congreso de Intendentes, Poder Judicial y representantes de la sociedad Civil. Está presidido por el INAMU y tiene la responsabilidad de diseñar un Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. En la órbita del Ministerio del Interior se instaló la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, de la que depende el Centro de Asistencia a las Víctimas de Violencia Familiar. En Montevideo y en algunos departamentos del interior, se han creado Comisarías de la Mujer y la Familia u oficinas de atención y seguimiento a las víctimas de violencia doméstica. Por otra parte, desde el año 2005, el INAMU ha comenzado a abrir Servicios especializados en el interior del país que cuentan con equipos interdisciplinarios para el acompañamiento de las mujeres en situación de violencia doméstica.

Abordar la problemática de la violencia de género con información estadística es complejo. Uruguay no escapa a la regla, los datos son escasos, parciales y no siempre conceptualmente claros. Desde un enfoque de género, violencia contra la mujer no es sinónimo de violencia doméstica. La violencia de género se ejerce en todos los ámbitos, también en el doméstico. Sus manifestaciones son múltiples y están vinculadas a la existencia de patrones culturales que la permiten o por lo menos la facilitan. El abordaje de esta problemática supone una discusión de estos patrones, así como también el empoderamiento de la mujer y el fortalecimiento de su autonomía plena. La violencia de género, al estar enraizada en la desigualdad entre hombres y mujeres, no puede ser abordada sólo como un problema doméstico, claramente trasciende este ámbito y debe instalarse en la agenda pública para encontrar respuestas adecuadas.

Los escasos datos disponibles son elocuentes sobre la necesidad de un abordaje sistemático a las distintas problemáticas vinculadas a violencia de género. Un estudio realizado en Montevideo y Canelones mostró que el 46,4% de las mujeres encuestadas vivía algún tipo de violencia en su

³⁰ El proceso estuvo coordinado por el INAMU con el apoyo de especialistas nacionales e internacionales y de organismos como Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD) - Generalitat de Catalunya, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Banco Mundial, Fundación Friedrich Ebert (FESUR), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

relación de pareja. La mayor parte (36%) sufría violencia psicológica, y un 10,8% experimentó violencia física y sexual. Solo una cuarta parte denunció el abuso a la policía y un 20% lo hizo en tribunales. Lo importante a destacar es que el 75% de las mujeres declara que el haber realizado la denuncia no ayudó a resolver el problema (Traverso, 2001).

En relación a los casos en que la mujer realiza la denuncia, la sistematización de estadísticas de la Casa de la Mujer de la Unión muestra la existencia de variadas formas de violencia, entre ellas los mecanismos de control e insultos (74%), los golpes (60%), las amenazas de muerte o con armas (39%), la violencia económica (30%), la violencia contra los hijos (20%), la infidelidad (15%) y la violencia sexual (13%) (Cafaro y otras, 2001).

Los datos provenientes de registros administrativos son parciales, pero las estadísticas del Ministerio del Interior muestran que se produce un feminicidio cada 9 días y las llamadas al servicio telefónico por violencia doméstica que funciona desde 1992 en la Intendencia de Montevideo tienen un promedio anual cercano a las 5.000 llamadas. Según datos del Ministerio, entre enero y septiembre de 2006, el 32% de los delitos contra las personas se enmarcan dentro de violencia doméstica y la gran mayoría de los mismos (86%) se produjeron contra las mujeres.

El diseño de sistemas de información que permitan dimensionar el fenómeno es un requisito fundamental para la intervención política. La difusión de información pertinente y de calidad tiene la doble potencialidad de generar cambios culturales que permitan desestructurar los patrones sobre los cuales hoy se asienta, y a la vez permitir monitorear las estrategias de intervención. El estado de la situación en Uruguay, como en la mayoría de los países, más que dar cuenta de la intensidad de esta problemática, sirve para darle visibilidad a la importancia que este tema ocupa en las agendas políticas. Esto no supone desconocer las dificultades para la construcción de los mismos, pero teniendo en cuenta los pocos datos disponibles, el déficit está muy vinculado a la debilidad de las políticas o estrategias de intervención. El monitoreo del nivel de los recursos humanos y financieros que destinan los distintos niveles de gobierno a acciones vinculadas a erradicar la violencia de género podría ser un indicador para examinar los cambios en esta situación. Una iniciativa que es importante destacar es la que anunció el Ministerio de Salud, organismo que a partir de 2006 implementará una estrategia de detección de mujeres afectadas por violencia doméstica en los servicios de salud (Ministerio de Salud/INAMU, 2006).

D. El derecho a la salud: “Reducir la mortalidad infantil” (ODM-4), “Mejorar la Salud Materna” (ODM-5) y “Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas” (ODM-6)

Meta 05: Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños/as menores de 5 años

Indicador 13: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años

Indicador 14: Tasa de mortalidad infantil (menores de 1 año)

Indicador 15: Porcentaje de niños (de 12 a 23 meses de edad) que han recibido al menos una dosis de la vacuna contra el sarampión, 1990 y 2005

Meta Uruguay: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años

Indicadores:

Tasa de mortalidad infantil

Tasa de mortalidad neonatal
Tasa de mortalidad posneonatal
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer
Porcentaje de niños nacidos prematuros
Cobertura de inmunización contra el sarampión entre los niños de 12 a 23 meses
Déficit de talla para la edad 1990-2004
Déficit de peso para la edad 1990-2004
Déficit de peso para la talla 1990-2004

Meta 06: Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna

Indicador 16: Tasa de mortalidad materna
Indicador 17: Parto con personal capacitado. Partos con asistencia de personal sanitario especializado

Meta Uruguay: Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

Indicadores:

Tasa de mortalidad materna por 100000 nacimientos vivos
% de embarazos captados en el primer trimestre
% de partos asistidos por personal de salud especializado

Meta 07: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA

Indicador 18: Hombres y mujeres de 15 a 49 años que viven con VIH/SIDA
Indicador 19: Tasa de uso de anticonceptivos
Indicador 20: Relación entre la asistencia a la escuela de niños huérfanos y la asistencia a la escuela de niños no huérfanos de 10 a 14 años

Meta Uruguay: Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/SIDA

Indicadores:

Casos anuales de SIDA
Casos anuales de VIH positivos
Infectados de SIDA fallecidos

Meta 08: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves

Indicador 21: Muertes asociadas al paludismo

Indicador 22: Población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento de paludismo

Indicador 23: Tasas de prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis

Indicador 24: Casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa.

Meta Uruguay: Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes³¹

Indicadores:

Personas operadas de quiste Hidático

Casos anuales de tuberculosis

Casos anuales de hepatitis A

Casos anuales de hepatitis B

Los tres objetivos ODM 4, 5 y 6 tienen en común el establecimiento de indicadores de resultados, siendo la mortalidad y la morbilidad, en gran parte de los casos, el desenlace final de la desigualdad. La nueva meta para el ODM-5 propuesta por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y presentemente bajo revisión por el Grupo de Expertos sobre los indicadores de los ODM incorpora un enfoque más bien de derechos que apunta a “Lograr en 2015 el acceso universal a la salud reproductiva”, con el seguimiento de indicadores relacionados con la tasa de fecundidad adolescente, la cobertura del control prenatal y las necesidades no satisfechas de planificación familiar.

