



**Convención sobre la eliminación
de todas las formas de discriminación
contra la mujer**

Distr. general
21 de junio de 2007

Original: español

**Comité para la Eliminación de la Discriminación
contra la Mujer**

**Examen de los informes presentados por los Estados Partes
de conformidad con el artículo 18 de la Convención sobre
la eliminación de todas las formas de discriminación contra
la mujer**

**Informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados
de los Estados Partes**

Uruguay*

* Los informes periódicos cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados presentados por Uruguay fueron recibidos por la Secretaría el 8 de junio de 2007. El informe inicial presentado por el Gobierno del Uruguay figura en el documento CEDAW/C/5/Add.27, que fue examinado por el Comité en su 7° período de sesiones. Los informes periódicos segundo y tercero combinados presentados por Uruguay figuran en el documento CEDAW/C/URY/2-3, que fue examinado por el Comité en su 26° período de sesiones.



Informe de la República Oriental del Uruguay acerca de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Informes combinados (cuarto, quinto, sexto y séptimo)

(CEDAW)

Uruguay, mayo de 2007

Índice

	<i>Página</i>
Presentación.	3
Apuntes sobre el contexto.	4
Parte I (artículos 1 a 6)	
Artículo 1.	7
Artículo 2.	8
Artículo 3.	27
Artículo 4.	28
Artículo 5.	28
Artículo 6.	29
Parte II (artículos 7, 8 y 9)	
Artículo 7.	32
Artículo 8.	37
Artículo 9.	39
Parte III (artículos 10 a 14)	
Artículo 10.	40
Artículo 11.	43
Artículo 12.	65
Artículo 13.	87
Artículo 14.	87
Parte IV (artículos 15 y 16)	
Artículo 15.	92
Artículo 16.	92

Presentación

El presente documento da cuenta de los informes combinados cuarto, quinto, sexto y séptimo de la República Oriental del Uruguay acerca de la aplicación de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas. Abarca el período de siete años comprendido entre enero de 2000 a diciembre de 2006.

La elaboración estuvo bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la responsabilidad conferida por ley No. 17.930 artículo 377 “*velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento*”.

Se trabajó en articulación permanente con el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Comisión Ad Hoc para Cuestiones de género, cuyo cometido es el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado ante los diferentes órganos creados en virtud de tratados y comités internacionales de derechos humanos. Dicha comisión está integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan acciones y programas a favor de la equidad de género y la no discriminación.

Para la elaboración del Informe País se desarrolló una metodología participativa que contó con las siguientes etapas de trabajo:

- Convocatoria pública a organizaciones de la sociedad civil especializadas en derecho internacional, derechos humanos y género a los efectos de brindar una asistencia técnica con insumos calificados para la elaboración del Informe País ante la CEDAW¹. Para dicha contratación se contó con el apoyo del Banco de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF) a través del Proyecto “Fortalecimiento de las instituciones de justicia en materia de género para un Desarrollo Equitativo” gestionado por el Instituto Nacional de las Mujeres.
- Envío de carta dirigida a las instituciones públicas informando acerca de la elaboración del Informe, adjuntando una pauta de relevamiento de *acciones con enfoque de género para la no discriminación* entre los años 2000-2006 de acuerdo al articulado de la CEDAW. Las respuestas obtenidas por parte de los organismos de los tres Poderes del Estado fueron sistematizadas e incluidas en el Informe.
- Discusión del Informe País preliminar en la Comisión Intergubernamental Ad Hoc para Cuestiones de género con la finalidad de incluir todos los aportes de sus integrantes.
- Elaboración del Informe por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, presentando las respuestas al Comité según los artículos de la Convención.

A través del recorrido descrito el Estado Uruguayo da cuenta de la realidad nacional respecto a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y

¹ Las instituciones que trabajaron en la asesoría técnica al Instituto Nacional de las Mujeres fueron Instituto del Tercer Mundo (ITEM), Mujer y Salud en el Uruguay (MYSU) y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Uruguay (CIEDUR) bajo la coordinación del ITEM.

mujeres en los terrenos políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y en la vida familiar; y de las medidas adoptadas para cumplir con sus obligaciones.

Apuntes sobre el contexto

Desde la presentación, en enero de 2002, de los Informes Segundo y Tercero Combinados por parte del Estado Uruguayo se han producido importantes cambios con relación a la situación y condición de las mujeres del país, así como en materia de reformas legales y en políticas públicas, programas y acciones.

Durante el 200-2003 Uruguay estuvo marcado por una crisis económico-social e institucional de dimensiones desconocidas en su historia moderna. La fuerte repercusión interna de las crisis regionales desde los últimos años de la década pasada, sumada a un proceso recesivo que se arrastraba por más de 4 años culminó en un abandono abrupto del sistema cambiario, con una disparada del dólar y una crisis financiera que se sumó a la ya instalada crisis económica y social. Esto se reflejó en una duplicación de los niveles de pobreza e indigencia y en el mayor registro de desempleo de la historia del país, entre otros indicadores. A partir de 2004, la recuperación ha sido especialmente vigorosa, logrando en 2006 superar los niveles de producción previos al comienzo del período recesivo, pero encontrándose el país aún lejos de revertir los tremendos impactos sociales ya comentados.

En marzo de 2005, por primera vez en la historia del Uruguay, asume el gobierno el partido de izquierda Frente Amplio bajo la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez. Entre las prioridades de gobierno se destacan el Plan de Atención a la Emergencia Social (P.A.N.E.S) orientado a la salida de la exclusión social de miles de uruguayos/as, reestablecimiento de los mecanismos de negociación colectiva de las condiciones laborales, avances en el plano de los derechos humanos desde una concepción integral a partir de la investigación de los crímenes cometidos por la última dictadura militar y de la colocación de los derechos humanos de las mujeres como tema de la agenda política. Respecto a esto último el Presidente de la República celebra el 8 de marzo de 2005, día internacional de la Mujer expresando *“la consolidación y extensión de los derechos de la mujer ocupan un lugar preponderante en la agenda de gobierno. Una genuina equidad de género y una auténtica igualdad de oportunidades son elementos claves para transitar la senda del desarrollo productivo sostenible que proponemos como proyecto responsable y realizable de país”*.

A modo de síntesis, teniendo como guía para ello las Observaciones Finales del Comité al último Informe del Estado Uruguayo se señala:

2001

- Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley No. 17.338).

2002

- Aprobación de la Ley No. 17.514 sobre Violencia Doméstica.
- Creación e implementación del Primer Plan Departamental de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la ciudad de Montevideo.

2004

- Elaboración por parte del Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y aprobación por parte del Poder Ejecutivo del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.
- Elaboración por parte de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo del Primer Plan Nacional de Igualdad en el Empleo.
- Creación de la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva dependiente del Ministerio de Salud Pública.
- Creación de la Comisión Intergubernamental Ad Hoc para Cuestiones de género.
- Creación de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de discriminación.
- Creación del Comité Nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial de la niñez y la adolescencia.

2005

- Creación del Instituto Nacional de las Mujeres, organismo rector de las políticas de género en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social dotándolo de recursos financieros y humanos.
- Creación de la Secretaría de la mujer afrodescendiente en la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres.
- Creación de Mecanismos Municipales para la equidad de Género en los departamentos de Canelones y Maldonado.

2006

- Elaboración del Informe País ante la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará).
- Construcción participativa del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
- Creación del Mecanismo Municipal para la equidad de Género en el departamento de Paysandú y Rocha.
- Aprobación de la Ley de Servicio Doméstico (Ley 18.065).

Finalmente es necesario señalar, que si bien el presente informe comprende el período 2000–2006, se decidió incluir información sobre la Ley No. 18.104 de Igualdad de Oportunidades y derechos entre hombres y mujeres aprobada el 6 de marzo de 2007 que establece un marco legal para las políticas públicas de género.

Nos alegra poder brindar información sobre lo actuado por el Estado Uruguayo para cumplir con los mandatos de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) dado que lo reconocemos como el instrumento internacional más importante sobre los derechos humanos de las mujeres. Asimismo la elaboración del mismo nos permitió la interlocución con los más variados organismos públicos.

Nos resulta valioso poder realizar a la vez la difusión de este informe en el entendido de que de este modo estamos promoviendo el acceso a la información pública como mecanismo de control de las acciones del Gobierno. Creemos también estar contribuyendo a una ciudadanía que integre los derechos humanos de las mujeres como algo exigible.

**Directora Carmen Beramendi
Instituto Nacional de las Mujeres
Ministerio de Desarrollo Social**

Parte I (artículos 1 a 6)

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (CEDAW) ha recomendado introducir la definición de **“discriminación contra la mujer”** en la legislación nacional. A partir de la aprobación de la Ley 17.817, de agosto de 2004, relativa a la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, se introdujo en la legislación uruguaya una definición del concepto de “discriminación” en los siguientes términos:

“A los efectos de la presente ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.” (Art. 2)

- Esta disposición incluye, entre otras, las discriminaciones sustentadas en el sexo así como en la orientación o la identidad sexual. Los ámbitos alcanzados por la norma son el político, el social, el cultural o “cualquier otra esfera de la vida pública”. Si bien no se incluye en esta disposición la esfera de la vida privada, este vacío resulta parcialmente compensado con la definición de violencia doméstica aportada por la Ley 17.514 de 2 de julio de 2002, en la que la discriminación contra la mujer en el ámbito doméstico es considerada una forma ilícita de violencia:

Art. 2: “Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.

- La Ley 17.817 ya mencionada, creó la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, integrada por un representante de los siguientes miembros: Ministerio de Educación y Cultura (quien presidirá la Comisión), Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones

Exteriores, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y tres representantes designados por el Presidente de la República entre las personas propuestas por organizaciones no gubernamentales que cuenten con conocida trayectoria en la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación.

- El funcionamiento de esta Comisión fue reglamentado por el Decreto del Poder Ejecutivo No. 152/06, del mes de mayo de 2006, disponiéndose que sus acciones se desarrollen en el ámbito del área de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (Dirección de Derechos Humanos del MEC).

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) **Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de este principio;**

b) **Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;**

c) **Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;**

d) **Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;**

e) **Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;**

f) **Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.**

Principio de igualdad entre el hombre y la mujer

- En el artículo 8 de la Constitución de la República, se garantiza el derecho a la igualdad ante la ley de todas las personas. El lenguaje utilizado en la norma no menciona específicamente a mujeres y varones generalizando los/las titulares de este derecho bajo el nombre de “personas”: Art. 8: “Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes”.
- Asimismo, el artículo 72 de la Constitución de la República establece que: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hechas por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”.

- En base a esta disposición, distinguida doctrina nacional² considera que si bien formalmente los tratados y convenciones son aprobados por ley, en tanto su contenido haga referencia a derechos fundamentales de las personas, tienen rango constitucional todas las normas de derechos humanos emergentes de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Complementariamente, en el artículo 332 de la Constitución se dispone: “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.
- En consecuencia, siguiendo esta misma corriente doctrinaria, los derechos humanos no dejan de ser aplicables por falta de leyes o decretos que los regulen más específicamente. Los vacíos han de ser suplidos recurriendo a las leyes análogas, los principios generales del derecho y las doctrinas generalmente admitidas, resultando los instrumentos internacionales de derechos humanos el marco normativo básico e ineludible a estos efectos. Sin embargo, cabe mencionar que, en la Constitución de la República se mantiene vigente una disposición que señala a la mujer como la persona a quien debe darse participación en las políticas sociales dirigidas a personas de menos de dieciocho años de edad que han infringido la ley penal: Art.43. “La ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer”. Lejos de constituirse en una norma que haya tenido como objetivo promover acciones afirmativas para la participación de la mujer, refleja el lugar dado por los constitucionalistas de la época a las mujeres, restringiendo su participación en la vida pública al rol tradicional de persona encargada del cuidado de los niños, niñas y adolescentes.
- Representa un avance significativo la reciente aprobación de la Ley No. 18.104 de “Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres en la República”. El proyecto de ley elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y presentado al Poder Ejecutivo por el Ministerio de Desarrollo Social, fue elevado al Parlamento en septiembre del 2005 y aprobado en marzo de 2007³. Se destacan a continuación los contenidos de la ley:

Artículo 1: “Se declaran de interés general las actividades orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay”.

Artículo 2: “El Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género, contando con el marco general y orientador de esta ley”.

² Con el apoyo de la doctrina mayoritaria del país. Cassinelli Muñoz, *Derecho Público*, FCU, 1999, Cajarville, Juan Pablo, *Principios Generales del Derecho en la Constitución uruguaya*, FCU, Gross Espiell, *Los tratados de derechos humanos y el derecho interno*, *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, FCU 1987/2.

³ Véase el anexo, Ley No. 18.104.

Artículo 3: “Encomiéndose al Instituto Nacional de las Mujeres (artículo 377 de la Ley No. 17.930, de 19 de diciembre de 2005), el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que dé cumplimiento a los compromisos contraídos por el país en los instrumentos ratificados o firmados en el ámbito internacional de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos y Mercado Común del Sur, relativos a la no discriminación de las personas por razones de género”.

- Asimismo, el capítulo II prevé un Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género que se creará en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y será presidido por un representante del Instituto Nacional de las Mujeres. Estará integrado por: un representante de cada Ministerio designado por el Ministro respectivo, un Ministro de la Suprema Corte de Justicia o quien ésta designe, dos integrantes del Congreso de Intendentes o quienes éste designe, cuatro representantes de la Sociedad Civil, dos designados por las Organizaciones de Mujeres, uno por el Plenario Intersindical de Trabajadores —Convención Nacional de Trabajadores, uno por las Cámaras Empresariales y un representante de la Universidad de la República. Para las designaciones, en todos los casos, se seguirá el criterio de máxima jerarquía (artículo No. 8).

Prohibición de la discriminación de la mujer en normas legales

- Las normas vigentes de rango legal que prohíben explícitamente la discriminación de la mujer son:
 - La Ley 16.045 de junio de 1989, relativa a la discriminación en el ámbito laboral.
 - El Art. 321 bis del Código Penal, introducido por la ley 16.707 de julio de 1995, el que tipifica la violencia doméstica como ilícito penal.
 - La Ley 17.514 de junio de 2002, relativa a la prevención, detección temprana y erradicación de la violencia doméstica.
 - La Ley 17.823 de 8 de septiembre de 2004 del Código de la Niñez y de la Adolescencia en el Art. 9º, reconoce el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser tratados en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, religión, etnia o condición social.
 - La Ley 17.817 de agosto de 2004, de lucha contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.
 - La Ley 18.104 de marzo de 2007, de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay.
- Debe señalarse que a través de la Ley 16.048 de junio de 1989, se introdujeron en nuestro Código Penal dos ilícitos penales relativos a la incitación o comisión de actos de odio, desprecio o violencia contra determinadas personas (Arts. 149 bis y 149 ter), en los que no se incluye el sexo, la identidad sexual, la orientación sexual o el género como elementos configurativos del delito:
 - Art.149 bis (Incitación al odio, desprecio o violencia hacia determinadas personas). “El que públicamente o mediante cualquier medio apto para su

difusión pública incitare al odio, al desprecio, o a cualquier forma de violencia moral o física contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, religión u origen nacional o étnico, será castigado con tres a dieciocho meses de prisión.”

- Art.149 ter (Comisión de actos de odio, desprecio o violencia contra determinadas personas). “El que cometiera actos de violencia moral o física, de odio o de desprecio contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, religión u origen nacional o étnico, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión.”

Violencia doméstica

- El paso más importante dado en relación a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica fue la elaboración y posterior aprobación de la Ley 17.514 sobre Violencia Doméstica, 2 de julio de 2002, donde se declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. La violencia doméstica es una de las formas de discriminación de la mujer más extendida en el país: cada nueve días muere una mujer (adulta o niña) víctima de violencia doméstica (Dirección Nacional de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, 2001). Anualmente se registran aproximadamente 6.000 denuncias en sede policial por temas de violencia doméstica, siendo el 86% de las víctimas mujeres⁴.
- La ley mencionada prioriza las medidas de prevención de la violencia doméstica y de protección a las víctimas, habilitando la adopción de medidas cautelares en sede civil. Prevé además la creación de espacios de articulación y coordinación de las políticas de prevención y erradicación de la violencia doméstica.

Esta ley ha dado lugar a diversas acciones:

1. Creación de cuatro juzgados especializados en el departamento de Montevideo.
2. Previsión de turnos judiciales en todo el país para la atención de situaciones de urgencia.
3. Creación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, integrado por un representante de: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres que lo preside, Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto del Niño y del Adolescente, Administración Nacional de Educación Pública, Congreso de Intendentes y tres representantes de la sociedad civil integrantes de la Red Uruguayaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.
4. Elaboración por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo el 10 de junio de 2004, que se ha comenzado a implementar, mediante acciones

⁴ Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior, 2006. Véanse los cuadros 1 a 3, anexo, artículo 2.

de capacitación a operadores del sistema público, asesoramiento a víctimas e incorporación del enfoque de género en las distintas secretarías de Estado.

5. Instalación de las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica en once Intendencias Municipales, quedando para instalar las ocho restantes en el correr del 2007.

6. Capacitación de los operadores del sistema público, con énfasis en el sistema judicial, policial y de la salud desarrollado bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de las Mujeres en el Proyecto: “ Fortalecimiento de las instituciones de justicia en materia de Género para un Desarrollo Equitativo”.

7. Integración, bajo la coordinación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (PNSMyG) del Ministerio de Salud Pública (MSP) de la violencia doméstica como problema de salud pública, frente a las autoridades, instituciones y personal de salud, desarrollando acciones bajo una metodología participativa para la elaboración normativa y programática del protocolo de actuación en VD para los equipos de salud. Algunas de las acciones desarrolladas se realizaron en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres.

8. Publicación en la órbita del MSP de una Guía de Procedimientos para la atención a la violencia doméstica en el primer nivel de atención de salud.

9. Desarrollo de acciones de sensibilización y capacitación a autoridades y personal de salud por parte del MSP sobre el *Abordaje a situaciones de violencia doméstica hacia la mujer*.

10. Reglamentación de la Ley de Violencia Doméstica hacia la mujer para el Sector Salud bajo decreto presidencial (2006) estableciéndose la obligatoriedad de las instituciones de salud de incluir en sus prestaciones la atención a la violencia doméstica hacia la mujer de acuerdo a las pautas establecidas en la Guía de procedimientos. A partir de la entrada en vigencia del decreto, se implementó un formulario con preguntas acerca de la posible existencia de violencia doméstica y orientaciones al personal de salud, el cual debe ser aplicado por los equipos de salud adjuntando los datos a la historia clínica de las mujeres mayores de 15 años.

11. Apoyo y asesoramiento a las instituciones de salud por parte del MSP para la implementación de la normativa de violencia doméstica para el sector salud.

12. Diseño de plan de apoyo a la difusión y puesta en práctica de la normativa a través del PNSMyG del MSP. Iniciativa que incluye a las instituciones prestatarias de servicios de salud públicas y privadas.

13. Articulación de diversas acciones entre el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres para el logro de un mejor abordaje de las situaciones de violencia doméstica por parte de los y las policías colocando la temática como prioridad en las políticas de seguridad pública. Entre las acciones se destacan: jornada de “Seguridad Pública y Violencia Doméstica” con la participación de Comisarios y Subcomisarios de todas las Comisarías de Montevideo, relevamiento de la situación de las unidades especializadas de atención en violencia doméstica de todo el país, priorizando el conocimiento

de su lugar en la estructura departamental, situación edilicia, equipamiento, número de funcionarios/os asignados, capacitación de los mismos, realización de talleres regionales dirigidos a los y las responsables de las Unidades Especializadas de atención en Violencia Doméstica del Ministerio del Interior en la que participaron policías y varios Jefes Departamentales, avances sustanciales en el registro estadístico de situaciones de VD desde el Observatorio de Criminalidad.

Como puntos que aún no han quedado adecuadamente resueltos en la legislación referida a esta temática se destacan:

a) *Las respuestas del sistema penal*: El Código Penal vigente en nuestro país exige una profunda revisión, especialmente con relación al maltrato y a la violencia sexual. Por otra parte, Uruguay no cuenta con normas que aseguren la protección y acompañamiento a las víctimas durante el proceso judicial-penal lo que genera que, los pocos casos que logran llegar al ámbito penal, difícilmente culminen satisfactoriamente.

b) *Las niñas y las adolescentes*: Las niñas y las adolescentes que sufren violencia doméstica (y también los varones de esas franjas etarias) reciben un tratamiento discriminatorio en relación con otras personas víctimas de violencia. La coexistencia de la Ley sobre Violencia Doméstica y las normas sobre derechos vulnerados del nuevo Código de la Niñez y de la Adolescencia ha dado lugar a que —jurisprudencialmente— se priorice este último, el que no cuenta con garantías procesales equivalentes a las previstas en la Ley sobre Violencia Doméstica.

- En relación específica al maltrato y el abuso sexual, el Código de la Niñez y de la Adolescencia, se limita a establecer la obligación de denuncia por parte de las autoridades competentes y el principio rector de no victimización secundaria.
- A fin de subsanar estos vacíos se encuentra en proceso de sanción un proyecto de ley modificatorio del Código de la Niñez y Adolescencia en lo que refiere a las intervenciones judiciales en situaciones de maltrato y/o abuso sexual, el que incorpora las garantías previstas por los instrumentos internacionales para todas las víctimas de delitos de abuso de poder y remite directamente al proceso previsto en la Ley sobre Violencia Doméstica. Este proyecto ya ha sido aprobado en Cámara de Senadores⁵.

Mecanismos de protección

A. Institucionalidad de género

Creación del Instituto Nacional de las Mujeres

A partir del nuevo gobierno, en el año 2005, las observaciones finales realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (INFM), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura comienzan a revertirse a partir de que es reinstalado en el Ministerio de Desarrollo Social creado por la Ley 17.866 de 21 de marzo de 2005 pasando a denominarse Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

⁵ Informe de la Bancada Bicameral Femenina, noviembre de 2006.

- Los objetivos se encuentran señalados en la ley 17.930 (Art. 337)
 - Ejercer, como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.
 - Garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres, integrando la igualdad de oportunidades y derechos a los derechos políticos, económicos sociales y culturales.
 - Promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional.
 - Velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento.
 - Promover el acceso de las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, de manera de contribuir a erradicar la pobreza, fortaleciendo su capacidad productiva mediante el acceso al empleo, el crédito, las tierras, la tecnología y la información.
 - Garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.

Los Programas definidos por el INAMU son:

- *Transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas*

Tiene como objetivo estratégico integrar la perspectiva de género en el diseño, elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

- *Violencia basada en género*

Tiene como objetivo estratégico promover, implementar y asegurar el cumplimiento de políticas públicas integrales de enfrentamiento a la violencia basada en género, especialmente la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

- *Participación política y social de las mujeres, ciudadanía y liderazgos*

Tiene como objetivo estratégico garantizar el acceso equitativo de mujeres y hombres en todas las estructuras de poder público y promover espacios de participación y promoción de derechos ciudadanos que fortalezcan a la mujer. Asimismo busca desarrollar liderazgos femeninos mediante mecanismos y acciones que permitan el pleno ejercicio de ciudadanía y su participación efectiva en los procesos de desarrollo.

- *Secretaría Mujer Afrodescendiente*

Tiene como objetivo estratégico promover acciones que permitan revertir la situación de exclusión de las mujeres afrodescendientes quienes han sido especialmente discriminadas.

Entre las acciones desarrolladas por el Instituto Nacional de las Mujeres se destacan⁶:

Año 2005

- Elaboración de los lineamientos estratégicos del Instituto Nacional de las Mujeres, estableciendo las prioridades programáticas para el quinquenio.
- Convocatoria a Ministros/as para que comprometieran públicamente el 8 de marzo acciones por la equidad de género.
- Elaboración del Proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres. Dicho proyecto fue elevado en septiembre de 2005 al Poder Ejecutivo.
- Desarrollo de acciones para la transversalidad de Género en los siguientes organismos gubernamentales: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadísticas, Intendencias Municipales.
- Instalación de Comisiones departamentales de lucha contra la violencia doméstica en cinco departamentos.
- Fortalecimiento del Servicio de Atención en Violencia Doméstica del Instituto Nacional de las Mujeres, el cual brinda asesoramiento legal, atención psicológica y orientación a otros servicios especializados a mujeres que sufren violencia doméstica.
- Capacitación en violencia doméstica a jueces, fiscales, defensores de oficio, profesionales auxiliares de justicia, de salud, de educación, otros con el objetivo de mejorar la capacidad institucional de las instituciones involucrados en el abordaje a la VD.
- Distribución de publicaciones del Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica y materiales educativos dirigidos especialmente a la población en situación de emergencia social.
- Actividades Públicas de Sensibilización a la ciudadanía en el tema de la VD.
- Generación de espacios de diálogo y construcción de agendas conjuntas con organismos de los tres poderes del estado, partidos políticos y sociedad civil.
- Acuerdo interinstitucional: “12 Medidas de Fomento a la producción artesanal de alimentos” realizado en el marco del Proyecto “Promoción de Políticas de Género en el área Metropolitana” que permitió un mayor intercambio, coordinación y articulación con las áreas de género de Canelones y Montevideo; y las Unidades de Desarrollo de Florida y San José y con el área Metropolitana.
- Representación del País y participación activa en la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), 49º período de sesiones de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer (Beijing+10), reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL-ONU) y reuniones de la Comisión Interamericana de Mujeres (OEA-CIM).

⁶ Memoria Anual año 2005. Instituto Nacional de las Mujeres – Ministerio de Desarrollo Social.

Presupuesto: La asignación de una partida presupuestal sustancialmente mayor a la considerada en períodos anteriores elevando el presupuesto de \$1.162.000 (un millón ciento sesenta y dos mil pesos uruguayos) determinado por la Ley 17.296 art. 306 del 2001 a 12.000.000 (doce millones de pesos uruguayos) anuales. La partida presupuestal definida para el quinquenio se desglosa de la siguiente forma:

Gastos: 4.000.000 (cuatro millones de pesos uruguayos).

Inversiones: 1.800.000 (un millón ochocientos mil pesos uruguayos) Sueldos: 6.200.000 (seis millones doscientos mil pesos uruguayos).

Se ha logrado también importantes avances en las líneas de cooperación internacional a través de las cuales se ha financiado una parte importante de los programas del Instituto Nacional de las Mujeres⁷.

Año 2006⁸

Durante el año 2006 se realizó la construcción participativa del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Dicho proceso fue iniciado a partir de un documento de trabajo elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres que fue puesto a consideración de la ciudadanía en **19 asambleas departamentales** y **14 instancias de consultas sectoriales y alianzas estratégicas** que contaron con la participación de **más de 3.000** personas, mayoritariamente mujeres. Paralelamente, se establecieron instancias de consulta sobre el Plan con diferentes organismos del Ejecutivo y personas claves del gobierno, acordando con el personal técnico y los decisores políticos de los **organismos del gobierno nacional y departamental**, las acciones posibles de ser incorporadas al Plan.

Las **Asambleas Departamentales** se realizaron en todo el país con representación de la sociedad civil, el gobierno departamental y los espacios ministeriales desconcentrados. Asimismo, se informó e intercambió sobre la estructura y proceso del Plan en **Mesas de Consulta** con parlamentarias, feministas, el movimiento de mujeres, el movimiento afrodescendiente, mujeres rurales, mujeres políticas, activistas de la diversidad sexual, la Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), el Departamento de género y equidad y la Mesa Representativa del PIT-CNT, sectores empresariales y cooperativos y los medios de comunicación.

Por otra parte, se realizaron una serie de **Seminarios y Mesas de Trabajo** sobre diferentes ejes temáticos, con participación del gobierno y la sociedad civil, donde se recogieron insumos y propuestas para la elaboración de este primer Plan. Finalmente se recepcionaron aportes por correo electrónico y en cada instancia de consulta se instrumentaron buzones que permitieron recibir comentarios, críticas y aportes.

⁷ Los organismos internacionales son: el sistema de la Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNIFEM), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), Friedrich Ebert Stiftung (FESUR), la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament – Generalitat de Catalunya.

⁸ INAMU: Relevamiento de Mecanismos y Políticas Públicas en el Uruguay para la Igualdad de las mujeres y la equidad de género, 2006.

