

## **PRODUCTO 3.- INFORME DE CONSULTORÍA**

**Proyecto: URU/09/001 PNUD-PMB**

**Título del Proyecto: Experta en Género. MVOTMA - PMB**

**Consultoría realizada entre octubre 2014 y febrero 2015.**

**Consultora: Silvana Bruera**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El estudio analiza el estado de situación de tres programas de vivienda y hábitat con componentes de autoconstrucción y/o ayuda mutua que lleva adelante el MVOTMA: MEVIR, Programa Nacional de Realojo (PNR) y Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB-PIAI); así como también el Programa Soluciones Habitacionales para mujeres en proceso de salida de la situación de violencia de género. Se revisan las condiciones de acceso, los mecanismos y herramientas de la implementación y los principales resultados de cada uno de ellos en este ciclo de gobierno, desde la perspectiva de género. Actualiza la situación de los programas poniendo especial énfasis en los procesos de empoderamiento de las mujeres a partir de transformaciones en el hábitat y el territorio generados por los programas del MVOTMA, centrándose en los roles desempeñados por las mujeres, la participación en la toma de decisiones, la gestión, la incorporación al trabajo remunerado, entre otros aspectos significativos. El análisis de cada programa integra propuestas específicas relativas a diferentes aspectos de su operativa; y se recogen finalmente algunas recomendaciones generales para potenciar la capacidad de los programas para influir sobre las desigualdades de género.

## INDICE

### INTRODUCCIÓN

Perspectiva de género?  
Sobre el empoderamiento.  
Políticas públicas y perspectiva de género.

### ALGUNOS DATOS PARA TENER EN CUENTA

Tipos de hogares y jefatura femenina.  
Segmentación laboral.

### 1.- PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES

Un cambio “sin talle único”.  
La autoconstrucción y la participación.  
Nota sobre titularidad.  
El caso de La Chapita.  
En síntesis.

### 2.- PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

Sobre la orientación general.  
Sobre la perspectiva de género.  
El proceso (Elegibilidad, los pasos del Proyecto, la Obra, post obra)  
La realización  
Ejercicio de derechos y participación.  
La experiencia de Barrios Unidos.  
Comisión de Seguimiento.  
Del Teatro Municipal a la gestión del Complejo SACUDE  
En síntesis.

### 3.- M.E.V.I.R.

El funcionamiento de MEVIR.  
Vivienda nucleada: una experiencia de cooperación.  
Principio tienen las cosas.  
Manos a la obra.  
El trabajo como oportunidad. Seguimiento.  
Post- obra y sustentabilidad

### 4.- PROGRAMA ALTERNATIVAS HABITACIONALES TRANSITORIAS PARA MUJERES QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE SALIDA DE SITUACIONES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Compromiso por la igualdad de oportunidades y derechos  
De piloto a programa.  
Alcance.  
Hacia el proceso de salida.  
Algunos datos sobre las beneficiarias.  
Situación al egreso.  
Sobre el final.  
En síntesis

### 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Notas finales

## INTRODUCCIÓN

La igualdad efectiva entre mujeres y hombres aparece cada vez más como un objetivo de justicia social y una exigencia democrática. Si bien ha sido lenta la toma de conciencia sobre la potencialidad de las políticas públicas (y en particular de las políticas sociales) para su logro, se asume que las intervenciones que se realizan desde ellas -por decisión u omisión- incide sobre personas, territorios, estructuras y relaciones.

En los últimos años se produjo un importante avance en las ciencias sociales, al incorporarse el género, como categoría social de análisis. Esta contribución teórica del feminismo contemporáneo surge para explicar las desigualdades entre hombres y mujeres, y pone el acento en la noción de multiplicidad de identidades. Lo femenino y lo masculino entonces, aparece como un constructor relacional, cultural e histórico que remite a características y funciones atribuidas a cada uno de los sexos, en cada momento histórico y en cada sociedad.

Digamos brevemente que la categoría de género refiere a los roles, identidades, expectativas y valores que son atribuidos a varones y mujeres, y que se internalizan a través de los procesos de socialización. Es, ante todo, una relación social con normas que fijan las relaciones entre mujeres y varones, pero también entre las mujeres y varones entre sí. Esas relaciones son de poder, asimétricas y de dominación, que muy frecuentemente colocan a las mujeres en situación de desventaja y subordinación. Son relaciones articuladas, abarcativas y que operan transversalmente, por esto se habla de sistema de género.

Los sistemas de género - se ha dicho- son los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómico-fisiológica y que dan sentido a las relaciones entre personas sexuadas<sup>1</sup>.

Atraviesa transversalmente todo el entramado social, articulándose con otros factores como la edad, la educación, la procedencia étnico/racial, la clase social, la opción sexual, la religiosa, etc. El sistema de género no sólo impregna las relaciones interpersonales, sino que también lo hace en otros procesos que se dan en una sociedad, en sus instituciones y reglas. La lógica de género se constituye en una lógica de poder, de dominación difícil de identificar y analizar ya que - como ha señalado Bourdieu<sup>2</sup> - se trata de “una institución” que ha estado inscrita por milenios en la objetividad de las estructuras sociales y en las subjetividades.

La problematización de las relaciones de género logró romper con la idea del carácter natural de la desigualdad, mostró que se apoya en relaciones de poder que operan dentro de la estructura social y cultural de las sociedades, condicionando la posición e inserción de las personas en contextos históricos concretos.

---

<sup>1</sup> Teresita De Barbieri (1992): “Sobre la categoría de género. Una introducción teórica-metodológica” en ISIS Internacional N° 17, Santiago de Chile.

<sup>2</sup> Espacio social y poder simbólico, artículo de Pierre Bourdieu en Revista de Occidente, N° 81, 1988.

## Perspectiva de género?

La perspectiva de género es una categoría analítica que contribuye a comprender, explicar y transformar las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, por el simple hecho de serlo.

“Aunque no constituye una categoría cerrada, sino en pleno desarrollo, la perspectiva de género favorece el ejercicio de una lectura crítica y cuestionadora de la realidad para analizar y transformar la situación de las personas. Se trata así de crear nuevas construcciones de sentido para que hombres y mujeres visualicen su masculinidad y su femineidad a través de vínculos no jerarquizados ni discriminatorios”.<sup>3</sup>

Esa “lectura crítica” -según Marta Lamas<sup>4</sup>- tiende a tener aplicabilidad tanto en la producción académica; las investigaciones y estudios sobre cuestiones puntuales que afectan las relaciones entre los sexos; el desarrollo y la aplicación de programas y políticas públicas dirigidas a combatir o remediar la situación subordinada de las mujeres en distintos ámbitos (laboral, educativo, etc.); y los procesos institucionales de su transversalización en las instancias de gobierno.

Esta perspectiva o “mirada” para aproximarse a la realidad, se desplegó en el terreno de la cooperación al desarrollo durante los años 90. Una mirada de género -originada en las teorías feministas- se integra a los estudios de organismos internacionales que desarrollan algunos instrumentos y marcos analíticos, fundamentalmente para la evaluación del impacto de género en los procesos de desarrollo. Son bien conocidos los conceptos de: intereses estratégicos y necesidades prácticas de género, triple rol, posición y condición de género que C. Moser<sup>5</sup> y K. Young trasladan a la planificación de los procesos de desarrollo humano<sup>6</sup>.

El análisis de la realidad “desde una perspectiva de género” gana terreno; se integra el examen de las funciones cumplidas por mujeres y hombres, atendiendo a las desigualdades en el acceso al trabajo, la riqueza, la educación, el poder, etc., como vía para la superación de las inequidades.

Hoy nuevas preguntas básicas guían la lectura crítica: ¿quién hace qué? - ¿quién tiene qué? - ¿qué factores “afectan” los arreglos de género? - ¿cómo se distribuyen los recursos públicos y privados?

---

<sup>3</sup> Diccionario de Estudios de Género y Feminismos, Gamba, Susana Beatriz, Editorial BIBLOS.

<sup>4</sup> Lamas, Marta. comp. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. Porrúa, México 1996.

<sup>5</sup> Moser, Caroline: “La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, Una nueva lectura: género en el desarrollo, Lima, Entre Mujeres, 1991.

<sup>6</sup> Estos desarrollos se basaron en los aportes de Maxine Molyneux en 1985 que ya expresaba: “Las necesidades prácticas de género son las necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente y como responsables de ciertas cargas y obligaciones sociales preestablecidas, destinadas básicamente a la familia inmediata y a la comunidad local. Los intereses estratégicos derivan no de los esfuerzos de las mujeres por cumplir con sus obligaciones tradicionales, sino de su creciente toma de conciencia acerca de que las estructuras de dominio y privilegio masculino son imposiciones sociales y, por tanto, susceptibles al cambio”

## **Sobre el empoderamiento**

Cuando nos referimos a empoderamiento hablamos del proceso de adquisición de poder de las personas que se encuentran en situación de desigualdad respecto a otras, en algunos casos de forma colectiva y en otros individuales, para tomar decisiones acerca de su vida, ser participes y realizar cambios positivos en esta.<sup>7</sup>

La perspectiva del empoderamiento constituye una orientación especialmente pertinente para abordar la desigualdad de género pues:

- permite acercarse a las experiencias y percepciones de las mujeres, respecto de las cuales los indicadores cuantitativos sólo pueden servir como orientación general;
- da cuenta de los diferentes niveles en los que se localiza la subordinación de la mujer;
- permite un acercamiento a las acciones humanas orientadas al cambio, a las prácticas culturales y de autodefinition;
- y a una aproximación a los procesos de adquisición del poder: “poder de” - referido a tener autoridad para la toma de decisiones y para resolver problemas; “poder con” - que implica la organización de grupos de personas con un mismo objetivo o metas comunes; y “poder desde dentro”, en el que la autoconfianza, la consciencia y la asertividad adquieren importancia para permitir que la persona, través del análisis, sepa como el poder actúa en su vida y sea capaz de actuar y cambiarla.