Si bien Uruguay presenta una situación de salud con indicadores que lo distinguen en la región por las bajas tasas de mortalidad infantil y materna, como en el resto del continente el riesgo de morir o enfermar no se distribuye equitativamente, como así tampoco las probabilidades de curarse. El examen de la evolución de los indicadores en los últimos años pone en evidencia la mayor vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza, así como la debilidad de las políticas públicas para compensar los períodos de crisis.

Garantizar el acceso a servicios de salud de calidad para todos y todas es una condición necesaria para avanzar en estas metas. Pero una estrategia de abordaje de estos objetivos no puede reducir su ámbito de aplicación al sector sanitario, se requiere de políticas integrales que incorporen en su diagnóstico y en su diseño el enfoque de género. El análisis de la situación de la salud permite dar visibilidad a los efectos de la inequidad de género, poniendo el acento en la mayor vulnerabilidad de las mujeres –sobre todo en situación de pobreza– y las consecuencias diferenciales que tiene sobre ellas la ausencia de equidad en el acceso a servicios sociales de calidad. La debilidad de los servicios públicos de salud afecta en forma diferencial a hombres y mujeres y, junto con la falta de visibilidad de su impacto sobre la desigualdad de género, implica muchas veces una transferencia de costos desde el espacio público al espacio privado, la cual incluye un importante incremento de la carga de trabajo de las mujeres.

La sinergia entre los ODM-4, 5 y 6 y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es clara. Educación, empoderamiento, respeto por los derechos sexuales reproductivos y autonomía plena son dimensiones que no pueden ser ignoradas. Para alcanzar resultados sostenibles en el tiempo es imperioso atender las causas y eliminar las barreras sociales, culturales y económicas que impiden o

³¹ En relación a esta meta, el proceso de validación de las metas nacionales incluye una discusión sobre la definición de las “enfermedades importantes” todavía en curso.

dificultan el acceso a los servicios de salud, pero también aquellas que afectan o limitan la autonomía de las mujeres y sostienen el actual desequilibrio de poder en las relaciones de género.

Abordar estos objetivos con enfoque de género permite introducir en la agenda una dimensión que no puede estar ausente: el respeto por los derechos sexuales y reproductivos. El análisis de indicadores adicionales se orientará a llamar la atención sobre las carencias en este sentido y la necesidad de garantizar igualdad de condiciones para su ejercicio a toda la población. Aquí el rol del estado, generando normas que garanticen el ejercicio pleno del derecho, es fundamental. También será preciso trabajar en la generación de cambios en las pautas culturales y la eliminación de las barreras que hoy limitan el derecho a la salud.

En el examen de las estadísticas de salud en Uruguay, un aspecto que requiere especial atención es la invisibilidad actual de la problemática de raza. Carencia que es preciso resolver, no solo para monitorear la igualdad en el acceso, sino para poder dar respuestas específicas a problemáticas diferenciales.

a) Mortalidad infantil

Se observa en Uruguay un importante descenso en los últimos años de la mortalidad infantil, debido especialmente a la higiene y control del embarazo así como a la educación materna orientada hacia los cuidados pre y postnatales. Ambos constituyen factores relevantes en la reducción experimentada especialmente en las dos últimas décadas. Según los diagnósticos oficiales, la baja en la mortalidad en un 90% se explica por la reducción de sus causas principales: afecciones periodo neonatal y la caída de las muertes ocasionadas por enfermedades diarreicas y respiratorias agudas (MSP, 2005).

Según datos del Ministerio de Salud Pública, en 2003 las tasas se ubicaron - para el total del país - en 15 defunciones de menores de 1 año (TMM1) por 1.000 nacidos vivos, mientras que la tasa de mortalidad de menores de 5 años (TMM5) por 1.000, se ubicó en un total de 15,0 (cuadro 27). Un aspecto que es preciso destacar es el incremento que se observa en el año 2003.

CUADRO 27
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL NEONATAL, POST NEONATAL Y ENTRE 1 Y 4 AÑOS
TOTAL PAÍS, PERÍODO 1990-2003

	Tasa de mortalidad infantil c/1.000 nacidos vivos			Tasa de mortalidad grupo de 1 a 4 c/ 100.000 hab.
	Total	Neonatal	Post - neonatal	
1990	20,4	11,5	8,9	
1998	16,4	8,7	7,7	61,9
1999	14,5	8,6	5,9	60,3
2000	14,1	7,9	6,2	60,0
2001	13,8	7,9	5,9	56,70
2002	13,6	7,9	5,7	48,15
2003	15,0	8,3	6,7	45,60

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con información de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública. www.ine.gub.uy Indicadores Sociodemográficos.

Asimismo, es importante señalar las disparidades que se observan tanto entre los distintos departamentos del país, como entre los subsectores de salud privada y pública (que concentra mayoritariamente a la población de menores recursos).

De los 19 departamentos, en cuatro la tasa de mortalidad infantil supera el 20% (Treinta y Tres Orientales, Lavalleja, Salto y Artigas), en el otro extremo se ubican 5 departamentos con una tasa inferior a 10 por mil. El rango, cuando se examina la distribución departamental, va de un valor mínimo de 7 a un máximo de 28,9 por mil.

La disparidad entre sectores de atención se ha atenuado en los últimos veinte años: en 1981 la Tasa de Mortalidad Infantil era casi cuatro veces mayor para los usuarios de salud pública respecto a los usuarios de servicios privados (50,7 por mil y 13,4 por mil respectivamente); no obstante persisten las diferencias. La mortalidad infantil en el año 2002 en el sector público fue de 13,8 por mil, casi 5 puntos porcentuales superior al valor verificado en el ámbito privado (9,1 por mil).

En cuanto a la cobertura de las inmunizaciones, ésta ha aumentado, al tiempo que se han incorporado nuevas vacunas. En particular, en el caso del sarampión, el número de casos de enfermedad bajó, aunque requiere esfuerzos especiales de vigilancia. No existen datos sobre disparidades en función del nivel de ingreso.

b) Mortalidad Materna

Uruguay registra un muy bajo número de muertes maternas debido a complicaciones en el embarazo, parto y puerperio, siendo la tasa de mortalidad materna del país la más baja en relación con los demás países de la región. En el año 2004, según datos del Ministerio de Salud Pública, se ubicó en 18 por 100 mil nacidos vivos. No obstante, este mismo organismo reconoce que la mortalidad materna “*presenta la característica de ser en su casi totalidad muertes evitables. Originándose la mitad de ellas en casos de aborto provocado en condiciones de riesgo, o por deficiencias en el proceso de atención*” (MSP, 2005).

