

Medir la realidad para transformarla¹

Lilián Abracinskas²

Abstract:

A partir de las experiencias de control ciudadano desarrolladas por las organizaciones de mujeres y feministas en Uruguay (MYSU y CNSmujeres) se aborda el uso de la evaluación como una herramienta para fortalecer la acción política desde el campo social. La estrategia de monitoreo de políticas públicas para dar cuenta del cumplimiento del Estado frente a los compromisos internacionales asumidos ante el Sistema de derechos humanos, ha sido una práctica que desde la década de los noventa adquiere relevancia en la acción de las organizaciones de la sociedad civil. Ejercer ciudadanía a través de la exigibilidad de derechos mediante el seguimiento de políticas públicas para valorar la universalidad del acceso, la calidad de atención y sus impactos en garantizar igualdad de condiciones, es un proceso que permitió calificar la demanda ciudadana de las mujeres organizadas en Uruguay y fortalecerlas en su capacidad de incidencia política. Esta línea de acción ha contribuido a incorporar en la agenda pública y en los ámbitos de decisión política, los diagnósticos y propuestas elaboradas desde el movimiento social. Articular conocimientos y saberes construidos desde diversos actores implicados que comparten objetivos comunes permite auspiciar que, si se cumplen una serie de condiciones, medir la realidad puede contribuir al cometido de intervenir para transformarla.

Los compromisos alcanzados por los Estados miembros en el Sistema de las Naciones Unidas, de manera particularmente intensa en la década de los 90 y comienzos del siglo XXI, reconocen en las desigualdades de género una dimensión generadora de violación de los derechos humanos (DDHH), que impacta específicamente sobre la vida de las mujeres, de todas las edades y condiciones. Los contenidos de conferencias y convenciones y sus propuestas de acción no sólo avanzan en el respeto y generación de garantías y condiciones para el ejercicio de estos derechos sino que identifican en los diversos actores involucrados su capacidad de aporte, reconociendo la importancia de su interacción para alcanzar sociedades sin exclusiones incluyendo las generadas por razones de género, sexo, clase, etnia/raza, edad, condición u opción de vida.

Las políticas con equidad de género, la creación de institucionalidad para generarlas, gestionarlas y evaluarlas, así como la elaboración de planes de igualdad de oportunidades y derechos son resultados que recogen, en gran parte de los países de la región, muchas de las demandas y propuestas que han sido impulsadas por la población implicada. Los movimientos sociales, entre ellos y particularmente el de mujeres y feminista, han logrado incidir en el contenido de los acuerdos internacionales asumidos por los Estados a nivel de la gobernanza mundial y contar entonces con instrumentos cuyos contenidos tienen validez para exigir su cumplimiento.

¹ Ponencia presentada en el Seminario “Evaluación con enfoque de género y derechos humanos. ¿Medir o transformar la realidad?” organizado por ONUmujeres, en la ciudad de Quito – Ecuador el 7 y 8 de febrero 2011. La presentación integró el segundo panel sobre Enfoques emergentes en participación; transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano. Este artículo se basa en la presentación realizada pero su elaboración estuvo influenciada y enriquecida por los interesantes aportes volcados en el Seminario por los demás participantes.

² Directora de Mujer y Salud en Uruguay, y coordinadora ejecutiva de CNSmujeres hasta enero de 2011. Feminista con formación universitaria en biología y anatomía patológica que ha desarrollado experticia en el campo de la salud, los derechos de las mujeres, los estudios de género y la comunicación siendo fundadora e integrante de los colectivos coordinadores del primer Centro de atención en salud de la mujer “María Abella”, el Centro “Alternativas” y el colectivo feminista “Cotidiano Mujer. Activista y docente autora de numerosos artículos y publicaciones.

Los Estados a partir de las Convenciones y Conferencias del Sistema de Naciones Unidas deben dar cuenta ante la comunidad internacional de sus acciones para cumplir con los compromisos asumidos. Los gobiernos y partidos políticos deben tener en sus proyectos de desarrollo propuestas para la inclusión de vastos sectores de la población que han padecido las consecuencias de una ciudadanía limitada y altamente vulnerada. La generación de conocimiento debe nutrirse de la inter y la transdisciplina para dar cuenta de la compleja realidad, aprendiendo a mirar la diversidad con la intervenciones políticas y técnicas deben ser integrales e integradas para tener el impacto que se requiere. Los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil deben tener representatividad, base social de apoyo a sus demandas, capacidad de denuncia pero también de elaboración de propuestas para lograr participación plena. La ciudadanía debe conocer sus derechos y tener capacidad de exigir y participar para generar las condiciones que se requieren para ejercerlos.

En distintos foros y ámbitos del quehacer académico, social, técnico y político, se verifica una creciente conciencia sobre la complejidad de los asuntos públicos y de los procesos de decisión política, con debates sobre nuevas formas de gobernanza y más exigencia de racionalidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y privada. Se registra una creciente preocupación y convicción de que las políticas públicas serán más pertinentes, sólidas y sustentables si se nutren de información científicamente relevante, basada en evidencia, con métodos de verificación y seguimiento idóneos (Carrizo, L. 2010)³.

Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación para encontrar respuestas de acceso universal que contemplen necesidades específicas y habiliten la construcción de contratos sociales acordes a los cambios reclamados por las nuevas ciudadanías.