El concepto implica un proceso, que “no es lineal con un inicio y un fin definidos de manera igual para las diferentes mujeres o grupos de mujeres”. El empoderamiento es, sin duda, diferente para cada persona según su vida, contexto e historia.

## **Políticas públicas y perspectiva de género**

Trabajar los resultados de un proyecto o programa -atendiendo específicamente a los impactos sobre la situación de las mujeres y los hombres y las relaciones de género- requiere identificar indicadores adecuados, que refieran al proceso mismo y a la situación de las personas (hombres y mujeres) en puntos diferentes en el tiempo.

Estos indicadores - entendidos como parte de un sistema de indicadores- deberían aportar información cuantitativa y cualitativa de los impactos de la intervención en esta dimensión.

Ahora bien, ¿está disponible la información pertinente? ¿se ha “medido” lo que nos interesa analizar? En general la respuesta es que no. Si no se ha integrado esta dimensión ni en la formulación, la ejecución ni en la evaluación de los proyectos, no se contará con “pistas” adecuadas. No se registrarán datos sobre aquello que no forma parte del diagnóstico sobre el que se fundamenta el programa o proyecto, ni sobre una problemática que no se ha identificado como sustantiva; y menos aún se recogerá

---

<sup>7</sup> Magdalena León, «El empoderamiento de las mujeres; encuentro del primer y tercer mundo en los estudios de género», La ventana. Revista de estudios de género, n° 13, 2001.

información relativa al punto de arranque y de llegada si no se ha enunciado como propósito ni como resultado esperado el cambio del relacionamiento entre los géneros.

A través de la práctica de planificación se han ido creando instrumentos que colaboran en la integración de la perspectiva de género en todas las etapas de cualquier intervención. Estos instrumentos están pensados para que se habilite la formulación de un sistema de indicadores. Un ejemplo es la “check list”, que permite controlar si el proyecto atiende a la realidad de hombres y mujeres en su especificidad a través de preguntas concretas para cada etapa o fase de un proyecto<sup>8</sup>.

En general los proyectos que integran políticas públicas padecen de “ceguera de género”, es decir, se formulan y se instrumentan bajo el supuesto implícito de que la población a la que se dirige es “neutra”, ajena a una identidad de género. Se ha dicho que esta ceguera - al desconocer los efectos del sistema de género en los diferentes aspectos de la vida de las personas- tiende a reproducir las desigualdades existentes. En este sentido, también se afecta la eficacia y la eficiencia.

Más allá de lo expresado, debe decirse que es posible y necesario abordar el análisis - desde esta mirada- de las propuestas en ejecución desde el ámbito público, que no tienen como objetivo incidir en las relaciones de género. Tal ejercicio permite ex post, identificar algunos nudos y desafíos, tanto como recursos operativos. Evidentemente la disposición de realizar un ejercicio de este tipo muestra, en primera instancia, la voluntad de integrar otras visiones y elementos que contribuyan al mejor desarrollo de las propuestas.

Enfocar desde el género, significa aprender a hacernos preguntas que ponen muchas veces en evidencia lo obvio; por tanto contribuyen a mostrar lo invisibilizado, y a poner en entredicho lo “normal” como algo “natural”.

En los años 90´ Sara H. Longwe (Zambia) generó un marco para evaluar en qué medida una política o programa de desarrollo apoya el logro del empoderamiento de las mujeres. Para Longwe el empoderamiento es el fortalecimiento de sus capacidades mediante su acceso a (...), y su control de (...), los recursos materiales y culturales y su participación en la toma de decisiones, en condiciones de igualdad con los hombres. Este marco introduce cinco categorías para evaluar el grado de empoderamiento de las mujeres en cualquier área: el nivel del bienestar material (vivienda, alimentación, ingresos y asistencia médica); el nivel del acceso a los recursos y factores de producción (tierra, trabajo, crédito, capacitación, servicios colectivos, etc.); la concienciación sobre las desigualdades de género; la participación en los procesos de toma de decisiones, elaboración de políticas, planificación y administración de los programas y proyectos de desarrollo; y el control de los recursos del desarrollo y la distribución de beneficios.

---

<sup>8</sup> Estas listas suelen ser extensas. En el Anexo se pueden encontrar -a modo de ejemplo- listas de chequeo para cada una de las etapas de un proyecto.

## ALGUNOS DATOS PARA TENER EN CUENTA

**Tipos de hogares y jefatura femenina.** Un estudio del INE<sup>9</sup> describe de la siguiente forma el panorama de nuestros hogares a nivel nacional:

- 1 de cada 5 hogares son unipersonales
- 1 de cada 3 hogares son del tipo biparental clásico (donde los hijos son de ambos miembros de la pareja)
- 5% de los hogares son recompuestos o reconstituidos
- 1 de cada 10 hogares es monoparental femenino
- 1 de cada 100 son monoparentales masculinos
- 1 de cada 10 son hogares extensos

El estudio sugiere que -al menos en el momento de auto reconocer la jefatura de un hogar - persisten contratos de género tradicionales en la población, ya que las jefaturas femeninas predominan en los hogares unipersonales y en los hogares sin núcleo conyugal, mientras las jefaturas masculinas predominan claramente en los hogares biparentales, las familias extensas y compuestas.

<b>Tipo de hogar en Uruguay según sexo del jefe/a (porcentaje en fila)</b>			
	Mujer	Hombre	Total
Hogar unipersonal	62.1	37.9	100
Familia nuclear biparental sin hijos	8.7	91.3	100
Familia nuclear biparental con hijos de ambos	4.8	95.2	100
Familia nuclear biparental con al menos un hijo de uno	13.7	86.3	100
Familia monoparental femenina	100	0.0	100
Familia monoparental masculina	0.0	100	100
Familia extensa	36.1	63.9	100
Familia compuesta	27.2	72.8	100
Hogar sin núcleo conyugal	61.1	38.9	100
Total	33.2	66.8	100

**Fuente:** Elaboración Batthyány, Cabrera y Scuro, en base a ENHA – INE 2006

Mientras que en los hogares biparentales con hijos de ambos miembros de la pareja principal del hogar, un 95.2% declaran estar encabezados por varones y un 4.8% está encabezado por mujeres, dentro de los hogares también biparentales pero con al menos un hijo de uno de los miembros de la pareja, la jefatura femenina aparece en mayor porcentaje, representando el 13.7% dentro de la categoría<sup>10</sup>.

En 6 de 10 hogares sin núcleo conyugal -que pueden estar conformado por amigos o compañeros sin vínculo de pareja ni de filiación- es una mujer la que se declara como jefa. Aunque residuales, estos hogares hablan de nuevos arreglos familiares a los que hay que prestar atención.

<sup>9</sup> Informe temático: Perspectiva de género. Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006. INE <http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20Genero%20final.pdf>

<sup>10</sup> Esta diferencia podría responder a la hipótesis de que cuando son los hijos de la mujer los que viven en un hogar reconstituido, ésta tiene mayor tendencia a declararse jefa de hogar que un hogar nuclear biparental tradicional.

Como era esperable, el 62% de los hogares unipersonales son de mujeres. Pero, aunque minoritaria, la jefatura femenina está presente en toda la tipología, impregnando a esas familias de una impronta diferente.

Uno de los rasgos que presenta la jefatura femenina - no solo en nuestro país sino en América Latina - es que tiende a ubicarse en aquellos hogares donde no hay cónyuge. Aunque las mujeres sean proveedoras del hogar o responsables de las decisiones familiares, la designación de jefe de hogar está influida por patrones culturales que asignan al hombre la autoridad. Así -en función del procedimiento de “jefatura declarada”- se subestima el número de mujeres jefas en los hogares.

Se ha demostrado que existe un número mayor de mujeres jefas de facto. La jefatura femenina/masculina “de jure” es utilizada habitualmente en censos y encuestas, donde se determina en función del mayor aporte al ingreso familiar. En este sentido son interesantes los datos de nuestro país que se resumen del mencionado estudio del INE. Así se destaca que de cada 100 hogares uruguayos:

- 28 cuentan con hasta un 40% de ingreso femenino;
- 24 son mantenidos exclusivamente por varones;
- 23 son mantenidos exclusivamente por mujeres;
- 15 son hogares de co-provisión económica;
- 10 cuentan con mayor aporte femenino (60% y más del total de ingresos).

La jefatura femenina del hogar es un concepto que se ha cuestionado desde diversos ámbitos. Entre otras cosas porque en él suelen oponerse dos visiones sobre su impacto en el bienestar de los hogares. Por una parte quienes ven que el incremento de las jefas de hogar la expresión de la mayor autonomía y empoderamiento de las mujeres en distintos ámbitos sociales; y por el otro, como un indicador del aumento de la inestabilidad conyugal y la vulnerabilidad de las familias”<sup>11</sup>. A pesar de ser un concepto polémico, continúa vigente como dimensión analítica que ha estimulado el interés por comprenderlos y caracterizarlos.

La condición de actividad económica de las jefas de hogar en nuestro país muestra importantes transformaciones desde 1975. Hay un significativo aumento de jefas activas a lo largo del período y la progresiva disminución de las mujeres dedicadas exclusivamente a los quehaceres del hogar: 20,7% en 1975, 16,9% en 1985 y 6,5% en 2008.