CUADRO 28
TASA DE MORTALIDAD MATERNA, TOTAL PAÍS, PERÍODO 1997–2004

Año	Cifras absolutas	Muertes maternas/ muertes mujeres por mil mujeres de 15-49	Tasa de mortalidad materna por 100,000 nacimientos vivos
1997	17	19,4	30,2
1998	11	12,3	20,1
1999	6	7,4	11,1
2000	9	10,3	17,1
2001	19	22,3	36,6
2002	18	20,3	34,6
2003	11	13,2	21,7
2004	9	10,6	18,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con información de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública. www.ine.gub.uy Indicadores Sociodemográficos.

Si bien el número de muertes maternas es bajo comparado con el que se verifica en la región, es importante mencionar que, junto con la crisis económica y social que se agudizó en el año 2002, se produjo un marcado incremento de las muertes de mujeres por razones vinculadas principalmente a la práctica del aborto, lo que muestra condiciones de marginación y exclusión social de amplios sectores de la población así como cierta fragilidad en el sistema de salud. La ubicación del aborto inseguro como causal de mortalidad materna se debe, fundamentalmente, a la clandestinidad de su práctica y a la falta de existencia de una respuesta integral desde el sector sanitario para atender la problemática. Si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, el aumento en la mortalidad materna por aborto inseguro lo lleva a convertirse en la primera causa de mortalidad materna, diferenciando a Uruguay de la mayoría de los países del mundo y de la región en los cuales el

aborto se encuentra ubicado como segunda o tercera causa de muerte.³² En Uruguay el aborto está penado por ley (9.763 de 1938).³³

Por otro lado, es importante destacar que desde mediados del siglo XX se inicia un proceso de institucionalización en la atención del parto, contando actualmente con casi el 100% de los partos realizados en centros asistenciales y por profesionales (médicos o parteras).³⁴

Desde 1990 se han realizado esfuerzos por extender la captación de las embarazadas (embarazadas bajo control), así como la captación temprana (realizada en el primer trimestre) de los embarazos. Uruguay se propone como meta reducir los embarazos sin control adecuado. Los datos disponibles muestran que queda un importante camino por realizar. Aquí se hace presente la vulnerabilidad de la mujer en situación de pobreza, dado que gran parte de esa problemática del control prenatal corresponde a la población de menos recursos, atendida por el sector público en Montevideo. Las cifras son elocuentes sobre el nivel de disparidades; según datos de 1999, el 33% de los embarazos atendidos en el sector público de Montevideo fueron de riesgo y el valor para el mismo sector en el interior descendió a 17% para el mismo año.

CUADRO 29 CONTROL POR TRIMESTRE DE EMBARAZOS

(En porcentajes, años seleccionados)

Año	% de embarazos s/control	Control de Embarazos			
		% de embarazos captados en 1er. Trimestre	% de embarazos captados en 2do. Trimestre	% de embarazos captados en 3er. Trimestre	% de embarazos sin dato
1993	7,2	32,3	37,1	18,8	4,0
1996	5,9	31,6	40,3	17,7	4,5
1997	6,0	30,6	41,7	18,4	3,0
1999	9,7	30,4	39,4	14,7	2,6
2000	11,6	32,1	39,9	13,5	2,9
2001	4,3	35,1	43,2	14,9	2,5
2002	3,5	36,9	43,3	12,9	3,4

Fuente: Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005), "Informe de país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Montevideo. Con datos del Dpto. de Información Poblacional del Ministerio de Salud Pública (MSP).

³² Lilián Abracinskas (2004) brinda elementos para darle visibilidad a la vulnerabilidad de la mujer en situaciones de pobreza. Las mujeres pobres son más vulnerables al aborto ya que se exponen a mayores riesgos al no poder acceder a alternativas costosas que aseguran condiciones sanitarias y de seguridad. Por un lado, señala que la agudización de la crisis a comienzo de la década supuso un incremento de las prácticas inseguras de aborto. La discriminación que implica la actual ilegalidad del aborto se hace visible cuando se comparan datos del Hospital Pereira Rossell (maternidad más importante de Montevideo), donde la mortalidad por causas vinculadas al aborto alcanzó a explicar el 49 % de las muertes, porcentaje notoriamente más alto que el promedio nacional (27%).

³³ Actualmente existe un proyecto de ley de despenalización con media sanción (aprobado en el Senado de la República).

³⁴ Un aspecto que requiere de la generación de mecanismos adecuados de monitoreo es la realización de cesáreas. Entre los años 1986 y 2000, se verifica un incremento de este tipo de prácticas, con notables diferencias según sector de atención. En el año 2001, se utilizó en el 19,8% de los nacimientos ocurridos en centros públicos mientras el porcentaje ascendía a 34% en el ámbito privado.

d) Derechos sexuales y reproductivos y equidad de género

El ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos es esencial para la igualdad de género y la autonomía de la mujer. La salud reproductiva implica que las personas tienen la libertad de decidir, la cual requiere un sistema que garantice a mujeres y hombres el derecho de estar informados y a acceder a métodos de planificación seguros, efectivos y al alcance de su presupuesto. La desigualdad actual de género supone la necesidad de avanzar en el empoderamiento de las mujeres para garantizar las condiciones que les permitan tomar decisiones estratégicas en la vida.

La tasa de fecundidad en Uruguay es baja y ha presentado una tendencia decreciente. No obstante, se observan dos fenómenos que requieren ser examinados con detalle. En primer lugar un incremento de la maternidad adolescente, sobre todo en los sectores más vulnerables, y en segundo lugar las diferencias notorias de la estructura poblacional de la población total y la que habita los asentamientos irregulares.

Según datos del Ministerio de Salud Pública (2005), en el año 2002, el 17,5 % de partos en todo el país ocurrieron en mujeres adolescentes, de las cuales más del 80% no han completado enseñanza secundaria y de ellas un 79% no está integrado al mercado de trabajo. Ese mismo año, el 83% de las madres adolescentes fueron atendidos en el subsector público.

Examinando los cambios en la fecundidad, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala que la disminución no fue homogénea: *“Se profundizó la polarización de modelos reproductivos entre mujeres que acceden a información y métodos, y mujeres de menor nivel educativo que tienen sus hijos a edades más tempranas y acumulan un número mayor de hijos (2,3 versus 5,7 hijos por mujer en promedio respectivamente; mientras el número deseado de hijos para la mayoría de las mujeres independientemente de su desempeño social es 2)”* (UNFPA, 2006). Esta situación deja en claro la inequidad de género y la necesidad de avanzar en el respeto de los derechos reproductivos, así como también de disminuir el nivel de desigualdades según situación de pobreza.

La maternidad temprana, por cuestiones de género, incide en la igualdad de oportunidades. Los datos de la Encuesta Ampliada de Hogares permiten observar fuertes diferencias según localización geográfica y nivel socioeconómico (cuadro 30).