La gobernabilidad es democrática cuando incorpora los requerimientos de representatividad; la existencia de mecanismos de limitación y división efectiva del poder así como la rendición de cuentas de las autoridades ante la ciudadanía respetando los derechos y libertades que ésta tiene de demandarlas. La limitación de la arbitrariedad en el ejercicio de la autoridad, la vigencia de la solidaridad como valor para la redistribución equitativa así como el sentido de pertenencia y reconocimiento frente a los acuerdos que se consensúan entre actores en la sociedad, serían factores que abonarían a la construcción de cohesión social (Mones, B., 2011)⁴.

La cohesión social como concepto que proviene de los países de Europa y que irrumpe en Latinoamérica a partir del 2007⁵ busca sintetizar las diversas aspiraciones de una vida en democracia que fomente la participación en el marco de la convivencia pacífica a través del “arte de vivir juntos aunque seamos diferentes”, preconizando en la región la construcción de igualdad de condiciones para combatir la exclusión de amplios sectores sociales en la definición de los contratos vigentes buscando superar la

³ Carrizo, L (2010) “El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad. UNESCO/Flacso, Quito, Proyecto Repensar América Latina.

⁴ Presentación de Belkys Mones sobre Democracia y gobernabilidad en el Seminario.

⁵ CEPAL (2007) “Informe de Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en ALC”, 2007, Santiago de Chile.

fragmentación social y el clima de injusticia que genera. Este concepto si bien aún polisémico podría ser de utilidad para refundar debates sustantivos sobre crecimiento con igualdad a través de políticas que generen transformaciones profundas y estructurales en las condiciones de vida e interacción entre las personas y su medio ambiente.

La participación social en tanto valor que lucha contra la apatía y el desencanto y la mayor participación ciudadana como proceso generador de conflictos que expliciten las causas y las consecuencias de relaciones opresivas y violentas con el objetivo de superarlas, es el marco de intervención más propicio para la acción de incidencia de las organizaciones sociales, con esta vocación. El sentido de pertenencia (como dinámica de inclusión) y la solidaridad (como mecanismo de empatizar con el otro para mejorar la situación) habilita a los diversos actores a conjugar sus fuerzas para transformar la realidad en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y resultados, particularmente en una región caracterizada por ser la más desigual del planeta.

Analizar la realidad desde un enfoque de equidad de género y de derechos humanos contribuye, de manera sustantiva, a visibilizar dimensiones de la desigualdad que estaban naturalizadas. La división sexual del trabajo y el ejercicio del poder pautado por el ordenamiento patriarcal ha sido y es una fuente de injusticia y discriminación que impacta de forma particular en la vida de las mujeres de todas las edades y condiciones pero que continúa siendo difícil de reconocer por muchos decisores políticos. Por lo tanto no siempre se incluyen y jerarquizan como corresponde en las decisiones de los gobernantes. Sin embargo, el grado de ciudadanía de las mujeres medido por el nivel de ejercicio de sus derechos es un indicador que da cuenta no solo de la vida que ellas tienen en una sociedad sino del grado de calidad democrática que ha alcanzado un Estado. Conocer los impactos que en la realidad cotidiana de hombres y mujeres tienen las decisiones políticas que se toman (o la ausencia de ellas) ha sido una dimensión del trabajo desarrollado por el movimiento feminista y de mujeres uruguayo que podría servir de insumo para potenciar la participación ciudadana en otros países de la región. Así como incorporar esta forma de mirar la realidad a los procesos de promoción de la evaluación como práctica constitutiva de las gestiones de las instituciones, sus políticas y el uso de los recursos que destinan.

En la experiencia uruguaya la apropiación de las herramientas de monitoreo y control ciudadano le permitió a las organizaciones sociales visibilizar en el espacio público la realidad de las mujeres y sus demandas, de forma contundente. En este artículo se presenta el proceso llevado adelante por dos instancias del movimiento social de mujeres. Por un lado MYSU –Mujer y Salud en Uruguay- organización feminista para la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos, y la experiencia del Observatorio sobre género y salud sexual y reproductiva que, desde el año 2007, genera información calificada sobre las políticas sanitarias existentes en el campo de los derechos sexuales y reproductivos y su traducción en servicios de salud, valorando la calidad de la atención desde la visión de las usuarias de los servicios. La otra es la Comisión Nacional de Seguimiento, mujeres por democracia, equidad y ciudadanía (CNSmujeres)-articulación más amplia y diversa del país- que nuclea a más de sesenta organizaciones de mujeres y feministas y desde hace diez años monitorea el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo con el objetivo de medir sus acciones para superar las brechas de desigualdad generadas por la discriminación y la violencia basada en la inequidad de género.

El seguimiento de políticas públicas, para estas instancias feministas y de mujeres, tiene el cometido de generar insumos para la construcción de plataformas políticas consensuadas entre las organizaciones sociales, donde sus sustentos teóricos están respaldados por evidencia generada con rigurosidad metodológica. Fortalecer la capacidad de monitoreo ciudadano ha potenciado la acción de las organizaciones de mujeres y ha contribuido a la formación de sus integrantes, desarrollándose habilidades para la incidencia en la definición y contenidos de las políticas públicas, particularmente de aquellas dirigidas a la equidad e igualdad de género. Poder identificar y reconocer los avances alcanzados con los programas y servicios generados por los Planes de igualdad y las políticas de género ha sido útil para apropiarse de los resultados y evitar con ello retrocesos futuros en los espacios conquistados. Pero señalar de forma precisa los obstáculos y vacíos en las respuestas del Estado elaborados desde la experiencia y la realidad cotidiana de las mujeres, ha fortalecido además al movimiento de mujeres en la representatividad y legitimación de sus demandas. Los resultados de los informes de monitoreo ciudadano han permitido precisar diagnósticos y propuestas así como organizar la demanda de las mujeres con procesos de deliberación informada y con la intervención calificada en los espacios de diálogo e intervenculación entre diversos actores, incluido el Estado y sus gobiernos. Las reivindicaciones y las denuncias de las mujeres han adquirido representación y representatividad ciudadana convirtiendo sus planteos en ineludibles para el sistema político y jurídico.