Simultáneamente se desarrollaron las siguientes acciones:

- Presentación pública en el marco del 8 de marzo de las acciones a favor de la equidad de género desarrolladas por los diferentes organismos gubernamentales durante 2005.
- Participación en los siguientes mecanismos intergubernamentales: Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva (MSP), Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género (INAMU-MRREE), Comisión Tripartita de igualdad de oportunidades y Trato en el empleo (MTSS), Consejo Consultivo de lucha contra la Violencia doméstica (INAMU-MIDES).
- Promoción de nuevos mecanismos de género en los organismos gubernamentales: Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)⁹.
- Desarrollo de acciones para la transversalidad de Género en los siguientes organismos gubernamentales: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública (especialmente Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género), Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadísticas, Intendencias Municipales.
- Construcción de una Agenda Legal estratégica en temas de derechos humanos de las mujeres en consulta con representantes del Poder Legislativo.
- Representación del País y participación en la XV y XVI Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM en Argentina y Brasil), reunión en la XXXIX Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, Méjico) y reunión de la XXXIII Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres (OEA-CIM).
- Presentación del Primer Informe de Uruguay sobre el estado de implementación de las disposiciones de la Convención *Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer (Convención Belén do Para)*. La elaboración contó con aportes de los/las integrantes de la Comisión Ad hoc para Cuestiones Internacionales de Género.
- Promoción de la creación de oficinas municipales para la equidad de Género.
- Profundización de espacios de diálogo y construcción de agendas conjuntas con organismos de los tres poderes del estado, partidos políticos y sociedad civil.

En marco de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica se desarrollaron las siguientes acciones:

- Capacitación y sensibilización en violencia doméstica dirigida a funcionarios del Ministerio del Interior responsables de las Comisarías de la Mujer, jueces, fiscales, defensores de oficio, profesionales auxiliares de la justicia, profesionales de la salud, la educación, asistentes sociales, policías, especialistas forenses e integrantes de la sociedad civil. Campaña pública en el día internacional de la no violencia hacia la mujer.

⁹ Véase anexo, Resoluciones.

- Apertura de tres servicios públicos especializados en atención de violencia doméstica (Departamento de Canelones, Artigas y Cerro Largo) y proyección de otros tres en otros departamentos del país.

B. Institucionalidad de derechos humanos

- En el actual gobierno se crea a nivel nacional, por Ley de Presupuesto Nacional No. 17.930 (diciembre 2005) la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura, presupuestándose el cargo de Director de Derechos Humanos, con carácter de particular confianza. Se le otorgaron los siguientes cometidos: promover la más amplia vigencia de los derechos humanos, desarrollar un Plan Nacional de Derechos Humanos, promover la sensibilización, el conocimiento y la educación de tales derechos en todo el sistema educativo nacional público y privado, formal e informal, elaborar normativas para compatibilizar la legislación nacional con la internacional, implementar un programa que promueva el reconocimiento y respeto de los derechos ante la Administración Pública y de los funcionarios, desarrollar acciones tendientes a la eliminación de toda clase de discriminación por razones étnicas, raciales, de género, religión, opción sexual, capacidades diferentes, edad o aspecto físico, proponer el establecimiento de marcos institucionales de participación ciudadana que conformen garantías contra las violaciones de los derechos de los habitantes y habiliten el seguimiento y evaluación del ejercicio de la función pública, proponer y coordinar temas de derechos humanos en la región. Desde esta dirección se han realizado convenios de cooperación y trabajo coordinado con:
 - El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Administración Nacional de Educación Pública.
 - La Intendencia Departamental de Maldonado firmado el 22 de noviembre de 2006 que tiene por objeto: 1) articular las políticas nacionales de derechos humanos con las políticas que el Municipio defina, de tal forma que exista en el país una coherencia y potenciación de sus impactos; 2) colaborar y coordinar con el Municipio en la creación de un Área de derechos humanos en la Intendencia Municipal; 3) apoyar las acciones que el Municipio realice para la gestión de proyectos y para la implementación de programas en forma coordinada dentro del ámbito de su propia competencia o en concurrencia con otras instituciones; 4) intercambiar información entre las partes en la materia de referencia.
 - La Intendencia de Colonia firmado el 12 de septiembre de 2005, cuyos objetivos coinciden estrictamente con los señalados en el literal b) anterior para el Departamento de Maldonado.
- Se ha participado junto al Ministerio de Relaciones Exteriores en la discusión del informe del país sobre los DESC, con gran participación de la sociedad civil y con un enfoque transversal de género.

La estructura interna de la Dirección, está dividida en las siguientes áreas: Educación, Memoria, de Equidad Racial, de Coordinación y promoción de políticas públicas para afrodescendientes, derechos humanos, género y trabajo, de políticas públicas en derechos humanos respecto a adultos mayores, de Políticas Públicas en derechos humanos respecto a personas con capacidades diferentes, Reunión de Altas

Autoridades competentes en derechos humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados, de Participación Ciudadana, Archivo, Biblioteca.

La promoción de la equidad de género y modificación de los patrones socioculturales, es un eje dentro de los programas de trabajo de la Dirección.

Asimismo, se creó en el 2006 la Unidad temática sobre derechos humanos, desde la cual se ha organizado y participado en las siguientes actividades:

Creación de un Banco de Datos de las diferentes instituciones del Estado, a nivel nacional y departamental, así como ONG que trabajen sobre el tema género.

Colaboración con instituciones públicas y privadas, entre las cuales se destacan: Universidad de la República (Curso para graduados “Género, desarrollo y democracia”), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (participación en la discusión sobre Trabajo infantil, modificación del Capítulo XII del Código de la Niñez y Adolescencia, jornada de acoso moral en el trabajo), Ministerio de Relaciones Exteriores (participación en la elaboración del Informe País sobre derechos económicos, sociales y culturales), Ministerio de Desarrollo Social (*Audiencia pública: sobre la Emergencia social y los Derechos humanos*), Organización Internacional para las Migraciones (Foro-Debate sobre “*La cara oculta de las migraciones: ¿esclavitud del siglo XXI?*” enfocándose el tema de la Trata de Mujeres y del Tráfico de personas en general) entre otras.

Asimismo, se han creado en los dos últimos años comisiones de derechos humanos en el Parlamento y en juntas departamentales. En el departamento de Montevideo, la Junta Departamental creó la figura del defensor del vecino, semejante a un ombudman (Decreto 30.592 de diciembre de 2003). El cargo fue asumido en el mes de noviembre de 2006, por lo que no puede ofrecerse mayor información al respecto, salvo en cuanto al Decreto Departamental que lo instituye.

C. Tribunales judiciales

- En Uruguay sólo existe jurisdicción especializada en violencia doméstica en el departamento de Montevideo. En el interior del país los juzgados letrados distribuyen sus competencias según se trate de materia civil (acumulando los asuntos laborales, de familia, civil propiamente dicho, etc.) o penal. En el ámbito penal, no existe jurisdicción especializada con relación a delitos de violencia doméstica o delitos sexuales en ningún departamento del país.
- En materia de violencia doméstica, a fines del año 2004 se crearon en Montevideo cuatro Juzgados de Familia especializados que atienden los casos en los que se presentan denuncias de acuerdo a la Ley de Violencia Doméstica, o denuncias por derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes.
- La superposición de casos de violencia intrafamiliar con otros propios del amparo a niños, niñas y adolescentes ha generado el desborde de la capacidad de respuesta de estos tribunales. Los mismos se ocupan de adoptar las medidas cautelares, posteriormente el asunto es derivado a los Juzgados de Familia que atienden juntamente con estos temas, los divorcios, sucesiones, tenencias, visitas y otras materias propias del derecho de familia.
- Los cuatro jueces especializados en violencia doméstica de Montevideo atendieron en el año 2005, 6.187 asuntos de los cuales el 59% refieren a procesos seguidos por la ley de violencia doméstica y el 41% a niños, niñas y

adolescentes con derechos vulnerados (incluida la violencia doméstica). En ese año estos cuatro jueces realizaron 3.409 audiencias cautelares y 1.403 audiencias evaluatorias¹⁰.

- La norma prevé la derivación posterior de estos casos al Juzgado Penal. Sin embargo, en un porcentaje muy pequeño de casos los tribunales penales intervienen en el asunto. Los últimos datos discriminados por asunto datan de 2004 (fecha en que todavía no funcionaban los juzgados especializados en violencia doméstica)¹¹, mientras que en ese mismo período el Ministerio del Interior registró, sólo en Montevideo, 3.923 por esta causal.

D. Dirección Nacional de Trabajo

- La Dirección Nacional de Trabajo tiene como cometido el desarrollo, la coordinación y la ejecución de la política laboral en todo el territorio nacional. De ella depende la División de Negociación Individual, la cual tiene como cometido la prevención y mediación en los conflictos individuales de trabajo, siendo la unidad administrativa encargada de:
 - La conciliación en vía administrativa de los conflictos individuales en el trabajo, previa al juicio laboral (Art. 57 inc. 2 de la Constitución y Ley 14.188 Art. 10), evacuando consultas y realizando audiencias de conciliación.
 - La intervención en acuerdos voluntarios entre las partes de la relación individual de trabajo previa intervención de la División Consultas.
- Para los años presentados el número total de reclamos se mantiene relativamente estable con algunas oscilaciones en los años 2002 y 2003, consecuencia de la crisis económica financiera que sufrió el país. Si bien el número de reclamos de los hombres es mayor al de las mujeres, la tendencia entre ambos se mantiene.

Cabe señalar que los registros sin datos, responden a la forma de completar el formulario cuando se produce la reclamación correspondiente.
- En el total de los años los reclamos referidos a maternidad, indemnización por maternidad, discriminación u horario de amamantamiento no son significativos. Se incluyó el despido especial que integra entre otros el despido por gravidez, no contando con información específica de este fenómeno.

Reclamos por discriminaciones provocadas como consecuencia de acoso moral y sexual por sexo

- La Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social es el organismo competente para la protección legal de los trabajadores en el empleo y en general de las condiciones de higiene, seguridad y medio ambiente en que se desarrolla toda forma de trabajo.

¹⁰ Anuario Estadístico 2005, Poder Judicial, www.poderjudicial.gub.uy.

¹¹ Informe realizado por el Poder Judicial en marzo del 2006.

La misma lleva registro de denuncias por acoso moral y sexual desde mediados del año 2004.

Situaciones detectadas de acoso moral

- Año 2004: Acoso sufrido por trabajador distribuidor mayorista. Se sanciona con multa a la empresa, por derechos inherentes a la personalidad en violación 7.10, 53 y 54 de la Constitución.
- Año 2005: Se presentaron 12 denuncias por acoso moral. En ninguno de los casos las actuaciones derivaron en aplicación de sanciones para la empresa. Con excepción de una de las denuncias que refiere a acoso moral entre pares, todos los demás tratan de acoso moral descendente, en especial con grados medios. En aproximadamente la mitad de los casos hubo recomposición laboral, surgiendo que luego de las actuaciones de la Inspección general de trabajo la situación se revirtió. En los demás casos se produjo el egreso del acosado o del denunciado como acosador. La mitad de las denuncias corresponden al sector comercio.
- Año 2006: Hasta el momento se han presentado 11 denuncias, 8 refieren a situaciones de acoso moral descendente ejercido por supervisores, jefes y/o encargados, y 3 de acoso horizontal.

Situaciones detectadas de acoso sexual

- Año 2004: No hay registros de denuncias.
- Año 2005: Se tramitaron 3 denuncias de acoso sexual, 2 en que las afectadas fueron mujeres y en un caso un hombre.
- En cuanto a las situaciones de acoso sexual a mujeres por sectores de empleo, una de las denuncias corresponde al sector gastronómico y otra a servicio doméstico; en la masculina se desarrolló en el sector marítimo. Ninguno de los casos derivó en aplicación de sanciones por falta de prueba.
- Año 2006: A la fecha hay tramitadas 2 denuncias que afectan a trabajadoras del sector servicios y del comercio.

Discriminaciones provocadas como consecuencia del embarazo y la maternidad

- Se constató en empresa del sector industrial que en contratos de trabajo a prueba suscritos por trabajadoras se establece que en caso de desvinculación dentro del período de prueba no corresponde indemnización por despido aún en caso de gravidez. Se intimó a la empresa que regularizara los contratos adecuándolos a la normativa vigente, la resolución dictada fue impugnada por la empresa y una vez confirmada por el TCA, se realizó inspección a la empresa resultando que se mantiene cláusula observada en los contratos de trabajo. Por resolución del 5.6.2006 se sancionó con multa por infracción ley 10751, 10489, 16045, CIT 111, Decreto 37/92.

E. Jefaturas de Policía y Seccionales policiales

Con la asunción de la actual administración, el 1° de marzo de 2005 se inicia un trabajo conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres para incorporar la perspectiva de género a la actividad del Ministerio del Interior (antes mencionado). Una de las primeras medidas llevadas a cabo por el Ministerio del Interior, comprometidas el 8 de marzo de 2005, fue suprimir el paréntesis presupuestal (PF) Policía Femenina por el cual el Personal Subalterno eran discriminadas a la hora de ocupar vacantes ejecutivas y vacantes ejecutivas femeninas (PF). A partir de esta medida las mujeres policías están en igualdad de condiciones con respecto a los hombres en cuanto a la carrera policial, facilitando la movilidad de las mujeres dentro de la carrera policial no coartando sus derechos al ascenso y a lograr otros destinos. Este artículo también influyó en los llamados a concursos abiertos que se realizan en las unidades ejecutoras para ocupar vacantes de agentes de segunda del sub Escalafón ejecutivo ya que en proporción y en función de los resultados son ocupadas por más personal femenino que masculino. De un total de 553 vacantes a ocupar por concurso un 37% de ellas fueron ocupadas por mujeres. Las jefaturas de policía de Florida, Maldonado, Paysandú, Río negro, Rocha, Salto y Tacuarembó el porcentaje de ingreso de mujeres superó el 50% llegando incluso en el caso específico de Artigas al 100%. Aunque los porcentajes de ingresos de mujeres son altos, surge que el personal ejecutivo que se encuentra en cada jefatura de policía es mayoritariamente masculino siendo el porcentaje de mujeres inferior al 13% marcando la excepción la jefatura de Maldonado que alcanza un 16,9% mostrando como extremo opuesto la jefatura de policía de Rivera que ostenta el mínimo con 4,2%. Haciendo una proyección a futuro donde se le otorgaría a cada unidad un promedio de 50 vacantes ejecutivas para llenar, aún en la hipótesis de que la gran mayoría de las vacantes sean ocupadas por mujeres, el promedio general de hombres comparado con el de mujeres siempre sería mayoría no sobrepasando las mujeres un 20% o un 25%, por lo cual la situación actual no cambiaría sustancialmente. En las unidades netamente ejecutivas donde la tarea primordial es de prevención y de seguridad pública, tales como las jefaturas de policía, predomina el personal masculino. En cambio en las unidades donde predominan las tareas de apoyo como ser tramitación de documentos o realización de servicios técnicos el personal femenino supera el 50% llegando incluso al 62,3% en la Dirección Nacional de Sanidad Policial.

De las 19 jefaturas sólo 3 de ellas tienen al frente Jefas de Policía no existiendo mujeres en cargos de Subjefe.

De las 11 Direcciones Nacionales con que cuenta el Ministerio sólo en tres de ellas hay directoras Nacionales dándose el caso de dos Subdirectoras. Corresponde señalar que dichos nombramientos hacen relación a la política de equidad sostenida por esta administración en referencia a la temática de género.

Desde el 2005 se vienen desarrollando las siguientes medidas a favor de la equidad de género:

1. Reclutamiento, selección y promoción equitativas.
2. Formación y capacitación en condiciones de equidad para hombres y mujeres.
3. Consideración y apoyo al ejercicio de la maternidad y la paternidad.

4. Asignación de tareas según competencias, aptitudes y aspiraciones.
5. Erradicación del acoso sexual y moral.
6. Prevenir y sancionar situaciones discriminatorias.
7. Trato respetuoso y equitativo.
8. Sistema de información sobre temas de género.
9. Diseño de una política institucional que integre la temática de género incluyendo especialmente la redefinición de una política de atención a la violencia doméstica y la definición de ejes estratégicos de trabajo para el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Disposiciones penales discriminatorias de la mujer

Penalización del aborto

- Aún no se ha logrado derogar la Ley 9.763 del año 1938 que define el aborto voluntario como delito, a pesar de la demanda sostenida de muchas organizaciones sociales y políticas de derogar la ley¹², ¹³.
- Existen estimaciones recientes que ubican a la práctica clandestina del aborto en un número no inferior a 33.000 abortos por año para el 2003 (en un país que tiene aproximadamente 49.000 nacidos vivos anuales) (Sanseviero, 2004).
- En los años de vigencia de la Ley se ha demostrado su ineficacia, dado que nunca se implementaron las condiciones para habilitar el acceso a servicios que practicaran abortos dentro de las causales establecidas. Entre otras cosas porque la tipificación del aborto como delito siempre, y la ambigüedad para habilitar los atenuantes y eximentes de pena, la harían inimplementable (Dufau, G. 1989). En caso de serlo, necesitaría ser revisada para eliminar la causal “honor de la familia”, por ser inadmisibles el bien que busca proteger. Atenuar la pena del aborto por salvar el honor de la familia es asimilable al horror jurídico que eliminaba la culpa del agresor sexual que propone matrimonio a la víctima. La ley ha demostrado también su ineficacia en términos de reprimir y condenar la práctica dado que se han registrado muy pocos procesamientos por el delito de aborto y el recurso a la interrupción del embarazo sigue siendo una práctica extendida en el país¹⁴. Los casos de procesamiento existentes se remiten casi exclusivamente a las situaciones donde la mujer involucrada, murió. Esta ley punitiva, entonces, lo único que ha generado y promovido es la práctica clandestina, la más de las veces realizada en condiciones de riesgo, lo que continúa impactando sobre la salud y la vida de las mujeres.
- Los datos aportados por el Instituto Técnico Forense son los siguientes:
2001: 21 procesamientos, 7 hombres y 14 mujeres, 7 sin prisión y 14 con prisión, 15 primarios y 6 reincidentes.

¹² Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

¹³ 63% a favor de la Ley de Salud Reproductiva, mayo de 2004.

¹⁴ Las estimaciones disponibles desde el año 1974 y las recientes del 2003 varían en un rango que va desde 33.000 abortos anuales (Sanseviero, 2003) a 150.000 (Hermógenes Álvarez, 1974).

2002: 16 procesamientos, 4 hombres y 12 mujeres, 7 sin prisión y 9 con prisión, 14 primarios y 2 reincidentes.

2003: 16 procesamientos, 3 hombres y 13 mujeres, 7 sin prisión y 14 con prisión, 15 primarios y 6 reincidentes.

2004: 1 procesamiento, mujer, con prisión, primaria.

- No se aportaron datos por los años 2000 ni 2005 y, en ningún caso, hay datos sobre las condenas.
- Durante la pasada legislatura, tuvo lugar el debate en torno al Proyecto de Ley de Defensa de la Salud Reproductiva (2002-2004), el cual fue aprobado por mayoría en la plenaria de la Cámara de Representantes (10 de diciembre de 2002) y votada de manera negativa en la Cámara de Senadores (4 de mayo de 2004). Este proyecto fue el único hasta el momento que alcanzó la mayoría en una de las cámaras.
- **El proyecto de ley postulaba en sus primeros tres artículos, la responsabilidad del Estado en su rol de protector y garante de los derechos sexuales y reproductivos, proponiendo medidas para la prevención del embarazo no deseado y la promoción de maternidades y paternidades elegidas: educación sexual y acceso universal a servicios de anticoncepción. A partir del artículo cuarto, reconocía el derecho de cualquier mujer a interrumpir voluntariamente el embarazo dentro de las 12 semanas de gestación. Consideraba al aborto como un acto médico no lucrativo y habilitaba la interrupción del embarazo luego de las 12 semanas para circunstancias específicas. Asimismo, establecía consideraciones especiales para adolescentes y personas con discapacidad intelectual y/o psíquica.**
- En la actual legislatura, en la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, se encuentra en consideración un nuevo proyecto de ley (Proyecto de Salud Sexual y Reproductiva) de similares contenidos al mencionado anteriormente¹⁵.

Delitos sexuales

- De los delitos sexuales son víctimas prioritariamente las mujeres, según resulta de los registros policiales y judiciales¹⁶. Es por ello que la forma en que se legisla sobre esta temática en el ámbito penal afecta directamente a la mujer.
- El título X del Código Penal, en el que se incluyen los delitos sexuales, continúa casi intacto. Se denomina “Delitos contra las buenas costumbres y el orden de familia”, dando cuenta de la concepción ideológica dominante a principios del siglo pasado. Esta concepción no quedó solo plasmada en el nombre del Título y de los tipos penales, si no que también se trasluce en la descripción de los tipos penales específicos, que incorporan calificaciones como el del pudor, la honestidad y el escándalo público¹⁷.

¹⁵ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

¹⁶ Véanse los cuadros 4, 5, 6 y 7, anexo, Artículo 2.

¹⁷ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

- La violación se describe como conjunción carnal mediante la violencia, entendiéndose por la doctrina que la misma sólo existe vía anal o vaginal, descartándose la vía oral. El atentado violento al pudor abarca las conductas que no incluyen penetración vía anal o vaginal. La edad de la víctima por debajo de la cual se presume absolutamente la violencia en la violación y el atentado violento al pudor, es los doce años. Entre los 12 y los 15 años de edad, admite prueba en contrario.
- La figura del incesto queda comprendida en los delitos de violación y atentado violento al pudor, considerándose una agravante genérica el abuso de las relaciones domesticas. El incesto con escándalo público se sanciona con una figura específica.
- En cuanto al delito de rapto, se regula en forma discriminatoria entre las personas “doncellas honestas”, casadas o supuestamente “deshonestas”. (Arts. 266-271 del Código Penal).
- El delito de corrupción se describe a través de la figura de la víctima ya que se configura por el efecto de “corromperla”. Este tipo penal, se ha visto superado por los tipos penales relativos a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Avances en relación a la legislación sobre delitos sexuales

Derogación del matrimonio con la víctima como causal de remisión del delito sexual

- El principal avance legislativo obtenido desde el último Informe País 2000 a la fecha, en relación a los delitos sexuales no comerciales, es la aprobación de la Ley 17.938 de enero de 2006¹⁸, la que derogó los artículos 116 del Código Penal y 23 del Código de Procedimiento Penal, conforme a los cuales los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y rapto se extinguían si el agresor contraía matrimonio con la víctima.

Delitos sexuales perseguibles de oficio

- Asimismo, la ley 18.039¹⁹ incorporó nuevas circunstancias que habilitan la acción de oficio en los delitos sexuales:
 - La relación de dependencia laboral de la víctima respecto del ofensor.
 - La condición del ofensor de responsable de la educación o de la salud de la víctima.

Delitos de explotación sexual comercial de niños, niñas, adolescentes e incapaces

- La ley 17.815 de septiembre de 2004²⁰, ha introducido tipos penales específicos en esta materia, los que se analizan más adelante, en el párrafo destinado a la lucha contra la trata y la explotación sexual comercial de la mujer.

¹⁸ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

¹⁹ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

²⁰ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

Vacíos y dificultades de la legislación penal en relación a los delitos sexuales

- Eximente: la pasión provocada por el adulterio. Una disposición que se contraponen groseramente a las recomendaciones del Comité (Recomendación No. 19) y que debería ser objeto de modificación, es el Art. 36 del Código Penal. El mismo incluye como causal de impunidad la pasión provocada por el adulterio. Conforme a esta norma se otorga al juez la posibilidad de conferir el perdón judicial, si el homicidio es provocado por la denominada “pasión provocada por el adulterio”:
- Art. 36 “La pasión provocada por el adulterio: La pasión provocada por el adulterio faculta al Juez para exonerar de pena por los delitos de homicidio y de lesiones, siempre que concurren los requisitos siguientes:
 1. Que el delito se cometa por el cónyuge que sorprendiera in fraganti a otro cónyuge y que se efectúe contra éste o contra el amante.
 2. Que el autor tuviera buenos antecedentes y que la oportunidad para cometer el delito no hubiera sido provocada o simplemente facilitada, mediando conocimiento anterior de la infidelidad conyugal.”

Se trata de una norma que legitima formas de violencia familiar, culpabilizando a la víctima del hecho, basada en patrones socioculturales discriminatorios de la mujer.

Mujeres condenadas por homicidio contra el agresor, siendo víctimas de violencia doméstica

- En Uruguay existen mujeres procesadas con prisión por homicidios especialmente agravados por el parentesco, como consecuencia de haber dado muerte a su pareja u otro familiar cercano en condiciones de extrema conmoción mental y emocional provocada por la situación de violencia intrafamiliar crónica que sufrían de parte de la supuesta víctima, sin que se haya considerado por los Tribunales intervinientes en cada caso que tal situación configuraba una legítima defensa completa o incompleta²¹.

Proyecto de Reforma del Código Penal en relación a delitos sexuales y trata de personas

- En la legislatura anterior, se presentó un proyecto de ley de reforma del Título X del Código Penal que no fue aprobado. En el año 2005, se presentó nuevamente en Cámara de Diputados pero no fue considerado aún. Actualmente, el mismo ha sido complementado con otras disposiciones y se encuentra a estudio de la Cámara de Senadores²².

De este proyecto se destaca:

- El Título dedicado a los delitos sexuales (Título X bis) se nomina “Delitos contra la libertad y la integridad sexual”,
- Para la descripción de las conductas de abuso sexual, se incorporan los elementos configurativos descriptos en el anexo del Estatuto de Roma (Elementos de los crímenes),

²¹ Se constata la existencia pero no existen datos cuantitativos al respecto.

²² Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

- La edad de presunción absoluta del consentimiento del vínculo sexual se eleva a los 15 años de edad, salvo que se tratare de personas de no más de tres años de diferencia de edad entre ellas.
- Se incorpora el delito de acoso sexual.
- Se incluye entre los posibles sujetos activos del delito de contribución a la explotación sexual infantil a los responsables de medios de comunicación que se presten a la difusión de ofertas en tal sentido.
- Se incorpora el delito de turismo sexual infantil (utilizado como una alternativa a la trata de niños, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual comercial, en el que quien se moviliza es el cliente).
- Se incorpora el delito de “Trata de Personas”, siguiendo la definición del Art. 3 del Protocolo y las recomendaciones internacionales en cuanto a la forma de tipificación del mismo (Art. 280) y la Colaboración en la Trata de Personas (280 A), referido a las acciones específicas de movilización de las personas para la trata.
- Se sustituye la causal de impunidad “pasión provocada por el adulterio” (Art. 36 Código Penal) por el estado de intensa conmoción provocada por la violencia intrafamiliar.

Artículo 3

Los Estados Partes tomaran en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

- Estos aspectos comienzan a ser abordados especialmente desde el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y desde la Intendencia Municipal de Montevideo²³ (IMM) a través del Plan de Igualdad de Oportunidades. La Intendencia Municipal de Montevideo implementó para el período 2002 – 2005 el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (en adelante PIOD), iniciándose a partir del 2005 el proceso de elaboración de un Segundo Plan.
- El Primer PIOD se constituyó como pionero tanto a nivel departamental como nacional; contó como pilar clave para su desarrollo y actuación transversal, con la Comisión de Equidad de Género, como órgano que debía llevar a cabo el diseño e implementación de esta misión. Esta Comisión, es presidida por la Secretaría de la Mujer y ha sido integrada por profesionales de diversos ámbitos municipales: División Espacios Públicos, Servicio de Tierras y Viviendas, División Salud y Programas Sociales, Departamento de Cultura, Comisión de Infancia, Unidad de Convenios, Comisión de Deportes, Comisión de Juventud, Unidad de Gestión, Salud Ocupacional y Comisión/Secretaría de la Mujer.

²³ Informe presentado por la Intendencia Municipal de Montevideo, 2006.