CUADRO 30
DISTRIBUCIÓN DE MUJERES DE 14 A 49 AÑOS POR EDAD DE NACIMIENTO DE SU PRIMER HIJO
SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA, 2006

	Total	Montevideo			Localidades 5.000 y más	Localidades Menores	Área rural
		Total	Bajo	Alto			
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
12 a 15 años	6,2	5,2	9,4	1,7	7,1	6,8	5,6
16 a 17 años	14,7	12,8	21,3	3,1	16	16,6	13,8
18 a 20 años	25,6	22,5	32,2	11,2	27,3	29,1	26,7
21 a 23 años	19,9	18,7	16,6	15,7	20,6	19,8	21,5
24 a 27 años	18,6	21,1	13,3	29,3	16,7	17,4	19,0
28 o más años	14,7	19,6	7,1	39,4	11,8	10,0	12,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con información de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública. www.ine.gub.uy Indicadores Sociodemográficos.

En el año 2004, la composición de las mujeres que tuvieron hijos según nivel educativo muestra una alta incidencia de bajos niveles educativos en las más jóvenes, lo que genera riesgos de reproducción de los círculos de pobreza. En paralelo, los indicadores del mercado de trabajo marcan una fuerte restricción para el ingreso a las personas que no han completado el nivel medio: apenas el 5% de las jóvenes de 19 años o menos han concluido este nivel y, en el tramo de edad siguiente, solo el 15%.

CUADRO 31
DISTRIBUCIÓN DE MUJERES QUE TUVIERON HIJOS SEGÚN MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO
ALCANZADO, 2004

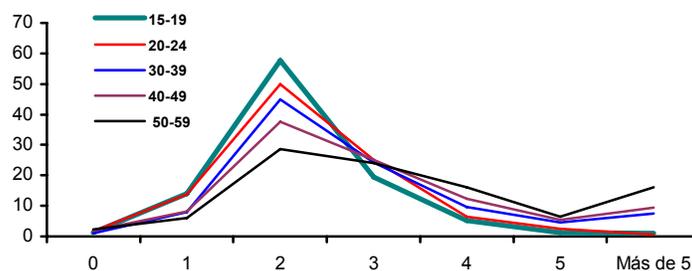
Nivel de Instrucción Formal de la Madre	Total	19 o menos	20 - 24	25-29	30 y más
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin Instrucción o primaria incompleta	5,3	6,9	5,4	4,0	5,4
Primaria completa o secundaria o UTU incompleta	64,3	82,3	74,7	61,6	51,6
Secundaria completa o más	25,7	5,3	15,3	29,9	39,3
Desconocido	4,6	5,4	4,6	4,5	3,6

Fuente: MSP (Ministerio de Salud Pública) (2005) "Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género" Ministerio de Salud Pública, Uruguay.

En el año 2004, se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Reproducción Biológica y Social (ENRBS), realizada por diferentes organismos internacionales, gubernamentales, académicos y ONG de Uruguay, con el fin de diseñar, evaluar y monitorear las políticas públicas. En esta encuesta se analizaron los diferentes comportamientos, creencias y concepciones de la población uruguaya sobre vida sexual, anticoncepción, fecundidad, comportamiento reproductivo, servicios de salud, VIH/SIDA y los derechos sexuales y reproductivos.

Las estadísticas permiten observar fuertes dispersiones según el nivel socio económico y nivel educativo. Tal como se señaló, sin grandes diferencias, el número de hijos deseado es de 2; los siguientes gráficos le dan visibilidad a las disparidades existentes y la necesidad de empoderamiento de la mujer, sobre todo en los grupos más vulnerables.

GRÁFICO 17
NÚMERO DE HIJOS DESEADOS SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 2004



Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud Pública, Programa Salud de la Mujer y Género, Intendencia Municipal de Montevideo, División Salud y Secretaría de la Mujer, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, Mujer y Salud en Uruguay y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), "Proyecto género y generaciones. Primeros Resultados de la Encuesta Nacional sobre "Reproducción biológica y social de la población uruguaya", Montevideo.

La introducción de dimensiones que dan visibilidad a situaciones de mayor vulnerabilidad de la mujer, como el nivel socioeconómico y el educativo permite observar fuertes disparidades. Las similitudes de la distribución similar de fecundidad deseada que muestra el gráfico 17 ya no están presentes. Las brechas existentes están planteando la necesidad de empoderamiento de la mujer y la demanda de políticas de planificación familiar que aseguren el acceso en igualdad de condiciones a todos y todas.

GRÁFICO 18
NÚMERO DE HIJOS SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO Y GRUPO DE EDAD, 2004

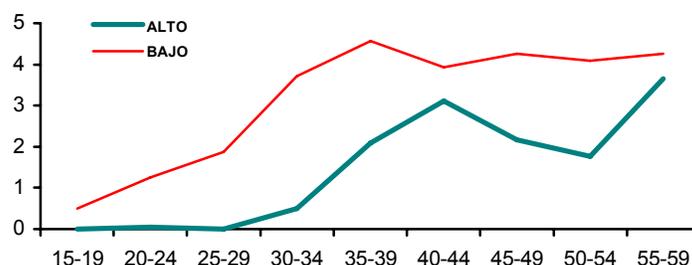
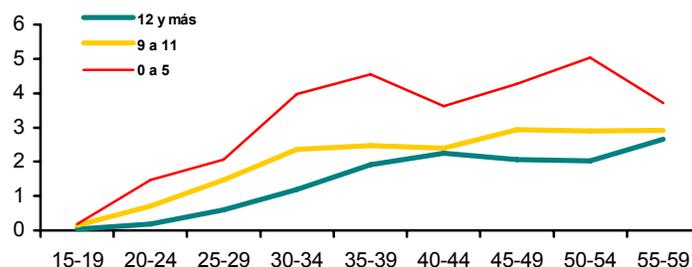


GRÁFICO 19
NÚMERO DE HIJOS SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO Y GRUPO DE EDAD, 2004



Fuente gráficos 18 y 19: Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud Pública, Programa Salud de la Mujer y Género, Intendencia Municipal de Montevideo, División Salud y Secretaría de la Mujer, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, Mujer y Salud en Uruguay y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), "Proyecto género y generaciones. Primeros Resultados de la Encuesta Nacional sobre "Reproducción biológica y social de la población uruguaya" Montevideo.

Consultados respecto al embarazo en los últimos 5 años, cerca del 40% de hombres y mujeres declaran haberlo deseado, pero la brecha en las respuestas se intensifica cuando se introduce la dimensión educación. Las diferencias entre los dos extremos, sin importar el sexo, están indicando una demanda insatisfecha de quienes no pudieron continuar con la carrera escolar, variable que tiene en Uruguay una alta correlación con el nivel de ingreso. Ahora bien, en el grupo menos educado es donde se verifica la mayor discrepancia entre hombres y mujeres (10 puntos), lo cual demuestra una vez más el papel de la educación en el empoderamiento de las mujeres y la generación de condiciones de equidad y respeto de los derechos.