La capacidad de las organizaciones sociales para apropiarse de las herramientas de monitoreo y evaluación e incorporarlas a sus prácticas participativas es una oportunidad y un desafío que debería ser potenciada por los importantes resultados que ha demostrado tener.

Evaluar desde la investigación aplicada e implicada

MYSU es una organización feminista de promoción y defensa de los DDSSRR en tanto DDHH creada en 1996 para generar conocimiento e incidir en el desarrollo de la exigibilidad ciudadana y el logro de las condiciones que permitan ejercer éstos derechos sin discriminaciones, imposiciones ni violencia.

En el reclamo de la salud como un derecho, los derechos sexuales y reproductivos son lo que específicamente han sido, son y serán el principal reclamo y el eje a partir del cual se organizan las demandas del movimiento de salud y de emancipación de las mujeres. El cuerpo, particularmente de las mujeres, ha sido territorio de dominación y control por parte de las fuerzas hegemónicas de los procesos civilizatorios en nuestras sociedades. Fue la lucha y la reivindicación del derecho a tener derechos lo que logró que en el siglo XX las mujeres alcanzaran ciudadanía plena (...). El poder decidir si tener o no hijos, cuando, cuantos y con quien; la libre opción sexual y la eliminación de las prácticas dañinas como circuncisión femenina y la cesárea impuesta están consagradas en diversos instrumentos del sistema internacional de Derechos Humanos, sin embargo todavía deben enfrentarse enormes resistencias para que estos derechos sean reconocidos, garantizados y protegidos por parte de muchos Estados. Incluso por aquellos que habiendo firmado y ratificado tratados y convenciones aún no los

*traducen en políticas y acciones concretas para superar las situaciones de discriminación hacia las mujeres (MYSU, 2008, pag. 16)*⁶.

A través de la investigación, la capacitación, la producción de materiales de divulgación e información y el desarrollo de campañas ciudadanas para el cambio cultural, MYSU se vincula con diversos actores de la sociedad a nivel nacional e internacional para construir base social de apoyo a los cambios socio-políticos, económicos y culturales que se requieren para alcanzar la utopía feminista en el marco del horizonte ético planteado por la universalidad de los DDHH. Sus acciones de incidencia están dirigidas a influenciar la decisión de gestores y responsables de políticas públicas pero también a promover el trabajo entre organizaciones sociales con base social de apoyo a las demandas de transformación política y cultural que impulsan.

Desde el año 2006, una de sus líneas sostenidas de trabajo ha sido el Observatorio nacional en género y salud sexual y reproductiva pensada como una herramienta teórico-técnica y política de mayor complejidad para potenciar la incidencia a través de un sistema de vigilancia a la implementación de legislación, políticas y servicios en el área de la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Con este programa MYSU se propone identificar y analizar los sesgos en el diseño e implementación de políticas públicas según sexo, género, edad, orientación sexual y nivel socio-económico para desatacar avances, temas pendientes y desafíos ante retrocesos y dificultades sanitarias que requieren de acciones por partes de distintas entidades involucradas.

En su primer año, el Observatorio montó la base de datos sociodemográficos, epidemiológicos y de política pública en género y SSR, que actualiza periódicamente con los indicadores existentes en las fuentes de información disponibles⁷. Para ilustrar el estado del arte de las políticas públicas en género y SSR se elaboró el primer informe en el año 2007 que incluyó datos estadísticos, relevamiento de legislación y normativas existentes así como la ratificación de convenios y convenciones internacionales y la identificación de mecanismos estatales con inclusión de organizaciones de mujeres en instancias de decisión sobre salud sexual y reproductiva. En sus conclusiones y recomendaciones señala las áreas de intervención que deberían ser priorizadas para avanzar en políticas, programas y servicios. Allí resalta que: *“El debate sobre políticas de población en Uruguay debería considerar enfáticamente las recomendaciones emanadas de la Plataforma de Acción de la CIPD y colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías para que las personas puedan ejercer todos sus derechos humanos. (...) El presente informe muestra la necesidad de avanzar en el esfuerzo de creación de un sistema de indicadores de género integrado al sistema estadístico nacional, con producción sistemática de información referida a la situación de varones y mujeres en distintas esferas de los derechos y la salud sexual y reproductiva. El Observatorio destaca, particularmente, la carencia de información en esta área, que en muchos casos ha sido suplida por la producción generada desde organizaciones no gubernamentales y académicas. Esto genera importantes dificultades al momento de evaluar las políticas públicas”* (MYSU 2007, pp 112-113).