- Ese primer Plan incorporó un conjunto de objetivos específicos y 150 medidas de acción organizadas en 10 capítulos conformados según derechos ciudadanos y áreas municipales seleccionadas. Se presentó asimismo, como un instrumento de política pública e instrumento de planificación estratégica para la promoción y desarrollo de las igualdades y los derechos de mujeres y hombres habitantes de Montevideo.
- Se está iniciando también la construcción de otros dos Planes Departamentales de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Departamento de Canelones y Maldonado). Por tanto existen en la actualidad once mecanismos municipales de género en los departamentos de Montevideo, Canelones, Maldonado, Treinta y Tres, Rocha, Salto, Paysandú, Artigas, Rivera, Lavalleja y Colonia²⁴.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzados los objetivos de igualdad de oportunidad y de trato.

2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

En el marco de la adopción de medidas provisionales de discriminación positiva, en el ámbito de la participación política de las mujeres, fue presentado a la Cámara de Senadores un proyecto de Ley donde se reglamentará el proceso de confección de las listas electorales de los partidos en el Uruguay. Dicho proyecto fue presentado en la anterior legislatura luego de un intercambio entre legisladoras de la Bancada Femenina, legisladores varones de distintos partidos y expertos académicos. Si bien el proyecto de ley generó un proceso de discusión a la interna de los partidos y en la Plenaria del Legislativo, no fue aprobado por lo que está siendo rediseñado para ser presentado en esta legislatura buscando un mayor consenso entre los legisladores²⁵.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos,

²⁴ Para más información véase el documento “Informes departamentales para CEDAW” anexo.

²⁵ En el artículo 7 se retoma el tema del proyecto de ley de cuotas y se profundiza sobre sus contenidos. Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Véase la información incluida en la respuesta al artículo.

Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

1. Condiciones del trabajo sexual en Uruguay

- La legislación uruguaya no penaliza la prostitución sino que la controla y regula. A partir de la Ley No. 17.515 del año 2002²⁶, se reconoce esta actividad como un trabajo, pudiendo acceder los trabajadores y trabajadoras a beneficios sociales correspondientes.
- El trabajo sexual es considerado legal en mujeres mayores de 18 años, que para ejercerla deben estar inscriptas en el Registro Nacional del Trabajo Sexual, llevado simultáneamente por el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, con lo cual se otorga una libreta habilitante.
- El control sanitario es obligatorio y lo realiza el Ministerio de Salud Pública, a través de servicios instalados en cada departamento del país. A este control deben someterse las trabajadoras/es sexuales en forma mensual, de esta forma se obtiene la libreta que habilita a ejercer la prostitución. Este carné refleja que los/las trabajadoras sexuales están controladas, aunque no determina si las/los mismos están sanas/os o no (Res. 340 MSP, 2/12/04). El ejercicio de la prostitución está permitido únicamente en los locales autorizados para tal fin, los prostíbulos. Existe en la órbita del Ministerio de Salud Pública, la Comisión honoraria de protección al trabajo Sexual.
- En Uruguay hay aproximadamente 7.000 trabajadoras registradas (3.000 en Montevideo). Se presume que más del doble de esta cifra, no están registradas. En el caso de los travestis registrados, el número no supera los 2.000. El 90% de quienes trabajan en el interior del país provienen de Montevideo²⁷.
- Por Decreto 480/03 de 20 de noviembre de 2003²⁸, todo trabajador/a sexual está obligado a comunicar el traslado de localidad (Art. 7 y 8). En la práctica, ello supone que para la concesión del alta en un departamento se les exige la baja en el departamento en el que previamente estuvieron trabajando, lo que implica un importante componente de control por parte de la Policía a esta actividad.

2. El proxenetismo

- El proxenetismo está previsto en la Ley 8.080 del año 1927. Esta ley sanciona a quien explota la prostitución de otra, siempre que exista ánimo de lucro, aún cuando la víctima haya prestado su consentimiento (Art. 1). Para configurar el

²⁶ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

²⁷ González, D. Tuana, A. *Invisibles y Silenciadas. Aportes y Reflexiones sobre la trata con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, pág. 25, Montevideo, 2006.

²⁸ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

tipo penal se requiere que el autor “haya contribuido a ello en cualquier forma”, interpretándose por la jurisprudencia y doctrina mayoritaria que el ilícito se configura sólo cuando la contribución es a la prostitución y no a la explotación, acotándose así el ámbito de aplicación de este tipo penal. Se considera un delito agravado cuando la víctima es menor de 18 años de edad.

3. Penalización de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

- La Ley 17.815 aprobada en el año 2004²⁹ introduce delitos específicos relativos a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Configura el tipo penal que sanciona específicamente al cliente de explotación sexual infantil así como tipos penales en relación a la pornografía con utilización de niños, niñas y adolescentes. Aborda indirectamente el tema de la trata, focalizándose en la etapa del traspaso de fronteras nacionales para la explotación sexual comercial, quedando fuera varias etapas de la trata, como ser la captación, el reclutamiento, el alojamiento, que continúan rigiéndose por la normativa general.
- La penalización de todas las formas de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, en tanto conducta que vulnera derechos humanos, ha resultado un paso fundamental para superar vacíos legales del Código Penal que se han interpretado como “tolerantes” a la utilización comercial del cuerpo de los/las adolescentes.

4. La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial

- Tal como surge de un estudio reciente en relación a la temática³⁰, el contexto regional y nacional de Uruguay lo posicionan como un país vulnerable a la trata de personas con fines de explotación sexual comercial. En diversas investigaciones se ha señalado la existencia de rutas de trata interna e internacional y se han identificado redes de crimen organizado operando en países vecinos.
- La pobreza, la discriminación, las estrategias migratorias como respuesta a las crisis económicas, la debilidad fronteriza, el desempleo que afecta en mayor medida a las mujeres, la infantilización de la pobreza, la niñez en situación de calle, el trabajo infantil y los altos índices de violencia y abuso sexual de mujeres, niños y niñas señalan su vulnerabilidad interna.
- Es un fenómeno vinculado en mayor medida a la trata de mujeres y adolescentes no siendo posible valorar la magnitud del problema dado que en el país no existen registros oficiales, datos estadísticos, ni investigaciones que permitan conocer esa dimensión del problema.
- Se han identificado rutas de trata internacional hacia España e Italia, rutas desde Argentina hacia Punta del Este y desde Argentina hacia Brasil pasando por departamentos del país tales como Paysandú, Tacuarembó, Rivera y desde allí hacia San Pablo. En cuanto a la trata interna se identifican rutas de traslado de adolescentes desde zonas de frontera hacia destinos turísticos (Colonia, Costa de Oro, Maldonado, Rocha, zona termal, zonas de turismo rural).

²⁹ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

³⁰ González, D., Tuana, A., *Invisibles y Silenciadas. Aportes y Reflexiones sobre la trata con fines de explotación sexual comercial en Uruguay*, pág. 77, Montevideo, 2006.

- El acceso a la justicia es complejo enfrentándose las víctimas a reacciones estigmatizantes y revictimizantes del sistema, lo que provoca que muchas veces se desista de recurrir a esa vía.

La trata de personas no está descrita como tipo penal específico en el Código Penal. Se sancionan penalmente, algunas etapas y formas de la trata a través de distintas figuras penales. El tipo penal que más se acerca a la definición sobre Trata dada por el Protocolo sobre Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, complementario de la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es el “De la adquisición, transferencia y comercio de esclavos y reducción de otros hombres a la esclavitud”, previsto en el Art. 280 del Código Penal.

- El Código Penal también tipifica el delito de privación de libertad con el propósito de lucro para utilizar coercitivamente los servicios de la víctima (Art. 281 e inciso 3 del 282). La Ley de proxenetismo No. 8.080, vigente desde 1927, es la que más ha sido utilizada para sancionar los casos de trata de personas con fines de explotación sexual comercial.
- La Ley de Seguridad Ciudadana, Ley 16.707 de junio de 1995, agrega un segundo inciso al Art. 1 de la Ley 8.080, en el que se incluyen como ilícitos actos que anteriormente se consideraban preparatorios del delito, relacionados con la inducción o promoción de la prostitución de una persona: “el que —con ánimo de lucro— indujere o determinare a otro al ejercicio de la prostitución en el país o en el extranjero”. La última parte de este inciso menciona, expresamente, la posibilidad de que las personas hayan sido movilizadas para la explotación, a través de fronteras, pero este extremo no es considerado una agravante.
- Es decir, el carácter internacional del delito no incide a los efectos de la sanción aplicable sino que, a través de esta disposición se persigue asegurar la jurisdicción nacional para atrapar conductas en las que la explotación sexual, en sí misma, ocurre fuera del territorio nacional. El Proyecto de Ley de reforma del Código Penal en relación a los delitos sexuales, señalado antes en este informe, aborda temas específicos en relación a la trata y la explotación sexual comercial.

A partir de la situación antes mencionada, el Instituto Nacional de las Mujeres inició acciones conjuntas con la Organización Internacional de Migraciones (OIM) contribuyendo con el desarrollo del Programa: “Retorno asistido para migrantes irregulares” realizando atención clínica y acompañamiento para la reinserción en la comunidad de mujeres que han sido víctimas de situaciones de trata.

Asimismo, en el marco de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), el Instituto Nacional de las Mujeres, junto con el resto de los países miembros impulsó una Campaña de Información y Prevención del Delito de Trata de Personas (con apoyo de la OIM)³¹.

³¹ MERCOSUR/XVREM/P.DECN.Nº/06.

Parte II

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planes gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Si bien Uruguay ha sido un país precursor en varios procesos de modernización, democratización y legislación relativa a los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas³², dichos impulsos no han tenido una continuidad que permita hablar hoy de equidad de género en cuanto a la representación política, constituyendo este fenómeno una brecha entre igualdad formal e igualdad real de acceso al espacio político.

i) En el ámbito legislativo nacional

– Considerando la constitución del Parlamento luego de las elecciones de octubre de 2004, se observa que accedieron a cargos en el legislativo tan sólo 14 mujeres, lo que en 130 legisladores representa un 10,8% de participación femenina. Lo más alarmante de este dato es que se registra un retroceso con respecto al porcentaje de participación en la legislatura anterior, donde entre ambas cámaras legislativas, las legisladoras eran 15 constituyendo un 11,5% de la Asamblea General.

– Cuando en marzo de 2005 se constituye el nuevo gobierno, algunos diputados y senadores son llamados a integrar el Poder Ejecutivo, lo cual genera algunos movimientos en el Parlamento entre los legisladores electos y los que asumen la banca. Por este motivo, a partir del 1º de marzo de 2005, las senadoras pasaron de tres a cuatro y las diputadas de 11 a 12. Esto en términos generales, provocó un cambio en el porcentaje de legisladoras entre ambas cámaras, pasando de 10,8% a 12,3%.

³² Si bien el 16 de diciembre de 1932 Uruguay aprobó el derecho al voto para las mujeres, constituyéndose en uno de los primeros países en América Latina, este derecho fue consagrado solamente dos años después en la Constitución de 1934. Y el efectivo ejercicio del derecho al voto y a la posibilidad de ser electa, se consagró en las elecciones nacionales de marzo de 1938.

- Durante los últimos cuatro años se ha discutido en el Parlamento un proyecto de ley para tomar medidas de acción positiva³³, donde se establece que las listas de votación con las nóminas de los/las candidatos/as, no podrán constituirse con más de dos tercios de candidatos/as del mismo sexo. Si bien este proyecto de ley no fue aprobado en la legislatura 2000-2004, habilitó el debate en algunos sectores de los partidos políticos.
- Según la exposición de motivos presentada junto al proyecto de ley de participación política, los legisladores que acompañaron este proyecto establecen que “El sistema electoral y de partidos refuerza y consolida una discriminación que se origina en otros niveles de la vida social (...) Paradójicamente esto se da en un país con un fuerte predominio del discurso liberal e igualitario”. En la mencionada exposición de motivos se establece que son necesarias estrategias renovadoras y dinamizadoras de una realidad adormecida, para superar el déficit democrático y otorgar mayor calidad, profundidad y legitimidad a la democracia uruguaya.
- El proyecto de ley sufrió algunas modificaciones y fue presentado en esta legislatura (2005-2009) en la Cámara de Senadores. Actualmente se encuentra entre los asuntos a discutir en la Comisión de Constitución y Legislación de dicha cámara. El proyecto consta de cinco artículos³⁴ en los cuales se establece: “Declarase de interés general la promoción de la participación equitativa de las personas de ambos sexos en los organismos de dirección de los partidos, en la integración del Poder Legislativo, de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales ...” (Art. 1º).
- El segundo artículo, establece que las listas presentadas para las elecciones de los órganos antes mencionados “deberán incluir en su integración personas de ambos sexos con un mínimo de un tercio de candidatos correspondientes al mismo sexo ...” (Art. 2º).
- En el tercer artículo, se exhorta a la aplicación de la norma “de tal modo que de cada tres candidatos sucesivos haya al menos uno de distinto sexo”. (Art. 3º). El cuarto artículo, llama a modificar las cartas orgánicas de los partidos políticos “de modo de establecer en sus órganos de dirección permanente la integración de los sexos de acuerdo al porcentaje de afiliación de la circunscripción correspondiente al organismo de dirección que se elige” (Art. 4º).
- Por último, el quinto artículo requiere de los organismos electorales el control del cumplimiento de la ley, “rechazándose el registro de hojas de votación que contengan nóminas que no cumplan con las disposiciones contenidas en los artículos precedentes” (Art. 5º).
- El intercambio de ideas entre legisladores, partidos, organizaciones y movimientos de mujeres que generó el proyecto de ley, propició que algunos sectores políticos aplicaran la medida del 30% de mujeres a sus listas de candidatos en las elecciones de octubre de 2004. Pero más allá de este debate y

³³ Se entiende por acción positiva, “las medidas destinadas a conseguir la igualdad real acudiendo a fórmulas de desigualdad normativa que tratan de eliminar las consecuencias desfavorables que derivan de la existencia de diferencias de hecho”. Este concepto fue tomado del documento presentado por la socióloga Sonia Montaña en el Seminario Internacional *Paridad de Género y Participación Política*, que tuvo lugar en Santiago de Chile en octubre de 2006.

³⁴ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

de las medidas puntuales de algunos sectores políticos, sin una normativa general y sin la regularización del sistema de cuotas para todas las listas presentadas en las elecciones nacionales y departamentales, no es posible obtener resultados que mejoren sustantivamente la presencia de las mujeres en el Parlamento y en Juntas Departamentales.

- El porcentaje de mujeres en el Parlamento uruguayo, 10,8% está muy por debajo del promedio para las Américas, 18,9%, y ubica al país en el lugar 13 de la lista de 19 países latinoamericanos³⁵. En el contexto internacional Uruguay ocupa el lugar 81 de los 186 países incluidos en la clasificación mundial de mujeres en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria (UIP)³⁶.

ii) Bancada Femenina

- En el ámbito legislativo desde hace más de seis años, las mujeres parlamentarias han constituido la llamada Bancada Bicameral Femenina. Si bien esta instancia de intercambio no conforma una comisión legislativa, ha tomado forma y legitimidad como espacio de articulación e intercambio entre legisladoras de diferentes partidos políticos, que se reúnen mensualmente para formular propuestas comunes, pensar estrategias de acción respecto de intereses comunes y llevar a sus partidos, las inquietudes de las mujeres en el Parlamento.
- Según las propias legisladoras, este espacio se tornó de fundamental relevancia en la tarea legislativa y demuestra la capacidad para debatir y generar acuerdos interpartidarios, que han logrado las mujeres a lo largo de los últimos años.

Es de destacar que una de las actuales legisladoras uruguayas es la primera legisladora latinoamericana en presidir el Comité Coordinador de las Mujeres Parlamentarias de la Unión Interparlamentaria³⁷.

iii) En el ámbito de los gobiernos departamentales – Juntas Departamentales

- En la actual legislatura³⁸ departamental de Montevideo, de 31 ediles titulares siete son mujeres, representando un 22,5%, mientras que en el período de gobierno anterior (2000-2005), eran nueve las legisladoras departamentales, representando un 29% del total del Plenario.
- En cuanto a las Juntas de los departamentos del interior del país y luego de las elecciones municipales del 8 de mayo de 2005, para el período de gobierno 2005-2010, se observa que los departamentos en que se eligieron más mujeres para integrar el legislativo comunal fueron Flores y Treinta y Tres, con 10 ediles titulares en cada Junta, lo que representa un 32,2% dentro del Plenario de 31 ediles por gobierno departamental (véanse los anexos Parte II).
- Si tomamos el conjunto de las 19 Juntas Departamentales, el total de ediles es de 589, siendo 104 las mujeres que ocupan estos cargos, representando un 17,6% de participación femenina en los legislativos comunales.

³⁵ Johnson Niki, *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género*, Montevideo, CNS mujeres, 2005, pág. 94.

³⁶ <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, al 31 de agosto de 2005.

³⁷ Senadora Mónica Xavier.

³⁸ Período de gobierno 2005-2010.

- En la Reunión plenaria final del XXIII Congreso Nacional de Ediles, se aprobó que la presidencia de la Mesa Permanente para el próximo período anual esté presidida por una mujer, constituyéndose en un hecho inédito pues es la primera vez en la historia que este organismo es presidido por una persona del sexo femenino.

iv) Entes autónomos y servicios descentralizados

- El Estado uruguayo genera, administra y distribuye algunos de los servicios básicos, como el agua, la energía eléctrica y la red de telecomunicaciones. Dentro de estos servicios y empresas estatales, las principales son: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), entre otras.
- De las ocho empresas del Estado, teniendo en cuenta los cargos de presidencia y vicepresidencia, tan sólo dos organismos (Administración Nacional de Telecomunicaciones y Administración Nacional de Correos) son presididos por mujeres.

v) Bancos del Estado

- De los cinco bancos del Estado, dedicados a distintas áreas del sector financiero (seguridad social, incentivo a la vivienda, cobertura de seguros, etc.) ninguno de ellos está presidido por una mujer. En sus nóminas de presidentes y vicepresidentes son 10 los hombres que ocupan estos cargos de alta jerarquía.

vi) Organismos públicos de educación

- En organismos públicos con mecanismos de elección participativa de sus autoridades como es la Universidad de la República (UDELAR), ente autónomo y cogobernado, las mujeres si bien constituyen un importante porcentaje de la población tanto estudiantil como docente, no han ocupado hasta la fecha lugares de destaque en sus órganos de gobierno. Desde 1849 a la fecha, ninguna mujer ha sido rectora de la Universidad de República.
- El cogobierno de la UDELAR está integrado por los tres órdenes: docentes, egresados y estudiantes. Cada uno de ellos elige tres representantes para integrar el Consejo Directivo Central. Dentro de estos tres representantes por cada orden, existe una mujer por el orden docente y dos por el orden estudiantil como titulares.
- En la actual configuración del gobierno universitario, de 15 decanos que integran el Consejo Directivo Central, tan sólo tres son mujeres. Las facultades dirigidas por estas tres decanas son: Facultad de Derecho, Facultad de Enfermería y Facultad de Psicología. De entre los ocho directores de servicios universitarios, cuatro son mujeres teniendo a cargo el Hospital de Clínicas, el Instituto de Higiene, la Carrera de Ingeniería de Alimentos y la Escuela de Bibliotecología.
- El órgano de mayor jerarquía dentro de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), es el Consejo Directivo Central (CODICEN), el

mismo está integrado por cuatro miembros de distinto nivel jerárquico. Tanto presidente como vicepresidente son hombres, mientras que de los dos vocales, una es mujer. Luego existen tres consejos para cada una de las áreas educativas. Las Direcciones de Primaria y Secundaria están a cargo de mujeres, mientras que la de Educación Profesional (UTU) está a cargo de un varón.

- El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) también tiene funciones educativas si bien es un servicio autónomo y no entra en la órbita de ANEP. Este organismo público está presidido por un hombre aunque de entre sus tres cargos de dirección, uno está ocupado por una mujer.

vii) En el ámbito ejecutivo nacional y departamental

- En el Poder Ejecutivo la presencia de las mujeres fue históricamente muy baja. Nunca hubo mujer presidenta ni vicepresidenta y las veces que surgieron candidatas, fueron dentro de listas o partidos con pocas posibilidades efectivas de vencer las elecciones.

En la Agenda de las Mujeres, del 2004 la Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres), establece que el Estado uruguayo ha carecido de voluntad política para procesar cambios profundos en términos de representación política de las mujeres y que “la institucionalidad política uruguaya está retrasada en cuanto a reconocer y superar las trabas para el logro de una representación igualitaria en los cargos de decisión política. Es necesario establecer criterios de acción positiva para convertir la igualdad formal en igualdad real”. Y afirma que: “la incapacidad de integrar en el ámbito de la democracia representativa a la mitad de los ciudadanos, es una de las contradicciones más claras de la democracia”³⁹.

Otra de las organizaciones con antecedentes de reflexión y propuesta sobre las mujeres en el ámbito ejecutivo y departamental es la Unidad Temática de Derechos de las Ciudadanas del Encuentro Progresista-Frente Amplio⁴⁰.

En el período de gobierno 2000-2004, no hubo ninguna mujer designada ministra ni subsecretaria de cartera⁴¹. Este período implicó un retroceso en términos de presencia femenina en el Ejecutivo, ya que desde el retorno a la democracia en 1985, existió alternadamente al menos una ministra o subsecretaria en cada período de gobierno.

- En lo que va desde el inicio del nuevo gobierno en el año 2005, de los 13 ministerios, tres están encabezados por mujeres: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Defensa Nacional. También tres mujeres son subsecretarias de carteras ministeriales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Turismo y Deporte y Ministerio de Desarrollo Social, representando un 23% de participación femenina en los cargos ministeriales y de subsecretaría.
- Además de estos cargos de designación política y de alta responsabilidad como son las carteras ministeriales, existe otra categoría importante en el organigrama del gobierno que es la de los cargos de particular confianza,

³⁹ CNS Mujeres. Agenda. Una propuesta política de las mujeres. Montevideo, 2004.

⁴⁰ Unidad Temática de Derechos de las Ciudadanas: “Las mujeres hacemos una propuesta para construir la igualdad”, 2004.

⁴¹ No se consideran períodos muy breves de mandato o proceso de transición presidencial.

(Escala f3n Q). Dentro de esta categor3a y sum3ndose los cargos de designaci3n pol3tica antes mencionados, la participaci3n de las mujeres en el actual gobierno constituye un 21,3%⁴².

- En los Ejecutivos Departamentales no hubo nunca una mujer intendenta, si bien existieron casos de mujeres que ocuparon el cargo en forma interina por su calidad de suplentes. Tambi3n existieron dispersos casos de candidatas aunque ninguna con posibilidades reales de ocupar el cargo.

viii) En el 3mbito de la Justicia

- Dentro del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia —3rgano de mayor jerarqu3a— est3 integrada por cinco miembros, de los cuales uno asume las funciones de presidente de la misma cada a3o. Estos miembros son designados por la Asamblea General (Poder Legislativo) dentro de los noventa d3as de producida la vacancia. Vencido dicho t3rmino sin que se haya realizado la designaci3n, queda autom3ticamente designado como tal el miembro de los Tribunales de Apelaciones con mayor antigüedad en el cargo y a igualdad de antigüedad el que tenga m3s a3os en el ejercicio de la judicatura o del Ministerio P3blico o Fiscal (Art. 236 de la Constituci3n de la Rep3blica). En este momento, de los cinco miembros cuatro son varones y una es mujer. Quien preside el 3rgano actualmente es uno de los cuatro varones.

Participaci3n de organizaciones de mujeres en el Uruguay

Cabe destacar que existen en el Uruguay diversos 3mbitos de discusi3n y construcci3n de agenda pol3tica. Entre ellos se destacan:

- El movimiento sindical, a trav3s de la Comisi3n de Equidad y G3nero del PIT-CNT;
- La Conferencia Uruguaya de Entidades Cooperativas —Cudecoop— central del cooperativismo uruguayo donde en 1990 se instala la Comisi3n de G3nero;
- Las asociaciones de mujeres rurales en torno a la Asociaci3n de Mujeres Rurales (AMRU) y la Red de Mujeres Rurales;
- La Comisi3n Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadan3a, la que articula a 54 organizaciones y grupos de mujeres de todo el pa3s.

Asimismo existen cinco mecanismos gubernamentales interinstitucionales en los cuales participan organizaciones feministas y de mujeres: Comisi3n Interinstitucional para cuestiones de g3nero, Comisi3n Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva, Comisi3n Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Dom3stica.

Art3culo 8

Los Estados Partes tomar3n todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminaci3n

⁴² P3rez, Ver3nica. *No son suficientes. 2006 A un a3o de gobierno progresista*. CNS mujeres. Montevideo, 2006.

alguna, la oportunidad de representar a su Gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

- Desde la entrada en vigor de la Comisión en 1981, Uruguay ha tenido dificultades en aplicar de forma efectiva esta disposición, siendo la mujer discriminada en cuanto alcanzar oportunidades de representar al Gobierno en el exterior, principalmente en los cargos de mayor responsabilidad en la carrera del Servicio Exterior, que han sido ocupados casi exclusivamente por hombres.

Si bien a lo largo de las últimas décadas la existencia del concurso de oposición y méritos para el ingreso a la carrera diplomática ha significado una igualdad de oportunidades de acceso a los cargos de Secretarios de Tercera para mujeres y hombres, dicha igualdad no se ve reflejada posteriormente en los cargos superiores como es el de Embajador.

La actual Administración ha promovido la implementación de todas las Convenciones relativas a los derechos de la mujer a nivel nacional y en este sentido se observa un inicio positivo —aunque aún incipiente— de cambio en la tendencia marcada históricamente.

En la actualidad y considerando el cuadro que se anexa, se refieren dos hechos de relevancia:

Debido a diferentes motivos, principalmente por cuestiones sociológicas, la mujer, en busca de un espacio de valorización, se especializa en áreas que históricamente estuvieron reservadas a los hombres y encuentra su lugar en los distintos ámbitos de actuación como por ejemplo el diplomático.

Este avance de la inserción de la mujer en el campo de las relaciones internacionales se traduce en los porcentajes de ingreso de mujeres en las nuevas gobernaciones de la carrera, subrayándose que en el último concurso de oposición y méritos que se realiza anualmente para ingresar al servicio exterior ingresaron 10 mujeres y 1 hombre. A su vez el número actual de secretarios/as de Tercera es de 26 mujeres y 4 hombres.

Como se mencionara anteriormente, el ingreso por concurso de oposición y mérito es una muestra de igualdad de oportunidades a las que pueden acceder hombres y mujeres.

Sin embargo persiste el hecho que a medida que se avanza en la pirámide funcional, se infiere de la misma que las oportunidades de que una mujer sea designada en cargos de máxima responsabilidad aún resulta insuficientes. A modo de ejemplo, es dable destacar que la primer mujer Embajadora fue nombrada en el año 1984 y que actualmente en ese cargo presupuestal se registran 21 Embajadores y 1 sola Embajadora.

La actual administración tiene presente y busca aplicar una representación de género en todas sus dependencias y equipos de trabajo. Así, la Subsecretaria, una Dirección General y varias Direcciones se encuentran a cargo de funcionaras mujeres, si bien no resulta un número suficiente.

Esta cuestión exige una mayor reflexión y la toma de medidas concretas por parte de la Administración relacionadas al funcionamiento cotidiano de la carrera, más aun teniendo en cuenta, que de acuerdo a las estadísticas, a mediano plazo los

cargos intermedios y superiores de la carrera tendrán mayor porcentaje de funcionarias mujeres.

La promoción y protección de los derechos humanos es uno de los pilares de la política exterior de la República y en ese marco, la promoción y protección de los derechos de las mujeres son una prioridad en la agenda de la Cancillería.

- En cuanto a las seis misiones diplomáticas en Organismos Internacionales que figuran con Delegado o Representante Permanente, cinco están encabezados por hombres (UNESCO, FAO, Naciones Unidas en Ginebra, Naciones Unidas en Nueva York, ALADI) y la restante por una mujer (OEA).

El Uruguay lleva a cabo una activa participación en todos los foros multilaterales que tratan temas relacionados a todo tipo de discriminación contra las mujeres, así como temas conexos como: pobreza, educación, salud sexual y reproductiva, derecho de las niñas migrantes, trata de personas, entre muchos otros.