GRÁFICO 20
POBLACIÓN QUE TUVO UN EMBARAZO EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS
POR BÚSQUEDA DEL MISMO, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN Y SEXO, 2004

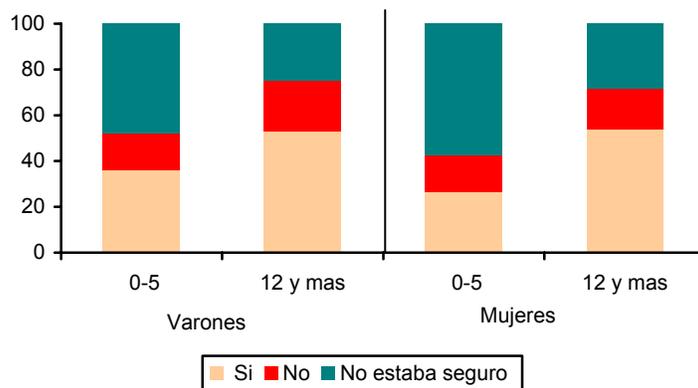
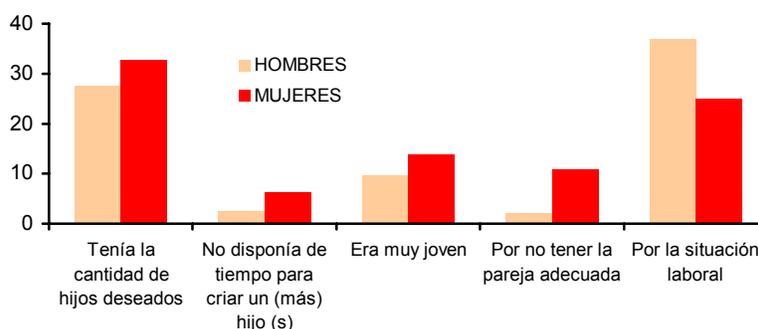


GRÁFICO 21
ALGUNAS DE LAS RAZONES POR LAS CUALES NO BUSCÓ EL ÚLTIMO
EMBARAZO SEGÚN SEXO, 2004



Fuente gráficos 20 y 21: Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay, Instituto Nacional de Estadísticas, Ministerio de Salud Pública, Programa Salud de la Mujer y Género, Intendencia Municipal de Montevideo, División Salud y Secretaría de la Mujer, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, Mujer y Salud en Uruguay y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), "Proyecto género y generaciones. Primeros Resultados de la Encuesta Nacional sobre "Reproducción biológica y social de la población uruguaya", Montevideo.

Según datos de la Encuesta Nacional de Reproducción Biológica y Social (ENRBS), la brecha también se verifica con relación al acceso y conocimiento de servicios de salud reproductiva. El 72% de las personas del estrato más bajo que está en pareja utiliza métodos anticonceptivos, mientras el porcentaje se incrementa a 85% en el otro extremo de la escala. El conocimiento de los métodos anticonceptivos es alto entre hombres y mujeres -supera el 95%- pero se observan diferencias en el uso: mientras 86% de los varones declara haberlos utilizado alguna vez, el porcentaje se reduce a 68% de las mujeres, dato que indica un incremento respecto del verificado en 1986 (34%). Este dato no es menor, debido a que casi el 70% de los casos de transmisión del VIH/SIDA es por vía sexual y de ellos el 71% corresponde a relaciones heterosexuales.³⁵

³⁵ UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay), INE (Instituto Nacional de Estadísticas), Ministerio de Salud Pública, Programa Salud de la Mujer y Género. (MSP), Intendencia Municipal de Montevideo, División Salud y Secretaría de la

El examen de algunos de los factores determinantes deja en claro que las políticas que se definan en el marco de estos objetivos no pueden ignorar el nivel actual de desigualdad. La situación uruguaya en materia de salud es buena en comparación con la mayor parte de los países de la región, pero la instalación de desigualdades, la fragmentación de los servicios y los altos niveles de pobreza actual imponen un desafío importante. La inequidad de género, con la consecuente falta de autonomía de la mujer y una relación de poder desigual se refleja en los indicadores actuales de salud. Se requiere fortalecer los servicios, para brindar una atención de calidad, que permita superar las barreras actuales, pero los cambios son más profundos y deben apuntar al desmantelamiento de las estructuras que hoy explican la desigualdad de hombres y mujeres.

c) VIH/SIDA

En Uruguay, al igual que el resto de la región, la tasa de crecimiento de nuevos casos de SIDA no ha dejado de aumentar en los últimos años. No obstante, los casos registrados al año 2002 representaban una tasa anual de 68 por millón, lo que representa una de las más bajas de América Latina (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2005).

En julio de 2007, los casos acumulados de SIDA ascienden a 3.057, de los cuales el 25% corresponde a mujeres. Acompañando la tendencia internacional, en Uruguay la epidemia ha ido cambiando el perfil de los infectados, con mayor presencia femenina y una disminución en la edad de las personas positivas (la mayor incidencia del VIH se observa entre los 15 y 34 años).³⁶ Mientras que a comienzo de los años 1990 la relación de feminidad³⁷ en los casos de SIDA notificados por año se ubicaba en torno a los 6,6 varones por cada mujer, en el año 2007 este valor cae a 2,3 varones por cada mujer en la misma situación – demostrando una notoria aceleración de la feminización de la epidemia (gráfico 17). En este mismo año 2007, los casos acumulados de personas VIH positivas ascienden a 7.027, de las cuales el 34,6% son mujeres, es decir casi un 10% más que en los casos acumulados de SIDA, otra muestra de la creciente incidencia en la población femenina y del hecho que la forma de transmisión predominante es la heterosexual (71% del total).³⁸ La Encuesta Nacional de Reproducción Biológica y Social aplicada en el año 2004 brinda algunas herramientas que deberían ser tomadas en cuenta en las campañas de difusión, dado que un alto porcentaje de la población aún piensa que el SIDA afecta principalmente a varones homosexuales (los valores varían de un máximo de 65% para quienes tienen menos de 5 años de estudio a un mínimo de 54% en la persona con más de 12 años de estudio).³⁹

Mujer (IMM) Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005).

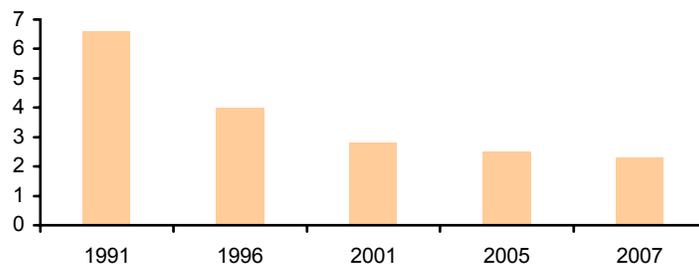
³⁶ Ministerio de Salud Pública. Programa Nacional de SIDA. Informe epidemiológico. <http://www.msp.gub.uy>.

³⁷ La relación de feminidad se calcula relacionando la cantidad de casos entre los varones en relación a los verificados en mujeres.

³⁸ Ministerio de Salud Pública. Programa Nacional de SIDA. Informe epidemiológico. <http://www.msp.gub.uy>.

³⁹ En Uruguay, como en otros países del continente, se observa una estrategia de difusión que no facilita la toma de conciencia de esta tendencia. En general, la presentación de datos se realiza de manera acumulada. Para llamar la atención es preciso presentar la evolución poniendo énfasis en desagregar los nuevos casos por sexo, grupo de edad y forma de transmisión sexual.