**Segmentación laboral.** A pesar del ingreso creciente de mujeres al mercado laboral, se mantienen restricciones que reducen el desarrollo de las mujeres. En el mundo del

---

<sup>11</sup> Jefatura femenina en los hogares uruguayos. Transformaciones en tres décadas. Mathías Nathan y Mariana Paredes. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 25, n.º 30, julio 2012  
<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Art%C3%ADculo%20Nathan-Paredes%20RCCSS.pdf>

trabajo remunerado las mujeres padecen la doble segmentación del mercado: la horizontal - relativa a los sectores de actividad y en el tipo de ocupación en los que se pueden desempeñar; y la segmentación vertical - relacionada a las categorías ocupacionales y al acceso a los lugares de decisión, entre otras cosas.

Las ocupaciones “femeninas” tienen baja remuneración y estabilidad, escasa valoración social y reducidos horizontes de desarrollo profesional. Por otra parte, en nuestro país la brecha salarial -fundamentalmente en el sector privado- sigue perjudicando a las mujeres.

Como se ve en el cuadro, las mujeres uruguayas están escasísimamente representadas en la mayoría de las ocupaciones; en particular, están ausentes en la construcción. Se vinculan básicamente a servicios sociales y comunitarios. En esa categoría se encuentra el “trabajo doméstico” remunerado, actividad en la que se desempeñan el 16% de las mujeres<sup>12</sup>.

Ocupaciones	Varones	Mujeres	Total
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o conteras	12,6%	4,2%	8,8%
Industria manufacturera, Suministro de electricidad, gas y agua	15,9%	9,8%	13,1%
Construcción	13,7%	0,8%	7,8%
Comercio por menor/ mayor; Alojamiento y servicio de comida	21,3%	22,5%	21,8%
Transporte y almacenamiento	7,5%	1,6%	4,9%
Informática y Comunicación	2,2%	1,5%	1,9%
Actividades financieras y de seguros	1,4%	1,9%	1,6%
Actividades inmobiliarias	0,5%	0,5%	0,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,9%	4,0%	3,4%
Actividades administrativas y servicio de apoyo	3,5%	2,7%	3,2%
Servicios Sociales	18,5%	50,6%	33,0%
Administración Pública; Defensa y Act. de organizaciones extraterritoriales	7,3%	5,8%	6,7%
Enseñanza	2,6%	10,4%	6,1%
Servicios sociales y Salud	3,1%	13,1%	7,6%
Otras actividades de servicio; Arte, entretenimiento y recreación	4,2%	5,4%	4,7%
Servicio Doméstico	1,3%	16,0%	7,9%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Sistema de Información de género-Inmujeres, en base a ECH 2012 INE<sup>13</sup>

El Uruguay promulgó la Ley 18.899 que ratificó el convenio de OIT para la consideración del trabajo doméstico como trabajo<sup>14</sup>; los salarios y condiciones de trabajo del sector se regulan en los Consejos de Salarios; sin embargo, esta actividad se asemeja aún al trabajo doméstico no remunerado que reproduce roles tradicionales de género en el mercado de empleo.

<sup>12</sup> Si atendiéramos a las mujeres afrodescendientes veríamos que 1 de cada 4 mujeres afro se encuentra empleada en el servicio doméstico.

<sup>13</sup> [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/23479/1/estadisticas\\_de\\_genero\\_2012-1.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/23479/1/estadisticas_de_genero_2012-1.pdf)

<sup>14</sup> El convenio -asumido por la legislación nacional- establece una serie de derechos como la limitación de la jornada laboral, el descanso diario y semanal, el derecho a tener una forma clara de contratación y el acceso a la seguridad social.

## 1.- PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES

Desde los inicios del presente quinquenio el MVOTMA le da prioridad al Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR). Un estudio de Cecilio y Couriel sobre los asentamientos irregulares de todo el país, mostraba la diversidad de situaciones de precariedad y de riesgo, destacando algunos asentamientos que, por las condiciones de su emplazamiento, no podrían ser regularizados<sup>15</sup>. Durante el anterior ciclo de gobierno el MVOTMA realizó algunas intervenciones concretas en ciudades como Durazno y Mercedes, reubicando a 750 familias que residían en zonas de inundación. En base a estas necesidades y la experiencia desarrollada, se diseñó el Programa Nacional de Relocalizaciones, que en este período tendría lineamientos claros, la definición de procedimientos, la asignación de recursos, y el establecimiento de las condiciones para que los gobiernos departamentales pudieran operar como parte de la propuesta.

La formalización del Programa requirió contar con mapas de riesgo -elaborados por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Aguas- que establecieron las cotas de posibilidad de inundación y las curvas de retorno. Junto con la categorización de los suelos realizada por Ordenamiento Territorial, se aportan los criterios que permiten establecer los espacios donde se debe restringir el uso habitacional y prioridades.

El PNR -desde la Dirección Nacional de Vivienda - busca la reubicación de las familias asentadas en tierras fiscales recurrentemente inundadas o con altos grados de contaminación y erradicar los asentamientos que están inhabilitados para la regularización in situ. Se evidencia así el propósito de incidir sobre lo social, habitacional y urbanísticos.

En este sentido destaca la enunciación expresa, en la presentación del Programa, de los enfoques que guiarán tanto el diseño como el desarrollo de las acciones del programa. Así se hace referencia al enfoque de Derechos, en el reconocimiento del derecho a contar con una vivienda digna en un lugar adecuado; y el enfoque de Género, entre otros que se consideran orientadores de las acciones.

**Enfoque de Género.** Se trata de un aspecto transversal a todos los componentes, etapas y actividades del programa de autoconstrucción. En especial el enfoque de género se visualiza en las formas de participación que asumen las familias, en la organización de los procesos de autoconstrucción, en la capacitación y en la forma de tenencia de la vivienda.

En asociación con las Intendencias Departamentales receptoras a la convocatoria del MVOTMA se llevan adelante en cinco experiencias en diferentes departamentos: Isla de Gaspar, en Montevideo; Paso Carrasco, en Canelones; Cañada Mambubí, en Rivera; Agrupamiento de Inundados, en Artigas; y La Chapita en Paysandú.

Un punto central de esta línea estratégica es la intervención sobre el terreno liberado por las familias realojadas en otras zonas. La recuperación de ese espacio para usos

---

<sup>15</sup> “Caracterización física y social de los asentamientos irregulares y sus entornos”. Realizado en el marco del PNUD-PIAI 2008.

alternativos como la parquización, es factor clave para prevenir la generación de nuevos asentamientos, pero también para generar nuevos espacios públicos. En este sentido, el Programa establece que las Intendencias serán responsables, con el apoyo del MVOTMA, de la demolición de las viviendas que han quedado vacías, y del nuevo destino del terreno.

**CUARTO: OBLIGACIONES DE LA INTENDENCIA.** La Intendencia Departamental de Canelones se compromete a:

**I)** Administrar los fondos vertidos por el MVOTMA, y depositarlos en la cuenta extra presupuestal, referida en la cláusula anterior, que se abrirá con destino al objeto del presente convenio; **II)** Presentar el proyecto social y arquitectónico de la relocalización para la aprobación de DINAVI, dicho proyecto debe incluir la propuesta detallada para la recuperación del predio liberado para uso público evitando que los mismos sean ocupados para uso habitacional; un cronograma de actividades de demolición de las viviendas y de las mejoras de los espacios públicos; la ejecución de dichas actividades estará a cargo de la Intendencia la cual debe asegurar, en la medida que se produzcan los traslados de las familias, las medidas necesarias para que los predios liberados no sean ocupados nuevamente; **III)** Elaborar y aprobar los

Convenio entre la Intendencia Municipal de Canelones y el MVOTMA diciembre 2011

El PNR busca revertir los procesos de segregación social y fragmentación territorial a través de un abordaje integral, en el que no solo se debe resolver el aspecto habitacional que garantice condiciones residenciales adecuadas, sino también mejorar sus oportunidades de inclusión social y laboral. En este sentido se puede afirmar que es un programa que debe articular acciones, con las Intendencias, con el Ministerio de Desarrollo Social y el de Trabajo y Seguridad Social, así como con el Instituto del Niño y el Adolescente entre otros.

Isla de Gaspar (Cantera de los Presos) resulta un ejemplo montevideoano paradigmático, pues se trata de uno de los más antiguos “cantegriles” que no había tenido una solución definitiva. El predio donde se inserta fue entre 1920 y 1939 una cantera en la que trabajaban presos, a lo que responde el nombre. En la década del 40 se transformó en vertedero municipal por lo que fue relleno con basura. La situación sanitaria de la población fue estudiada por la Dirección de Salud Ambiental del MSP, a pedido del Programa de Integración para Asentamientos Irregulares (el PIAI), para evaluar el riesgo en salud en una zona en la que se habían registrado niveles elevados de plumbemia. El informe aporta datos concretos sobre los aspectos centrales del estudio que resultan alarmantes. Constata que entre los principales motivos que esgrimen los pobladores para no abandonar este asentamiento es su cercanía con los barrios de Buceo, Malvín y Punta Gorda, que proveen una cantidad muy importante de basura que es "su fuente de supervivencia".

La Directora Nacional de Vivienda, Lucía Etcheverry, ha manifestado que en el actual período de gobierno fueron realojadas 695 familias y otras 1.300 que están en proceso de hacerlo. Como señala:

“ningún proyecto de este tipo se puede ejecutar en un plazo menor a tres años, debido a la complejidad que tiene, el grado de involucramiento de la familia y la problemática social que atiende”<sup>16</sup>.

## UN CAMBIO “SIN TALLE ÚNICO”

El PNR opera por proyectos, y la definición de las áreas de actuación así como la determinación de la población a realojar, son resultado de un proceso que involucra criterios técnicos establecidos en las directrices nacionales, en coordinación con la institucionalidad nacional y local, y la comunidad.

Como señala Inés Giudice<sup>17</sup>, uno de los cambios sustantivos que trae el PNR es: “la toma de conciencia de que estamos actuando con pobreza, pobreza extrema en muchos casos y que eso requiere una intervención social de calidad. Un enfoque integral para atender y buscar soluciones a la medida de la familia, sin “talle único”... por eso la metodología supone un censo que fija la situación de cada familia y una entrevista en profundidad que permite conocer las posibilidades de las familias; entonces ofrecer un cierto menú de alternativas.