El Uruguay ha defendido y defiende que todos los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, así como toda iniciativa que se elabore en el ámbito de las Naciones Unidas cuenten con una fuerte perspectiva de género.

Así, en el actual proceso de construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, Uruguay, frente a un grupo de más de 50 países, ha luchado porque el tema de los derechos de las mujeres cuenten con un tratamiento adecuado en la agencia sustantiva del nuevo órgano. Uruguay ve en ello una posibilidad de lograr un avance cualitativo y tangible en la lucha contra la discriminación hacia las mujeres.

Asimismo, se destaca que en el año 2006 el Uruguay apoyó la iniciativa presentada por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el sentido de trasladar la Secretaría de CEDAW a Ginebra como forma de centralizar en la ACNUDH todos los órganos de tratados.

El Instituto Nacional de las Mujeres, mecanismo nacional para la equidad de género, representa al estado uruguayo en los siguientes ámbitos regionales e internacionales: Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA-CIM), Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y Mesa directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Naciones Unidas). Es de destacar que la actual directora del Instituto Nacional de las Mujeres fue elegida por unanimidad de los integrantes para formar parte de la Mesa Directiva de la CIM (El Salvador, diciembre 2006).

Artículo 9

1. **Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con el extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.**
2. **Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.**

En el caso de Uruguay, los asuntos de ciudadanía no hacen distinción entre varones y mujeres ya que quien nace en territorio uruguayo, o es hijo de padre o madre uruguaya tiene derecho a la ciudadanía. En el caso de los ciudadanos y ciudadanas uruguayos el hecho del matrimonio con extranjeros/as o la tenencia de otra ciudadanía, no implica en ningún caso la pérdida de la anterior.

Parte III

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) **Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza en todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica y profesional, incluida la educación técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;**

b) **Acceso a los mismos programas de estudios y los mismos exámenes, personal docente del mismo nivel profesionales y locales y equipos escolares de la misma calidad;**

c) **La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculinos y femeninos en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estudio de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;**

d) **Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;**

e) **Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación complementaria, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimiento existente entre el hombre y la mujer;**

f) **La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;**

g) **Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;**

h) **Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y bienestar de la familia.**

De acuerdo con la publicación del Instituto Nacional de Estadísticas y el Instituto Nacional de las Mujeres (“Uruguay: indicadores de género 2001-2004”) se puede afirmar que:

1. El **escaso o nulo nivel de instrucción** en la población de 15 y más años no muestra importantes brechas en relación al sexo. La mayor brecha se dio en el

año 2001, encontrando en esta situación al 7,8% de mujeres y al 8,5% de hombres (considerando país urbano).

2. Es interesante ver que, en el período relevado, el porcentaje de población entre 14 y 15 años de edad que **completó 6 años** de estudio, siempre es mayor para las mujeres. En el año 2001 los datos arrojan 93,2% de hombres y el 94,2% de mujeres, para el año 2004 el porcentaje es 92,4% y 95,8% respectivamente (considerando país urbano).

3. El porcentaje de población de 20 y 21 años que **completó 12 años** de estudio también muestra una brecha siempre a favor de la mujer. En el año 2001 el 28,1% de los hombres frente al 39,8% de las mujeres, en el año 2004 la brecha se mantiene en 32,4% y 42,7% respectivamente (considerando país urbano).

4. La **asistencia escolar por tramos de edad según sexo** comienza a mostrar brechas a partir de los mayores de 15 años. En el año 2004 el 77,7% de los hombres de 15 a 17 años tiene asistencia escolar frente al 84,6% de las mujeres y para el tramo de edad entre 18 y 25 años los porcentajes respectivos son 36,8% y 44,6% (considerando país urbano).

5. El porcentaje de población que asiste a la **educación de nivel terciario** para el año 2001, fue el 10,29% de los hombres frente al 15,41% de las mujeres, en el año 2004 las cifras fueron el 11,04% de hombres frente al 17,98% de mujeres (considerando país urbano).

6. El porcentaje de mujeres con **13 y más años de educación** en el año 2001 es el 17,9%, en el año 2002 el 18,1% y en el año 2004 el 20,5%. El porcentaje de hombres en la misma situación es en el año 2001, 15,6%, en el año 2002, 15,9% y en el año 2004, 17,4% (considerando país urbano).

- **De acuerdo al Ministerio de Educación y Cultura, en educación inicial pública, para el año 2004 se matricularon 43.060 varones y 43.552 niñas en todo el país. En educación inicial privada se matricularon 10.428 varones y 10.175 niñas para el mismo año⁴³.**
- **En educación secundaria, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no cuenta con información sobre alumnos matriculados desagregada por sexo.**
- **En educación universitaria, se encuentra la brecha mayor por sexo, siendo para el año 2004 la matrícula femenina casi el doble que la masculina, 11.490 mujeres ingresan a la Universidad de la República (UDELAR) mientras que lo hacen 6.245 hombres. Las únicas carreras que cuentan con mayores ingresos de hombres que de mujeres son: Facultad de Agronomía, Facultad de Ingeniería, y levemente mayor es el ingreso de hombres en Facultad de Ciencias de la Comunicación⁴⁴. Los ingresos a la UDELAR en las dependencias del interior del país reflejan similar comportamiento⁴⁵.**
- **En la educación privada universitaria, en las dos universidades (Universidad ORT, Universidad Católica del Uruguay) que cuentan con mayor población estudiantil, las diferencias en el número de ingresos,**

⁴³ Cuadro A-1 en el anexo, artículo 10.

⁴⁴ Cuadro A-3 en el anexo, artículo 10.

⁴⁵ Cuadro A-4 en el anexo, artículo 10.

matrícula y egresos disminuye: los hombres siguen siendo mayoría en las carreras como Ingeniería, Ciencias Empresariales y Ciencias Económicas, mientras que las mujeres son mayoría en las de Ciencias Sociales y de la Salud (cuadro A-6 en los anexos).

Docentes

- **El MEC no cuenta con datos desagregados por sexo sobre los docentes en la UDELAR. En las Universidades privadas, los docentes hombres son más del doble que las docentes mujeres en las dos universidades consideradas en este relevamiento, incluso en aquellas disciplinas donde la mayoría de egresadas son de sexo femenino.**

Educación sexual en la enseñanza pública

- La educación sexual en la enseñanza pública es una de las materias pendientes que tiene el país desde la recuperación de la democracia en el año 1985.
- En el año 1999 y bajo una nueva administración de gobierno, el Ministerio de Salud Pública y en particular el Programa Nacional de SIDA junto a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) conciertan la elaboración de un libro destinado a adolescentes que cursan 3er. año del Ciclo Básico. El libro ¡Escucha, Aprende, Vive! fue editado en el año 2000 y su distribución en los centros educativos generó la confrontación pública desde algunos actores sociales, religiosos y políticos que se oponían a la incorporación de la educación sexual en la enseñanza oficial, lo cual tuvo como resultado la no distribución en los centros educativos de los 40.000 ejemplares editados, tal como estaba inicialmente previsto.
- En el año 2002, surgieron iniciativas para pensar nuevamente un Plan Nacional de Educación Sexual. Esta vez la convocatoria fue realizada por el Instituto Nacional del Menor (INAME) hoy Instituto Nacional de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay (INAU). Para ello, se instaló, en el año 2002, la Comisión Interinstitucional para el análisis de la Educación Sexual en el Uruguay, integrada por la ANEP-CODICEN, el Consejo de Educación Primaria, el Consejo de Educación Secundaria, el Consejo de Educación Técnico Profesional, el Instituto Nacional del Menor, el Instituto Nacional de la Juventud, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública. Esta Comisión elaboró un documento de consenso que fue escasamente difundido y debatido con otros actores. Las sugerencias emanadas del documento no fueron implementadas.
- A partir del 2005, con la asunción del nuevo gobierno nacional se inició un nuevo proceso para la incorporación de la educación sexual en la enseñanza oficial, en el marco de la reforma educativa, impulsada por las nuevas autoridades.
- Mediante la Resolución No. 4, Acta 35, del 14 de diciembre de 2005, el CODICEN creó la Comisión de Educación Sexual, la cual fue formalizada el 17 de marzo de 2006. La Comisión está integrada por representantes de los Consejos de Educación Primaria, Secundaria, Técnico Profesional de los Institutos de Formación y Perfeccionamiento Docente, la Dirección de

Educación para la Salud del Consejo Directivo Central y la Dirección General de Salud del MSP (autoridades de la Educación y de la Salud).

- La Comisión tiene como mandato “la elaboración de un proyecto programático que apunte a la incorporación de la educación sexual en el proceso educativo integral de las y los alumnos, basado en un enfoque de desarrollo, salud y derechos que potencie la construcción de ciudadanía en el ámbito democrático, laico, plural que la Constitución del país ha definido”⁴⁶.
- En el marco del proceso de debate ciudadano sobre la reforma educativa, la inclusión de la educación sexual fue una de las propuestas emergentes tanto desde las asambleas territoriales como desde los aportes enviados por distintas organizaciones públicas y no gubernamentales.
- Estas propuestas fueron recogidas en los documentos que formaron parte de las discusiones y deliberaciones del Congreso Nacional de la Educación. Ellos son el Informe al Congreso Nacional de la Educación. Parte I. Aportes de las Asambleas territoriales, CODE (Comisión Organizadora del Debate Educativo), noviembre de 2006, y el Informe al Congreso Nacional de la Educación. Parte II. Aportes documentales, CODE (Comisión Organizadora del Debate Educativo).
- El documento elaborado por la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura: Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo, difundido en diciembre de 2005, también incorporó referencias sobre la inclusión de la educación sexual⁴⁷.

En suma, el Uruguay cuenta nuevamente con un programa de educación sexual que está previsto se implemente a partir de 2007 en todos los niveles de la educación.

Educación física

En el ámbito educativo público estatal las niñas y adolescentes tienen iguales oportunidades de acceso a la educación física, ya que ésta constituye una actividad curricular tanto en la enseñanza primaria como secundaria. A partir del año 2006 se decretó la obligatoriedad de la educación física en la enseñanza primaria.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

- a) **El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;**

⁴⁶ Presentación en Power Point realizada por la Dra. Stella Cerruti, coordinadora de la Comisión en la *Mesa de Diálogo sobre Políticas de Educación. Discusión desde una perspectiva de género, generaciones y derechos*. Organizada por la Red Género y Familia y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Agosto de 2006.

⁴⁷ Los documentos están disponibles en formato PDF en el sitio web oficial sobre el Debate Educativo Nacional: www.debateducativo.edu.uy.

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección de cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;

e) El derecho a la igualdad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con las familias con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ellas.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

El siguiente artículo de la constitución de la República Oriental del Uruguay expresa la igualdad ante la ley de todas las personas y reconoce el derecho al trabajo como un derecho inalienable.

Artículo 7 “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos si no conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general”.

– Las disposiciones más importantes de la Constitución uruguaya referentes al trabajo aplicables a todos los trabajadores y trabajadoras son: el derecho a

elegir libremente el empleo (Art. 36), la justa remuneración, la limitación de la jornada laboral, el descanso semanal, la independencia de la conciencia moral y cívica, la higiene física y moral (Art. 54), la organización de sindicatos gremiales y el derecho de huelga (Art. 57).

- El inciso segundo del mismo artículo 54 dispone que “el trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado”, disposición que en lo relativo a las mujeres —si bien no podría interpretarse en contradicción con el artículo 8 de la Constitución— se ha entendido que podría considerarse modificada por normas internacionales de igualdad ratificadas por Uruguay⁴⁸.
- El artículo 1° de la Ley 16.045 “prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral”⁴⁹. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) a través de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) tiene a su cargo el control de cumplimiento de las normas vigentes, nacionales o internacionales relativas a la condición de la mujer y la no discriminación, a partir de la sanción de la ley nacional de prohibición de todo tipo de discriminación en el empleo. Tiene también a su cargo el procesamiento de todas las denuncias de acoso sexual.

i) Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo

- La Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo se constituyó en 1997 y se reformuló en 1999, estando conformada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la central de trabajadores (PIT-CNT) y las cámaras empresariales.
- Los objetivos principales son:
 - Contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo.
 - Promover desde el sector gubernamental y conjuntamente con los actores sociales una política activa de igualdad de oportunidades en el empleo.
 - Incidir en la implementación de acciones que permitan incorporar una visión de género en los tres programas sustantivos del MTSS.
 - Impulsar y apoyar iniciativas que en materia de igualdad de oportunidades decidan adoptar los actores sociales involucrados
 - Generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas existentes de sectores gubernamentales y no gubernamentales en materia de igualdad.
 - Brindar asesoramiento técnico a iniciativas que a nivel parlamentario se presenten en la materia.
 - Implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre la legislación laboral.

⁴⁸ Márquez, M.: *Uruguay, negociación colectiva y equidad de género*. En América Latina; Negociación Colectiva y Equidad de Género, capítulo VII. OIT (2005).

⁴⁹ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

Las principales líneas de acción de la Comisión, desarrolladas desde su creación se han orientado a:

- Sensibilización e información sobre la trascendencia de aplicar una visión de género en las políticas nacionales vinculadas al trabajo.
 - Asesoramiento en materia de género al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como a otras Instituciones cuando lo requieren.
 - Apoyo y asesoramiento a las trabajadoras en caso de presentar denuncias por discriminación en el empleo.
 - Vinculación e intercambio de experiencias con otros ámbitos gubernamentales y no gubernamentales que abordan la temática de género.
 - Fortalecimiento del compromiso institucional de los órganos que integran la propia Comisión Tripartita.
 - Promoción a la realización de estudios y a la profundización de conocimientos sobre la realidad nacional en torno a la inserción de la mujer en el mercado de trabajo.
 - Mantenimiento de vínculos con organizaciones nacionales e internacionales especializadas en la promoción de la igualdad, impulsando la aplicación de proyectos con enfoque de género.
 - Impulso en el diseño e implementación del PROIMUJER “Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo y la Formación Profesional”. Dicho programa de capacitación, financiado por la Junta Nacional de Empleo, constituyó la primera experiencia nacional dirigida a facilitar la inserción laboral de las mujeres.
 - Generación de estrategias de coordinación con las Intendencias Municipales a fin de promover la transversalización del enfoque de género en las políticas de empleo locales, así como para promover la instalación de Comisiones Tripartitas en otros Departamentos.
 - Incidencia en los temas de integración regional promoviendo la inclusión de cláusulas y compromisos específicos sobre no discriminación e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los diversos órganos sociolaborales del MERCOSUR.
 - Elaboración, discusión y adopción de un Plan Nacional de Igualdad en el Empleo, habiéndose redactado, con el apoyo de la cooperación española y de la OIT, el primer borrador del Plan Nacional cuyo texto se somete a consideración de toda la sociedad.
- La propuesta de adoptar un Plan Nacional de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo (2004) se enmarca en la necesidad de dar cumplimiento efectivo a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, y constituye un aporte que pone al servicio de toda la sociedad la Comisión Tripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo.
- El documento propuesto no es un plan definitivo ni aprobado para su aplicación por las autoridades competentes, pero tiene la riqueza de emanar de un órgano tripartito que se caracteriza por constituir un espacio privilegiado de diálogo social. Actualmente el mismo se ha incorporado como línea estratégica

al Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011, impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES.

- En el marco del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, en los años 2005 y 2006, la Comisión ha desarrollado su actuación en diferentes niveles:

Regional

- Organización del Seminario Tripartito Regional “Negociación y Diálogo Social: herramientas fundamentales para la promoción de la igualdad” auspiciado por la OIT y con la participación de las Comisiones Tripartitas de Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay. País invitado: Ecuador, 23 de mayo de 2005.
- Participación en el Curso “Negociación colectiva con perspectiva de género” a cargo de especialistas de la OIT, contando con la asistencia de las comisiones tripartitas antes mencionadas y técnicos nacionales del MTSS que actúan en el ámbito de Consejo de Salarios, 24 al 27 de mayo de 2005.
- Participación en el Encuentro Regional “Por la Igualdad contra la Discriminación”, organizado por la Comisión Tripartita de Argentina, con el objetivo de promover acciones conjuntas en el ámbito del MERCOSUR, 18 y 19 de agosto de 2005.
- La Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo y el Instituto Nacional de las Mujeres, organizaron el Seminario Internacional sobre Acoso Sexual: “Desafío y compromisos en el marco del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos” el 20 de julio de 2006, con el patrocinio de OIT.

Nacional

- Elaboración de un proyecto de ley sobre trabajo doméstico, presentado ante el Poder Ejecutivo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el 8 de marzo de 2006, aprobado y promulgado el 27 de noviembre de 2006 (Ley 18.065).
- Establecimiento de procedimientos de atención de denuncias de acoso sexual y moral, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de las mismas, desde julio de 2006.
- Redacción de un proyecto de ley de acoso sexual con apoyo de una consultaría de la OIT en instancia de negociación de los sectores.
- En el marco de la institucionalización de género en el Estado, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) se ha propuesto incluir la perspectiva de género como instrumento de mejora de la gestión pública. A dichos efectos, en el mes de septiembre de 2005 se realizaron cuatro talleres de capacitación para la totalidad del funcionariado de la Unidad Ejecutora DINAE. Asimismo desde la DINAE se comenzó la transversalización del enfoque de género en los funcionarios afectados a los Servicios Públicos de Empleo de reciente creación (2006).
- Participación en la Red de Género y Trabajo (2006).
- La Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo y la Junta Nacional de Empleo, organizaron un Taller de

fortalecimiento sobre Diálogo Social, Género y Trabajo Decente, el día 21 de julio de 2006.

- En el marco de la creación de comisiones tripartitas de igualdad a nivel departamental, se realizó el Seminario Tripartito Departamental “Construyendo igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo” en el departamento de Cerro Largo. Instancia preparatoria a la conformación de la comisión departamental, con apoyo de la Junta Departamental y la Intendencia Municipal de Cerro Largo.
- Asimismo se realizaron actividades de intercambio sobre la situación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, a nivel departamental (Paysandú, Maldonado y Colonia).

ii) Acciones desarrolladas por la Dirección Nacional de Empleo y la Junta Nacional de Empleo

- Articulación de programas descentralizados PROIMUJER (dirigido a mujeres) y PROJOVEN (dirigido a jóvenes de ambos sexos). Actividad de capacitación a las entidades que licitan en el sistema DINA-E-Junta Nacional de Empleo (JUNAE⁵⁰) a fin de integrar en sus programas de formación profesional la transversalización de género como dimensión permanente.
- Articulación de programas PROIMUJER y Programa de Capacitación Laboral Rural —realización de taller sobre “Condiciones de Equidad para la mujer rural”, con el objetivo de definir líneas de actuación.
- Convenio celebrado entre el MTSS - JUNAE y la empresa BOTNIA, y otros organismos y entes públicos, con el objeto de elaborar un plan de formación profesional y apoyo a la creación de puestos de empleo a partir de la construcción de la planta de celulosa en el departamento de Río Negro. Se incluye en las obligaciones de la empresa “... *realizar los máximos esfuerzos a fin de incorporar mujeres al emprendimiento, incluso en actividades no tradicionales en la medida que ello sea compatible con las tareas a realizar ...*”. Convenio firmado el 25 de octubre de 2005. Más allá de esta resolución es importante destacar que en la práctica se han planteado dificultades para incorporar a las mujeres en esta área no tradicional de trabajo no solo a la hora de las contrataciones por parte de la empresa BOTNIA sino previamente en los cursos de capacitación⁵¹.
- Convenio celebrado entre el MTSS – JUNAE, la Intendencia de Paysandú y la empresa EUFORES S.A. (filial de ENCE), con el objeto de realizar acciones conjuntas para la capacitación y apoyo a la creación de puestos de trabajo en el emprendimiento forestal, comenzando con un curso de maquinista forestal. Se incluye en los compromisos de la empresa “... *realizar los máximos esfuerzos a fin de incorporar mujeres al emprendimiento, incluso en actividades no tradicionales ...*”. Convenio firmado el 6 de febrero de 2006.

⁵⁰ La Junta Nacional de Empleo (JUNAE) es un organismo de constitución tripartita que funciona en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Está integrada por una delegación de las Cámaras Empresariales y una Delegación del PIT CNT (central sindical de trabajadores) bajo la presidencia del Director Nacional de Empleo.

⁵¹ El Instituto Nacional de las Mujeres recibió durante el 2006 denuncias de discriminación por parte de las mujeres que estaban siendo capacitadas en los cursos de soldadura.

- Convenio celebrado entre el MTSS - JUNAE y la Intendencia de Canelones para la ejecución de actividades de formación para el empleo a través del Programa PROIMUJER de la JUNAE, atendiendo a las características productivas, sociales y culturales de cada localidad o región del Departamento. Convenio firmado en marzo de 2006.
- Existe actualmente un protocolo en funcionamiento en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación con los procedimientos de atención de denuncias de acoso sexual y moral, así como mecanismos de seguimiento y evaluación de las mismas. De acuerdo a miembros consultados de la Comisión, es insuficiente el personal capacitado en el Ministerio para dar trámite a las denuncias.
- Se crean instancias de capacitación al interior del sector gubernamental, empresarial y sindical.

iii) Situación de la mujer en el mercado de trabajo

- La situación de discriminación de la mujer en el mercado de trabajo se refleja en el trabajo de Indicadores de Género 2001-2004, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU/MIDES). Teniendo en cuenta que estos son datos del país urbano, todos y cada uno de los indicadores muestran una diferencia entre la situación del hombre y la mujer que perjudica a esta última. Entre los más importantes se pueden referir:
 - A. La **tasa de actividad** de la mujer se ha mantenido durante los cuatro años del estudio aproximadamente 21 puntos porcentuales por debajo de la del hombre. Esta diferencia se hace mayor especialmente a partir de las personas mayores a 45 años.
 - B. La **tasa de empleo** de la mujer para el año 2004 se encuentra en el 40,6% mientras que para el hombre representa el 60,9%, nuevamente esta diferencia aumenta en los tramos de edad mayores a 45 años. Esta brecha se ha mantenido constante en los últimos cuatro años.
 - C. La brecha en la **tasa de empleo** entre hombres y mujeres va disminuyendo conforme aumentan los **años de instrucción**, con mas de 13 años de instrucción la diferencia porcentual de la misma es de 12% aproximadamente para el año 2004, encontrándose la mayor brecha entre los hombres y mujeres entre 4 a 6 años de instrucción, con 30 puntos de diferencia.
 - D. El desempleo también muestra la discriminación hacia la mujer en el mercado de trabajo, en el año 2004 la **tasa de desempleo** femenina es del 16,5% mientras la masculina es del 10,2%. Esta diferencia disminuye considerablemente con la edad, siendo la mayor diferencia entre los hombres y mujeres entre 14 a 24 años y con los años de instrucción.
 - E. Respecto a la **distribución por clase de actividad**, mientras que los hombres tienen una distribución más uniforme entre las diferentes clases de actividades, las mujeres ocupadas se concentran en un 55,6% en servicios sociales, comunales y personales.

- F. Considerando el **tipo de ocupación**, las mujeres superan el 50% de los ocupados en Profesionales y Técnicos y en Empleados de Oficina, mientras que no alcanzan el 40% entre el Personal directivo y los Vendedores y Trabajadores Manuales.
- G. Al considerar la **categoría ocupacional**, encontramos que mientras que las mujeres son menos de la cuarta parte de los Patrones y miembros de cooperativa, representan las tres cuartas partes de los Trabajadores no remunerados.
- H. Respecto al año 2001, los no registrados en la Seguridad Social han aumentado, tanto en hombres como en mujeres. Siendo en el año 2001 las mujeres el 36,8% y los hombres el 35,4%. Hoy los hombres representan el 40,1% y las mujeres el 41,5%. El subempleo ha mantenido en estos años la brecha de género, encontrando que en la mujer es aproximadamente siete puntos por encima del subempleo masculino.
- Complementando la información con los datos de la Encuesta de Hogares del año 2005, se encuentra que:
- a) La **tasa de actividad de la población urbana**, para los hombres en el total del país ascendía a 69,3% mientras que para las mujeres la misma ascendía a 49,5%. La brecha es menor en Montevideo donde la tasa de actividad masculina asciende a 69,2% y la femenina a 51% mientras que en el interior urbano son 69,4% y 47,8% respectivamente. La tendencia a aumentar la brecha en las personas de más de 40 años se mantiene en este año.
- b) La **tasa de empleo** femenina en el año 2005 ascendió a 41,9% en el total del país mientras que la masculina ascendió al 62,7%. La brecha es menor también en este caso para Montevideo, donde la tasa femenina es de 43,8% y la masculina es de 62,5%, mientras que para el interior urbano, las tasas respectivas en el año 2005 fueron 39,8% y 62,9%.
- c) La **tasa de desempleo** para mujeres en el año 2005 fue de 15,3% y para hombres ascendió a 9,5%. Se observa en la tabla a continuación que por nivel de instrucción, las mayores brechas entre las tasas de desempleo femenina y masculina ocurren para niveles de instrucción primaria y secundaria con una diferencia de 8 puntos porcentuales. La menor diferencia ocurre en el nivel de instrucción superior con una brecha de tasa de desempleo de 2 puntos porcentuales.
- A estos datos se agregan los provenientes de la Encuesta de Hogares Ampliada a julio de 2006, cuyas conclusiones en términos de brechas de género no difieren:
1. **Para el total del país**, la **tasa de actividad** del hombre asciende a 72% y la de la mujer a 50,2%, la **tasa de empleo** es 66,1% para el hombre y 43,3% para la mujer, la **tasa de desempleo** es 8,1% para los hombres y 13,5% para las mujeres.
 2. Para el **interior del país** se observa una mayor inequidad de género, ampliando la brecha existente. La tasa de actividad del hombre asciende a 72,7% y la de la mujer a 48,4%, la tasa de empleo es 66,5% para el hombre y 41,4% para la mujer, la tasa de desempleo es 8,5% para los hombres y 14,6% para las mujeres.

3. En el caso de las **localidades pequeñas y zonas rurales**, que retomaremos en el apartado de las mujeres rurales, se observan las siguientes brechas de actividad, empleo y desempleo entre hombres y mujeres: la tasa de actividad del hombre asciende a 76,6% y la de la mujer a 53,6%, la tasa de empleo es 72,7% para el hombre y 39,4% para la mujer, la tasa de desempleo es 5,0% para los hombres y 9,6% para las mujeres.

4. Si relacionamos la **tasa de desempleo específica por edades y sexo**, para el total del país, encontramos que las mujeres menores de 25 años tienen un nivel de desempleo en julio 2006 de 34,7% y los hombres 24,4% más de 10 puntos porcentuales de diferencia, en el caso de mujeres de más de 25 años a la misma fecha el desempleo asciende a 10% y los hombres a 4,6%.

- En cuanto a los **ingresos**, la relación entre la **remuneración media** de mujeres y hombres por clase de actividad total es de 71,7% en 2004, presentando en servicios sociales, comunales y personales, la mayor diferencia (63,8%). Considerando el tipo de ocupación, aumenta la diferencia en la relación entre remuneración media entre mujeres y hombres, alcanzando un 68,7% para el mismo año. La brecha es aún más importante en el personal directivo, donde se observa un porcentaje del 48,4%. Si se consideran los años de instrucción, la relación de la remuneración entre personas con 13 años y más de instrucción, la brecha alcanza un 55,4%.
- Según datos de la Encuesta Continua de Hogares para el año 2005, durante ese año el ingreso mensual promedio para el total del país por ocupación principal de las mujeres (pesos uruguayos 6.438) era el 70% del ingreso mensual promedio del hombre (pesos uruguayos 9.074). Esta diferencia se hace mayor para la franja de edad entre 40 y 59 años, donde la mujer percibe aproximadamente el 65% del salario promedio mensual del hombre por tipo de ocupación.
- Si se compara la relación del ingreso mensual promedio recibido por la ocupación principal en pesos uruguayos según sexo y tipo de ocupación por área para el año 2005, se observa que la mayor diferencia ocurre en el personal directivo, donde las mujeres perciben el 52% del salario del hombre. La menor diferencia ocurre en los trabajadores agropecuarios y pesqueros.
- Si se considera para el mismo año el ingreso mensual promedio percibido por ocupación principal en pesos uruguayos, por área según sexo y categoría de ocupación, estableciendo la relación porcentual entre lo percibido por la mujer y el hombre, datos para el total del país se observa la siguiente escala de relaciones:
 - En el empleo público es donde existe menor brecha entre el ingreso percibido por el hombre y la mujer. La mayor brecha se encuentra en la categoría patrón y en la categoría empleo privado.
 - Si se analiza la brecha de ingresos entre hombres y mujeres, según nivel de instrucción, para el total del país, con los datos de Encuesta de Hogares (2005), se encuentra que la misma disminuye al 87% entre el ingreso

promedio del hombre y la mujer para magisterio y profesorado. Es muy importante la diferencia entre los ingresos para universitarios, donde la mujer percibe el 60% del ingreso del hombre.