GRÁFICO 22
EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN DE FEMINIDAD EN LOS CASOS
NOTIFICADOS DE SIDA, 1991-2007



Fuente: Ministerio de Salud Pública. Programa Nacional de SIDA. Informe epidemiológico, <http://www.msp.gub.uy>.

Los casos de transmisión perinatal de la madre al hijo, que en el año 1995 explicaban un 26% de los casos, descendieron a un 4% en 2007. El Ministerio de Salud Pública estima que en Uruguay existen entre 2.000 y 2.500 niños y niñas huérfanos de padres y/o madres por VIH.

Según datos de la Encuesta Nacional de Reproducción Biológica y Social, en 2004 el 90% de la población tiene información referente a transmisión y prevención. También se observa un incremento significativo de la venta de preservativos: de 4,5 millones en 1994 a 16,2 millones en 2001, descendiendo a 8,5 millones en el 2003.

e) Control de enfermedades

Con relación a la meta 8 del Objetivo 6, desde mediados de la década de los 90, los casos de tuberculosis⁴⁰ no han mostrado cambios sustanciales y anualmente se registra un promedio de 650 casos. Sin embargo, en el año 2004 la cifra llegó a 729 casos, un valor similar al que fue alcanzado en 1996 (en donde el incremento estaba asociado a la relación existente entre esta enfermedad y el VIH/SIDA).⁴¹ Si bien existe una multiplicidad de causas, este aumento se observa luego de la crisis del 2002, lo que hace recordar que la tuberculosis es uno de los indicadores más sensibles para detectar situaciones socio-económico-culturales problemáticas en una comunidad.

Uruguay ha logrado que no se observen casos para varias enfermedades (cólera, fiebre amarilla) así como una muy baja aparición en otras (dengue, Chagas). Por otro lado, ha realizado importantes avances en el control de las enfermedades mencionadas. En relación con la malaria, todos los casos que aparecen en Uruguay son importados de personas que se encontraban en zonas en donde la enfermedad es endémica (14 para el año 2002) (Presidencia de la República de Uruguay, 2005).

⁴⁰ La Tasa de Mortalidad por Tuberculosis se sitúa, al 2001, en dos por cada 100.000 habitantes.

⁴¹ Véase Uruguay en Cifras 2005: Salud en www.ine.gub.

III. Comentarios finales

En Uruguay, el proceso de discusión llevado a cabo a través de la realización de Mesas de Diálogo que se realizaron en Montevideo e interior del país entre octubre de 2003 y marzo de 2004 ha enriquecido la formulación de las metas adecuándolas a la realidad nacional.

El estudio muestra los resultados de un largo proceso de empobrecimiento y desigualdad que va más allá de la pobreza por ingresos. Las políticas que se implementen deberán contemplar las disparidades que hoy están presentes y la manera en que las mismas afectan a hombres y mujeres. En este sentido, el sistema educativo uruguayo enfrenta un reto importante para extender la oferta y garantizar el derecho a una educación de calidad para todos y todas. No se trata solo de abrir servicios, también se requiere de generar condiciones para asegurar la permanencia en el sistema en igualdad de condiciones. Avanzar hacia un desarrollo sostenible supone disminuir la actual segmentación y fragmentación residencial en ámbitos urbanos y ampliar la oferta de servicios de calidad en el ámbito rural. Uruguay presenta una amplia cobertura en su sistema de salud, pero se requiere fortalecer los servicios para que aseguren equidad en el ingreso y mejorar las condiciones de vida.

Los cambios en los últimos años muestran una tendencia a revertir la situación de deterioro social, por lo cual es importante intensificar los esfuerzos en curso. El crecimiento es una condición necesaria, pero también se requiere de políticas activas, que reviertan la actual distribución en materia de ingresos, además de oportunidades en el plano educativo, de la salud, y del mercado laboral. La adopción de indicadores que permitan monitorear la reducción de brechas puede

ser un mecanismo para darle visibilidad a la inequidad actual y comprometer al Estado y la sociedad en su conjunto hacia un crecimiento con equidad.

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no puede estar ausente en este proceso. En este documento se ha procurado darle visibilidad a las sinergias que la misma tiene con todos los ODM. En relación a los demás países de la región, tempranamente 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. No obstante, los indicadores actuales permiten dar visibilidad a las inequidades que aún persisten y se manifiestan en todos los ámbitos de la vida. Las políticas públicas y el Estado son fundamentales en este proceso, pero también se requieren cambios culturales para modificar los patrones que hoy sostienen o consienten la desigualdad.

En el plano institucional, se observan avances en materia de equidad de género. El fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres es uno de ellos. Otro hecho a destacar, que se produce en el momento de cierre de este trabajo, es la aprobación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, elaborado bajo su liderazgo con una amplia participación social y que tiende a institucionalizar las políticas de igualdad en todas las instituciones públicas con el objetivo de *“Construir la igualdad de oportunidades y derechos, y la no discriminación de las mujeres, con una herramienta integral e integradora que posibilite la articulación de las instituciones y de las políticas públicas en la sociedad uruguaya”* (INAMU, 2007, p.33).

Algunos de sus aspectos merecen ser destacados en relación al seguimiento de los ODM:

- El Plan es producto de una construcción colectiva, lo que permite fortalecer a las instituciones que trabajan por la equidad de género e incorporar en el diseño las necesidades y demandas diferenciales. A la vez, genera sinergias para que la problemática tenga visibilidad en las distintas agendas. El proceso de construcción es similar al utilizado en la discusión nacional de los ODM.
- Fue aprobado por decreto presidencial.⁴² El gobierno lo asume como un compromiso y se reconoce explícitamente la responsabilidad del estado en desarrollar políticas tendientes a superar las desigualdades e inequidades para lograr una sociedad más justa. *“Cuando las desigualdades e inequidades son producidas y/o profundizadas por un sistema de ideas y prácticas sociales, culturales y económicas dominantes, precisan de una acción estatal responsable para garantizar la igualdad de derechos y de trato de toda la población.”* (INAMU, 2007, p.17).
- Toma como punto de partida la transversalidad de la problemática de género y por lo tanto se afirma la necesidad de estrategias integrales. *“Abordar esta compleja problemática requiere de una mirada integral y de políticas públicas que maximicen los recursos existentes y establezcan sinergias con otros planes nacionales y departamentales de desarrollo”* (INAMU, 2007, p.30).
- El diseño del Plan fue realizado en consonancia con los planes y lineamientos estratégicos del actual gobierno,⁴³ lo cual contribuye al entrecruzamiento de las políticas públicas que favorecen su integralidad y articulación, superando así las acciones sectoriales y aisladas.
- En cada una de las áreas se definen líneas estratégicas, estableciendo los resultados que se esperan alcanzar en el 2011, las acciones necesarias para alcanzarlas y los organismos responsables y asociados que deben participar.

⁴² Decreto 184/007 del 15 de Mayo del 2007.

⁴³ Refiere al compromiso programático del Frente Amplio presentado a la ciudadanía en diciembre de 2004.