Esta primera aproximación a las necesidades y posibilidades de cada familia la lleva adelante un equipo técnico de proximidad contratado por el MVOTMA que colabora en la obtención de información implementando el relevamiento socio habitacional de las familias y las entrevistas en profundidad.

Definidos los hogares que deben ser relocalizados se identifican los predios que están en zonas aptas, integradas a la trama urbana, con todos los servicios, para poder trasladar a las familias.

Las vías más frecuentes de acceso a la vivienda son los programas de autoconstrucción y la línea de compra de unidades ya existente en el mercado. La canasta de soluciones habitacionales del PNR se adecua a las diferentes necesidades y posibilidades de las familias. Como se señala en el Plan Quinquenal<sup>18</sup>:

La autoconstrucción asistida, que refiere a la construcción de soluciones habitacionales nuevas por autogestión, con asistencia técnica integral, puede ser total o parcial. Se contempla también las “Soluciones colectivas”, que refieren a la construcción de soluciones habitacionales nuevas destinadas a población organizada ubicada en terrenos inundables o contaminados. Esta alternativa “supone un proceso autogestionario, incluyendo la ayuda mutua para la construcción de las viviendas”.

El programa prevé alquileres individuales y colectivos, como solución transitoria para la facilitación del acceso a una solución habitacional a través del alquiler de una vivienda

---

<sup>16</sup>Un plan para sortear inundaciones. Casi 1.500 familias fueron reubicadas en 10 años superando evacuaciones y precariedad. 22/07/2014

<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/echeverry-directora-nacional-vivienda-plan-relocalizacion-realojo-familias>

<sup>17</sup> Entrevista realizada con la Asesora del MVOTMA Inés Giudice; 11 de noviembre 2014.

<sup>18</sup> Plan Nacional de Vivienda 2010-2014. Mi lugar entre todos. <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014.html>

individual con el Certificado de Garantía que otorga el Fondo de Garantía de Alquileres (DINAVI\_MVOTMA), los subsidios (totales o parciales), y -para el acceso a soluciones transitorias para situaciones urgentes y críticas- el instrumento es el subsidio total del alquiler en viviendas colectivas (pensiones y otras soluciones).

Por último, la compra de vivienda usada, es la solución habitacional definitiva individual. Se trata de una línea de acción flexible (para ocupación inmediata o para un proceso de rehabilitación de la vivienda por autogestión familiar) y complementaria de otras alternativas.

El criterio general es que los realojos se realicen en espacios cercanos a donde se ubica el hogar y donde la familia tiene su red comunitaria y familiar, pero está condicionado por la disponibilidad que tenga la respectiva Intendencia, que es la contraparte departamental que aporta los predios ubicados en la trama urbana y que deben cumplir con todas las condiciones para su uso residencial.

Los equipos técnicos tienen como tarea apoyarlas y acompañarlas en todas las etapas. Destaca en el PNR el seguimiento y acompañamiento de las personas realojadas incluso en la etapa de mudanza e instalación.

Así mismo, debe señalarse la voluntad -que se expresa en la presentación de los lineamientos generales del Programa- de generar un Sistema de Monitoreo y Evaluación que alimente el aprendizaje tanto como el ajuste de las líneas de acción.

**Implementación como proceso de aprendizaje.** A nivel general, el programa se propone aprender en el curso de su implementación, y de ser necesario revisar sus procesos y líneas de acción, para lo cual se implementará un Sistema de Monitoreo y Evaluación que comprenderá información cualitativa y cuantitativa sobre los proyectos y la participación de los involucrados en instancias específicas de análisis y revisión de los mismos.

## LA AUTOCONSTRUCCIÓN Y LA PARTICIPACIÓN

Desde el PNR se define la participación de las familias como un componente importante del abordaje, y la autoconstrucción como un camino que la potencia y que aporta desde el punto de vista social y cultural. Sin embargo, la implementación de la modalidad de autoconstrucción depende del acuerdo que se logre con cada Intendencia que llevará adelante un proyecto.

Tamara Paseyro<sup>19</sup> señala que “hay Intendencias que están dispuestas a transitar el camino de la autoconstrucción y otras que no, porque consideran que la autoconstrucción no es viable para este tipo de población. Por eso en algunos lugares se logra más la participación de las familias que en otro. Por ejemplo, en la Chapita en Paysandú todo se hace por autoconstrucción; se hace desde la platea y la familia construye por ayuda mutua. Pero hay otros lugares donde se hace a través de empresas. Como nos interesa la participación de la familia, siempre se deja un componente para que las familias trabajen en conjunto, porque es un pilar para la inclusión y la integración. En Isla de Gaspar, por ejemplo, entre las primeras 36 familias que se

---

<sup>19</sup> Entrevista con Tamara Paseyro, asesora del DINAVI, realizada el 11 de noviembre 2014.

relocalizaron hubo un aporte; se diseñó la tipología de las viviendas con unas viguetas que la gente hacía en un local en su viejo barrio; después la empresa las colocaba”.

En el proceso de autoconstrucción se deben generar y fortalecer capacidades para la producción de la vivienda, que es también un activo para el empleo. En todos los casos las familias beneficiarias reciben en las obras de sus nuevas viviendas -además del terreno con la infraestructura necesaria para ser habitable- los materiales y herramientas; capacitación para autoconstruir, y el apoyo de un equipo multidisciplinario formado por arquitecto/a, capataz de obra y asistente social. En el trabajo directo el personal de obra contratado resulta fundamental para la apropiación de los nuevos saberes así como lo es también el apoyo social.

“Hay que apostar a transformar las condiciones de vida en general y no solo garantizar un techo adecuado”, ha expresado en múltiples ocasiones la Directora Nacional de Vivienda, Lucía Etcheverry. En este sentido, la relocalización se concibe como un proceso complejo que trasciende lo estrictamente habitacional, pero que pasa por él con una concepción participativa, de ejercicio ciudadano.

Desde esa perspectiva se trabaja tanto la adecuación de la solución para cada familia, los derechos y obligaciones implicados en la propiedad de una vivienda regular, y las problemáticas sociales.

A lo largo del proceso, los equipos implementarán líneas de acción en diferentes áreas: en lo laboral, centradas en la búsqueda de mayores posibilidades y de capacitación laboral; pero también en el desarrollo organizativo; el cuidado de Medio Ambiente; en la salud, vinculadas al mejoramiento de las condiciones sanitarias; la reinserción educativa de niñas, niños y adolescentes, entre otras.

## **NOTA SOBRE TITULARIDAD**

Son escasas las referencias a los criterios que se aplican para la determinar la titularidad de la nueva vivienda. Sirva como ejemplo el Acuerdo de Participación en la compra de Vivienda Usada en el Marco del Plan de Relocalizaciones - Etapa Asentamiento Isla de Gaspar.

En el caso del Programa para la Compra de Vivienda Usada se hace mención expresa sólo a la edad como condición- mayores de 18 años-, a la situación de embargo, como invalidante; y a la existencia de “vínculos matrimoniales anteriores no resueltos”.

**TERCERO: (TITULARIDAD):** I) Los titulares de las viviendas adquiridas mediante el Programa para la Compra de Vivienda Usada será (n) él/la o los mayores de 18 años, definido(s) como responsable(s) de hogar que fueron relevados al momento de la realización del censo de los hogares participantes y elegidos para la efectiva participación en el programa, siempre que cumplan con las condiciones establecidas en el siguiente punto. II) No se podrá ser titular de una vivienda si sobre su persona recaen embargos o haya vínculos matrimoniales anteriores no resueltos. III) En el caso de que se encuentre más de un hogar en una sola vivienda, la titularidad será compartida entre los responsables de los hogares que fueron oportunamente relevados.

## EL CASO DE LA CHAPITA

La Chapita es un asentamiento con casi 60 años de existencia, ubicado en la zona suroeste de Paysandú. Alberga hoy a 135 familias. Debe su nombre al uso de las cajas de lata de las galletitas La Famosa como principal elemento para la construcción de las primeras viviendas.

Desde principios del 2000 algunos vecinos se movilizan para mejorar sus condiciones de vida en el asentamiento. En 2004 la Universidad de la República, a través de su Programa de Extensión, realiza un diagnóstico de situación que señalaba tres problemáticas sociales concretas: se trata de una zona muy baja, afectada por inundaciones; en la cercanía del barrio se había conformado un gran basural donde los camiones de la barométrica de toda la ciudad realizaban descargas -y convivían roedores, perros, cerdos, insectos- generando problemas para la salud; y los suelos del lugar tenían alta concentración de cromo, muy superiores a los compatibles con la vida humana, debido a la proximidad al vertedero de una curtiembre que vierte en las aguas del río desechos industriales desde hace décadas.

Durante el anterior ciclo de gobierno, el MIDES buscó dar alguna respuesta local; trasladó la preocupación a la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales y al gobierno departamental de aquel entonces. Como resultado fueron realojadas unas 20 familias de las 100 que albergaba el asentamiento en aquellos años. En el 2011 en el marco del PNR de la DINAVI, se define por parte del MVOTMA continuar la relocalización de la totalidad del asentamiento. La entonces Ministra Muslera señalaba que el proyecto de La Chapita implicaría una inversión de 48 millones de pesos.

El proceso de realojo, que cambiará de manera definitiva la situación habitacional de los vecinos del asentamiento, s largo e involucra muchos aspectos de su vida e historia.