- Pese a los niveles educativos alcanzados por la fuerza de trabajo femenina y la alta tasa de participación, estos indicadores no se reflejan en oportunidades de empleo y en salarios, en particular en el sector privado. En este sentido, no se detectan medidas tendientes a superar la segregación ocupacional, a través del combate a los estereotipos sobre los roles en la familia y en la sociedad que inciden sobre la situación del empleo femenino.

iv) Programas de capacitación para el empleo, destinados a mujeres o que incorporen acciones destinadas a mujeres o a la equidad de género

- Dentro del MTSS, la Dirección Nacional de Empleo (DINAE), actúa en forma coordinada con la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), órgano tripartito y paritario con funciones, principalmente, de asesoramiento sobre la política y sus programas, diseño de programas o proyectos de capacitación de mano de obra, de estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral proponiendo medidas correspondientes, y de administración del Fondo de Reversión Laboral (FRL), o sea la casi totalidad de los recursos económicos que el Estado dispone para financiar sus proyectos y programas.

a) Programa PROIMUJER (Convenio DINAE-JUNAE-CINTERFOR-OIT)

- En el año 2001 se logró el financiamiento por parte de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) para la implementación de un programa piloto que se estableció con el apoyo de Cinterfor-OIT.
- El objetivo general del programa fue promover una política activa de empleo en el aspecto formativo, tendiente a incrementar la calidad de la oferta de trabajo de las mujeres, teniendo en cuenta las nuevas competencias requeridas en el mercado de trabajo.
- Los objetivos específicos planteados para las mujeres participantes del programa fueron:
 - Desarrollar capacidades y destrezas que les permitan enfrentar las situaciones que se plantean en el ámbito laboral.
 - Promover una actitud activa de aprendizaje, que permita la apropiación de su responsabilidad en el proceso formativo y su continuación a lo largo de la vida dada la rápida obsolescencia de los conocimientos y la adaptación al cambio permanente, generando alternativas posibles de inserción laboral.
 - Aumentar su empleabilidad y tender a definir un proyecto formativo-laboral. Se entiende por proyecto laboral u ocupacional, el conjunto de acciones coordinadas e integradas que una persona define, planifica, ejecuta, revisa y re-planifica con vistas a lograr una inserción laboral. Involucra un objetivo, un autodiagnóstico como punto de partida y el trazado de un camino a seguir o proceso. En este acompañamiento se

desarrollarán acciones formativas en género y en competencias transversales.

- Promover el proceso de formación profesional acorde con sus características, nivel de habilidades potenciales y de acuerdo a la demanda del mercado de trabajo
 - Lograr la inserción laboral del 30% de las mujeres participantes y mejore la empleabilidad del 50% de dicha población.
 - Transferir metodología y experiencia pertinente a la DINAE para incorporar a una política de empleo y formación.
 - Generar insumos y extraer aprendizajes para incorporar una perspectiva de género, en las políticas activas de empleo que desarrolla el sistema DINAE-JUNAE en el país y fortalezca técnicamente a las Entidades de Capacitación Profesional.
- Se trató de un programa de carácter demostrativo que asumió como estrategia la creación de un espacio interinstitucional donde participaron Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM), Entidades de Capacitación (ECA), Intendencias y actores locales, con la dirección, coordinación y seguimiento de la DINAE. En esta modalidad de gestión pública-privada, el Estado delegó competencias pero mantuvo su responsabilidad ante la calidad y cobertura de los servicios.
- **En este marco se articularon las distintas actividades o líneas de acción con el objetivo de mejorar la empleabilidad femenina: identificación de perfiles ocupacionales demandados en el mercado, selección de las participantes, orientación laboral, construcción del proyecto laboral personal, desarrollo de cursos, apoyo en la búsqueda de empleo y en el inicio o desarrollo de micro-emprendimientos.**
- El programa se ejecutó en cuatro departamentos: Montevideo, Rocha, Cerro Largo y Rfo Negro, abarcando una población total de 520 participantes.
- En el año 2003, se estableció el programa permanente con las siguientes estrategias de acción:
- Abordar el problema del acceso al empleo con énfasis en la formación para la empleabilidad incorporando la perspectiva de género y equidad.
 - Profundizar y ampliar el fortalecimiento y consolidación de la oferta formativa local con incorporación del enfoque de género y equidad.
 - Fortalecer la participación de los actores locales en los proyectos locales de formación y empleo para mejorar y enriquecer desde la perspectiva de la equidad social, los enfoques, metodologías y prácticas de formación para el trabajo, tanto en los ámbitos centrales como locales.
 - Continuar avanzando en el diseño e implementación de estrategias y actividades para la incorporación de la perspectiva de género en los Programas de Formación Profesional de la Junta Nacional de Empleo, así como en otros programas vinculados a la formación y el empleo.

El Programa tuvo la siguiente cobertura:

Año 2003: 285 participantes

Año 2004: 927 participantes

Año 2005: 949 participantes

Año 2006: 475 participantes, al 31 de julio.

b) Programa PROJOVEN (Convenio DINA-E-JUNAE-INJU)

- Es un programa de capacitación e inserción laboral destinado a varones y mujeres jóvenes que incorpora en forma transversal la perspectiva de género e implementa acciones orientadas a aumentar la equidad social y de género.
- El objetivo general del programa es contribuir a que los jóvenes de sectores sociales desfavorecidos puedan mejorar su empleabilidad y lograr su inserción laboral en el mercado de trabajo formal, y/o su reinserción en el sistema educativo. Ello se enmarca en el objetivo de contribuir a la equidad social y al ejercicio de la ciudadanía para varones y mujeres jóvenes.
- Este objetivo se persigue a través de la implementación de cursos de capacitación que promueven el desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes requeridas en el mercado laboral formal y una calificación básica en un área que permita obtener un empleo en un sector que presente posibilidades de inserción laboral. Se enfatizan las competencias transversales que contribuyen globalmente a la empleabilidad y el ejercicio de la ciudadanía. En ellas se incluye a las competencias básicas, interpersonales, tecnológicas e informáticas.
- Los cursos se centran en la formación basada en competencias, incorporando la perspectiva de género. Se pretende de esta forma que el proceso esté centrado en la persona, sus características y posibilidades, contemplando las diferencias que se generan a partir de la situación social y vital de cada participante. Ello implica visualizar y tomar en cuenta los obstáculos y limitantes que frenan o estimulan la inserción y el desarrollo profesional y personal de mujeres y varones.
- La propuesta técnico-pedagógica deberá orientarse a la creación de un espacio de formación que integre los distintos módulos, estimule el aprendizaje y promueva actitudes pro-activas en los y las jóvenes, tanto hacia la obtención de un empleo formal como al retorno al sistema educativo.
- La capacitación debe cumplir el requisito de la doble pertinencia: ser pertinente tanto para el mercado laboral real como para el o la joven. Esto implica ubicarla en el punto de intersección entre aquella formación efectivamente demandada en el mercado laboral con la formación que mejor contribuya y motive a varones y mujeres jóvenes a desarrollar su potencial.
- En este sentido, se procura no reproducir los sesgos de género preexistentes en el mercado laboral, y se acompaña esta opción con un trabajo de sensibilización dirigido a los potenciales empleadores, apuntando a que visualicen el desempeño real de la persona independientemente de los eventuales prejuicios existentes en torno a su género, etnia u orientación sexual.

- En cuanto a los/las jóvenes, se procura que incorporen la mirada de género en forma crítica para visualizar los obstáculos que pueden influir en su inserción y permanencia en el mercado de trabajo, brindando herramientas para que trabajen sobre ellos a nivel personal y familiar.
- La población objetivo del programa está constituida por jóvenes de escasos recursos, entre 18 y 24 años (en casos excepcionales, hasta 29 años), priorizando a jefes o jefas de familia o con menores a su cargo. Se busca una participación equitativa por sexo y de jóvenes de la capital y del interior del país.
- El programa tiene una cobertura nacional, buscándose un equilibrio Montevideo-Interior en la cantidad de cursos. A excepción del departamento de Treinta y Tres, se han ejecutado cursos en todo el país. Hasta el momento se han dictado 621 cursos de capacitación laboral, el 57% de ellos en Montevideo y 43% en el Interior. El total de egresados del programa es 17.530 jóvenes; 8.780 de ellos consiguieron un trabajo formal al finalizar la capacitación.
- Si bien dentro de la población de PROJOVEN el 23% tiene hijos, esta proporción es sensiblemente mayor entre las mujeres, donde sube al 32%. Debe recordarse que existe una discriminación positiva hacia las mujeres jóvenes con hijos, al momento de la selección, pero ello no es suficiente para explicar este desbalance. Por detrás de esta cifra probablemente hay un patrón de responsabilidad diferenciado por género sobre reconocimiento y cuidado de los hijos.
- Cuando se analiza el nivel educativo alcanzado por los participantes de PROJOVEN se ve que los varones muestran un perfil de menor escolarización, en concreto con menos años de estudio aprobados que las mujeres. Esto estaría indicando una masculinización de los cursos C3⁵² y una feminización de los Cursos C1 y C2. El grupo conformado por los jóvenes con 3° o 4° de secundaria aprobado constituye el 50% de los participantes este año.
- En suma, el programa tiene cobertura nacional con representación igualitaria Montevideo-Interior y por sexo, existiendo prácticas de discriminación positiva hacia las mujeres, en particular aquellas con hijos a cargo. A su vez, se trabaja con la transversalización de la perspectiva de género tanto como un instrumento para aumentar la empleabilidad de los jóvenes como para contribuir al aumento de la equidad en el mundo del trabajo.

c) Programa de capacitación laboral para Trabajadores Rurales
(Convenio MEVIR-DINAE-JUNAE)

- El programa con su especificidad en lo rural, no ha tenido una línea de trabajo en la que se atienda a la población femenina por separado, sino que se ha buscado en todo momento la inclusión y participación de la mujer en las actividades de capacitación. Es un hecho significativo que en la capacitación del rubro ganadería se ha tenido una importante participación de mujeres.
- En el caso de la mujer productora familiar, se ha buscado la manera de facilitar la atención de los hijos para que puedan participar de los cursos. En algunas localizaciones se ha acompañado la capacitación con la realización de un taller

⁵² Contienen nivelación en habilidades básicas de lecto-escritura.

que las convoque específicamente como mujeres para que puedan tener un espacio propio de intercambio, y de análisis de su rol en la empresa familiar.

- Se cuenta con información posible de procesar desde el año 2003; durante el año 2004 el programa estuvo suspendido desde el mes de marzo hasta septiembre, por problemas en las bases de llamado a licitación, por lo tanto, es un período en el cual se ejecutan solamente cuatro cursos.
- En los años 2003, 2004 y 2005 se atendió a una población total de 2.671, constituyendo el 28% la población femenina. La cobertura geográfica abarcó a la totalidad de los departamentos en más de una localidad.
- Existe una participación femenina rural con mayor peso en el tramo etario de 30 a 39 años, seguida por las de 40 a 49 años mayoritariamente ocupadas, representando las jefas de hogar un porcentaje menor a la quinta parte.

d) Programas de empleo en situación de emergencia

- El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desarrolla el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). La población meta del plan está conformada por todos los habitantes en el territorio nacional que se encuentran en situación de indigencia. A tales efectos se incluyen a las personas y familias cuyos ingresos estén por debajo del valor promedio de la Canasta Básica Alimentaria al día 1° de marzo de 2005.
- Programa Trabajo por Uruguay: Es un programa de trabajo transitorio dirigido a aquellos que están incluidos en el Plan. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante un programa sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social.
- Uno de sus objetivos específicos⁵³ es promover relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los participantes. El perfil de los y las participantes de trabajo por Uruguay, está compuesto por ciudadanas y ciudadanos inscriptos y ratificados en el PANES. Serán jefes y jefas de hogar

⁵³ Los demás objetivos específicos del programa Trabajo por Uruguay son:

Desarrollar proyectos comunitarios de valor local en asociación con instituciones públicas que ofrezcan oportunidad de desarrollo de experiencias sociolaborales para los protagonistas del PANES que participen voluntariamente.

Mejorar el ingreso económico de familias integradas al PANES que se incorporen mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.

Desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de Trabajo por Uruguay que les permita reconocerse como sujetos de derechos y del ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones

Apoyar el desarrollo de rutas de salida orientadas a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente.

Potenciar canales de inclusión social mediante el intercambio y la interacción con las organizaciones sociales y las redes locales y barriales existentes en las zonas de influencia del proyecto local.

Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.

desocupados, mayores de 18 años con familiares a cargo que no perciban ningún tipo de prestación social (salvo asignación familiar y prestaciones por discapacidad).

- La selección se realiza por sorteo público para la conformación de los grupos de trabajo entre los/as incriptos/as en el programa. No existe exigencia de cuotas de participación de la mujer, pero en los sorteos se tiene en cuenta la relación entre hombres y mujeres en cada grupo, manteniendo la proporción en función del número de incriptos/as según el sexo.
- Según la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES, a enero del 2006 las mujeres eran el 52% de la población beneficiaria del PANES. Del total de mujeres el 27,4% son desocupadas y el 35% son ocupadas.
- En el programa Trabajo por Uruguay, a la fecha indicada, más del 70% de quienes participaron y se beneficiaron del mismo son mujeres. A esta fecha el total de oportunidades de trabajo ascendía a 2.800 a nivel nacional.

v) La ley sobre trabajo doméstico remunerado en hogares particulares

- La ley del trabajo doméstico (Ley 18.065, de noviembre de 2006), impulsada por la comisión tripartita⁵⁴, reconoce a las trabajadoras domésticas derechos laborales adquiridos por las y los trabajadores hace más de medio siglo, como son la jornada laboral diaria de ocho horas, el descanso intermedio de media hora para las que no pernoctan en casa del empleador, y de dos horas en el caso de las que sí lo hacen y un descanso semanal de 36 horas ininterrumpidas, que comprenderá el domingo, y el reposo nocturno para aquellas que residen en casa del empleador. El descanso no podrá ser inferior a nueve horas continuas, y contará con una habitación higiénica y privada.
- En Uruguay, el trabajo doméstico remunerado sin regular, revelaba un enorme rezago en el cumplimiento de las trabajadoras en este sector que se está superando. En el informe de Indicadores de género 2001-2004, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Nacional de las Mujeres, se sostiene que en el año 2004, el 87,1% de las trabajadoras domésticas desarrollan su actividad fuera del sistema de seguridad social. Este porcentaje ha crecido desde el año 2001 donde el 80,3% de las trabajadoras estaban en esta situación.
- Esta ley garantiza los derechos laborales de estas trabajadoras equiparándolas en todos los derechos con los trabajadores de industria y comercio, salvo en el período de labor requerido para generar el derecho al despido (mientras que los trabajadores de industria y comercio generan el derecho a los 30 días, las trabajadoras domésticas lo harán a los noventa días). La norma constituye un avance sustancial en el reconocimiento de derechos laborales del 6,5% de la población ocupada (89.500 personas) que trabaja en el servicio doméstico. La misma fue acompañada de una importante campaña de impacto público en los medios masivos de comunicación, desarrollada por el Banco de Previsión Social (BPS) durante el 2006, con el objetivo de difundir y promover los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas.

⁵⁴ La redacción fue hecha por la consultora contratada por el INAMU con financiamiento de OIT.

vi) Consejo de salarios

- Durante el año 2005, después de 13 años de suspensión, se instalan los Consejos de Salarios por rama de actividad. De acuerdo a un informe de la Comisión Tripartita sobre la nueva ronda de Consejos de Salarios, de los 144 acuerdos firmados por las 205 mesas de negociación, 15% incorporan formas de negociación permanente (comisiones bipartitas) sobre temas de relacionamiento laboral tales como: productividad, recategorizaciones, capacitación, equidad y género, aunque no especifica alcance de los mismos.
- Cumpliendo los objetivos generales de la **Dirección Nacional de Trabajo, la División Negociación Colectiva** procura asegurar la justicia y la paz social en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo. A esos efectos, tiene a su cargo la conciliación y mediación voluntaria de los conflictos colectivos, promoviendo relaciones laborales firmes entre los actores sociales.
- Colabora también con los sectores profesionales en el desarrollo de las negociaciones colectivas, con el objetivo de concretar convenios colectivos, regulatorios de las relaciones de trabajo en sentido amplio (incluida la negociación salarial), fomentando la generación de ámbitos productivos para la discusión de toda la temática laboral.
- La negociación colectiva ha sido considerada como un instrumento para mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres. En la negociación se pueden abordar diversos temas como los relativos al acceso al empleo, salarios, discusión de categorías, políticas de capacitación y ascensos, condiciones de trabajo entre otras posibilidades.
- Hasta la actual ronda de Consejos de Salarios⁵⁵, solo cuatro organizaciones sindicales, de las que negociaban incluyeron cláusulas que referían a la Ley 16.045 y los convenios 100, 111 y 156. Éstas son AEBU (Asociación de empleados bancarios del Uruguay), AOEC (Cláusula colocada por el sindicato en forma unilateral), FUS (Federación Uruguaya de la Salud) y UNTMRA.

Resultados: convenios que tienen cláusula de no discriminación por sexo:

- Sector Público, Cláusula Banca Pública y convenio de la Universidad de la República con los gremios de: ADUR (Asociación de Docentes de la Universidad de la República), AFFUR (Asociación de Funcionarios de la Universidad de la República) y UTHC, convenio de COFE (Cooperativa Funcionarios del Estado) que comprende a la Administración central y salud pública.
- Privado: 17 de los 137 convenios firmados y ya decretados.

Estas cláusulas refieren a:

- Banca Pública, ampliación adoptando en medidas concretas, de los acuerdos anteriores, los que se explicitaban los convenios internacionales y la Ley 16.045.

⁵⁵ Información extraída del documento: *Equidad y Negociación Colectiva ¿Cómo seguir? La Negociación Colectiva como una herramienta para la inclusión de la equidad de género*, Ana Aguilera – Departamento Género y Equidad del PIT-CNT, 13 de diciembre de 2005.

- Convenio de la Universidad de la República, compromiso de tratar los temas de género a través de varias medidas.
- Convenio de COFE, inclusión en el acuerdo marco para continuar trabajando sobre el mismo.

En los convenios de privados:

- No discriminación: Grupo 8, 16.
- Cláusulas de equidad en la remuneración: Grupo 18 y 19.
- No discriminación, equidad en la remuneración, inclusión de convenios Ley 16045, 100, 103, 111 y 156. Manifestación de voluntad en la protección de maternidad, paternidad. Compromiso de apoyo al Plan Nacional de Igualdad, prevención del acoso sexual y moral. Grupo 1.
- No discriminación por raza: Grupo 8, subgrupo 1.
- No discriminación por raza, color y orientación sexual: Grupo 8, subgrupo 8⁵⁶.
- Desde el año 1995, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) está implementando una política de universalización de la cobertura de la Educación Inicial en la población de 4 y 5 años de edad. El objetivo fundamental de la misma fue incorporar a los niños provenientes de sectores de la población más desfavorecida tanto desde el punto de vista económico como social y cultural, quienes presentan luego los mayores porcentajes de fracaso en el primer año escolar.
- La Ley de universalización y ley 17.015 de 1998, preveía que alcanzada la cobertura universal para el nivel de cinco años, se debían adoptar las medidas necesarias para la extensión de la oferta estatal en el nivel de cuatro años de edad hasta su universalización. En el año 2003, luego de una importante expansión de la matrícula en 4 y 5 años y sobre la base de la evaluación técnica de logros y cobertura en la educación inicial, el Consejo Directivo Central comunica al Poder Legislativo que la ANEP se encuentra en condiciones de cubrir toda la demanda efectiva y potencial de niños de 5 años, por tanto se define la obligatoriedad de este nivel. Alcanzado ese desafío, resta avanzar hacia la universalización del nivel de 4 años de edad.
- En el período 1995-2001 ingresan más de 37.000 nuevos alumnos, lo que significa un incremento del 75,6% respecto a la matrícula de 1995. La leve reducción que se observa en la matrícula desde el año 2002 responde al pronunciado descenso que ha experimentado la natalidad.

vii) Seguridad social

- La Ley 16.713, aprobada en septiembre de 1995, inicia un período de reforma de la seguridad social, sustituyendo de forma parcial el programa público por un sistema mixto de ahorro. La ley también introdujo modificaciones que reducen las diferencias por género que existían en la normativa previa, que favorecían relativamente a las mujeres frente a los hombres: la edad mínima de jubilación en el régimen general se llevó a 60 años, cuando anteriormente se exigían 55 para las mujeres y 60 para los hombres. También se unificaron las

⁵⁶ Para más información sobre los convenios véase el informe del MTSS.

tasas de reemplazo, que favorecían anteriormente a las mujeres, la edad mínima de jubilación por edad avanzada fue aumentada de 65 a 70 años en el caso de las mujeres igualándose al caso de los hombres, otorgó a los hombres viudos el derecho a recibir pensiones de sobrevivencia, lo cual estaba limitado antes a las mujeres viudas y se eliminó la pensión de sobrevivencia que se otorgaba a hijas solteras mayores de 45 años de edad que acreditaran haberse dedicado al cuidado de padres o hermanos⁵⁷.

- En el marco de las acciones por la equidad de género, comprometidas en conferencia de prensa por los y las representantes del Poder Ejecutivo el 8 de marzo de 2005; el Ministerio de Economía y Finanzas en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres realizó una convocatoria pública a proyectos de investigación con el objetivo de evaluar la existencia de impactos diferenciales de las políticas económicas en Uruguay, durante el período 1985-2004, en términos de género. El proyecto de investigación “*Seguridad Social y Género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la Jubilación*”, fue el seleccionado.
- Dicho estudio reconoce que “*en Uruguay, los programas de jubilaciones y pensiones cubren a más del 90% de los adultos mayores. Hombres y mujeres se amparan en programas diferentes: los primeros acceden en mayor proporción a la titularidad de una jubilación. Las mujeres en cambio están más concentradas en la pensión a la vejez o en pensiones adquiridas por viudez. Algunos datos sugieren que el menor acceso de las mujeres a la jubilación se origina en gran medida en que las mujeres tienen mayor propensión a interrumpir su vida laboral por períodos relativamente prolongados*”⁵⁸.
- Asimismo concluye que la reforma de la seguridad social de 1995 perjudicó más a la mujer que al hombre, ya que “*menos del 12% de las mujeres y menos del 17% de los hombres de la muestra podría satisfacer el requisito de 35 años de servicio a los 60 años de edad. A los 65 años, los porcentajes de cumplimiento del requisito suben a 19% y 25% respectivamente*”.

viii) Normas y leyes de protección a la madre trabajadora⁵⁹

Asignaciones familiares – Legislación

- Ley 17.474 de mayo 2002 – Asignación prenatal para embarazos gemelares múltiples
- Las asignaciones familiares fueron en su comienzo, ley 15084, prestaciones destinadas a hogares de trabajadores con hijos, y sus directos beneficiarios son los niños, niñas y adolescentes, condicionado a la asistencia a centros de enseñanza y a realizar controles sanitarios.

⁵⁷ Bucheli, Forteza y Rossi, 2006, *Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la Jubilación*. Universidad de la República.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Se basa en el informe sobre leyes y proyectos de ley presentados que se relacionan con CEDAW que el Parlamento con apoyo de la CEPAL envió a Relaciones Exteriores y al INAMU como aporte de las legisladoras al Informe nacional para el Comité de Expertas.

- Sucesivas normas fueron ampliando la cobertura, así la ley 17139 incluyó a los niños, niñas y adolescentes de hogares con trabajadores que hayan agotado su cobertura de seguro de desempleo sin obtener trabajo y a los hogares monoparentales cuyo titular fuera una mujer. Este objetivo expreso en la ley no significó, en los hechos, una consideración especial para las mujeres jefas de hogar, porque la reglamentación supeditó el derecho a un límite de ingresos económicos en el hogar. La crisis económica y los altos índices de desempleo del momento justificaron que esta prestación se convirtiera en una ayuda económica a los hogares de bajos recursos, pero se perdió la discriminación positiva buscada. Una ley posterior, la Ley 17.758, hace expreso el objetivo de atención a la niñez en hogares de bajos recursos.

Subsidio y licencia por maternidad – Legislación⁶⁰

- El Subsidio por maternidad se creó por Ley 12.572 (23 de octubre de 1958) con el nombre de “salarios de maternidad”, la cual regula no sólo el descanso maternal (seis semanas antes y seis semanas después del parto) sino también el descanso prenatal suplementario necesario en caso de enfermedad a causa del embarazo y la prolongación del descanso puerperal que sea necesario como consecuencia del parto, en estas dos situaciones de licencia extraordinaria por enfermedad, la duración de la misma es fijada por los servicios médicos del sistema, no pudiendo excederse de seis meses.
- El Banco de Previsión Social a través de la Resolución 440/87 de 18 de febrero de 1987, dispuso la extensión del subsidio por maternidad postnatal en aquellos casos que exista legitimación adoptiva, debiendo acreditar para el cobro del subsidio el cumplimiento de ciertos requisitos.
 - Ley 17.292 de enero de 2001 – Establece la licencia por adopción
 - Ley 17.827 de septiembre de 2004 – Licencia de legisladores incluye las causales de maternidad y paternidad
 - Ley 17.930 de diciembre de 2005 – Ley presupuestal, modifica el régimen de licencia por maternidad y paternidad para funcionarios públicos y padres adoptantes
- Tanto las trabajadoras de la actividad privada, las funcionarias de la actividad pública y las titulares de empresas unipersonales tiene derecho al goce de una licencia de 12 semanas durante el período de embarazo y postparto⁶¹, la misma es subsidiada por el Estado con un monto equivalente al jornal en actividad. La protección abarca a todas las trabajadoras de la actividad privada e incluso a aquellas cuya relación laboral se haya extinguido o suspendido por cualquier causa, exceptuando aquellas que lo hayan hecho por voluntad propia durante el período de gravidez o de descanso postparto, no exigiéndose un período de calificación mínimo para acceder al beneficio. También se incluyen aquellas que se encuentran amparadas al Seguro por Desempleo, las que cobrarán la prestación económica hasta finalizar el descanso posterior al parto. Además las beneficiarias reciben asistencia de embarazo, parto y puerperio.

⁶⁰ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

⁶¹ En determinados casos puede extenderse hasta un máximo de seis meses.

- La Ley 17.292⁶² establece una licencia de seis semanas a la que tendrán derecho tanto los trabajadores estatales como de la iniciativa privada, que adopten menores. Se reconoce así el derecho de los adoptantes y de los adoptados a contar con un período para establecer la vinculación mutua, de igual duración al período con que se dota a la madre biológica con licencia post parto. La licencia paga tiene una duración de seis semanas continuas. Puede hacer uso de esta licencia especial uno u otro integrante del matrimonio.
- La Ley 17.827, que regula la licencia de los y las legisladoras, incluyó, por primera vez en nuestra legislación, la causal maternidad y paternidad como causales de licencia en el ámbito parlamentario.
- La Ley 17.930 extiende para los trabajadores públicos la licencia por paternidad a 10 días⁶³.

De acuerdo a Márquez⁶⁴ (2005) “en cuanto a las normas protectoras de la maternidad/paternidad son numerosos los déficits legales (ausencia de normas) que se pueden señalar:

- Inexistencia de normas sobre licencia por enfermedad de hijos o menores a cargo;
- Ausencia de prohibición expresa de pruebas de embarazo (si bien cabe incluirla en la prohibición genérica de discriminación en el acceso al trabajo);
- Inexistencia de disposiciones legales sobre licencia de paternidad (sólo prevista legalmente para los funcionarios públicos), y sobre licencia parental”.