- En el Plan se reconoce la importancia de contar con un sistema de información que cumpla el doble rol de difusión de derechos y de monitoreo en los avances en el cumplimiento de los compromisos de gobierno. Aquí será preciso fortalecer los actuales sistemas de información y ampliar el universo de datos.

Escapa a los alcances de este trabajo un examen en profundidad del Plan, no obstante interesa destacar las sinergias entre el cumplimiento efectivo de las acciones y políticas previstas y los desafíos que se propone Uruguay para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Como hemos visto a lo largo de este documento, alcanzar el ODM-3 sobre la promoción de la igualdad de género es una condición necesaria para avanzar en las otras metas, pero solo será posible si se implementan políticas integrales que reconozcan en el diagnóstico y formulación la desigualdad actual entre hombres y mujeres.

Finalmente, un último comentario sobre el seguimiento de los compromisos asumidos y la necesidad de incorporar datos que permitan cuantificar las inversiones necesarias para alcanzarlos. Esta es una línea de trabajo poco desarrollada en los trabajos vinculados a los ODM. Es preciso introducir en las agendas la discusión acerca del reparto de recursos a nivel de cada país, pero también lo es la inclusión del rol de las relaciones comerciales y económicas entre países. Los compromisos asumidos por los más de 180 países firmantes de la Declaración del Milenio no pueden reducirse al monitoreo de la evolución en cada país. Uruguay tiene un alto nivel de endeudamiento público y las posibilidades de crecimiento requieren de reglas comerciales justas. La recesión en los últimos años ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de la economía uruguaya, como la de otros países de la región. La agenda de los ODM no puede restringirse a los logros a nivel país, es preciso también que los países desarrollados se impliquen en los compromisos, de lo contrario se corre el riesgo que los esfuerzos nacionales no sean suficientes para alcanzar las metas propuestas. El ODM-8 sobre el establecimiento de una alianza mundial para el desarrollo no puede estar ausente en el debate de políticas. En materia de equidad de género resta fortalecer las investigaciones para examinar los impactos de la globalización sobre las oportunidades diferenciales de hombres y mujeres.

Bibliografía

- Abracinskas, Lilián (2006), “Uruguay: Nuevo escenario para procurar la equidad”, Montevideo, Social Watch, Control Ciudadano.
- Abracinskas, Lilián; López Gómez, Alejandra (2004), “Mortalidad Materna, Aborto y Salud en Uruguay. Un escenario cambiante”, Montevideo, Uruguay MYSU (Mujer y Salud en Uruguay).
- Abracinskas, Lilián; López Gómez, Alejandra; Quesada, Solana; Arrambide, Esther (2006) “Uruguay y las políticas en salud sexual y reproductiva”, CNS (Comisión Nacional de Seguimiento), Montevideo.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Vigorito Andrea (2007), La relevancia de la desigualdad en la medición del Desarrollo Humano: Uruguay 1991-2005. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República. DT 9/06. Montevideo, marzo 2007.
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (2006), “Gaceta ANEP. Indicadores económicos, sociales y educativos”, Número 0 – Noviembre/2006”, Uruguay
- _____ (2005) “Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992- 2004”, Montevideo.
- Aguirre, Rosario (2004) “Trabajo no remunerado y uso del tiempo. Fundamentos conceptuales y avances empíricos. La encuesta Montevideo 2003”. Montevideo
- Banco de Previsión Social. Asesoría General en Seguridad Social (2006) “Comentarios de Seguridad Social” N° 13. Octubre – Diciembre. Montevideo.
- Bucheli, Marisa; Furtado Magdalena (2005) “Uruguay 1988-2002: La distribución del ingreso en la crisis”. Revista de la CEPAL. N° 86. Chile.
- Bucheli, Marisa; Forteza, Alvaro; Rossi, Ianina (2006) “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación.” Documento No. 04/06. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

- Cafaro, Laura; DeArmas, Estela; Niset, Claire; Simois, Mabel (2001). "Violencia doméstica: "para desaprender lo aprendido". Montevideo: Casa de la Mujer de la Unión, noviembre.
- CEPAL-UNIFEM -República de Italia (2004), "Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo". CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CEPAL (2004a), "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile.
- _____ (2004b), "Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe", documento de posición presentado a la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, México, 10 al 12 de junio de 2004 (LC/L.2114 (CRM.9/3)).
- _____ (2005), "Objetivos De Desarrollo Del Milenio: Una mirada desde América Latina y El Caribe", Santiago de Chile (LC/G.2331-P).
- _____ (2006^a), "Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer". Seminario regional "Las Oficinas Nacionales de Estadística frente a los Objetivos de Desarrollo Del Milenio: una nueva evaluación". Santiago de Chile, 9 y 10 de noviembre de 2006.
- _____ (2006b), "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile.
- _____ (2007), "El aporte de las mujeres a la igualdad de género en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile (LC/L.2738(CRM.10/3)).
- CEPRE (Comité Ejecutivo par la reforma del Estado) (2005), "Perfil etario, de genero y antigüedad de los recursos humanos de la Administración Central e INAU". Montevideo
- CLADEM Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer –Oficina Uruguay; MYSU Mujer y Salud en el Uruguay (2003) "Derechos sexuales y derechos reproductivos diagnóstico nacional y balance regional 1995- 2002", Montevideo.
- CNS (Comisión Nacional de Seguimiento) (2004). Agenda de las mujeres. Una propuesta política. Montevideo.
- _____ (2005a) "Cambia... ¿todo cambia? Las elecciones uruguayas, las mujeres y la equidad de genero". Montevideo
- _____ (2005b) "Otra mirada sobre las elecciones en Uruguay (2004 –2005)". CNS. Uruguay
- Comisión de la Mujer (2003) "Montevideo Construyendo Equidad. Una mirada de género desde los presupuestos", Intendencia Municipal de Montevideo.
- DINAE (Dirección Nacional de Empleo) (2007) "Participación de la mujer en el mercado de trabajo (2005 - 2006)". Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Montevideo.
- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2005) "PANES. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Perfil Social de la población incluida en el PANES". Ministerio de Desarrollo Social. Noviembre de 2005." Montevideo.
- Espino, Alma (2005) "Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo". Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL. Chile
- FAO (2005) "La situación de la mujer rural. Uruguay". Uruguay.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres), INE (Instituto Nacional de Estadística), Sistema de Naciones Unidas (2006) "Uruguay: Indicadores de género 2001-2004". Montevideo. Ediciones Trilce.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) (2006) "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011. Documento de Trabajo". Montevideo.
- _____ (2007) "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos Políticas públicas hacia las mujeres 2007 – 2011. Uruguay". Montevideo
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1998) "Encuesta Continua de Hogares. Módulo de Raza. Principales Resultados". Montevideo
- _____ (2006a) "Encuesta continua de hogares. Principales resultados 2005" Montevideo.
- _____ (2006b) "Situación de la Vivienda en Uruguay Informe de Divulgación". Montevideo.
- _____ (2006c) "Pobreza y Desigualdad en Uruguay", Montevideo.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) y PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) (2006), "Relevamiento de Asentamientos 2005-2006" Convenio INE-PIAI. Montevideo.
- Kaztman, Rubén; Filgueira, Fernando, (2001). "Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay. IPES, Universidad Católica del Uruguay.
- Lorenzelli (2006), Definición de un conjunto de indicadores de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay. Diciembre 2006. Documento interno. Sistema de Naciones Unidas.
- MEC (Ministerio de Educación y Cultura) (2006) "Anuario Estadístico 2005". Montevideo
- MSP (Ministerio de Salud Pública) (2005) "Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género" Ministerio de Salud Pública, Uruguay.