⁶ MYSU, (2008), Informe del Observatorio en género y salud sexual y reproductiva, Montevideo. Disponible en www.mysu.org.uy

⁷ MYSU, Informe 2007 y base de datos actualizada periódicamente disponible en sitio web. www.mysu.org.uy (observatorio)

Sobre las legislaciones, normativas, programas y servicios el Observatorio advertía la necesidad de intervenir e incrementar las acciones de promoción, difusión y prevención en distintos tópicos de la salud sexual y reproductiva dado que, a modo de ejemplo, el incremento sostenido de la incidencia de VIH-sida en la población femenina o la baja utilización de los servicios de salud para la obtención de métodos anticonceptivos daban cuenta de los déficit registrados en la respuesta institucional. *“Un modelo integral de atención en salud sexual y reproductiva está desafiado a incorporar la satisfacción de necesidades prácticas y estratégicas de género (...) para revertir las inequidades construidas históricamente en la sexualidad y la reproducción y sus efectos concretos en la vida de las personas” (ibídem, p 114).* Necesidades prácticas que se derivan del impacto perjudicial que genera la división sexual del trabajo y el rol de reproducción biológica y social de las mujeres, y que requieren de acciones focalizadas para atender las consecuencias de esas inequidades. Necesidades estratégicas para transformar las causas de subordinación y opresión de las mujeres en la sociedad con acciones integrales para reducir hasta erradicar las brechas de desigualdad entre mujeres y varones.

El informe se publicó en el contexto político nacional de un gobierno administrado por primera vez en la historia del país por la coalición de izquierda Frente Amplio que se propuso desde su instalación una reforma del Estado donde el sector sanitario es uno de sus ejes a través de la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que procura ser universal, solidario, equitativo e inclusivo. Un gobierno que impulsó también la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) gestionado por un renovado Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) reubicado en la ingeniería estatal en un novedoso Ministerio de Desarrollo Social creado por la nueva Administración en el año 2005. A cargo del Inmujeres se nombró a una mujer con trayectoria feminista además de político-partidaria que convocó a las organizaciones de mujeres para participar en el proceso de elaboración del PIODNA (CNS, 2007)⁸.

A nivel parlamentario un importante debate político se centró en el proyecto de ley por la defensa al derecho a la salud sexual y reproductiva conteniendo el reconocimiento de los DDSSRR como DDHH y la regulación de la práctica voluntaria del aborto hasta las doce semanas de gestación por voluntad de la mujer. Proceso de debate que fue promovido y sostenido por un importante frente social de organizaciones sociales a favor del cambio legal (Abracinskas, López, 2004, 2006, CNS, 2004, CNS-MYSU, 2006, MYSU 2007)⁹.

⁸ CNS (2007) “Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en el Uruguay. Ir a Más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto nacional de las mujeres (periodo 2005-2006), Montevideo. Disponible en www.cnsmujeres.org.uy

⁹ Abracinskas, L; López, A. (2004) Mortalidad materna, aborto y salud en Uruguay. MYSU, Montevideo. (2007) Aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004, MYSU, Montevideo.

CNS-MYSU (2006) A un año de gobierno progresista Uruguay y las políticas en salud sexual y reproductiva. Montevideo.

MYSU (2007) Informe Observatorio

Como abordaremos más adelante, en ese escenario los diagnósticos y propuestas generados por las organizaciones sociales fueron insumo que les permitieron influenciar con sus propuestas los contenidos de las agendas políticas y las deliberaciones a distintos niveles de debate en el Estado uruguayo.

En los años 2008 y 2009 MYSU se propuso centrar la atención del Observatorio en la implementación de las normativas y guías clínicas existentes en SSR generando información primaria sobre el grado de su conocimiento por parte de los efectores de salud y de la ciudadanía y sus niveles de aplicación en la organización de los centros de salud del sub-sistema público y privado de salud. Las normativas nacionales y guías clínicas en SSR monitoreadas fueron las relativas a: anticoncepción; violencia doméstica y sexual; atención del embarazo y parto; VIH – sida; atención pre y post aborto; cáncer genito – mamario y calidad en la atención en función de la satisfacción de las usuarias.

El estudio usó metodología cuantitativa y cualitativa e incluyó a mujeres usuarias de servicios de ginecología y obstetricia; mujeres en puerperio inmediato, profesionales de la salud (GYN/OB) y direcciones de servicios de salud. En los dos años se abarcaron servicios en 10 de los 19 departamentos del país y cada año el informe fue presentado a autoridades sanitarias y a diversas organizaciones y actores sociales generando espacios de debates sobre las conclusiones y recomendaciones planteadas.

Los informes 2008 y 2009 permitieron identificar avances en el tránsito de programas de fuerte impronta materno-infantil hacia servicios de salud sexual y reproductiva y los problemas generados por factores inherentes al sistema de salud. Entre ellos se desatacaron: la falta de capacitación de los recursos humanos, la precariedad de la infraestructura de los servicios así como la cobertura y calidad de sus insumos y prestaciones. Se evidenció la débil integralidad de las prestaciones en SSR a otras dimensiones de la atención de la salud, así como la verticalidad de las acciones que, en general, mantenían enfoques predominantemente biomédicos. La SSR mantenía bajo perfil en las priorización de la política pública con pobre asignación de recursos financieros y carencia de recursos humanos calificados para atender las nuevas exigencias planteadas por el SNIS y sus buenas intenciones (MYSU, 2008, 2009)¹⁰.

Así mismo, los informes de esos años dieron cuenta de las resistencias en los profesionales de reconocer a las mujeres como sujetos morales capaces de tomar decisiones éticas y ciudadanas portadoras de derechos, identificando en los factores conductuales y subjetivos de los profesionales de la salud una dimensión de las barreras de acceso a la universalidad de las prestaciones.