Derecho a la lactancia

- A pesar de existir legislación que permite a la madre disponer de horario maternal con derecho a interrumpir su trabajo, Márquez⁶⁵ describe las dificultades para el cumplimiento de este derecho en la práctica. En primer lugar, conviene señalar el frecuente incumplimiento de la norma vigente: reintegradas a su trabajo, las trabajadoras de muchos sectores cumplen su horario íntegro. Existen convenios colectivos (sector financiero privado, salud, etc.) que establecen una disminución del horario de trabajo durante la lactancia.
- Si bien las dos pausas de media hora generalmente se unen, acortando la jornada al principio o al final de la misma, debe destacarse la insuficiencia de la medida para cumplir el objetivo propuesto de favorecer la lactancia materna (Proyecto de ley Cámara de Representantes, carpeta 457/85 prevé la reducción de la jornada a no más de cuatro horas, mediante certificación médica y por un período no inferior a 90 días).
- Por otra parte, no hay ninguna norma que disponga facilidades para que la trabajadora pueda extraer la leche materna y conservarla para alimentar a su

⁶² Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

⁶³ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

⁶⁴ Márquez, M. (2005). *Uruguay, negociación colectiva y equidad de género. En América Latina: Negociación Colectiva y Equidad de Género*, capítulo VII. OIT.

⁶⁵ *Informe sobre normas discriminatorias de la mujer*. Solicitado por la Senadora Mónica Xavier, y cuya redacción fuera encargada por el Consejo de la Facultad al Grupo Derecho y Género (integrado por representantes de varios Institutos). Montevideo, 2002.

hijo/a. Las salas de lactancia son casi inexistentes y no hay ninguna ley que las exija. Por lo tanto, no están dadas las condiciones para que las trabajadoras hagan uso de este derecho.

Conservación del puesto de trabajo

- No hay ninguna norma en nuestro derecho que establezca un plazo de estabilidad laboral para la trabajadora luego de reintegrarse del embarazo-parto.
- La ley 16.045⁶⁶ considera discriminatorio el despido o suspensión motivado en el embarazo, cambio de estado civil o lactancia. La ley establece que el Juez con competencia en materia de trabajo puede adoptar medidas para hacer cesar la discriminación. No se prevé legalmente la posibilidad de reintegro (Márquez, 2002).

Guarderías o jardines infantiles

- Existe un avance importante declarando la obligatoriedad a la asistencia a educación inicial a partir de los 4 años, aunque Uruguay no posee ninguna norma sobre la obligación de establecer guarderías o jardines infantiles en los ámbitos laborales públicos o privados. Esta medida es señalada por el Convenio Internacional del Trabajo No. 156 y la Recomendación No. 165 a ser adoptada por los Estados de manera de ayudar a compatibilizar las responsabilidades familiares y las obligaciones laborales.

viii) Fuentes de información y elaboración de estadísticas nacionales

- El Instituto Nacional de Estadística ha venido realizando diversos documentos relacionados con el tema género, así como ha proporcionado la información necesaria para la elaboración de otros trabajos relacionados. Entre las publicaciones del INE se deben mencionar: *Mujeres uruguayas en cifras. Un aporte para la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing*, 1995. INE, UNICEF; *Estadísticas de Género 2001*. INE; *Estadísticas de Género 2002*. INE; *Uruguay: indicadores de género 2001-2004*. INE, Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema de las Naciones Unidas.
- **Asimismo, a través de la Encuesta Continua de Hogares, se proporciona la mayor parte de la información sobre género que se posee en el país, ya que la totalidad de las variables relevadas pueden cruzarse por sexo.**
- Es de destacar, que a pesar de los documentos elaborados y de la información relevada en forma continua, no existe actualmente dentro del INE una unidad o un área específica que se encargue del seguimiento del tema, si bien a lo largo de los años algunos funcionarios, en forma discontinua, realizaron estudios al respecto.
- En 2006, la ampliación de la Encuesta Continua de Hogares a todo el territorio nacional, incorporando las áreas rurales, permitió aumentar la muestra al mismo tiempo que amplió la temática investigada. A su vez, la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares con la información obtenida permitirá calcular nuevas líneas de pobreza y actualizar los datos respectivos con enfoque de género.

⁶⁶ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

- En este sentido, los datos recabados permiten obtener información desagregada por sexo en áreas tales como nivel de instrucción alcanzado, atención de la salud, trabajo, remuneración y cobertura de las políticas sociales.
- Actualmente, el INE y el Instituto Nacional de las Mujeres están abocados a la creación de un ámbito conjunto a fin de instrumentar instancias de capacitación y definición de indicadores de género⁶⁷. Asimismo, se está planificando trabajar conjuntamente con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con miras a la incorporación de preguntas en la Encuesta Continua de Hogares, que permitan realizar un análisis del uso del tiempo. De esta manera, se obtendrán indicadores de la carga global de trabajo por sexo, división sexual del trabajo y doble jornada de labor, entre otros, que permitirán monitorear la equidad de género en el país y facilitarán la comparación con otros países.
- Paralelamente, el INE intenta crear un ámbito en cooperación con el Instituto de las Mujeres, que se encargue del seguimiento y la difusión de los indicadores existentes, así como de la elaboración de nuevos indicadores sobre género que sirvan de insumo para la implementación de políticas tendientes a la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.

ix) Situación en la región del MERCOSUR

Durante la XV Reunión Especializada de la Mujer MERCOSUR (REM, 2006), en la cual el Estado uruguayo participa a través del Instituto Nacional de las Mujeres se señaló la conveniencia de mantener vigente la recomendación emanada de la XIV REM relativa a la ratificación del Convenio No. 156 de la OIT, la cual sostiene que la atención de las responsabilidades familiares es particularmente relevante para la afirmación de derechos de los trabajadores/as, y constituye un aporte imprescindible para afirmar la perspectiva de género en el MERCOSUR, para aquellos países que aún no lo hubieren hecho (Chile ya lo hizo). Se acordó incorporar a petición de Uruguay en la agenda de la próxima REM, el tema relativo a las políticas activas de empleo dirigidas a las mujeres. La misma tuvo lugar en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil y efectivamente fue uno de los temas trabajados.

- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (M.G.A.P.) es el organismo nacional que representa al País en la REAF. Bajo la Presidencia Pro Tempore de Uruguay se realizó en Montevideo entre los días 4 y 5 de noviembre de 2005 la IV REAF. En la misma se acordó remitir una recomendación al Grupo Mercado Común titulada “Bases para una Política de Género en la agricultura familiar”, que plantea la necesidad de implementar políticas específicas que discriminen positivamente a favor de la mujer rural en los Estados Parte. Adicionalmente se propuso, en relación al tema equidad de género, mantenerlo en la agenda de la REAF, contemplando actividades específicas para ello en el Plan de Trabajo 2006.
- Participa activamente el MGAP, el PUR (Proyecto Uruguay Rural) junto a las organizaciones de pequeñas productoras y asalariadas rurales en el grupo temático de Género de la REAF, en las reuniones preparatorias de la IV, V y VI

⁶⁷ Se cuenta para ello con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament – Generalitat de Catalunya.

REAF, y en el Seminario sobre Enfoque de Género de la Agricultura Familiar del MERCOSUR.

- En el marco de la REAF por primera vez en el MGAP se elabora un documento sobre la situación de las mujeres rurales y las políticas públicas en el Uruguay.

Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 *supra*, los estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

i) Cobertura de servicios de salud

- Respecto a la cobertura de salud, los datos disponibles corresponden al año 2004 y señalan que el 38,9% de la población femenina se asiste en salud pública (correspondiente al 54% del total de personas que se asisten en este subsector). Este porcentaje tiene variaciones importantes si se considera Montevideo y el interior del país. Para el primero, el 26,6% de las mujeres montevideanas se asisten en salud pública, mientras que en el resto del país, este porcentaje asciende al 52,1%.
- Respecto al subsector privado, el 24,9% de la población femenina del país tiene cobertura en instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC, sector privado) y además cobertura de emergencia médica móvil (sector privado de cobertura parcial). Este porcentaje tiene importantes variantes cuando se observa Montevideo e interior del país. Para el primero, Montevideo, el 40,5% de las mujeres tiene ambas coberturas, mientras que para el interior esta doble cobertura desciende al 8,4% (si bien las mujeres en un 23,3% tienen cobertura de IAMC).

Programas de salud a nivel nacional

A partir del año 2005, se creó en la órbita del MSP el **Programa Nacional Salud de la Mujer y Género**⁶⁸, el cual se propone fortalecer el marco político, técnico y operativo en que se ejecutan las acciones de salud orientadas a las mujeres.

- Se propuso como objetivo disminuir la inequidad de género en salud, para promover el ejercicio de derechos hacia una ciudadanía plena. Con ese propósito, promueve un marco político normativo de alcance nacional que rija tanto para los programas y proyectos de las instituciones públicas como privadas.

⁶⁸ Plan de trabajo del Programa Salud de las Mujeres y Género. MSP, 2005 (versión fotocopiada).

El Programa cuenta con seis áreas de acción: salud sexual y reproductiva; violencia de género; cáncer en la mujer; mujeres, salud mental y género; condición del varón; y asesoría en investigación y gestión continuas.

Incluye acciones específicas para determinados grupos de población, históricamente excluidos:

- Mujeres rurales, migrantes internas y zafrales.
- Mujeres trabajadoras en general y particularmente trabajadoras con trabajo informal.
- Mujeres discriminadas por causas socio-histórico-culturales: afrodescendientes, lesbianas, trabajadoras sexuales, discapacitadas, presas, discriminadas por sus creencias religiosas.

Programas de salud a nivel departamental

El Programa de Atención Integral a la Mujer (PAIM) IMM del gobierno de Montevideo se inició en el año 1996 y se desarrolla actualmente en las 18 policlínicas municipales, a través de tres subprogramas: maternidad informada y voluntaria; control del embarazo y puerperio y detección oportuna del cáncer genito mamario. El PAIM cuenta con presupuesto genuino, integrándose como parte de las políticas sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM).

Incorpora a las tradicionales prestaciones de control de embarazo y puerperio, la detección oportuna del cáncer genito mamario y servicios de anticoncepción mediante métodos hormonales orales e inyectables, DIU, preservativos masculinos y anticoncepción de emergencia. Los métodos anticonceptivos se ofrecen a costo de reposición y el banco de métodos es administrado por Comisiones de Vecinas/os de apoyo al PAIM.

ii) Cobertura en planificación familiar

- En cuanto a la cobertura en planificación familiar, no se dispone de información actualizada y desagregada por sexo, para el total del país. La cobertura en planificación familiar es brindada en los servicios públicos del Ministerio de Salud Pública desde el año 1997. Asimismo, los servicios de la Intendencia Municipal de Montevideo brindan cobertura en planificación familiar a través de su red de servicios, desde el año 1996. La última información disponible sobre servicios de planificación familiar data del año 2001. Desde el año 2004 hubo un importante incremento de servicios de planificación familiar en todo el país, pero no se dispone de la información. Según fuente del MSP, actualmente existen 163 servicios públicos del MSP que brindan anticoncepción en todo el país.
- Los **programas del sistema público de salud** que ofrecen asesoramiento y provisión en anticoncepción son:
 - El Programa de Salud Integral de la Mujer (SIM), dependiente del MSP, implementado en centros de salud de atención primaria. Creado en el año 2001, este programa ofrece a las usuarias del MSP en Montevideo, acceso gratuito y sostenido a una canasta amplia de métodos anticonceptivos reversibles (anticonceptivos hormonales, inyectables, DIU, preservativos masculinos, anticoncepción de emergencia). Para

usuarios de otros servicios de salud se ofrecen a costos de reposición los cuales oscilan entre 1,5 USD (para el caso de la anticoncepción oral) a 5 USD para el caso del DIU.

- El Programa Integral de Atención a la Salud de la Mujer (PAIM). Dependiente de la IMM, brinda asesoramiento en anticoncepción a través de sus 20 policlínicas municipales. La canasta de métodos disponibles en la IMM es la misma que en los servicios del MSP.
- El Programa Prioritario en ITS/SIDA del MSP, facilita el acceso a preservativos masculinos en todo el territorio nacional.
- En cuanto a la disponibilidad de **protocolos y guías clínicas**⁶⁹, que orienten la intervención de los equipos de salud de los servicios que brindan planificación familiar, se elaboraron en el 2004 las “Guías en Anticoncepción” en el marco de la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva del MSP. Las mismas fueron presentadas públicamente en noviembre de 2005 por el Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (MSP). Las Guías, toman como marco conceptual las recomendaciones de las plataformas de acción de las conferencias internacionales de población y desarrollo (CIPD, 1994) y sobre la mujer (CMM, Beijing 1995) y las “Medidas claves para avanzar en la ejecución del programa de acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo” (CIPD + 5, 1999).
- Las guías han sido elaboradas a partir de una visión de salud integral que incorpora una perspectiva multidimensional, compleja y de contextualización histórica. Impulsan la consideración y el respeto de una ética civil, plural, autónoma, racional y de la responsabilidad y hacen hincapié en la importancia de la educación en salud y en el derecho de los y las usuarias a una información pertinente y actualizada. El contenido no queda restringido a brindar información en base a las evidencias científicas sobre los distintos métodos anticonceptivos, ventajas y desventajas; sino que orienta sobre las características que deberían tener las intervenciones en salud sexual y reproductiva, criterios metodológicos para abordar la consulta, el equipamiento y la infraestructura de los centros de salud y la conformación de los equipos técnicos, entre otros.
- Se ha avanzado en el proceso de cambio de paradigma de un modelo de atención materno-infantil hacia un modelo integral de atención a la salud sexual y reproductiva. Una oportunidad de cambio importante, podría ser el proceso de reforma del sector salud impulsada por la actual administración de gobierno nacional en la medida que incluya en sus Prestaciones Integrales Prioritarias (PIP) de atención tanto para el subsector privado como público, el brindar servicios de planificación familiar en el marco de servicios integrales de atención a la salud sexual y reproductiva de mujeres y varones.

iii) **Uso de métodos anticonceptivos**

- En cuanto al uso de métodos anticonceptivos, la información disponible corresponde al estudio “Reproducción biológica y social de la población uruguaya. Proyecto Género y Generaciones”, coordinado por el MSP, la IMM,

⁶⁹ Véase el anexo, artículo 12.

el INE, la UDELAR, la organización MYSU y el UNFPA. Durante el período 2004 y 2005 se desarrolló la fase cuantitativa, aplicándose una encuesta nacional a 6.500 hogares y correspondientes a poblaciones de hasta 5.000 habitantes en todo el país. Se encuestó a población entre 15 y 79 años de edad en base a dos formularios (15 a 59 años y de 60 a 79 años).

- La sistematización de los formularios correspondientes entre 15 y 59 años de edad arroja los siguientes resultados⁷⁰:
 - **El uso de métodos anticonceptivos (MAC)** en las relaciones sexuales recientes mostró una frecuencia de 65% en varones y 62% en mujeres. Los resultados son consistentes con la larga tradición de uso de anticonceptivos en el país, con diversas mediaciones institucionales desde la década del 60: Asociación Uruguaya de Planificación Familiar e Investigación en Reproducción Humana (1967-1993) y luego Asociación Uruguaya de Planificación Familiar (desde 1993); Programa Maternidad y Paternidad Elegida del MSP (1997-2000); Programa Atención Integral de la Mujer PAIM de la Intendencia Municipal de Montevideo (desde 1997); Programa Salud Integral de la Mujer en Montevideo y Area Mujer-Niñez del MSP en el Interior del país (2000-2004)⁷¹.
- Podría afirmarse que los uruguayos han construido un contexto cultural donde la anticoncepción está paulatinamente integrándose a la vida cotidiana. La conciencia del derecho a decidir el número de hijos y el espaciamiento entre los mismos impulsada desde la CIPD, El Cairo (1994) ha permeado el entramado familiar y social de la ciudadanía.
- Respecto al conocimiento del preservativo masculino como MAC, ascendió al 99% entre los varones y al 95% entre las mujeres, superando el 85% alcanzado en el estudio de 1986 (1). Más del 90% de los encuestados de ambos sexos, manifestaron saber dónde conseguir preservativos, en mayor proporción que el 81% observado entre las mujeres en el 86. Los antecedentes de uso del condón fueron del 86% en el sexo masculino y llegaron al 68% entre las mujeres, duplicando los niveles de uso de la década del 80 (34%).
- Con relación a las píldoras anticonceptivas el estudio mostró que en la actualidad el 96% de las mujeres tienen conocimiento de este MAC, el 92% manifiesta saber dónde conseguirlo y los antecedentes de uso ascienden al 75%. Si bien las poblaciones estudiadas no son estrictamente comparables se puede plantear que los anticonceptivos orales eran más conocidos y usados en la década del 80, modificándose su preferencia por la población ante la preocupación por el HIV-SIDA. Es pertinente plantearse si estamos ante un movimiento de pasaje de la “época de la píldora” a la “época del condón”.
- El conocimiento del dispositivo intrauterino (DIU) avanzó respecto a 1986, alcanzando el 77% de las mujeres. El conocimiento sobre dónde conseguirlo no ha variado (72%) pero su uso es mayor en la actualidad evidenciándose en una de cada cinco mujeres (21%).

⁷⁰ Benia, W., Nierdworok, N., Macadar, D. *Informe nacional preliminar* (versión fotocopiada). Proyecto Género y Generaciones. MSP, INE, IMM, UDELAR, MYSU, UNFPA. Montevideo, 2005.

⁷¹ Abracinskas L.; López A. *Mortalidad materna, aborto y salud en Uruguay*. DAWN, MYSU, Montevideo, 2004.

- Las mujeres conocen más la anticoncepción de emergencia (72%) que los varones (67%), si bien su uso alcanza proporciones ligeramente superiores entre los varones (16%). Entre los adolescentes de ambos sexos, el conocimiento de esta modalidad anticonceptiva es mayor que en la población general (sexo femenino 81%) pero su uso no supera el 10%.
- Los métodos más utilizados en la actualidad por la población en pareja fueron preservativos (40,6%), pastillas anticonceptivas (30,5%) y dispositivos intrauterinos DIU (16,5%). La ligadura de trompas fue señalada como el método utilizado por el 7,1% de los encuestados.
- Estos resultados presentan similitudes y diferencias con los arrojados por estudios llevados adelante en nuestro medio. El Centro Latinoamericano Salud y Mujer (CELSAM) en un estudio de 2001 (n=361) encontró que el método anticonceptivo usado con más frecuencia eran las pastillas anticonceptivas (54%), seguido del preservativo masculino (30%) y el DIU (16%)(2). Otro estudio realizado en 2001-2002 por el MSP y la Cátedra Libre en Salud Reproductiva, Sexualidad y Género, Facultad de Psicología, UDELAR⁷², sobre usuarias de servicios del primer nivel del MSP en Montevideo (n=683), mostró que el 78% de las mujeres usaban algún MAC, con una preferencia similar entre preservativos (35,8%), DIU (32,8%) y anticonceptivos orales (30%).
- La población con pareja, manifestó que sus principales lugares de obtención de métodos anticonceptivos eran las farmacias y comercios, tanto en Montevideo (61,8%) como en el Interior (60,3%). En segundo lugar se ubicaron los servicios de salud públicos, ligeramente más relevantes en Montevideo (17,4%). Merece destacarse que menos del 8% obtienen sus métodos anticonceptivos en la mutualista, cuando la cobertura que brindan las IAMC asciende a casi el 50% de la población. Esto hace necesario revisar la inclusión de los MAC en la canasta de prestaciones que brindan estas instituciones que se definen como de cobertura integral.
- Interrogados acerca de cómo obtuvieron información sobre los MAC, los varones manifestaron que los medios de comunicación (34%), los amigos (33%) y el entorno familiar (33%) eran sus principales fuentes de información.
- Entre las mujeres, predominó la preferencia por los servicios de salud (45%) y el ámbito familiar para obtener información.
- Merece señalarse que aun con las restricciones que a este respecto han caracterizado al sector de la educación, alrededor de una de cada cuatro personas de ambos sexos, identificó al ámbito de la educación pública como una fuente de información relevante sobre los MAC. (Véanse los cuadros en el anexo III.)
- Respecto a los **métodos anticonceptivos no reversibles** (ligadura tubaria y vasectomía) el 16 de diciembre de 2006, el MSP envió un **comunicado al cuerpo médico** de los servicios de salud, en el cual establece que:

⁷² López A.; Benia W.; Contera M.; Güida C. *Del enfoque materno infantil al enfoque de la salud reproductiva. Tensiones, obstáculos y perspectivas*. Cátedra Libre en Salud Reproductiva, Sexualidad y Género, Facultad de Psicología. UDELAR, UNFPA. Montevideo, 2003.

“La Dirección General de la Salud de esta Secretaría de Estado, recuerda al Cuerpo Médico actuante que rige el decreto 258/992, que refiere al deber médico de informar adecuadamente al usuario/usuario y el requisito del Libre Consentimiento Informado, que tiende a recabar la voluntad expresa de los mismos respecto a la realización del acto médico de referencia: esterilización femenina y masculina (ligadura de trompas uterinas o conductos deferentes). Según la disposición vigente, no hay ninguna exigencia al consentimiento de tercera persona alguna; solamente exige capacidad y mayoría de edad de 21 años. Es por ello que, cumpliendo con dichos requerimientos, para realizar la intervención solamente es necesaria la solicitud escrita de la persona en cuestión. Se adjunta formulario requerido.”

- Este comunicado tiene gran importancia en la medida que establece con claridad los criterios vigentes en el país, los cuales garantizan el acceso libre e informado a estos procedimientos. El comunicado tiende a corregir irregularidades detectadas en servicios públicos de salud, en los cuales se solicitaba a la mujer la firma del cónyuge, así como tener determinado número de hijos para que su pedido fuera aceptado por el personal médico, el cual actuaba en función de sus criterios personales, desconociendo la normativa vigente en el país, y vulnerando los derechos de las mujeres.

iv) Controles ginecológicos

- Según el estudio sobre la reproducción biológica y social de la población uruguaya, antes mencionado, el 24% de las mujeres encuestadas nunca había tenido una consulta ginecológica no vinculada a la atención de un embarazo. En aquellas mujeres que no lograron completar los 12 años de estudio, la proporción que nunca había consultado por motivos no vinculados al embarazo, se mantuvo constante en el entorno del 30%. Sólo luego de completar la secundaria, y eventualmente ingresar a los estudios terciarios, las mujeres mostraron una conducta diversa, con un descenso de la ausencia de consultas al 13%. Preocupa, de todos modos, que habiendo culminado 12 años de estudio, una de cada 10 mujeres mantenga una conducta alejada del autocuidado.
- Respecto a la realización del estudio de papanicolau (PAP), eficaz recurso en la prevención del cáncer de cuello uterino, ascendió al 29% la proporción de mujeres entre 20 y 59 años sin antecedente de PAP.
- Entre las mujeres más pobres, pertenecientes al nivel socioeconómico bajo, el 40% carecía de al menos un estudio previo de papanicolau. Idéntico resultado fue detectado por Benia y Tellechea⁷³ en 1997, en mujeres de comunidades empobrecidas de la periferia montevideana; es consistente además con los hallazgos de López y col. (2001)⁷⁴ en estudios realizados en la población de usuarias de servicios del MSP que mostraron un 36,5% de mujeres sin

⁷³ Benia, W.; Tellechea, G. *Estudio de los factores de riesgo para cáncer de mama y cuello uterino en mujeres usuarias de tres policlínicas barriales de Montevideo, 1997*. Revista Médica del Uruguay. vol.16. No. 2. Montevideo, 2000.

⁷⁴ López A.; Benia W.; Contera M.; Güida C. *Del enfoque materno infantil al enfoque de la salud reproductiva. Tensiones, obstáculos y perspectivas*. Cátedra Libre en Salud Reproductiva, Sexualidad y Género, Facultad de Psicología. UDELAR-UNFPA Montevideo, 2003.

antecedente de PAP. Entre las mujeres de nivel socioeconómico alto la proporción de ausencia de PAP ascendió al 28,6%.

- El comportamiento de la variable según nivel educativo mostró, otra vez, que sólo luego de completados los 12 años de estudio se modifica la proporción de ausencia de PAP llegando al 23% luego de descender de valores superiores al 30%.
- Las uruguayas del interior del país parecen tener más dificultades que las montevideanas para acceder al PAP, ya que el 34,5% nunca se lo ha realizado, mientras que en la capital la proporción ascendió al 23%.
- El hecho de que cuatro de cada 10 mujeres pobres y una de cada tres mujeres uruguayas nunca se hayan realizado el estudio de papanicolau, evidencia barreras sobre las que hay que profundizar en sus diferentes abordajes: lo institucional (oferta, accesibilidad, calidad deficitaria de los servicios), la formación de los profesionales (carencia de una perspectiva preventivista, hegemonía de una lógica curativa, fragmentación de la valoración de las pacientes, etc.) y de las usuarias (temores, estereotipos de género, representaciones sobre el propio cuerpo que no favorecen el auto cuidado, etc.).
- El cáncer de mama es la primera causa de muerte oncológica entre las mujeres de nuestro país. Sin embargo, una de cada cinco mujeres (18,2%) manifestó no haberse realizado nunca un examen de mama por ginecólogo.
- Entre las mujeres pobres, las que nunca recibieron un control de sus mamas por un ginecólogo llegaron al 25,6%, mientras que entre las de nivel socioeconómico alto, fueron el 5,7%.
- El hecho de que una de cada cuatro mujeres uruguayas no hayan consultado nunca a un ginecólogo motivadas por su auto cuidado, la prevención de enfermedades evitables, por razones no vinculadas a la experiencia del embarazo, evidencia un estereotipo de género instalado en la vida cotidiana de las mujeres uruguayas; este mandato de género, a la vez que determina una auto-comprensión de su rol social vinculado a la función reproductiva, condiciona fuertemente la relación de las mujeres con los servicios de salud y el cuidado de su propio cuerpo, como ya lo han evidenciado otros estudios en nuestro medio.
- Las variaciones entre los diferentes niveles educativos y socioeconómicos, visibilizan inequidades inaceptables entre ciudadanas con iguales derechos; a la vez muestran un “núcleo duro” de mujeres que más allá de aspectos socioeconómicos, se presentan determinadas a conductas alejadas del auto cuidado y la prevención, por factores vinculados a los mandatos y el lugar de la mujer, la pobre y la económicamente solvente.
- A partir del año 2006, se crea la Ordenanza Ministerial 402 (11 de julio de 2006, MSP) que establece la gratuidad de los estudios de papanicolau y mamografías a las usuarias del sistema privado de salud, eliminando el costo bolsillo existente.
- Con anterioridad, en el año 2000, se había votado la Ley 17.242 (13/06/00) la cual declara de interés público la prevención de cánceres genitomamario y establece en el art. 2° que: “Las mujeres trabajadoras de la actividad privada y

las funcionarias públicas tendrán derecho a un día al año de licencia especial con goce de sueldo a efectos de facilitar su concurrencia a realizarse exámenes de papanicolau y/o radiografía mamaria, hecho que deberán acreditar en forma fehaciente”.

v) VIH - SIDA

- La pandemia tiene las siguientes características, según informa el Programa Prioritario de ITS - SIDA del MSP (2006)⁷⁵:
 - Existe una tendencia creciente del VIH/SIDA. Prevalencia de 0,23% en el 2000 a 0,45% 2004.
 - La epidemia se encuentra en un pico de máxima incidencia en población joven, con aumento progresivo de las mujeres. Juvenilización y feminización de la epidemia.
 - Existe una situación de vulnerabilidad en mujeres y adolescentes/ jóvenes, y de las poblaciones con prevalencia mayor a 5%: usuarios de drogas, hombres que tienen sexo con hombres (HSH), personas privadas de libertad.
- Para el abordaje de esta problemática en el país se creó a nivel del Ministerio de Salud Pública un programa encargado de definir y controlar las políticas y medidas a tomar en esta área⁷⁶.

vi) Salud materna

- El Uruguay se ha caracterizado por ser un país que desarrolló tempranamente en el continente, políticas y programas tendientes a la atención del embarazo y parto institucional. Los llamados programas materno-infantiles, desarrollados a partir de la década del 50, significaron un importante aporte a la reducción de la mortalidad materna y neonatal.
- Sin embargo, este modelo materno-infantil tuvo su contracara en la postergación de la atención integral a otros componentes de la salud reproductiva de las mujeres. El paradigma que sostuvo el desarrollo de lo materno infantil, estuvo centrado en la concepción de la mujer en tanto madre y de la atención al binomio madre-hijo (López Gómez, A. et al, 2003)⁷⁷.
- El parto institucional alcanza en el Uruguay, el 99% de cobertura. Mientras tanto, los controles prenatales se ubican en un promedio de cuatro consultas. Estos indicadores presentan variaciones cuando se los analiza según subsector de atención, edad de la madre y región del país. Son las mujeres más jóvenes, las que se asisten en los servicios públicos y aquellas que residen en el norte del país, quienes acceden más tardíamente al primer control prenatal (captación tardía sobre el segundo trimestre del embarazo) y tienen menor número de controles (menos de cinco según recomienda la OPS).