“Mis padres vivían a 3 cuadras. Por intermedio de una amiga conocí a mi marido que era su primo. Cuando mi hija tenía 6 meses me mude ahí, es un terreno municipal y construí. En los primeros tres años era un ranchito precario, de madera; después compré una casa de material de una persona que se había ido. Es zona inundable, le llega la creciente, tiene contaminación de cromo, plomo, es difícil vivir ahí, tenés vecinos buenos y otros... tenés problemas. (...) en el 2009 la creciente fue muy grande. Estuve días viviendo en una carpa; ya teníamos los 3 nenes (...) hace 18 años que estoy viviendo en el barrio”.<sup>20</sup>

La autoconstrucción asistida es un pilar del proceso que se desarrolló en La Chapita. Es un aporte efectivo de trabajo de las vecinas y vecinos, que reduce los costos públicos. Pero es también un factor socio-educativo esencial de cada proyecto. El asesoramiento y acompañamiento técnico - que asegura calidad constructiva a los resultados de este esfuerzo- aporta también capacitación y elementos organizativos. Junto a una participación sostenida y responsable, el desarrollo de una convivencia solidaria coloca a las personas y al colectivo en el centro mismo de la estrategia.

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada el 21 de noviembre 2014 a participante del proyecto de realojo de “La Chapita”.

La participación, desde los cimientos y fundación de la obra contribuye a la apropiación de la vivienda construida y ayuda a minimizar las posibilidades de la comercialización indebida de la vivienda.

La producción de la vivienda implica - tanto en el caso de La Chapita, como en otros proyectos del PNR- que se transite por un proceso de aceptación y asunción de la propuesta y los compromisos implicados. Esto cristaliza en la formulación de un reglamento de obra de convivencia y un compromiso individual que establezca las obligaciones y derechos de cada parte. Estos documentos son el producto de un intercambio colectivo que busca promover la reflexión e intercambio, de modo de garantizar su cumplimiento.

“Primero se hicieron muchas reuniones, se hablo mucho. Hay gente que no se quiere ir porque nació ahí... porque conocen. Hay personas que les cuesta cambiar, cambiar de vecinos, de costumbres. Además para hacerte la casa tenés que adaptarte mucho, en horarios y otras cosas”. Al principio estuvimos como tres meses en reuniones y nos presentaron los planos. Nos dijeron como era la platea, el tema de los hierros... Hay personas que fueron a las primeras reuniones y no fueron más, llevó una etapa adaptarse a trabajar así”.

Como señala Silvana Pissano<sup>21</sup>: “el aporte de la familia en la autoconstrucción coloca en un lugar diferente a las mujeres y a los hombres. Las mujeres de la población con la que trabajamos tienen un alto el porcentaje de desocupación o subocupación. Son las primeras que dejan los pocos trabajos remunerados que tienen por varios motivos, o porque prevalece la idea de que los hombres sean los que mantienen el trabajo remunerado, o también porque a las mujeres nos interesa mucho más el tema de la vivienda”.

En la misma dirección apunta el testimonio de la participante:

“Al principio íbamos los dos porque él no trabajaba, entonces metíamos los dos. Pero después empezó a ir al monte a trabajar (...)

La mayoría somos mujeres las que vamos a trabajar, porque *uno de los dos tiene que trabajar*. Yo tengo la ventaja que después de las 4 horas en la obra, puedo hacer las otras cosas. (...) ahora hago productos de limpieza, los embotello y los vendo. Yo he trabajado de todo en mi vida, he trabajado en el horno de ladrillo y fabricado ladrillos, he clasificado botellas, materiales, y desde los 20 años trabajo en la zafra de la naranja, y después en el arándano”.

Para las mujeres la necesidad de fijarse estrategias para sostener la participación aparece como una condición no explícita. Va más allá de la renuncia o recorte de sus actividades remuneradas, pues debe compatibilizarse las tareas de construcción y gestión con las implicadas en las responsabilidades familiares. En todos los casos, las mujeres deben compatibilizar los diferentes roles que cumplen, pero el caso de las jefas de hogar se hace aún más evidente.

“Hay mujeres solas que la luchan; a veces les damos una mano. Además los oficiales las acompañan y Ximena busca todas las facilidades, te ayuda para que la sigas luchando.

---

<sup>21</sup> Arq. Silvana Pissano , entrevistada el 11 de noviembre de 2014.

Yo tengo una cuñada que tenía una nena de 15 días cuando empezó la obra, y tuvo que arreglar para que se la cuidara la familia; la niña ya tiene un año y algo. Yo no tengo problema porque los míos son grandes van a la escuela y yo tengo una que va a los salones comunitarios. Lo tengo todo organizado: mientras que yo hago la vivienda, ellos están en la escuela o en el liceo, así que no tengo problema en eso”.

En la participación en el proyecto, tiene lugar la adquisición de habilidades organizacionales y de destrezas relacionadas directamente con la construcción. Estas “adquisiciones” se desarrollan en un ámbito colectivo, organizado y guiado, que tiene un valor extra para las mujeres que realizan la experiencia.

“Antes de empezar en el realojo, una vez nos dieron bloques y material para arreglar la casa. Nos dieron los materiales y nada más. Después te iban a ver lo que hiciste. Entonces después yo y mi marido nos reíamos, habíamos colocábamos los bloques a ojo, no poníamos ni un hilo ni nada, todo a ojo, pero con tal de tener la casa de uno... (se ríe) pero no se cayó, ahí está.”

La presencia del equipo es fundamental en este sentido.

“En mi caso voy de mañana porque esta el oficial, para que me guíe. En el principio del realojo, cuando el oficial nos decía: - hacé un estribo de 8 por 24 ... Yo miraba la varilla y ni idea. Y ahí te empezaban a explicar todo como era. Un fenómeno. Esta lindo aprender!”

La participación directa en la construcción de la propia vivienda lleva, por un lado, a una mayor confianza en la capacidad individual de “poder hacer”, de lograrlo, que genera una revalorización de la autoestima. Pero también, al fortalecimiento y consolidación de lo colectivo.

“Tenés que trabajar 4 horas diarias obligatorias, y trabajas en tu casa. Nosotros somos un grupo de 5 familias que no sabíamos construir, no sabíamos nada de nada. Entonces nos reunimos ... y entre todos fuimos haciendo la casa de cada uno. En el realojo somos 15 familias en total. Pero los 5 vamos haciendo todo, un metro de pared en todas las casas, todos juntos. Hicimos hasta las vigas! Nos ayuda un oficial de la construcción. En total, en el realojo, hay 3 oficiales. Lo hicimos desde el pie, con la ayuda de los oficiales que levantan pared con nosotros. Son bárbaros ... (y no se ajustan a la regla). Vas viendo como va quedando todo... eso es muy lindo, porque sabés que lo hiciste vos y los vecinos”

Es interesante remarcar que, en la experiencia de la vecina de La Chapita se ve la flexibilidad de la propuesta a las condiciones concretas. La iniciativa de trabajar en un régimen de ayuda mutua en un pequeño grupo de familias, es en ese sentido destacable, así como el relacionamiento de cooperación y enseñanza con los trabajadores contratados que, “fuera de la regla”.

El trabajo y las tareas relacionadas con la construcción son indudablemente, una vía por la cual las mujeres comienzan a advertir sus capacidades, su poder y las oportunidades

que se abren en un nuevo campo laboral. Este ámbito, destinado tradicionalmente para los hombres, aparece como un terreno de actuación posible.

“Esta lindo aprender, además es una cosa útil para el día de mañana poder conseguir trabajo, ahora están tomando a las mujeres en la construcción. Antes te presentabas en el Sunca y te decían: señora váyase a dormir. Ahora, allá en Paysandú, hay mujeres trabajando con los hombres. En la Intendencia están tomando mujeres. Aparte, vas aprendiendo para tu casa. Ahora va a venir el electricista y uno va a andar con él... después con la plomería también. Vamos a hacer el saneamiento. Son cosas que te van quedando, que de a poquito aprendés”.

A lo largo de la entrevista aparecen reiteradamente referencias a “el poder de”, “el poder con” y “el poder desde dentro”, que hablan de ese proceso de empoderamiento que se ha referido.

“Empezamos a levantar la casa en junio de este año y en diciembre techamos 9 o 10 casas. Después queda todo el revestimiento de afuera, adentro unos retoques y después los aparatos de la cocina y el baño. Te motiva trabajar así sabiendo que mañana vas a tener tu casa y pones ganas de aprender. También ya estas soñando en como vas a hacer el muro y de cómo vas agregar una pieza y te entusiasma aprender más para el día de mañana hacer algo más con eso”.

Ese empoderamiento, vinculado con la participación directa en la mejora en sus condiciones de vida, va acompañado por una mirada esperanzadora con respecto al futuro, que no sólo se refiere a la propia vida, sino también a las expectativas de progreso de los hijos.

“Yo apuesto a vivir mejor! Mi casa de ahora es chiquita y ya tengo dos adolescentes que no tienen cuarto. Voy a vivir mejor, es mi casa. Lo único que hay que hacer es trabajar! (...) Los grandes van al liceo, y ya saben que no lo pueden dejar. Yo dejé en tercer... ellos van a seguir. “

La tenencia de la casa resulta un aspecto central para las mujeres, fundamentalmente como ámbito de seguridad para sus hijos. Pero también como expresión concreta de un logro personal. La participante decía: “Siempre va ha ser mi casa” y agregaba con ironía: “mi marido me dice: la casa es tuya y los nenes también, quedate tranquila”.

Más allá de la broma destacaba con toda claridad:

“La ley ampara a la mujer, la casa queda para vos y tus hijos si te separás... y si hay violencia también. Yo tuve una situación de violencia doméstica y automáticamente la casa es mía. Además te controlan quien es el que concurre a trabajar más. Se fijan que fuiste 300 horas durante un año a trabajar y él no figura...”