Por tal motivo el estudio 2010 se centró en las percepciones, valores y prácticas de profesionales en el primer nivel de atención de Montevideo para identificar obstáculos en el acceso a las prestaciones y al cumplimiento de la norma en ese nivel de la atención (MYSU, 2010).

La creación y sustentabilidad del Observatorio ha sido posible con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas desde 2006 a la fecha y otras agencias como OPS

¹⁰ MYSU Informes 2008 y 2009 Observatorio nacional en género y salud sexual y reproductiva, Montevideo. Disponible www.mysu.org.uy

y ONUmujeres han sumado su interés para sostener los estudios planificados para el año 2011.

Los resultados del observatorio se publican y difunden en diversos formatos; se presentan a autoridades sanitarias y decisores políticos; se trabajan con organizaciones sociales (de mujeres, de los movimientos de usuarios de la salud, a nivel territorial); se incluyen en capacitaciones a profesionales de la salud y son usados para fundamentar y precisar propuestas de acción política que se impulsan desde OSC.

Este ejemplo de investigación aplicada e implicada para el desarrollo de una práctica ciudadana de monitoreo social da cuenta de las posibilidades que brinda para fortalecer procesos de incidencia en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas ofreciendo evidencias construidas con criterios de profesionalidad y autonomía, que pueden servir de insumos para el trabajo de diferentes actores que intervienen en la agenda de género, salud y DSR.

La información colectada y generada por el Observatorio ha sido clave para la elaboración de propuestas y acciones de incidencia política llevadas adelante por las organizaciones sociales en particular organizaciones de mujeres (ej Agenda de las Mujeres 2009- CNSmujeres), organizaciones que trabajan en VIH y/o personas con VIH (ej. Informes UNGASS de sociedad civil), movimientos de usuarios (ej, participación en la gestión del Sistema Nacional Integrado de Salud), entre otros.

Declarado de interés ministerial los resultados del observatorio han sido utilizados por las autoridades sanitarias, cuando existe la voluntad política de reconocer el valor de estos aportes, para tomar decisiones políticas, ratificarlas o rectificarlas.

Las evidencias del observatorio han sustentado posicionamientos y argumentos en los debates parlamentarios por cambios legales para promover, garantizar y respetar los derechos humanos, particularmente de las mujeres y de las poblaciones con derechos vulnerados y ciudadanía restringida. El circuito para la generación de conocimiento y su uso se sintetiza en el esquema que se grafica a continuación.



La generación de conocimiento acompañado de estrategias de abogacía para impulsar cambios en la dirección y contenido de las políticas, han permitido participar de mesas de negociación y diálogo con autoridades sanitarias, sensibles con estas temáticas y con compromiso político de gestionar cambios. Esto ha hecho que el Observatorio haya sido declarado de interés por el Ministerio de Salud Pública, generando el reconocimiento hacia el actor que lo realiza y respeto a la exigencia de autonomía y libertad de análisis con la que se monitorea.

Para el año 2011 las autoridades de Salud (MSP y Junta Nacional de Salud creada por el nuevo Sistema) han solicitado que MYSU monitoree la implementación de los servicios de salud sexual y reproductiva. La reglamentación de la ley 18426 que finalmente fue promulgada en 2008 la cual aunque sufrió el veto del Poder Ejecutivo a los capítulos de despenalización del aborto, blindó toda la normatividad sanitaria existentes en el país, otorgándoles obligatoriedad para su inclusión en el proceso de ampliación de servicios en el Sistema Nacional Integrado de Salud desde el comienzos del año en curso.

Los movimientos sociales (de usuarios, de mujeres, de jóvenes, de universitarios, de la diversidad sexual, de organizaciones de VIH, de trabajadoras sexuales), diversos actores políticos, sindicales, comunitarios y gubernamentales así como medios de comunicación, identifican a MYSU como una organización referente en estos temas. En tanto OSC integra los mecanismos de participación para asesorar y debatir las políticas públicas desde la Comisión nacional en salud sexual y reproductiva, la Comisión Nacional de Bioética y Calidad de Atención y la Comisión nacional sobre políticas en vih-sida del Ministerio de Salud.

Hacer visible la realidad silenciada

La Comisión Nacional de Seguimiento mujeres por democracia, equidad y ciudadanía (CNSmujeres) es una coalición de organizaciones y redes de mujeres y feministas que se constituyó en Uruguay en torno al proceso de participación en la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas, (Beijing, 1995). Este espacio se generó y fue posible por el acumulado de experiencias de anteriores articulaciones de las mujeres organizadas que en el país se gestaron durante la resistencia a la dictadura militar en las décadas de los años 70 y se fortalecieron en el proceso de reconstrucción democrática a partir de 1985¹¹.

En sus quince años de funcionamiento CNS se ha constituido en la red más amplia y diversa del país integrada por organizaciones de mujeres rurales, afrodescendientes, sindicalistas, universitarias, trabajadoras sexuales, de la diversidad sexual, descendientes de indígenas, mujeres con VIH, entre otras. Su misión es transversalizar la equidad de género como eje ineludible en la profundización de la vida democrática y sus objetivos son dar seguimiento a los compromisos asumidos por el estado uruguayo

¹¹ La articulación entre organizaciones sociales de mujeres, mujeres en partidos políticos, en sindicatos y en la universidad, ha sido una práctica histórica en Uruguay que tiene un importante acumulado (Concertación Nacional Programática de las Mujeres; (en el contexto de las negociaciones para la transición pacífica a la vida democrática), La Coordinación de Mujeres, el Espacio feminista; Redes temáticas, Bancadas femeninas parlamentarias, son algunos ejemplos). Para más información ver www.cnsmujeres.org.uy y estudios de la Universidad de la República del Uruguay que recogen el proceso.

ante el sistema internacional de derechos humanos y fortalecer, en ese proceso, la capacidad de incidencia política de las mujeres organizadas.