⁷⁵ Fuente: página web del MSP 2006, disponible en:
<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables%20siglo%20xx/Salud.PDF>.

⁷⁶ Véase el anexo, artículo 12.

⁷⁷ Fuente: página web del MSP 2006, disponible en:
<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables%20siglo%20xx/Salud.PDF>.

- En relación específica a los derechos de las mujeres en el parto, un paso importante fue la aprobación de la Ley 17.386 “Ley de acompañamiento al parto y el nacimiento” (agosto de 2001)⁷⁸, en la cual se establece que toda mujer tiene derecho a estar acompañada durante el trabajo de parto y el parto por una persona de su confianza o, en su defecto, a su libre elección, de una especialmente entrenada para darle apoyo emocional.

vii) Aborto inseguro – aborto

- La mortalidad materna (MM) en el país es relativamente baja (2,4 por 10.000 nacidos vivos) para los años 1990-2002. Durante todo ese período la mortalidad materna por aborto fue del 27%, convirtiéndose en la principal causa independiente de MM.
- El incremento en las prácticas inseguras de aborto aumentó el número de MM por esta causa, sosteniéndose el incremento desde el año 2001. En el CHPR (Centro Hospitalario Pereira Rossell, principal maternidad del país), el aborto pasó a ser la principal causa de muerte entre las gestantes alcanzando el 49%, para el año 2001. El incremento de esta causal de MM coincidió con la agudización de la crisis económico-social vivida en el país en esos años. Para el año 2005, según información del MSP, ocurrieron un total de 11 MM, de las cuales 4 correspondieron a aborto (32%).
- **El incremento de los indicadores de morbimortalidad materna y el aborto inseguro como la principal de sus causas independientes, dejan en evidencia la dimensión sanitaria del problema (Briozzo, 2003)⁷⁹.**
- En agosto de 2004, el MSP aprobó medidas sanitarias para reducir la incidencia del aborto inseguro, Ordenanza 369 (agosto 2004)⁸⁰. Esta Ordenanza Ministerial y sus protocolos y guías clínicas (Medidas de protección materna frente al aborto en condiciones de riesgo, impulsada por el Grupo Iniciativas Sanitarias), incorporan la orientación a mujeres en situación de embarazo no planificado para la toma de la decisión (atención pre aborto) y la atención integral post aborto⁸¹.
- Esta normativa aplica a todo el sistema de salud (público y privado). Sin embargo, desde su aprobación solamente se ha implementado en el CHPR y en algunos centros de atención primaria en Montevideo.

viii) Población adolescente

- El Uruguay presenta una fecundidad considerada baja en el contexto internacional (BID/CEPAL/CELADE, 1996, Varela, 2004).
- La Tasa Global de Fecundidad (TGF)⁸² en el año 2004 es de 2,1 hijos por mujer (INE, 2006). Es relevante destacar que esta cifra se encuentra al límite

⁷⁸ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

⁷⁹ En: Abracinskas L.; López A. *Mortalidad materna, aborto y salud en Uruguay*. DAWN. MYSU. Montevideo, 2004.

⁸⁰ Véase el anexo, artículo 12.

⁸¹ Véase el anexo, artículo 12.

⁸² La tasa global de fecundidad es el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres que cumpliera con dos condiciones: a) durante su período fértil tenga sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio y b) no

de los valores mínimos necesarios para el reemplazo de las generaciones (véanse los anexos III).

- Este declive de la fecundidad global se contrapone en igual período, con la emergencia de determinados fenómenos en algunos grupos etarios que revelan cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres. Las tasas de fecundidad por edad⁸³ presentan variaciones.
- Estas variaciones se pueden resumir básicamente en dos grandes tendencias:
 - Incremento de la fecundidad en la edad adolescente (15 a 19 años).
 - Descenso pronunciado de la fecundidad en las edades cúspides de la fecundidad (jóvenes entre 20 a 29 años).
- La **fecundidad en la adolescencia** es el fenómeno demográfico que suscita mayor preocupación tanto desde el Estado como desde distintos ámbitos de la sociedad. En algunos casos, es visualizado como una “amenaza” desde el punto de vista social, ya que se comprende básicamente como expresión de los sectores más carenciados de la población y por tanto como reproductor de la pobreza.
- Entre 1963 y 2002 la tasa de fecundidad se eleva en un 149% (véase los anexos III).
- De esta manera, el comportamiento reproductivo de las adolescentes desdibuja las diferencias existentes del Uruguay con respecto a la mayoría de los países de América Latina, acercándose, los valores que ellos registran, a la tasa promedio de aquellos países (80 por 1.000).
- El segundo elemento a destacar es el descenso sostenido de la reproducción en las edades cúspides de la fecundidad (20 a 29 años). Vale decir, el momento en que mayoritariamente las mujeres tienen sus hijos en el transcurso del período fértil.
- Los datos presentados revelan cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres. Estas transformaciones se producen especialmente en la adolescencia y juventud, de tal manera que ello no afecta el promedio global de hijos tenidos, pero revela modificaciones en las etapas del ciclo de vida en que las mujeres uruguayas tienen sus hijos. Por otro lado la reproducción de las adolescentes sería la que estaría impidiendo un descenso mayor de la TGF y por tanto comprometiendo aún más el reemplazo de las generaciones (Amorín, Carril, Varela, 2006)⁸⁴.
- En cuanto a las medidas tendientes a la prevención del embarazo en las adolescentes, se destaca, desde el año 2004, la implementación del subcomponente 1.4 (“Modelo Integral de prevención del embarazo precoz”)

estuviera expuesta a riesgo de mortalidad desde su nacimiento hasta el término de su período fértil.

⁸³ La tasa de fecundidad por edad se interpreta como la proporción de mujeres que tuvieron un hijo durante un período de referencia

⁸⁴ Amorín, Carril, Varela (2006) *Maternidad y paternidad en adolescentes de sectores bajo y medio de Montevideo*. En López Gómez A. (coord.) *Reproducción biológica y social de la población uruguaya. Proyecto Género y Generaciones*. Tomo 1. Estudios Cualitativos. UDELAR, MSP, INE, IMM, MYSU, UNFPA. Montevideo.

del Programa Infancia y Familia (desde el año 2005, ubicado en la órbita del Mides), desarrollado con recursos de deuda externa provenientes del BID. El subcomponente incluye las siguientes líneas de acción:

- Programa de información, educación y comunicación en salud sexual y reproductiva.
 - Formación de promotores juveniles en prevención del embarazo precoz y salud reproductiva. Ciclo de talleres y actividades de intercambio. Promotores adolescentes.
 - Fortalecimiento de una atención especializada y diferenciada para el trabajo con adolescentes, para sensibilizar y definir estrategias de acción con instituciones públicas.
 - Capacitar al personal del MSP sobre salud sexual y reproductiva y mejorar los espacios de atención diferenciados para adolescentes en los servicios públicos de salud.
 - Apoyo y seguimiento a las madres y padres adolescentes en vulnerabilidad social.
- El MSP (organismo coejecutor del subcomponente) a través del **Programa de Adolescentes** junto al Programa Infamilia, han inaugurado durante el año 2005 y 2006, en distintos departamentos del país, Espacios de Salud Adolescente, destinados a atender de manera integral y diferenciada a jóvenes entre 10 y 19 años.
- Para ello, durante los años 2004, 2005 y 2006 se realizó la capacitación del personal técnico de los servicios del MSP en Salud Sexual y Reproductiva con énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia. Los cursos fueron destinados a 250 profesionales de la salud no médicos (psicólogos, enfermeras, parteras, asistentes sociales) y a 250 médicos (ginecólogos, de familia, pediatras, generales), con una carga horaria total por curso de 42 horas⁸⁵.
- En el mismo período, tuvo lugar la capacitación de 250 jóvenes mujeres y varones como promotores juveniles en Salud Sexual y Reproductiva⁸⁶.
- Desde el año 2004, en el marco del Programa Infamilia-MSP, se desarrolló una línea de acción de seguimiento socioeducativo a madres y padres adolescentes con los siguientes objetivos: posponer el segundo embarazo, estimular la lactancia exclusiva durante 6 meses, controlar la salud del puerperio, apoyar los controles de salud del bebé, apoyar la construcción de una “vida con proyectos”, estimulando la inserción educativa, social, laboral de la madre y el padre.
- Para esta línea de acción se cuenta con 50 agentes de acompañamiento socioeducativo que realizan su labor en la visita domiciliaria y/o en otros ámbitos comunitarios, fuera del centro de salud. Las adolescentes madres son captadas luego del parto en las maternidades públicas de todo el país y desde

⁸⁵ La entidad capacitadora seleccionada para desarrollar los cursos, a partir de un llamado a licitación pública, fue la propuesta presentada por el consorcio Universidad de la República - MYSU (Mujer y Salud en Uruguay).

⁸⁶ La entidad capacitadora seleccionada para desarrollar los cursos fue la ONG Iniciativa Latinoamérica, cuya propuesta fue seleccionada a partir de un llamado a licitación pública.

allí son invitadas a participar del Programa. La propuesta se basa en el acompañamiento durante todo el primer año de vida del bebé. En el momento actual se cuenta con 37 profesionales (parteras, asistentes sociales, enfermeras, psicólogas) que son funcionarias del MSP y 15 profesionales que son financiadas por el Programa Infamilia-MIDES. Entre octubre 2004 y diciembre 2005, se trabajó con 2.500 adolescentes⁸⁷.

- Durante los años 2005 y 2006, se inauguraron 11 Espacios de Salud Adolescente, ubicados en los departamentos de Montevideo (5), Canelones (2), Artigas (1), Rivera (1), Salto (1) y Durazno (1).
- Estos nuevos Espacios se suman a policlínicas de atención a adolescentes ya existentes en Montevideo (4 gestionadas por el MSP, 5 por la IMM, 2 por los servicios de salud de la Universidad de la República). En el marco de estos Espacios de atención diferenciada, los y las adolescentes pueden acceder a métodos anticonceptivos en el marco de una consulta de atención gineco-obstetra.

Programas nacionales y mecanismos interinstitucionales vinculados a salud sexual y reproductiva⁸⁸

– Programas

En este apartado se presenta el análisis de los programas existentes en salud sexual y reproductiva en la órbita del MSP. Ellos son:

1. Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (MSP-DIGESA)

- Integra el conjunto de los programas prioritarios del MSP que pertenecen a DIGESA y fue creado en el marco de la actual administración en el año 2005.
- El Programa es producto de un proceso de creciente reconocimiento institucional de la salud de las mujeres desde un enfoque de género y derechos. Este proceso se fue gestando en el MSP, a partir de la influencia de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, 1994) y de la incidencia sostenida de las organizaciones de mujeres que demandaron la incorporación de esta agenda en las políticas públicas de salud.
- El marco conceptual de los programas anteriores oscilaba entre el “combate a la extrema pobreza”, como en “la defensa de la salud sexual y reproductiva”, evidenciando una “tensión paradigmática y conceptual”⁸⁹. En el año 2000 el MSP cesa esos programas e implementa una nueva línea de trabajo a través de ASSE - SSAE (Servicios de Salud de Asistencia Externa)
- Esta nueva línea de trabajo se materializa en el año 2001 con la formulación y ejecución del Programa de Salud Integral de la Mujer⁹⁰ (SIM), que surge “como producto de un proceso descentralizador basado en la transferencia de

⁸⁷ Información recogida en el *Informe Nacional: Pacto de derechos económicos, sociales y culturales. La salud en Uruguay*. Montevideo 2006.

⁸⁸ La información sobre Programas y Mecanismos fue obtenida de: CNS Mujeres. López Gómez, A. Abracinskas, L., Quesada, S., Arrambide (2006). *Uruguay y las políticas en salud sexual y reproductiva. A un año de gobierno progresista*. Montevideo.

⁸⁹ Ídem anterior.

⁹⁰ 2001-2005.

responsabilidades de planificación e implementación de acciones de promoción y prevención a los efectores del primer nivel”⁹¹.

- Este Programa se implementó en 10 Centros de Salud de atención primaria del MSP ubicados en Montevideo, y “procuró modificar el clásico abordaje materno-infantil centrado en la ecuación mujer-madre para desarrollar una perspectiva integral que redefine el lugar de la mujer-usuaria como sujeto de derechos y partícipe activa del autocuidado en salud”⁹².
- Adoptó como marco conceptual para el desarrollo de sus acciones el enfoque de género y la promoción de derechos sexuales y reproductivos, siendo el primer programa que logra asegurar para las usuarias del MSP (al menos de la capital) el acceso gratuito y sostenido a una canasta amplia de métodos anticonceptivos reversibles.
- El Programa SIM incluía entre sus principales componentes: anticoncepción, captación precoz y control del embarazo, prevención de cáncer de mama y cuello uterino, prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, sensibilización y capacitación de los profesionales para el abordaje de la salud de la mujer desde una perspectiva de género y formación de grupos de mujeres.
- La creación del SIM fue un paso en el fortalecimiento del primer nivel de atención, y dio cuenta de un posible vínculo entre la agenda de la salud reproductiva (basada en una perspectiva de derechos) y la de la reforma del sistema de salud (basada en un modelo de atención descentralizado y el traspaso de las responsabilidades de promoción y prevención hacia los efectores del primer nivel de atención)⁹³.
- El Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, que como ya fuera mencionado, se inicia con la actual administración, tiene como antecedentes institucionales los que se han someramente reseñado, siendo éstos un punto de partida ineludible para su desarrollo. El Programa se compone de seis áreas: salud sexual y reproductiva, salud mental, violencia de género, condición del varón, cáncer en la mujer, asesoría en investigación y gestión continua. El Programa recoge en su marco conceptual de referencia el programa de acción de El Cairo y la plataforma de acción de Beijing (CIPD, 1994 y CMM, 1995). Plantea la equidad de género y la perspectiva de derechos como sostén para sus acciones. Destaca la importancia de la participación ciudadana y la descentralización de las acciones.
- **Área de salud sexual y reproductiva**, se señalan como objetivos principales:

“Crear las condiciones propicias para la salud y los derechos sexuales y reproductivos, para afirmarlos y garantizar el acceso universal a la atención a la salud sexual y reproductiva y a la educación sexual. Con ello, nos acercaremos a la vigencia de los derechos a una vida sexual plena, digna, saludable y responsable. Esto contiene la promoción de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, la promoción de la salud y del bienestar de

⁹¹ Ídem.

⁹² Ídem.

⁹³ Ídem. Introducción.

los adolescentes y de ciudadanos/as de todas las etapas y circunstancias de su vida.”⁹⁴

- En cuanto a las líneas programáticas y las acciones que se incluyen en el área de salud sexual y reproductiva, se encuentran:
 - Programa de anticoncepción. Principales acciones: “normatización de la asistencia en anticoncepción e infertilidad; campañas públicas sobre salud sexual, planificación familiar, maternidad y paternidad responsables y derechos de elección en materia de reproducción; mejora y mantenimiento en el acceso a una canasta amplia de métodos anticonceptivos seguros y de calidad; acceso universal a programas de fertilización asistida, incrementar la participación de los hombres en la planificación familiar; intensificar la participación de las organizaciones de la sociedad civil para ayudar en la supervisión del cumplimiento de los objetivos planteados”.
 - Programa de maternidad segura. Principales acciones: “actualización de las normas para la asistencia del embarazo, parto y puerperio de bajo riesgo; creación de normas para la atención del embarazo, parto, puerperio de alto riesgo; constituir a nivel nacional los Comités de Mortalidad Materna; estimular el control precoz y adecuado de las gestantes estimulando sus redes de apoyo; atender en campañas y protocolos a las mujeres en situación de menarca y menopausia; promoción de todos los aspectos de una atención humanizada del parto; capacitación y actualización del personal técnico en aspectos referidos a la sexualidad, embarazo, parto, puerperio y aborto” (entre otras)⁹⁵.
- Uno de los mandatos realizados al Programa por las autoridades sanitarias, es la transversalización de género a todos los programas del MSP.
- En cuanto a las acciones desarrolladas durante el primer año de gestión (2005), se destacan, entre otras⁹⁶:
 - Lanzamiento y presentación pública del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género en el mes de mayo de 2005;
 - Presentación pública de las Normas de Anticoncepción (métodos reversibles);
 - Ejercicio de la secretaría de la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva;
 - Traspaso a ASSE de la administración y distribución de los métodos anticonceptivos para todos los servicios del MSP;
 - Estudio sobre las barreras de la implementación en los servicios de la Ley de Acompañamiento en el parto;

⁹⁴ Documento del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, MSP, mayo de 2005.

⁹⁵ Documento del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, mayo de 2005.

⁹⁶ Ponencia realizada por la Directora del Programa en panel sobre derechos sexuales y reproductivos en el marco de la Semana Internacional de los Derechos Humanos convocada por las Naciones Unidas (13 de diciembre de 2005).

- Inicio del proceso de reelaboración de las normas de atención de embarazo, parto y puerperio, mediante la convocatoria a técnicos de diversas disciplinas de la salud;
 - Definición de guías de atención de la violencia doméstica y sexual en los servicios de salud.
- En consonancia con la preocupación del Programa por las dificultades y resistencias para la implementación de la Ley de Acompañamiento del Parto, en el mes de marzo de 2006, el MSP y el Presidente de la República decretaron la obligatoriedad de la implementación de la Ley en todos los servicios públicos y privados del país (decreto 47/2006, del 6/3/06). Según establece el decreto, el Programa de Salud de la Mujer y Género, será el organismo encargado de recibir las denuncias de no cumplimiento del mismo. En este marco dicho Programa y el Instituto Nacional de las Mujeres desarrollaron la Campaña “Por una salud sexual y reproductiva de calidad” que tuvo como objetivo difundir la reglamentación y el nuevo derecho consagrado por ley a través de afiches y folletos distribuidos a nivel nacional.
- Sin embargo, importa señalar que se han definido, desde el MSP y la Presidencia de la República, otras medidas que involucran aspectos de la atención a la salud sexual y reproductiva, con independencia de la gestión del Programa. En esta situación se encuentra el decreto 271/2005 (Diario Oficial 562/005 del 26/12/05) que establece “exoneración del pago de la tasa moderadora a todas las mujeres embarazadas, de los estudios para-clínicos que se recomiendan en el protocolo para un adecuado control del embarazo de bajo riesgo”. El decreto incluye la gratuidad para los estudios de: hemograma completo en consulta inicial y tercer trimestre, orina completa, glicemia en primer control, VDRL en primer control y en tercer trimestre, grupo sanguíneo y RH, serología para toxoplasmosis, antígenos para hepatitis B, serología para enfermedad de Chagas, serología HIV, tres ecografías obstétricas, una por trimestre, detección de diabetes mellitus gestacional, urocultivo en el segundo y tercer trimestre⁹⁷.

El decreto está vigente desde febrero de 2006 y se aplica a todos los servicios de salud públicos y privados del país.

2. Programa Nacional de infecciones de transmisión sexual (ITS)/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) (MSP-DIGESA)⁹⁸

- El Programa Nacional de ITS/SIDA integra el conjunto de 14 programas prioritarios del MSP que pertenecen a DIGESA. Se registrarán los contenidos del Programa a partir del cambio de sus autoridades producido en esta administración.
- El Programa en su marco conceptual enfatiza una política de promoción de salud y prevención de ITS/SIDA. Las directrices que lo sustentan son: implementar una política de estado enmarcada en la atención integral del VIH y otras ITS; garantizar la atención integral a la salud de las personas viviendo con VIH-IDA, y desarrollar normativas e intervenciones desde una perspectiva

⁹⁷ Decreto No. 271/2005 (MSP), Decreto Diario Oficial No. 562/2005, 26 de diciembre de 2005.

⁹⁸ Para el análisis del programa se utilizó información proporcionada por su directora (presentación PowerPoint del programa) e información disponible en el sitio web del MSP.

de género, etnia, edad y diversidad sexual, garantizando el ejercicio de los derechos humanos⁹⁹.

- Se propone promover la participación activa de las redes, ONG y grupos de personas que viven con VIH-SIDA en el diseño y ejecución de las acciones, así como la descentralización del Programa hacia el interior del país¹⁰⁰.
- Las metas definidas por el Programa son cuantificables, aunque no especifican plazos para su realización. Las mismas son:
 1. Lograr que el 100% de las mujeres embarazadas, realicen un control efectivo y accedan a un tratamiento de ARV y de ITS, en caso de ser pertinente.
 2. Eliminación de la sífilis congénita (menor a 0,5%) y disminución de incidencia a menos de 3% de la transmisión vertical del VIH.
 3. Alcanzar la meseta en la incidencia de la infección de VIH.
- Para alcanzar los objetivos y metas propuestas el Programa desarrollará una estrategia que permita promover el acceso a la información, educación en promoción de salud y prevención de las ITS/SIDA; facilitar el acceso a preservativos; promover una atención en salud no discriminatoria hacia las personas con VIH; facilitar el acceso universal al diagnóstico de VIH para la persona que lo requiera; desarrollar una estrategia de reducción de riesgos y daños en usuarios de drogas cuando no puedan o quieran dejar de consumir; y normalizar y monitorear el diagnóstico y tratamiento de las ITS-SIDA y su prevención.
- Los objetivos específicos propuestos son:
 - Prevenir la transmisión madre-hijo/a.
 - Promover la implementación y monitoreo, de la notificación obligatoria de sífilis congénita, VIH, hepatitis B y C, en todo el país.
 - Promover la racionalización de los tratamientos. Elaboración de Protocolo Nacional.
 - Promover la extensión y profundización de las acciones sistemáticas de prevención de VIH/SIDA con enfoque de género, etnia, derechos humanos y de respeto a la diversidad sexual.
 - Asegurar la prevención del VIH/SIDA, la atención y el tratamiento en las cárceles.
 - Promover y desarrollar investigaciones sobre prácticas de riesgo en poblaciones vulnerables que permitan diseñar estrategias de intervención focalizadas.
 - Promover un estudio del mercadeo del preservativo: venta, distribución, uso, obstáculos y demandas no atendidas.
 - Fortalecimiento de las ONG y grupos de personas viviendo con VIH (PVVS). La conformación de redes nacionales y departamentales.

⁹⁹ www.msp.gub.uy.

¹⁰⁰ www.msp.gub.uy.

- Contribuir a promover el programa de Educación de la Sexualidad en el Sistema Educativo Formal.
 - Promover la implementación de acciones de prevención del VIH en el ámbito laboral.
 - Actividades de impacto en torno al Día Nacional e Internacional de Lucha Contra el SIDA.
 - Aportar al desarrollo de conciencia ciudadana y participar activamente en los distintos barrios a partir de la descentralización comunal de los gobiernos departamentales.
- Asimismo, la Directora del Programa es la delegada del MSP, desde noviembre de 2005, el Comité contra la “Explotación sexual comercial y no comercial con niños/as y adolescentes”, presidido por el INAU e integrado por los Ministerios de Interior, Turismo y Deporte, y Educación y Cultura; ANEP; CODICEN; OPP; ONG y organismos internacionales que trabajan en el tema.
- Se ha impulsado la creación de Grupos de Trabajo para el abordaje de temáticas específicas: Grupo SIDA y Trabajo (integrado por MTSS, Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Universidad de la República, BPS, PIT-CNT, y MSP; y el Grupo Emergencia Sanitaria en Cárceles (integrado por Ministerio del Interior, MSP e Instituto Forense).
- Por último, señalar que el Programa integra el Mecanismo Coordinador País (MCP), el cual se analizará detenidamente en otra sección de este capítulo.
- Las metas, objetivos y actividades propuestas tienen diferentes niveles de desarrollo y precisión en relación a los resultados esperados y no siempre están relacionadas entre sí, lo que implicará dificultades a la hora de evaluar sus impactos. El Plan estratégico del programa prevé la existencia de indicadores de evaluación. Al no estar finalizado al momento de realizarse la entrevista no se conocen los indicadores planificados.
- Respecto a la participación de la población objetivo, se destaca la necesidad de incluirla en la formulación, desarrollo y evaluación de las acciones. El mismo hincapié sobre este punto se recogió en la entrevista realizada a la Directora del Programa que resalta el desarrollo de instancias de coordinación mensuales con las cuatro redes existentes que comprenden a organizaciones que trabajan con personas viviendo con VIH/SIDA. De hecho es el único Programa, de los analizados, que cuenta con instancias específicas de participación, consulta y articulación con personas viviendo con VIH y las organizaciones sociales que abordan las necesidades de esta población.

Sobre su alcance, el mismo es nacional y en sus lineamientos está explicitada la necesidad de promover su descentralización y desarrollo hacia el interior del país.

Mecanismos en Salud Sexual y Reproductiva

- A continuación se describen los mecanismos existentes en el país relacionados con la salud sexual y reproductiva. Estos mecanismos están ubicados en la órbita del Ministerio de Salud Pública. Ellos son:
1. Comisión Nacional Asesora de Salud Sexual y Reproductiva.

2. Mecanismo Coordinador País (MCP) del Proyecto para el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la Malaria de las Naciones Unidas (MCP).

1. Comisión Nacional Asesora de Salud Sexual y Reproductiva

- En diciembre del año 2003 se realizó en Punta del Este (Uruguay) la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR y Chile en la cual se acordó la creación de la Comisión Intergubernamental para Promover una Política Integrada de Salud Sexual y reproductiva en la región del MERCOSUR y Estados Unidos¹⁰¹.
- El acuerdo señala como marco referencial los contenidos emanados de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979) y el Programa de Acción de la III Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994).
- Se establecen los siguientes cometidos para la Comisión Intergubernamental:
 - “a) Promover una política integrada de Salud Sexual y Reproductiva del MERCOSUR, elevando una propuesta a la Reunión de Ministros de Salud (RMS) para su consideración y aprobación.
 - b) Optimizar esfuerzos para el desarrollo de acciones articuladas entre instancias gubernamentales nacionales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales.
 - c) Promover y establecer estrategias para la realización de intercambios de experiencias, informaciones y tecnologías.
 - d) Promover el desarrollo de instrumentos comunes de gestión y fortalecimiento de los programas nacionales.
 - e) Promover acciones de educación y programas de información a la población general y el fortalecimiento e implementación de los comités de salud de las áreas de fronteras.
 - f) Evaluar la posibilidad de instrumentar actividades concretas de cooperación técnica con organismos internacionales comprometidos con la temática¹⁰².”
- Esta Comisión Intergubernamental surge en un contexto regional de debate sobre los avances y desafíos planteados para los países, a diez años de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo. La CIPD señaló un cambio de paradigma, al ubicar a la salud sexual y reproductiva en el centro de las políticas de población, desde un enfoque de derechos y género, en un instrumento de consenso internacional.
- A partir de marzo y hasta junio de 2004, los países de la región procesarían un debate sobre la vigencia y los desafíos planteados por la CIPD¹⁰³.

¹⁰¹ MERCOSUR/XV RMSMBCH/Acuerdo No. 13/03.

¹⁰² Ídem al anterior.

¹⁰³ Las sesiones especiales de la CEPAL para el tratamiento de esta agenda tuvieron lugar en Santiago de Chile en marzo de 2004 y en San Juan de Puerto Rico en junio de 2004.