No es fácil atribuir efectos a un programa estatal, menos cuando referimos a concepciones, autopercepciones y acciones de las personas que convoca. Sin embargo, parece importante señalar que esta experiencia es significativa para las mujeres que participan en ella; que proporciona una oportunidad para vincularse con diversos

actores; realizar aprendizajes individuales y colectivos; dar uso a los espacios de reflexión y toma de decisiones; y asumir nuevos roles y capacidades.

En el caso de nuestra entrevistada, es evidente que el programa ha abierto una red de vínculos inesperado para ella.

### **En síntesis**

El PNR en este período avanzó en definiciones sobre su marco general y precisó los principales lineamientos y procedimientos.

La selección de las áreas de intervención del PNR tiene criterios técnicos y políticos que determinan la ubicación de los proyectos; y una vez localizado el proyecto son varias las vías de acceso a la vivienda. Sin embargo, entre las más frecuentes está la autoconstrucción asistida, y es en ella que se identifican las mejores oportunidades para la participación y empoderamiento de las mujeres y su potencial inserción en un sector laboral no tradicional.

El PNR muestra flexibilidad y adaptación al contexto del asentamiento sobre el que actúa y se adecua a las circunstancias de las mujeres jefas de hogar que participan del proyecto. El abordaje de los equipos técnicos apunta a la inclusión de las mujeres en espacios de toma de decisiones que permiten el desarrollo de habilidades transversales y el ejercicio de derechos en terrenos poco explorados por ellas.

Si bien se evidencia una práctica atenta a las diferencias de género y a la consideración de situaciones de desigualdad, el PNR no cuenta con herramientas ni pautas estandarizadas con enfoque de género para la operativa del programa, aspecto sobre el que es necesario avanzar en el próximo período, partiendo de la experiencia acumulada. Así mismo, se recomienda la formalización de la doble titularidad, así como el establecimiento de las condiciones de usufructo en situaciones de violencia doméstica.

## 2.- PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) se desarrolla a partir del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), constituido en 1999 a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 100 millones de dólares. En diciembre de 2008 -con la firma un nuevo Contrato de Préstamo bajo la modalidad de “Línea de Crédito Condicional”- se constituye el Programa de Mejoramiento de Barrios<sup>22</sup>.

Esta línea de crédito -como se señala en la página del MVOTMA- permite al país contar con un monto total de hasta 300 millones de dólares, por un período de 15 años, que serán habilitados en Operaciones Individuales<sup>23</sup>.

El contrato suscrito entre nuestro país y el BID explicita que el objetivo del PMB es:

“contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de nuevos asentamientos”.

Así mismo, se propone:

“garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados en pos de la integración sociourbana”.

Entre sus objetivos específicos destacan:

- Promover un modelo eficiente para la ejecución de programas urbanos y sociales y para la incorporación de los residentes de los asentamientos irregulares al contexto formal urbano.
- Proponer e implementar acciones con el objetivo de limitar el crecimiento y evitar la formación de nuevos asentamientos irregulares.
- Apoyar la actualización de los instrumentos de control de desarrollo urbano, de las normas regulatorias sobre la disposición del suelo, la edificación y la promoción de la inversión en soluciones habitacionales para los sectores de menores ingresos, a los efectos de prevenir la reiteración del fenómeno.

**En lo institucional** el PMB cuenta con una unidad ejecutora, la Unidad de Coordinación del Programa que es responsable de administrar los fondos, planificar y realizar el seguimiento de la cartera de asentamientos en condiciones de ser regularizados, apoyar y supervisar a los subejecutores de los Proyectos de Mejoramiento Barrial, evaluar y desarrollar las acciones de fortalecimiento necesarias para el mejor cumplimiento y desarrollo del proyecto. La planificación de la gestión se coordina con la Dirección General de Secretaría del MVOTMA e incluye la

---

<sup>22</sup> El PMB I se concretó en diciembre de 2008 con un préstamo de US\$ 70 millones a cargo del BID, y una contrapartida local de US\$ 30 millones. En febrero de 2014 se firmó el nuevo contrato por un préstamo similar.

<sup>23</sup> Entre el año 1999 y el 2014, se han terminado las obras en 90 asentamientos donde residen 10.092 hogares; hay proyectos en 52 asentamientos y obras en ejecución en 10 asentamientos, donde residen 7.535 hogares.

participación de otros organismos nacionales y departamentales, instituciones, empresas, organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios.

Destaquemos que la Unidad de Evaluación y Monitoreo del Programa es responsable del diseño y mantenimiento de un Sistema de Información que permite dar seguimiento y mantener actualizados los datos básicos sobre las acciones del programa, así como analizar su impacto global sobre la problemática.

**Asentamiento irregular.** En el año 2006, el PIAI suscribió un convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) con el objetivo de “identificar y localizar los asentamientos irregulares, logrando una primera descripción del estado de situación de la problemática en cada departamento. En esa oportunidad se estableció una definición de asentamiento irregular que fue utilizada para la realización del relevamiento, único con cobertura completa del territorio nacional, de carácter oficial.

Se entiende - siguiendo la definición con la que ha operado el PIAI- que el asentamiento irregular es un “agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”

## **SOBRE LA ORIENTACIÓN GENERAL**

Digamos de inicio que el PMB valora especialmente la articulación territorial del conjunto de las políticas sociales; y en este sentido se visualiza en ese rol, junto con los Municipios, que desde su creación están llamados a cumplir esta función en lo territorial.

Como se ha dicho, el PMB se instrumenta bajo la modalidad de Proyectos, que consideran a cada familia individualmente y al barrio en su conjunto, tanto en su dimensión social, como en su dimensión física. Por ello, cada intervención es única e irrepetible. Así mismo, se considera que “las prácticas para revertir los procesos de exclusión social deben ser integrales, para lo cual se requiere de un trabajo interdisciplinario”.

El PMB asume que el barrio es “el resultado de un proceso social de construcción territorial donde se ha arraigado la historia y las identidades barriales resultantes, constituyendo un activo inmaterial capaz de sostener redes sociales de convivencia, allí donde el Estado estuvo ausente”. Por ello considera que “potenciar este activo a través de la participación de la población, consciente de sus derechos y obligaciones ciudadanas, es imprescindible para garantizar la sustentabilidad de las intervenciones en los barrios”. La presencia de un conocimiento experimentado que asociado al conocimiento experto que aportan los equipos técnicos “permite que las intervenciones

se ajusten con precisión a las realidades de cada territorio y por lo tanto a las expectativas e identidad del barrio”.

Así el Programa integra la participación de los vecinos en el proceso autoconstrucción - donde fuera necesario. Y se manifiesta en torno a la necesidad de participación en la formulación y ejecución del proyecto en el entendido que “ofrece oportunidades para problematizar la realidad, visibilizar oportunidades, relacionar e incorporar otros actores y realizar experiencias colectivas en una perspectiva de cambio”; “ello garantiza a la población del barrio su protagonismo al asumir un rol decisor en el proceso de intervención de mejoramiento barrial”. Se recomienda la creación o fortalecimiento de ámbitos para que los/as vecinos/as se involucren y accedan a la información y al conocimiento que se genera a partir del proyecto, propiciando de manera permanente su análisis y reflexión<sup>24</sup>.

El Programa se plantea el desarrollo comunitario, el medio ambiente y la perspectiva de género como ejes transversales a todas las fases del ciclo de los proyectos, los cuales deberán permear cada una de las acciones, documentos y productos; siendo ejes vertebradores del proceso con la comunidad.

**SOBRE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO.** En los lineamientos generales del PMB se señala que la incorporación de la perspectiva de género en los procesos socio territoriales tiene como objetivo poner al descubierto las asimetrías existentes en el uso, acceso, necesidades y posibilidades de participación diferenciada entre mujeres y hombres en la ciudad, para luego contribuir a la reformulación de espacios equitativos y compartidos.

“La ciudad y específicamente los barrios, entendidos, tanto como producto o como proceso, no son neutros a las relaciones culturalmente construidas, las que han colocado históricamente a las mujeres en roles diferentes y en posiciones asimétricas desde una perspectiva de derechos. Para subvertir las inequidades es necesario entonces un cambio de paradigma que permita colocar en el centro de la producción urbana, entendida como los espacios para la vida cotidiana, la participación, el espacio público, los equipamientos, la seguridad, la movilidad y la vivienda, la deconstrucción de esas asimetrías y poder así reelaborarlas desde una perspectiva inclusiva, diversa y de promoción de los derechos”.

Partiendo de estos parámetros, el PMB propone la inclusión de la perspectiva de género tanto en las dimensiones de análisis como en la formulación de la propuesta de intervención.

---

<sup>24</sup> Las referencias que siguen -relativas al marco conceptual- fueron tomadas del Anexo III de la Guía para la Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios.

[http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/guia\\_de\\_formulacion\\_de\\_proyectos\\_3097oc-ur\\_pmb\\_ii\\_0.pdf](http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/guia_de_formulacion_de_proyectos_3097oc-ur_pmb_ii_0.pdf)

Concretamente, en relación a la formulación de la propuesta de intervención barrial, establece dos énfasis:

1. Deberán orientarse a la promoción de los “Derechos urbano – habitacionales específicos de las mujeres”<sup>25</sup>.
2. Se pone particular énfasis en su participación en las estructuras de adopción de decisiones del Programa.

“La promoción de las mujeres como “sujetos de derecho” en la gestión del proyecto significa legitimar las capacidades de incidencia de las mujeres desde un perfil propio. Si los roles tradicionalmente asignados a las mujeres, las han colocado como “productoras silenciosas del quehacer urbano”, es intención del Programa abrir los espacios para impulsarlas a nuevos roles que permitan el empoderamiento social de las mujeres. Trabajar sobre la autonomía, la concienciación colectiva y la participación activa de las mujeres requiere de validar y potenciar sus voces en los espacios de adopción de decisiones del Programa”.