- MSP (Ministerio de Salud Pública) / INAMU (Comisión Nacional de Seguimiento) (2006) “Documento de Trabajo asistencia a mujeres en Situación de violencia doméstica. Pautas de orientación para operadores en el primer nivel de atención de salud. Montevideo.
- Naciones Unidas Uruguay (2005) “Análisis Común de País”. Montevideo
- Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPPA) (2001) “Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales”, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Montevideo.
- PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares). (2006) “Perfil de las Mujeres del Programa. Informe preliminar.” Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Ambiental y Medio Ambiente. Montevideo
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006) “Plan de Acción para el Programa de País entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2007 – 2010” UNDP y Presidencia de la República Oriental de Uruguay. Montevideo.
- _____ (2005) “Informe de Desarrollo Humano. Uruguay”. Montevideo.
- _____ (2003) “Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay”. Documento base para la discusión nacional”. Montevideo.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2005), “Informe de país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Montevideo.
- Traverso, María Teresa (2001), “Violencia en la pareja. La cara oculta de la relación”. Washington D.C.: BID.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) en Uruguay, (2005) “Plan de Acción para el Programa de País entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA-2007 – 2010”. Montevideo.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas en Uruguay), INE (Instituto Nacional de Estadísticas), Ministerio de Salud Pública, Programa Salud de la Mujer y Género. (MSP), Intendencia Municipal de Montevideo, División Salud y Secretaría de la Mujer (IMM) Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005), “Proyecto género y generaciones. Primeros Resultados de la Encuesta Nacional sobre “Reproducción biológica y social de la población uruguaya”. Montevideo.
- _____ (2006) “Proyecto género y generaciones”. Ediciones TRILSE. Montevideo.
- UNICEF (2005) “Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay”. Montevideo.
- UNIFEM (Fondo de Naciones Unidas para la Mujer), PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y Bancada Bicameral Femenina (2006) “Presupuesto y Rendiciones de Cuenta con Perspectiva de Género”. Montevideo.
- Zapata, Daniela (2006), “Los objetivos de desarrollo del Milenio y la equidad de género”, presentado en la Reunión de especialistas “La perspectiva de género en los indicadores del Milenio”, Santiago de Chile, 12 y 13 de junio de 2006 [en línea] http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/4/24634/ODM_Genero.pdf



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

88. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Uruguay, Claudia Giacometti (LC/L.2832-P), N° de venta: S.07.II.G.145, 2007.
87. El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos, Laura C.Pautassi (LC/L.2800-P), N° de venta: S.07.II.G.133, 2007.
86. La mujer indígena en Bolivia, Brasil, Ecuador Guatemala y Panamá: un panorama de base a partir de la ronda de censos 2000, Ricardo Calla (LC/L.2766-P), N° de venta: S.07.II.G.102, 2007.
85. Violencia contra la mujer en la pareja: respuestas de la salud pública en Santiago de Chile, Patricia Provoste (LC/L.2722-P), N° de venta: S.07.II.G.63, 2007.
84. Violencia contra la mujer en la pareja: Respuestas de la salud pública en El Alto, Bolivia, Eliana Arauco Lemaitre, Rosario Mamani Apaza, Jimena Rojas Silva (LC/L.2721-P), N° de venta: S.07.II.G.62, 2007.
83. Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares. Restricciones y potencialidades, Vivian Milosavljevic y Odette Tacla (LC/L.2709-P), N° de venta: S.07.II.G.57, 2007.
82. Trabajo, educación y salud de las niñas en América Latina y el Caribe. Indicadores elaborados en el marco de la plataforma de Beijing, Daniela Zapata (LC/L.2708-P), N° de venta: S.07.II.G.56, 2006.
81. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Colombia, Silvia Lara (LC/L.2612-P), N° de venta: S.06.II.G.137, 2006.
80. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Ecuador, Silvia Lara (LC/L.2611-P), N° de venta: S.06.II.G.136, 2006.
79. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Paraguay, Claudia Giacometti (LC/L.2577-P), N° de venta: S.06.II.G.107, 2006.
78. Destinatarios y usos de remesas. ¿Una oportunidad para las mujeres salvadoreñas?, Diana Santillán y María Eugenia Ulfe (LC/L.2455-P), N° de venta: S.05.II.G.202, 2006.
77. Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género, Alma Espino (LC/L. 2437-P), N° de venta: S.05.II.G. 183, 2005.
76. Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de desarrollo humano, Amparo Armas (LC/L. 2405-P), N° de venta: S.05.II.G. 152, 2005.
75. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe, Luz Rioseco (LC/L.2391-P), N° de venta: S.05.II.G.134, 2005.
74. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala, Isolda Espinosa (LC/L.2378-P), N° de venta: S.05.II.G.122, 2005.
73. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela, Rosa Bravo (LC/L.2377-P), N° de venta: S.05.II.G.121, 2005.
72. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina, Claudia Giacometti (LC/L.2368-P), N° de venta: S.05.II.G.109, 2005.
71. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Bolivia, Rosa Bravo y Daniela Zapata (LC/L. 2367-P), N° de venta: S.05.II.G. 108, 2005.
70. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, Claudia Serrano (LC/L.2364-P), N° de venta: S.05.II.G.103, 2005.
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación, Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro (LC/L.2346-P), N° de venta: S.05.II.G.85, 2005.

68. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua, Isolda Espinosa G. (LC/L.2353-P), N° de venta: S.05.II.G.92, 2005.
67. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México, Instituto Nacional de las Mujeres (LC/L.2339-P), N° de venta: S.05.II.G.83, 2005.
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil, Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira (LC/L.2322-P), N° de venta: P.05.II.G.67, 2005.
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad, Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco (LC/L.2324-P), N° de venta: S.05.II.G.71, 2005.
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo, Alma Espino (LC/L.2323-P), N° de venta: S.05.II.G.70, 2005.
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades, Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira (LC/L.2309-P), N° de venta: P.05.II.G.58, 2005.
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias..., Juliana Martínez Franzoni (LC/L.2295-P), N° de venta: S.05.II.G.43, 2005.
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias, Mariela Quiñónez Montoso (LC/L.2267-P), N° de venta: S.05.II.G.20, 2005.
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas, Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautáis (LC/L.2250-P), N° de venta: S.05.II.G.8, 2005.
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), 2004.
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), 2004.
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), 2004.
56. Legislación laboral en seis países Latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), 2004.
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), 2004.
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), 2004.
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