- En este contexto, la creación de la Comisión Intergubernamental en el marco del MERCOSUR, significó una herramienta de gran importancia para incidir en la ratificación de la vigencia de la CIPD, en el proceso regional.
- En el plano nacional, para poder dar cumplimiento a los cometidos de dicha Comisión, se creó la Comisión Nacional Asesora de Salud Sexual y Reproductiva¹⁰⁴ con los siguientes objetivos:
 - a) El análisis de los cometidos de la Comisión Intergubernamental;
 - b) Establecer las líneas de acción necesarias para dar cumplimiento a los cometidos de la Comisión Intergubernamental;
 - c) Establecer las definiciones referidas a las políticas en Salud Sexual y Reproductiva que deberá impulsar el Estado Uruguayo en los diferentes foros y cumbres Nacionales, Regionales e Internacionales.”
- La ordenanza ministerial de creación, define las instituciones que la integrarán, la cual fue parcialmente modificada en el año 2005, en las Ordenanzas 495 y 565 del 2005.

(Véanse anexos III.)

Actualmente, en el marco de las nuevas ordenanzas, la Comisión está integrada por representantes de la Dirección General de la Salud y Administración de Servicios de Salud del Estado (MSP), el Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES), el Congreso Nacional de Intendentes, la Secretaría de la Mujer y División Salud (IMM), la organización Mujer y Salud en el Uruguay (MYSU), la Comisión Nacional de Seguimiento, Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres), el Sindicato Médico del Uruguay, la Sociedad de Ginecología del Uruguay, la Sociedad de Obstétricas del Uruguay, la Facultad de Medicina (UDELAR), la Facultad de Psicología (UDELAR), la Comisión de Equidad y Género del Parlamento, la Bancada Bicameral Femenina y la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado.

- Asimismo, establece que “las agencias de las Naciones Unidas, participarán en las reuniones de la referida Comisión”. Ellas son el UNFPA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y lo hacen en calidad de observadoras.
- La Ordenanza 495¹⁰⁵ establece que la coordinación y la secretaría de la Comisión es responsabilidad del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género, dependiente de DIGESA-MSP.
- La integración de la Comisión da cuenta de un amplio perfil de actores gubernamentales y no gubernamentales, todos con un rol clave en la agenda de la salud sexual y reproductiva en el país. Esta diversidad es un factor relevante para la construcción de acuerdos y consensos necesarios para cumplir con su rol de asesoramiento a la autoridad sanitaria, que tiene encomendado.
- Cabe destacar que la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva, fue pionera en incluir a las organizaciones de la sociedad civil en su conformación, respecto a las de los demás países del MERCOSUR¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ordenanza No. 147 del MSP de fecha 24 de marzo de 2004.

¹⁰⁵ Véase el anexo, artículo 12.

- La Ordenanza que le da origen no explicita el marco conceptual de actuación de la misma. Teniendo en cuenta que la Comisión Nacional Asesora se crea a instancias de la Comisión Intergubernamental y para dar cumplimiento a sus cometidos, se asume que el marco referencial definido para la Comisión Intergubernamental es compartido por la Comisión Nacional Asesora.
- Las recomendaciones del Informe de actuación abril-diciembre de 2004 de la Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva señalan:
- Elaboración de un Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que permita la plena incorporación en el sistema de salud de servicios integrales.
- Consolidar las políticas en Salud Sexual y Reproductiva en el subsector público y extenderla al subsector privado.
- El informe concluye que la Comisión Nacional Asesora es el “único mecanismo interinstitucional de cooperación y trabajo conjunto entre organismos gubernamentales, académicos y de la sociedad civil en el campo de las políticas públicas en salud sexual y reproductiva, desde una perspectiva integral, y es un espacio de articulación y definición de acciones conjuntas para el avance en salud sexual y reproductiva y derechos en Uruguay, y en la región del MERCOSUR”.
- Entre diciembre de 2004 y julio de 2005 la Comisión no funcionó. Este impasse coincidió con el cambio de administración y fue necesario impulsar diversas acciones desde las organizaciones de la sociedad civil para que el nuevo gobierno diera continuidad al mecanismo. Como resultado de este esfuerzo la Comisión retoma su funcionamiento en el mes de julio de 2005, manteniendo una frecuencia quincenal de reuniones hasta la fecha¹⁰⁷.
- Luego de ratificada¹⁰⁸ la Comisión por las actuales autoridades sanitarias, tuvo lugar la primer sesión, el día 11 de julio de 2005¹⁰⁹, con la presencia de la Señora Ministra de Salud Pública, el Sub Secretario y el Director de la Dirección General de la Salud.
- La Comisión ha designado a integrantes de la misma para que elaboren informes ad hoc. En otros casos, ha recibido la presencia de delegaciones u otras Comisiones ministeriales que abordan aspectos específicos de la salud sexual y reproductiva, ya sea a solicitud de la Comisión, o a pedido de los informantes.
- La Comisión fue recibida por la Ministra de Salud Pública en octubre de 2005, instancia en la cual le fueron planteados tres temas prioritarios: la preocupación por la realidad del aborto inseguro en el país; la difusión de la Ordenanza 369 que da creación a la Normativa Sanitaria de Medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo, y la existencia del Comando de lucha contra el aborto criminal, sus cometidos y

¹⁰⁶ Informe – Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva (actuación abril-diciembre de 2004).

¹⁰⁷ La Comisión ha tenido además de sus sesiones ordinarias, algunas sesiones extraordinarias para el tratamiento de asuntos específicos.

¹⁰⁸ Ordenanzas 495 y 565 de junio de 2005. (MSP).

¹⁰⁹ Día Mundial de la Población (Naciones Unidas).

alcances^{110, 111}. La Comisión había mantenido una reunión con integrantes de este Comando previo a la reunión con la Ministra.

- En el documento elaborado por un grupo de trabajo de la Comisión Nacional Asesora, se expresa “que no se pudo obtener información sobre los casos que el ‘Comando de lucha contra el aborto criminal’ trató, ni los criterios que utilizaron para la recomendación o no de las interrupciones”¹¹².
- En el mes de octubre, por resolución ministerial (Ordenanza 890, 17/10/05), se crea la **Comisión Asesora sobre la Interrupción de la Gestación**, y se deja sin efecto el Comando de lucha contra el aborto criminal. Esta Comisión mantiene a dos integrantes del Comando¹¹³ e integra a tres nuevos miembros¹¹⁴. La ordenanza sólo establece la disolución del viejo Comando y la integración de la nueva Comisión, no definiendo sus cometidos, alcances y marco de intervención.
- La Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva se fijó una sesión extraordinaria en el mes de noviembre de 2005 con el cometido de definir elementos fundamentales de funcionamiento (en particular la redacción y aprobación de un reglamento interno), establecer con claridad sus cometidos y definir las prioridades para el año 2006. En términos de funcionamiento, la Comisión elaboró, discutió y aprobó el reglamento de funcionamiento entre los meses de noviembre de 2005 y marzo de 2006.
- La Comisión acordó sobre la importancia de la presentación pública de las Normas en Salud Sexual y Reproductiva, Capítulo Anticoncepción y elevó una carta a la Ministra de Salud recomendando su lanzamiento público, el cual finalmente tuvo lugar en el mes de noviembre. Acordó en la necesidad de que el MSP desarrolle una estrategia de difusión amplia de esta normativa, así como de todas aquellas referidas a componentes de la salud sexual y reproductiva, vigentes en el país para favorecer su efectiva implementación en todo el sistema de salud.

2. Mecanismo País del Proyecto para el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria de las Naciones Unidas (MCP)

- Durante los meses de marzo y abril de 2005, el Programa Nacional de ITS/SIDA y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, convocaron a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, académicas y religiosas para crear un ámbito de discusión del proyecto país sobre SIDA, a ser presentado al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la

¹¹⁰ El Comando de lucha contra el aborto criminal, fue creado por resolución ministerial el 14 de octubre de 1991.

¹¹¹ Comisión Nacional Asesora en Salud Sexual y Reproductiva. Informe del Grupo de Trabajo sobre Mortalidad Materna. Septiembre de 2005 “En los archivos del MSP no consta acta de creación (del mismo). Solo se obtuvo registro, en una minuta de DIGESA de 1991 y en su reglamentación del 25 de enero de 1991 (ordenanza número 5/91) durante el ministerio del Dr. Lasalvia, en la que se especifica los modos de proceder frente a abortos por razones terapéuticas”.

¹¹² Ídem.

¹¹³ Son los Dres. Alejandro Bozzolo y Enrique Arezzo.

¹¹⁴ En el decreto se establece que los nuevos integrantes son: Dr. Bremen de Mucio, Lic. Inés Bausero, Dr. Gerardo Giambruno.

Malaria, para su financiación. Las reuniones se realizaron con una nutrida participación de representantes de distintas instancias del Estado, organizaciones sociales y académicas. Se conformaron grupos de trabajo para discutir aspectos específicos del proyecto y elevar recomendaciones. El proceso, corto e intenso, dio lugar al “Proyecto SIDA ¿oportunidad o exclusión?”, que Uruguay presentó en junio de 2005 al Fondo Mundial.

- Como requisito para la postulación, el Fondo Mundial exige la existencia y/o conformación de un Mecanismo de Coordinación País (MCP), el cual fue creado formalmente en Uruguay, el 31 de mayo. Según establece el proyecto país elaborado por Uruguay, el MCP:

“... es el organismo proponente del Proyecto Uruguay 2005–2010 a la Quinta Ronda del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. Es por tanto el organismo contraparte del Fondo Mundial en la formulación, seguimiento, monitoreo y evaluación de la ejecución del Proyecto en caso de ser aprobado por el Fondo. Pero asimismo trasciende esta iniciativa ya que comparten la responsabilidad en las iniciativas gubernamentales y privadas orientadas a la prevención del SIDA.

El Mecanismo de Coordinación País de Uruguay es un grupo conformado por representantes de alto nivel del Gobierno y de organizaciones involucradas en la lucha contra el SIDA, quienes tienen el cometido de coordinar un trabajo conjunto en la prevención y atención de situaciones relacionadas a esta amenaza de epidemia.”¹¹⁵

- Según el acta de creación¹¹⁶, el Comité Ejecutivo del MCP se integrará con un titular y un suplente por organismo, siendo presidido por el Subsecretario del Ministerio de Salud Pública y Presidente del Fondo Nacional de Recursos. Las organizaciones participantes son: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comisiones de Salud del Parlamento Administración Nacional de Educación Pública Red de ONG/SIDA (ROUS), Personas viviendo con VIH, iglesias, organismos del sistema de las Naciones Unidas: UNICEF y PNUD, Universidad de la República, sector empresarial-privado, PIT/CNT. – El listado de las organizaciones e instituciones que participan da cuenta de la diversidad de su integración, constituyendo un ámbito donde están representados dos de los tres poderes del Estado (Poder Ejecutivo y Legislativo), las intendencias, organismo descentralizado de educación, la Universidad de la República y la sociedad civil a través de diferentes actores: organizaciones que trabajan en el tema SIDA, grupos de personas que viven con VIH/SIDA, organizaciones de mujeres, sindicato de trabajadores, iglesias y sector privado, participando además organismos internacionales (UNFPA, OPS y PNUD).
- El proyecto elaborado por Uruguay finalmente no fue considerado por el Fondo Mundial, a pesar de las tratativas realizadas desde las jerarquías ministeriales. Uruguay no forma parte de los países elegibles del Fondo

¹¹⁵ www.presidencia.gub.uy. Proyecto SIDA ¿oportunidad o expansión? Propuesta de Uruguay ante la quinta ronda del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria.

¹¹⁶ www.presidencia.gub.uy.

Mundial y éste era un primer obstáculo a sortear, que no fue posible en esta oportunidad. De todas formas, las gestiones se siguen realizando para que en la próxima Ronda del Fondo Mundial, el proyecto de Uruguay pueda ser considerado.

- No obstante y a pesar que el MCP fue creado para la presentación del proyecto, esta instancia continúa funcionando, con plena participación de sus integrantes.
- La existencia y funcionamiento de este espacio de coordinación (MCP) es un enorme avance para el país, ya que permitiría la articulación de las intervenciones que se realizan en esta temática desde el Programa Nacional de ITS/SIDA del MSP con otros sectores y Ministerios, con el sector privado y con los gremios de trabajadores, así como con las organizaciones y grupos de la sociedad civil que trabajan en la agenda de SIDA.

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- a) **El derecho a prestaciones familiares;**
- b) **El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;**
- c) **El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.**

Si bien no existe una legislación discriminatoria en estos terrenos hacia las mujeres, las prácticas y costumbres pueden dar lugar a la misma. No obstante no se cuenta con registros que evidencien problemas en estos aspectos.

Derecho a participar en actividades de esparcimiento y deportes

A partir del año 2005, la Organización Nacional de Fútbol Infantil (ONFI) que funciona en la órbita del Ministerio de Turismo y Deporte ejerciendo la rectoría del fútbol infantil, crea el Departamento de niñas con la consiguiente formación de ligas de fútbol infantil femenino. Hasta ese momento a las niñas sólo se les permitía participar integrándose a los equipos de varones.

La Dirección Nacional de Deporte, dependiente del Ministerio de Turismo y Deporte, que tiene bajo su jurisdicción más de 100 centros deportivos comunitarios en todo el país, no cuenta con programas específicos de promoción y/o práctica de la educación física, el deporte y/o la recreación para las mujeres.

Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;

d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

f) Participar en todas las actividades comunitarias;

g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y el reasentamiento;

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

– De acuerdo a los datos del Censo 2004, Fase 1 del INE, mientras que en las áreas urbanas las mujeres ascienden al 52,4% de la población, en las zonas rurales las mujeres son el 43,6%. El índice de feminidad rural en el año 2004 ascendió a 77 mujeres cada 100 hombres, no existiendo diferencias del mismo respecto a registros de censos anteriores, indicando un predominio histórico del hombre en el medio rural. Existe amplio consenso en explicar que tal situación se debe al tipo de producción predominante en el medio rural, la cual es expulsora de mano de obra femenina.

– De todas maneras, a pesar de la escasez de información, se puede concluir que la situación de la mujer rural no es homogénea en todo el territorio. Se pueden encontrar diferencias importantes considerando la zona geográfica, y si se estudia la condición de la mujer en poblaciones nucleadas y poblaciones dispersas.

– De acuerdo con la encuesta de Oficina de Planeación y Presupuesto Agropecuario (OPYPA) 2000, la pobreza de los hogares rurales de pequeñas localidades, medida por ingresos, resultan menos deficitarias que en las zonas de población dispersa. De acuerdo a Vitelli (2004), en los núcleos de hasta 2.000 habitantes, el ingreso promedio de los hogares con jefatura femenina representa el 75% del ingreso promedio de los hogares con jefatura masculina, mientras que en las áreas rurales de población dispersa, el mismo alcanza sólo al 67% del ingreso de los hogares con jefes hombres. El ingreso promedio de

las mujeres representa el 64% del ingreso de los hombres en pequeñas localidades, mientras que en las zonas rurales de población dispersa, apenas alcanza el 47% del ingreso masculino.

- Las mujeres son el 34,1% de la población económicamente activa rural, mostrando que existe una estructura ocupacional predominantemente masculina. Entre las mujeres que se declaran inactivas, el 55,2% declaran realizar tareas domésticas, categoría que invisibiliza una serie de actividades productivas no percibidas como tal. (Vitelli, 2004). De la población ocupada, las mujeres son el 32,1%, lo que revela que existe una proporción de una mujer por cada dos hombres ocupados.
- Según datos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la ocupación por categoría pone de manifiesto el alto porcentaje de trabajadoras no remuneradas frente a trabajadores no remunerados (37,1% y 7,5% respectivamente). El trabajo asalariado, tanto público como privado para las mujeres representa el 47,2% mientras que para los hombres representa el 51,4%. Las mayores diferencias se encuentran en la categoría de cuenta propia, donde las mujeres son el 13,2% mientras que el hombre asciende a 31,9% y en la categoría empleadora/a donde encontramos al 2,1% de las mujeres y al 9,1% de los hombres. (Ion, 2006).
- La población ocupada por género y categoría en los establecimientos agropecuarios de más de una hectárea, de acuerdo al Censo Agropecuario de 2000 del MGAP, muestra que la mayoría del personal asalariado trabaja como peón. En esta categoría trabajan el 92,3 % de las mujeres y el 66,9% de los hombres. La proporción de personal técnico y profesional es similar (4,3% de las mujeres y 5,8% de los hombres). La mayor diferencia se encuentra en ocupaciones especializadas como capataces, administradores, operadores de maquinaria, entre otras, donde las mujeres están representadas en el 3,4% y los hombres en el 27,4%. (Ion, 2006).
- Dentro del sector público nacional no existe un organismo con cometidos específicos referidos a las mujeres rurales. Sin embargo el Instituto Nacional de las Mujeres ha desarrollado desde el 2005 un Programa Piloto denominado “*Promoción de políticas de género en el Área Metropolitana*” cuyo cometido fue la elaboración de medidas de fomento a la promoción artesanal de alimentos en la Región Metropolitana¹¹⁷.
- De acuerdo con el trabajo de “*Investigación sobre la situación de las mujeres rurales y las políticas públicas de Uruguay*”, la socióloga Lilián Ion¹¹⁸ sostiene que actualmente no existe sistematización disponible en Uruguay de políticas públicas para el medio rural y especialmente dirigidas a la mujer rural.
- Según Vitelli¹¹⁹ (2004) “En Uruguay no existen políticas nacionales hacia la mujer rural. En las últimas dos décadas se han verificado ciertos progresos a favor de la mujer en la Legislación y en las prácticas de algunas instituciones

¹¹⁷ Por mayor información ver anexo Informe de gestión INAMU 2005.

¹¹⁸ Ion, Lilián. *Pesquisa sobre a situação das mulheres rurais e as políticas públicas em Uruguai*. En: *Género, Agricultura e Reforma Agrária no MERCOSUR*. Reunión Especializada de Agricultura Familiar, 2006.

¹¹⁹ Vitelli, R., 2004. La situación de las mujeres rurales en el Uruguay. FAO.

del Estado, pero sin referencia a la situación de las mujeres rurales”. De acuerdo a la autora, una de las principales causas de esta situación es la limitada información de la situación de las mujeres en el medio rural, ya que los pocos datos disponibles, la dispersión y heterogénea calidad de las fuentes tornan invisible la problemática de la mujer rural e imposibilita plantear soluciones a la misma.

- El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través del Proyecto Uruguay Rural (PUR) tiene como objetivo reducir la pobreza rural y la población meta a la que se dirige es a la familia rural, no haciendo mención explícita a la situación de la mujer rural en particular.
- Uno de los objetivos centrales del PUR es trabajar junto y para las mujeres rurales pobres, contribuyendo a fomentar la organización, expresión y participación en los ámbitos públicos y privados, de las pequeñas productoras y asalariadas rurales.

Cantidad de destinatarios por sexo según instrumentos del PUR, semestre enero-junio 2006

<i>Instrumento</i>	<i>Destinatarios/as</i>		<i>Total</i>
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	
Asistencia técnica	1 487	736	2 223
Capacitación	30	27	57
Microcapitalización	150	144	294
Fortalecimiento institucional	435	205	640
Microcrédito	301	318	619
Fondo rotatorio	303	54	357
Total	2 706	1 484	4 190
Porcentaje	64,5	35,5	100

Fuente: PUR-Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

- El Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Rurales, en Convenio MEVIR-DINAE para todo el territorio nacional, tiene la finalidad de promover el empleo mediante la capacitación de los recursos humanos del sector rural. En el informe anual 2003-2004, el perfil socio demográfico de la población objetivo refleja la participación mayoritariamente masculina, 7 de cada 10 participantes son hombres. La brecha de participación es aún mas importante para los participantes entre 14 y 19 años, una mujer cada 4,3 participantes hombres. Todos los demás datos sobre los participantes, especialmente los referidos a situación ocupacional no están diferenciados por sexo.
- El Instituto Nacional de Colonización, fundado en 1948, cuyo cometido es la redistribución de la tierra y mejorar el acceso de los colonos a la misma, estableciendo diferencias explícitas entre hombres y mujeres, aunque no cuenta con objetivos explícitos al respecto.

- Proyecto PRODENOR, Proyecto de Desarrollo Social de las Zonas más Pobres del Norte del Uruguay es un proyecto que se desarrolla entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Unión Europea siendo ejecutado por MEVIR. Es un proyecto que se desarrolla en el Este (zona mayormente rural) de los departamentos de Salto y Artigas, en los alrededores de la ciudad de Artigas y en todo el departamento de Cerro Largo. Sus objetivos son:
 - General: “contribuir a aliviar los graves problemas sociales de Uruguay ligados a la gran crisis económica en la que se encuentra sumido”.
 - Específico: “reducir el desempleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, mediante su integración al mercado de trabajo”.
- La población objetivo se estima en 12.700 personas, de las cuales 5.000 serían mujeres, 2.600 familias (un tercio con jefatura monoparental femenina), 3.000 jóvenes entre 15 y 29 años de edad.
- En la redacción de los resultados se expresa una intención de discriminación positiva hacia colectivos desfavorecidos:
 - Mujeres (menos desempleo entre las mujeres)
 - Discriminación positiva hacia los jóvenes (más empleo para los jóvenes y menos emigración)
 - Discriminación positiva territorial (la ubicación del proyecto en las zonas más pobres y alejadas de los centros de decisión)
- No obstante no se parte de un diagnóstico de situación de género y, por tanto, no se establecen resultados específicos sobre la discriminación de género: se identifica a las mujeres como un sector de población desfavorecido. Al iniciarse la ejecución del Programa se incorpora el enfoque de Género a través de la Asistencia Técnica Internacional (ATI).

Seguridad Social - Aportación rural

- La aportación de las empresas rurales a la seguridad social, se calcula sobre la cantidad de hectáreas explotadas, cuando existe un cónyuge colaborador se aumenta este aporte en un 10%, con lo cual adquieren derechos jubilatorios ambos cónyuges. Las relaciones de concubinato no están consideradas, por lo tanto en estos casos, solo está generando derecho jubilatorio el titular de la empresa, que rara vez es una mujer.
- Las mujeres radicadas en medios rurales, han desarrollado una actividad laboral en la producción artesanal de alimentos que enfrenta dificultades para su inserción en el sistema de seguridad social por tratarse de una actividad zafral y con bajas ganancias que les dificultan el cumplimiento de los aportes tributarios. El proyecto de reforma tributaria incluye un capítulo sobre aportación unificada que procura resolver esta situación, se trata de un único aporte, de bajo monto, que sustituye los tributos de seguridad social y Dirección General Impositiva y es compatible con la actividad rural que desarrollan en los establecimientos. Si bien esta forma de aportación no está dirigida exclusivamente a actividades desarrolladas por mujeres, son muchas las que podrían beneficiarse con ella.

Parte IV

Artículo 15

- 1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.**
- 2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.**
- 3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a imitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.**
- 4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.**

Artículo 16

- 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, y en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:**
 - a) El mismo derecho para contraer matrimonio;**
 - b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;**
 - c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;**
 - d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;**
 - e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;**
 - f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos los intereses de los hijos serán la consideración primordial;**
 - g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos a elegir apellido, profesión y ocupación;**
 - h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.**

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

i) Derechos en relación a la pareja

- Nuestra legislación civil regula los derechos de las personas en la familia teniendo como eje primordial el matrimonio. Las uniones libres han ido siendo asimiladas a los matrimonios como forma de superar algunas discriminaciones, sin recibir una regulación específica.
- A través del proyecto de uniones concubinarias¹²⁰, que ya ha sido aprobado en Cámara de Senadores, se busca garantizar los derechos básicos a las parejas estables que no han contraído matrimonio, sea que se encuentren integradas por personas de distinto o de igual sexo
- En relación específica a la edad mínima para contraer matrimonio, la misma continúa fijada en los doce años para la mujer y catorce para el varón. Esta edad, extremadamente baja, es especialmente discriminatoria para la mujer, máxime si se tiene en cuenta que según el Código de la Niñez y la Adolescencia fija los trece años la edad a partir de la cual la ley las considera en la etapa adolescente.

ii) Derechos y responsabilidades en relación a los hijos

- La legislación no discrimina entre varones y mujeres en relación a los derechos y responsabilidades respecto de los hijos, aunque en la práctica continúan prevaleciendo conductas patriarcales que cargan sobre la mujer todas las responsabilidades respecto de los niños y niñas.
- Uruguay aprobó en septiembre de 2004 un nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia con el objetivo de adaptar su marco legislativo a la Convención de los Derechos del Niño.
- Se lograron importantes avances a través de este nuevo Código, entre otras¹²¹:
 - La posibilidad de las mujeres y los varones de reconocer a sus hijos cualquiera sea su edad y estado civil. Hasta la aprobación de este Código, las personas casadas no podían reconocer a los hijos habidos fuera del matrimonio. Se sumaba a ello que tampoco se podía iniciar investigación de maternidad respecto de mujer casada (sí de paternidad respecto de hombre casado) siendo esta norma altamente discriminatoria de las mujeres. (Art. 28 y 30 del Código).
 - El derecho de niñas y niños de ser oídos por el tribunal en todos los casos, previéndose procedimientos específicos de protección de sus derechos. (Art. 8 del Código).
- Se mantienen algunas discriminaciones en función del estado civil de los progenitores:
 - a) En relación a los hijos, los mismos son calificados como “habidos dentro del matrimonio” o “habidos fuera del matrimonio” a los efectos del

¹²⁰ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

¹²¹ Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.

registro de su nacimiento, previéndose distintas formas de seleccionar los apellidos en función de si se conoce o no el progenitor varón. (Arts. 27 y 28 inciso final);

b) Las mujeres y varones que no alcanzan los doce años de edad y catorce años de edad respectivamente requieren autorización judicial para reconocer a sus hijos. La diferenciación de edad según el sexo reedita la discriminación ya señalada en cuanto a la edad de acceso al matrimonio;

c) Se levantaron todas las trabas para el acceso al conocimiento de la verdadera identidad, pero se restringen los plazos para iniciar acciones filiatorias que supongan cuestionar la filiación legítima del interesado, colándose, a través de esta disposición, consideraciones peyorativas en relación a las personas habidas fuera del matrimonio (Art. 29);

d) En relación a los padres y madres adolescentes, los derechos y responsabilidades respecto de los hijos son diferentes de acuerdo al estado civil de los mismos. Si los progenitores son de estado civil casado, pueden ejercer plenamente la patria potestad en relación a sus hijos. Si no son casados, la tutela es conferida a una tercera persona, preferentemente al ascendiente que cohabite con la progenitora del niño, previéndose que todas las decisiones que afecten al niño debe escucharse a sus padres.

- En cuanto al sostén económico de los hijos, a las normas del Código de la Niñez y Adolescencia respecto a las pensiones alimenticias, se sumó la Ley 17.957 de marzo de 2006¹²², por la que se creó el Registro de Deudores Alimentarios, el que obstaculiza algunos trámites y créditos a los obligados que intencionalmente evaden el pago de la pensión alimenticia.

Situación de las mujeres pertenecientes a minorías

Durante décadas no existió prácticamente información sobre este sector de la sociedad uruguaya. A partir del año 2006, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de Estadísticas están realizando un estudio cualitativo de los últimos datos relevados en la Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006. Para ello se agrupó dentro de la categoría Afro a todas las personas que perciben tener ascendencia Afro independientemente de contar con ascendencia de otra raza. Asimismo, dentro de la categoría Indígena figuran las personas que consideran que su ascendencia es exclusivamente indígena así como si consideran que poseen ascendencia indígena y otra sin ser Afro en tanto que, se ubica dentro de la categoría Blanca a aquellas personas que poseen ascendencia únicamente blanca. Los resultados son los siguientes: 9% población afro, 87,02% población blanca, indígena 3,07% y otras 0,92%.

De la población femenina afrodescendiente (8,62% del total de la población uruguaya), 3,4% se desempeñan como personal directivo, 9,3% son profesionales y técnicas, 9,6% empleadas de oficinas y 77,77 % vendedoras y trabajadoras manuales (trabajadoras de servicios y fuerzas armadas).

Estos son los últimos datos relevados hasta el momento.

¹²² Véase la recopilación normativa en el CD adjunto.