Una de sus líneas de trabajo sostenida desde 1999 ha sido monitorear políticas públicas para registrar avances, obstáculos y vacíos en las respuestas que garanticen el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres de todas las edades y condiciones. Los informes sobre el Estado uruguayo y las mujeres han abarcado diversas temáticas y metodologías y se han publicado periódicamente. Los primeros centrados en visibilizar la dimensión del problema, lo más recientes dedicados a identificar los niveles de equidad de género alcanzado en las políticas públicas y sus resultados en el proceso de reforma del Estado por el que transita el país¹².

Por razones de espacio y tiempo en esta síntesis del trabajo de CNSmujeres se enfatizará el último periodo de trabajo a partir del monitoreo realizado en el año 2008. Este consistió en visualizar el grado de transversalización de la equidad de género en las políticas públicas impulsadas desde el gobierno a través del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INmujeres), a partir del 2005 fecha de inicio del nuevo periodo de gobierno. Las áreas de estudio fueron: pobreza, exclusión social y trabajo; participación política y mecanismos estatales para la equidad de género; violencia hacia las mujeres y de género; derechos sexuales y reproductivos y educación. Las áreas fueron definidas en función de las determinadas diez años antes, en el primer monitoreo realizado por la CNS, para dar continuidad al seguimiento y tener posibilidades de comparar los alcances de las intervenciones durante el periodo. Los informes elaborados están disponibles en el sitio web institucional¹³.

La política pública relevada fue en base a las Líneas estratégicas de igualdad (LEI) establecidas en el PIODNA dentro de las áreas definidas de interés. Se estudiaron las acciones desarrolladas por distintas instituciones del Estado definidas como co-responsables en la implementación del Plan. Se realizaron entrevistas a decisores políticos de cada uno de los Ministerios implicados, se analizaron programas, proyectos, normativas y se relevó la data oficial existente con resultados de las acciones emprendidas. Para la realización del monitoreo se constituyó un equipo técnico de profesionales con experiencia en los temas pero también con compromiso en la agenda de las mujeres. Este equipo trabajó junto a la dirección política de CNS para la definición de los alcances de estudio, el control de su implementación y los análisis de sus resultados.

El estudio permitió identificar avances, obstáculos y vacíos en las respuestas institucionales resaltándose los déficits para atender las necesidades de las mujeres en cada una de las áreas estudiadas. Los resultados fueron publicados y divulgados en diversos formatos (informes, folletos, cartillas temáticas, material de prensa). Se presentaron ante autoridades en las mesas de diálogo sociedad civil- Estado con participación de las OSC de mujeres (nacional y departamentales) con el cometido de contribuir a la gobernabilidad democrática. Objetivo que tuvo logros cuando los decisores mostraron voluntad política de incluir los resultados del control ciudadano en

¹² Todos los informes de monitoreo, las Agendas y los materiales elaborados por CNSmujeres están disponibles en www.cnsmujeres.org.uy

¹³ Por más información sobre CNS consultar www.cnsmujeres.org.uy

el proceso de definición, evaluación y corrección de sus intervenciones para obtener mejores resultados.

Pero como el otro gran cometido de CNSmujeres es fortalecer a las organizaciones sociales de mujeres en su capacidad de incidencia, los resultados del Monitoreo fueron insumo para la actualización de debates al interno de sus organizaciones integrantes buscando promover el análisis de la realidad para la revisión de demandas, la actualización de propuestas y argumentaciones y la precisión en la elaboración de los reclamos.

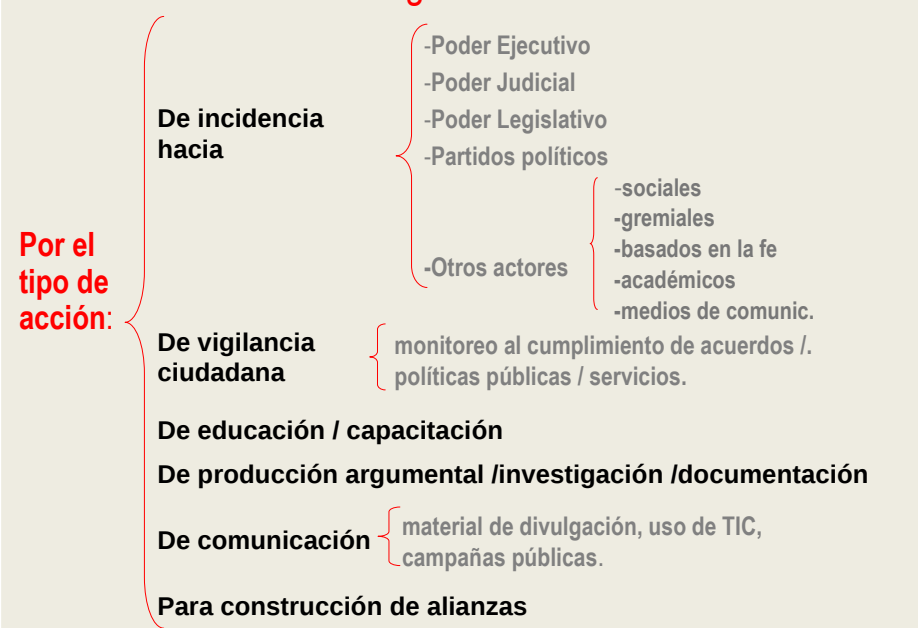
La *Agenda de las Mujeres* es la plataforma política consensuada entre las sesenta organizaciones que integran la coalición y las redes temáticas y sectoriales con las que articula, que se fue actualizando en cada año de elecciones nacionales en el país (1999-2004-2009) a partir de los resultados del control ciudadano realizado previamente por CNSmujeres. Este producto construido en base a los resultados obtenidos en los monitoreos y su análisis entre las organizaciones participantes y las experiencias de su trabajo en lo local permitieron elaborar las propuestas entendidas como plataforma de mínima a ser exigida a cada nueva Administración de gobierno. La Agenda es el instrumento de acción política a partir del cual las organizaciones inciden en cada año electoral del país exigiendo compromisos en torno a la equidad de género en las propuestas y plataformas electorales de los partidos políticos en contienda. Los compromisos obtenidos se convierten en la línea de base a partir de la cual medir a futuro el grado de cumplimiento alcanzado.