## EL PROCESO <sup>26</sup>

**Sobre la elegibilidad.** Las condiciones básicas para que un asentamiento pueda ser regularizado por el Programa son las siguientes:

- Estar identificados y relevados en el censo del INE del 2005/6.
- Estar localizados en un área urbana con más de 7.000 hab.
- Contar con un mínimo de 40 lotes
- Más del 75% de sus lotes deben estar ocupados por viviendas
- Deber tener accesibilidad vial o esta debe ser factible
- Debe poder ser regularizado en el sitio en el que está ubicado
- Debe ser factible transferir la propiedad de la tierra a favor de los residentes

El Programa prioriza a aquellos que estén identificados en el Estudio de Caracterización Física y Social de los Asentamientos Irregulares y sus Entornos (dic. 2008). Pero también que el proyecto plantee la articulación con otras intervenciones públicas o privadas en el territorio. Y -claro está- que la Intendencia implicada haya dado cumplimiento a los requerimientos exigidos con relación a los nuevos fraccionamientos; que haya aprobado la norma que habilita la transferencia de la propiedad a las familias, y haya otorgado o esté otorgando los títulos de propiedad de los proyectos de regularización de asentamientos ya realizados.

---

<sup>25</sup> Se brinda como ejemplo la necesidad de pensar los equipamientos de los espacios públicos atendiendo a la seguridad de las mujeres.

<sup>26</sup> Ver REGLAMENTO OPERATIVO. Programa de Mejoramiento de Barrios II . UR-L-1084

**Los pasos del Proyecto.** Si el asentamiento cumple con los requisitos de elegibilidad del Programa, se elabora el Perfil de Proyecto del asentamiento en el que se propone intervenir y se presenta para su evaluación y aprobación. Los técnicos de la Unidad de Coordinación analizan la documentación presentada, verifican el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, aprueban la intervención y solicitan la no objeción del BID al financiamiento del proyecto.

En esta fase comienza el proceso de selección y contratación de la Firma Consultora o de los consultores que tendrán a su cargo la formulación del proyecto. Previamente a la adjudicación del contrato, el Sub-Ejecutor debe suscribir las condiciones en que se otorgará el financiamiento. Será responsable del trabajo realizado por la Firma Consultora o los consultores y supervisará en forma directa la formulación del proyecto, participando en la elaboración de sus distintas etapas, las que deberán contar con su aprobación. El Programa supervisará que la formulación del proyecto responda a los lineamientos de la Guía de Formulación y financiará el contrato.

Una vez que se firma el contrato, comenzará la formulación del Proyecto de Mejoramiento Barrial con la participación activa de la comunidad, que con más de un 70% debe aprobarlo.

**El proceso de Obra** se inicia una vez que el BID acepta financiar las obras. En ese momento el Sub-Ejecutor inicia el proceso de selección y contratación de la empresa constructora.

Durante la ejecución de las obras la Firma Consultora o los consultores realizarán la dirección de obra y la implementación del Proyecto de Desarrollo Barrial. Los técnicos del Programa verificarán que los trabajos se realicen de acuerdo a los términos del contrato.

A partir de la recepción provisoria de las obras, se inicia un período de 12 meses a partir del cual se realizarán con los vecinos distintas actividades de desarrollo comunitario orientadas a consolidar y garantizar su integración social, trabajar temas relativos al uso y mantenimiento de las instalaciones construidas, a la gestión de los equipamientos sociales y a la regularización dominial.

**Post obra.** En esta fase el PMB financia la continuidad del equipo técnico municipal hasta por 12 meses de la recepción provisoria de las obras. En ese período se llevan adelante actividades de desarrollo comunitario orientadas a consolidar y garantizar la integración social de los beneficiarios y la sustentabilidad de las obras y servicios, entre ellas:

- 1.- la organización barrial;
- 2.- la forma de participación comunitaria en la gestión de los equipamientos;
- 3.- la educación sanitaria y ambiental; y
- 4.- el trabajo con las familias realojadas.

Al término de los 12 meses se elabora un Informe Final con la sistematización de la experiencia realizada y logros alcanzados.

El Proyecto de Mejoramiento de Barrios concluye con la recepción definitiva de las obras y la entrega de los Títulos de Propiedad de la tierra a las familias.

## LA REALIZACIÓN

El PMB opera a través de proyectos; estos son concebidos como intervenciones de carácter integral, social, físico y jurídico-notarial, que tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas residentes y su entorno mediante el fortalecimiento del capital humano y social de la comunidad, la ejecución de obras de infraestructura y de arquitectura y la regularización de la titularidad de la tierra en favor de sus ocupantes.

- La intervención social promueve e implementa un conjunto de acciones y actividades que están orientadas a mejorar los niveles de integración, educación y responsabilidad ciudadana.

En el proceso se combinan distintas metodologías para incentivar el compromiso y la participación de la comunidad, por lo que tienen igual importancia los resultados a lograr, como el proceso por el cual se transita hacia los mismos.

- La intervención física incluye la totalidad de los trabajos de infraestructura y de arquitectura a realizar en el asentamiento y su entorno. Las obras contribuyen a superar las carencias en infraestructura y servicios básicos viales, de agua, electricidad y saneamiento; equipamientos comunitarios de salud, educación, sociales y recreativos; y la construcción de viviendas nuevas derivadas de los realojos.

- Al finalizar el proceso de mejoramiento barrial se regulariza la situación dominial de la tierra a favor de cada familia residente en el asentamiento.

En este punto hay que señalar que el PMB concretó recientemente - en el proyecto de Las Láminas en Bella Unión- la formulación de un contrato de comodato que establece explícitamente la exclusión de la vivienda de quien fuera imputado por ese delito. artículo 7 que:

“si el comodatario/a fuera procesado en aplicación de lo dispuesto por la Ley 17.514, de 9 de julio de 2002 (Ley de Violencia Doméstica) el núcleo familiar tendrá derecho a permanecer provisionalmente en la vivienda. En caso de que se condene por sentencia definitiva ejecutoriada por dicho delito al imputado/a se perderán los derechos como beneficiario/a en forma definitiva, pasando a ser beneficiario/a los otros integrantes del núcleo familiar, siendo el imputado el que deberá abandonar la vivienda una vez efectuado el dictamen judicial por la sede correspondiente”<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ver artículo 7, apartado c del Concordato para Las Láminas, Bella Unión, Depto Artigas.

## EJERCICIO DE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN

### La experiencia de Barrios Unidos<sup>28</sup>

La participación es a un tiempo un derecho y la responsabilidad de intervenir e incidir en espacios y decisiones que hacen a la vida individual y colectiva. En su escenario hay diversidad de intereses y grupos abocados a una tarea que los involucra a todos. En un proyecto -de cualquier naturaleza- la participación es a la vez un medio para mejorar y agilizar su eficiencia y eficacia; pero también puede decirse que es un fin en sí misma, en la medida que fortalece la autoestima y el empoderamiento de quienes participan, dándoles sentido.

La participación de las vecinas y vecinos es uno de los elementos que distinguen al PMB en sus definiciones estratégicas que se desprenden de los enfoques que propone. Así también se integra en los lineamientos operativos, donde se establecen condiciones para su implementación en cada intervención. El PMB pone énfasis en la potencialidad que esta participación tiene para las mujeres. Como hemos visto, se apuesta a que el ejercicio de derechos en instancias concretas habilite cambios en la autopercepción, la experiencia, el relacionamiento y el empoderamiento de las mujeres.

La experiencia de Barrios Unidos es interesante pues se trata de un proyecto terminado, con sus resultados están a la vista. Recordemos que el proyecto se inserta en una zona mayor que ha sufrido las consecuencias de la “yuxtaposición y el solapamiento de diferentes tipos de intervenciones urbanas (tradicional, alternativa, informal) emprendidas desde diferentes lineamientos políticos sobre la vivienda así como por la ocupación espontánea de poblaciones desplazadas en diferentes oleadas migratorias”<sup>29</sup>.

En este “collage” conviven barrios tradicionales, complejos habitacionales precarios y asentamientos irregulares, con la generación de identidades específicas. En las últimas décadas la pobreza y la exclusión cultural, social y económica han sido elementos estigmatizadores.

Debe señalarse que la participación organizada de las mujeres en esta zona, ha estado volcada fundamentalmente a lo comunitario, a las “necesidades prácticas” - al decir de Mosser<sup>30</sup>- aunque existen algunos núcleos en la zona que trabajan sobre las problemáticas relacionadas a la condición de la mujer.

---

<sup>28</sup> Ubicado en la periferia norte de Montevideo, la zona de Casavalle corresponde al CCZ 11 en las proximidades de Avda. de las Instrucciones y Domingo Arena. Municipio D.

<sup>29</sup> Eduardo Álvarez Pedrosian, Casavalle una zona, un barrio, un lugar.  
<http://eduardoalvarezpedrosian.blogspot.com/2009/08/casavalle-una-zona-un-barrio-un-lugar.html>

<sup>30</sup> Caroline Moser, «La planificación de género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género». En Virginia Guzmán, Patricia Portocarrero y Virginia Vargas. Una nueva lectura: género en el desarrollo. Entre Mujeres, Lima, 1991.  
Según Mosse, “las necesidades prácticas de género” se deriva del cumplimiento de los roles que les son socialmente asignados a las mujeres: ser madre, esposa y dueña de casa. Tienen que ver con la insatisfacción de necesidades básicas: vivienda, salud, ingreso, educación, etc. En síntesis se refieren a los aspectos socio- económicos de su realidad. La autora las diferencia de las “necesidades o intereses

El espacio “comunal” es un ámbito relevante para la participación social de las mujeres, en función de sus necesidades e intereses prácticos. En él desarrollan actividades voluntarias para mejorar sus condiciones de vida, la de sus familias y vecinos. Generalmente están asociadas al suministro de servicios que el Estado no atiende de manera suficiente o adecuada. Pero para muchas mujeres este primer espacio “fuera de casa”, cumpliendo un rol diferente, permite ingresar en un mundo cuasi público, con nuevas actividades y relaciones. Aunque no parece un camino único, frecuentemente aparecen las reflexiones sobre la propia condición y la necesidad de mayor autonomía.