La Agenda de las Mujeres 2009, contiene principios éticos que enmarcan diagnósticos y propuestas elaboradas en las siguientes áreas: Trabajo; Violencia hacia las mujeres y de género; Participación política; Sistema de bienestar y políticas de cuidado; Educación; Salud y Derechos sexuales y reproductivos. Las propuestas fueron ordenadas y dirigidas a cinco niveles de la intervención: el político; institucional; normativo; de programas y servicios y el de mecanismos de participación ciudadana (CNS, 2009)¹⁴.

Este proceso da cuenta de un modo de producción de conocimiento a partir de la formación y la participación de actores de naturaleza diferente, donde la relación entre conocimiento y política habilita puentes entre los resultados de investigación y la toma de decisiones informadas. Establece una relación de la sociedad con el conocimiento que abona al fortalecimiento de una ciudadanía implicada en la búsqueda de los procesos de cambio. Evaluar es así insumo para calificar una demanda que se sustenta en la capacidad de exigibilidad ciudadana y su derecho de participar en la construcción de las condiciones para asegurar la libertad de decisiones en la construcción del futuro individual y colectivo. Tener información construida con criterios que garanticen sus niveles de veracidad ha permitido elaborar mejores estrategias de incidencia y adecuarlas a los distintos escenarios, así como dirigirlas a actores debidamente identificados y en sintonía con el tipo y tenor de las acciones que se quieren promover. Los siguientes cuadros grafican la caracterización de estas estrategias de acuerdo al tipo de acción y metodología a emplear en función del contexto y los objetivos propuestos.

¹⁴ CNS (2009) Agenda de las mujeres, una propuesta política de las mujeres organizadas. Montevideo. Disponible en www.cnsmujeres.org.uy

Caracterización de estrategias:



CNSmujeres ha ido incrementando el número y diversidad de organizaciones de mujeres que se integran a la coalición en forma sostenida en los últimos años (CNS, 2010)¹⁵. La única condición para ingresar es acordar con la plataforma política publicada como Agenda de las Mujeres con los principios éticos, diagnósticos y propuestas para impulsar en la acción política de la articulación. Esto le ha permitido a CNSmujeres explicitar cuál es el mundo al que representa y desde que propuesta

¹⁵ CNS (2010) 15 años de CNSmujeres. Construyendo historia desde el feminismo en Uruguay, Montevideo.

política lo hace, convirtiéndola en una de las instancias reconocidas de representación de las OSC en mecanismos de diálogo sociedad civil- Estado¹⁶ y en la integración en delegaciones oficiales dentro del proceso de revisión y rendición de informes país antes el sistema de Naciones Unidas.

Es una instancia autónoma de todo partido político y de todo gobierno y así lo define públicamente porque considera que ésta es una de las condiciones y garantías para la independencia de sus decisiones. El funcionamiento y las acciones que CNSmujeres lleva adelante nunca han tenido ni tienen subsidio del Estado y jamás incluye en su plan de trabajo la implementación de políticas públicas. EL Fondo de Población de las Naciones Unidas ha sido la agencia del Sistema que ha apoyado a CNSmujeres desde siempre así como UNIFEM y ONUmujeres, de manera periódica en sus inicios y de forma más regular y sustantiva en los últimos tiempos, sumando su sus apoyos para que CNSmujeres pueda funcionar y generar sus acciones.

La evaluación al servicio de la transformación social

El enlace entre investigación y políticas requiere un clima de comprensión mutua entre los actores de cada dominio, así como el reconocimiento de las especificidades de cada campo para su mejor aprovechamiento. Se trata, de una relación dialógica en la cual, como plantea Edgar Morin, cada componente se relaciona con el otro en un vínculo de tensión permanente entre la contradicción y la complementariedad.

Las experiencias de monitoreo y control ciudadano permitieron evidenciar la violación de derechos generada por la discriminación basada en el sistema sexo-género, que continuaba resultando invisible para muchos actores a pesar de que las mujeres organizadas lo denunciaran desde hace mucho tiempo. Generar la evidencia, con rigurosidad metodológica, que demuestra la validez y la justicia de las demandas y propuestas impulsadas desde el movimiento social tuvo importantes impactos en distintas dimensiones del trabajo desarrollado por las organizaciones uruguayas.

Uno de estos resultados fue la legitimación de un actor como el movimiento de mujeres y feministas y la validez de sus demandas. Esta legitimación ha ampliado los márgenes de concientización de la problemática hacia otros actores y públicos más allá de las propias OSC de mujeres y feministas, profundizando el debate hacia la organización de las instituciones, los marcos normativos, la calidad de los sistemas democráticos y la profundización del concepto de los derechos humanos. Sin los derechos de las mujeres, los derechos no son humanos¹⁷, es una consigna que sintetiza la vinculación y la progresiva incorporación de la agenda feminista en la agenda política, en los debates y en los compromisos alcanzados a nivel mundial en general y de Uruguay, en particular.

¹⁶ CNSmujeres Integra el Consejo Nacional Asesor en Políticas de equidad de género (para el control de implementación del PIODNA) a nivel del Ministerio de Desarrollo Social. La Comisión Nacional asesora en Salud sexual y reproductiva del MSP y la comisión Ad-hoc de género del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁷ Consigna internacionalista impulsada por las redes feministas en torno al proceso de las Conferencias de NNUU de los años 90 y sus posteriores procesos de revisión.

Adquirir conciencia sobre la importancia de calificar la demanda ciudadana ha estado íntimamente asociado a la promoción de la exigibilidad de derecho y al fortalecimiento de las estrategias de incidencia de las organizaciones sociales, y no sólo de mujeres.

Visibilizar discriminaciones e injusticias que estaban naturalizadas, producir evidencias y conocimiento; fundamentar denuncias; elaborar propuestas precisas y sustentadas; tener registros sistematizados sobre los procesos de incorporación de políticas y programas de gobierno con sus niveles de impacto, son pasos en el desarrollo de movimientos sociales que den sentido a su existencia desde una perspectiva que trascienda intereses mas funcionales y utilitarios de las OSC. La experiencia uruguaya aporta y abona a proyectos que procuren en sus planes promover, escuchar y respetar aquella participación ciudadana crítica e informada con capacidad de integrarse a proyectos amplios de desarrollo pero desde la autonomía, la libertad de expresión y conciencia de todo otro actor político o gubernamental. Para ello uno de los principales dificultades a enfrentar es la sustentabilidad de estas organizaciones que les permita actuar desde estos principios.

Evaluar y monitorear desde la autonomía e independencia del actor social debería ser parte de los procesos de planificación, gestión, implementación y organización de las instituciones y las decisiones de sus políticas y programas de acción. La promoción de la evaluación no debería convertirse en una iniciativa “innovadora” (porque no lo es) o una tendencia “de moda” porque podría poner en riesgo su importancia y validez. No se debería instalar como un mandato de “medir porque hay que medir” sino porque es una herramienta útil y sus insumos podrían aportar a la calidad de la reflexión y el análisis sobre el hacer. Condición que propiciaría políticas informadas acordes a los requerimientos y necesidades cuando el cometido es el de transformar las situaciones que generan injusticias y discriminación.

Contar con recursos humanos formados y financieros necesarios para transferir capacidades y fortalecer a las instituciones de distintos niveles y características, debería incluir necesariamente a organizaciones sociales para que éstas también puedan ser activas, estar fortalecidas, ser sustentables y trabajar articuladas en la construcción de sociedades justas, equitativas, más prósperas y solidarias.

Los grados de calidad democrática y de desarrollo alcanzado por un país deberían incluir cada vez más entre sus indicadores de evaluación, la voluntad política de gobiernos y decisores para atender, valorar e integrar las demandas y propuestas ciudadanas a sus programas de gobierno, así como ampliar los niveles de integración de representantes de dichos sectores en los lugares de poder y de decisión prestando especial atención hacia quienes, hasta ahora, han tenido restringido su acceso. Ya está suficientemente demostrado que las mujeres de todas las edades y condiciones han sido masivamente excluidas de todo espacio y lugar que implique detentar mayor poder, y la violencia expresada ante sus procesos emancipatorios y de empoderamiento, lejos de ceder se incrementa. Estas deberían ser razones suficientes para otorgarle mucha más importancia a esta dimensión de la violación de los derechos humanos y mayor jerarquización en la asignación de recursos humanos y financieros destinados a intervenir para subsanar las desigualdades que impactan sobre la mitad de la población en el mundo.

Incorporar la evaluación generada desde el control ciudadano para medir el desempeño de los Estados y aquilatar sus gestiones políticas, podría enriquecerse de estos aportes siempre y cuando para incluirlos no se debilite la autonomía y la libertad de expresión y de acción de los movimientos sociales y organizaciones que los impulsan. Intervenir en la realidad para transformarla en todas aquellas facetas y dimensiones que generan violación de derechos tendrá mayores posibilidades de éxito con la sumatoria de los esfuerzos provenientes de la multiplicidad de aportes, teniendo claramente diferenciados los roles respectivos y asumidas las distintas responsabilidades.

La creación de ONUmujeres como nueva agencia del sistema de NNUU y que ésta entre sus objetivos tenga el cometido de recuperar y revalorar la evaluación como componente intrínseco del proceso de toma de decisiones, definición de las políticas públicas y medición de sus impactos, es tan oportuno como altamente valorable. Felicitamos la iniciativa y apreciamos que se sume la experiencia acumulada desde las organizaciones sociales para integrarla al conocimiento generado por otros actores. Esperamos que los aportes vertidos permitan despertar el entusiasmo por conocer más la experiencia desarrollada por las organizaciones en Uruguay y que ésta pueda ser una contribución útil para otras realidades e iniciativas.