Una de las entrevistadas en el Complejo SACUDE<sup>31</sup>, refiere a su inserción comunitaria y la importancia que tuvo para ella.

“Empecé en la Policlínica Los Ángeles, como voluntaria, trabajábamos varias mujeres. Ahora, desde hace 8 años, tengo un sueldo, pero empecé a venir porque Obdulia (vieja activista barrial) me insistía mucho en que había que estar, que era importante dar una mano. Y al final le dije: bien Obdulia voy a ir. Me encantó, pero era un lío con mi ex marido que -como pasaba unos pesos- quería que me quedara todo el tiempo en mi casa... Trabajábamos con la Dra. Alicia Sosa. Fue en el 96 que se hizo la policlínica y después de ahí todo cambio... Ella ahora es la coordinadora. Esta policlínica era muy importante para la gente... Y aunque empecé de voluntaria terminé teniendo trabajo ahí, hasta ahora. Un 30 de noviembre apareció un cargo en un proyecto que la Intendencia que podía pagar una persona. Entonces nos reunimos las vecinas y me propusieron a mí, y con la aprobación de Alicia Sosa entré para la limpieza. Ese fue mi principio...”

También se expresa respecto a la participación de los vecinos en general, cuando dice:

“Mirá, acá en la comisión eran más jefes que vecinos... ya cambió la estructura del barrio, pero el compromiso de la gente cambió poco... Y ahora que terminaron las casas, menos... Hay poca gente que se interese.

Preguntada si ella cambió dice:

“Yo si, cambié mucho. Antes no participaba en nada, era ama de casa... Para mi la participación es lo que me cambió... estoy sabiendo lo que hay acá adentro, para que están las cosas... lo que hay que hacer... para qué se puede usar esta platita... La gente ni se entera, porque no está. A mi me gusta estar. Yo estoy siempre informada, la gente no se entera...”

El PMB destaca la participación directa de vecinos y vecinas en el proyecto, que se implementa través de un sistema de producción mixto, con aporte de empresas constructoras y con aporte de mano de obra de las familias del barrio, a través de la ayuda mutua y la autoconstrucción. Pero también en el seguimiento del proyecto en su conjunto; e incluso en su formulación, exigiendo explícitamente la aprobación de los vecinos.

**Comisión de Seguimiento.** La CSP se creó desde los inicios del proyecto y se mantuvo hasta su final, para garantizar la legitimidad en la toma de decisiones y el

---

estratégicos de género”, que refieren a las desventajas y menores oportunidades que afectan a las mujeres como conjunto, por el hecho de ser mujeres, es decir por su condición.

<sup>31</sup> Las entrevistas con las 2 participantes del PMB se realizaron el enero 2015.

involucramiento de la población y de las instituciones locales y territoriales en el desarrollo del proyecto. Se trata de un espacio de intercambio entre todos los actores implicados. Desde el PMB se le considera “el ámbito esencial dentro del proceso de desarrollo barrial, ejerciendo de núcleo de negociación en ciertos momentos claves”<sup>32</sup>.

Encabezado por el equipo técnico, se reunió regularmente integrando a vecinos y vecinas de los asentamientos, representantes del Municipio y la Intendencia, entre otros. La participación de los vecinos, junto al equipo técnico fue el núcleo fuerte de esta CSP que contó con la participación de un grupo de mujeres. Sus funciones fueron de diferente naturaleza, pero vale la pena destacar su papel desde la formulación y aprobación del proyecto hasta las tareas propias de la post obra, que pasó también por la organización de subcomisiones de trabajo encargadas de asuntos específicos como el seguimiento de la obra y asuntos complejos como los realojos.

En las entrevistas realizadas en el Complejo Municipal SACUDE -que resultara del proyecto desarrollado en la zona- puede verse que efectivamente la propuesta se “siente” como propia y que el espacio es altamente valorado por las mujeres. En la opinión de las entrevistadas, la participación de los vecinos en la toma de decisiones fue sustantiva desde el punto de arranque, integrando sus prioridades.

“El proyecto lo hizo la vieja comisión de la zona y delegados de los 3 asentamientos: Curitiba, Barrios Unidos y 3 de agosto (después entró 31 de mayo...). Se trataba de que pudiéramos terminar nuestra casita o agrandarla... como es mi caso en Curitiba. Claro, primero que nada estaban los realojos de Curitiba y Barrios Unidos; pero eran pocas viviendas... fueron más las del 3 de agosto porque eran todos ranchitos. Los de Curitiba eran de material... Pero la cantidad de plata más grande se metió acá, para el Complejo. No nos convenía hacer en cada asentamiento un salón comunal, acá ya había infraestructura y organización... lo que votamos fue la calidad de vida”.

El protagonismo que asumen las entrevistadas en relación a todas las etapas de la intervención da cuenta de la valoración del espacio que genera el programa para el ejercicio de derechos. También es expresiva respecto al aprovechamiento del conocimiento que tiene la comunidad sobre su situación y el entorno físico, social y cultural, así como sus expectativas y propuestas.

En ese sentido, la experiencia de autoconstrucción es también interesante. Para cualquier persona o familia, abordar la transformación de la vivienda es un proceso exigente, que requiere de una inversión personal importante; requiere de organización -laboral, familiar, etc.- y realizar un despliegue sostenido de esfuerzo. Para las mujeres, y especialmente para aquellas que son jefas de hogar, se ponen en juego un sinnúmero de otros elementos, y deja como saldo la adquisición de habilidades “no tradicionales” que repercuten en diferentes niveles de la vida.

En este proyecto en particular, una de las entrevistadas considera que la participación fue fundamentalmente de las mujeres, que fueron ellas las que “se pusieron el trabajo al hombro”. “El mejoramiento del barrio en la parte arquitectónica lo hicieron las mujeres, eran ellas las que trabajaban y trabajaban, cargando bolsas y carretillas... Pero acota la

---

<sup>32</sup> Guía para la Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios.

otra entrevistada: “Las que teníamos más derechos éramos las mujeres jefas de familia, eso estuvo estipulado desde el principio. En mi cuadra, por ejemplo, éramos 3 o 4 señoras solas haciendo nuestras casas”.

La participación en la obra requirió de organización, de un aprendizaje básico y del acompañamiento técnico profesional. Pero en este contexto la existencia de anteriores intervenciones fallidas, parece haber pesado en el inicio de las tareas: “...yo era de las más nuevitas pero había otra gente que eran de muchos años y que decían que había gente que la intendencia le había dado cosas y las habían vendido... Entonces ahora la cosa era distinta. Lo que nos daban eran los materiales, todos sin cobrarnos nada, pero la cosa era de autoconstrucción...”.

Y comenta sobre la obra:

“Tuvimos talleres y capacitaciones antes de empezar. Pero imagínate, yo no tenía ninguna idea de construcción... En casa el baño y la cocina eran de chapa, además todo muy chiquito. Agrandé y eso me cambió la vida... Otros hicieron los dormitorios. Todos trabajamos en las distintas casas y los sábados que era cuando teníamos más tiempo, trabajábamos todos juntos. No había obligación de hacer determinadas horas... pero nosotros mismos controlábamos que todos trabajaran. Además había oficiales y por ejemplo a mi me ayudó el oficial de sanitaria... me ayudó muchísimo, aprendí pila. Yo tenía un lavatorio, el calefón, el water, nada más. Tenía un pozo negro, y tenía que conectarme. Y bueno... lo hicimos nosotros, y después vino el ingeniero. También termine afuera. Ahora tengo dos cuartos con techo de material, una cocina grandota, y el baño de techo liviano. Nos dieron todo, las ventanas y todo... También se hizo la caminaria, saneamiento y el alumbrado, que es importante!”.

La obra es para las participantes una experiencia personal marcante, que en primera instancia tiene que ver con la capacidad de hacer por sí misma. Cuando este hacer se relaciona con un bien tan importante como la vivienda y la gestión de sus mejoras, que no se asocia tradicionalmente a lo femenino, el impacto sobre la autoestima de las mujeres se hace evidente. Pero hay también otro componente, y es el relacionado con el aprendizaje concreto, con ese saber técnico que es potencialmente aprovechable tanto en lo laboral como en lo cotidiano.

“Lo que yo sé, lo que aprendí en la obra, me ha servido para estar tranquila. Si hay algo que quiero tener en casa... sé que yo puedo hacerlo, lo mismo si algo se rompe. Y además... también es una posibilidad de trabajo... aunque estoy grande, quién te dice?!”

### **Del Teatro Municipal a la cogestión del Complejo SACUDE**

El Complejo aparece en las entrevistas como uno de los mayores logros del proyecto. Tal vez por su prolongada vida barrial opera como un centro de referencia. En la conversación con las vecinas, se historiaban sus orígenes, tanto como el proceso de deterioro social de la zona, los momentos críticos, y también algunas expresiones de la situación de las mujeres en la zona.

- “Acá hubo distintas etapas... cuando se construyó, era un centro social: se venía a tomar chocolate, a ver la televisión, a mirar cine, venían las parejas... muchas parejas que cumplen 50 años de estar juntos se conocieron acá. Era muy familiar...”

- “Si, pero si se hacia un cumpleaños o una fiesta, se tenia que invitar a la comisión de fomento. Tenían reservadas las mesas preferenciales...”

- “... cuando vino la dictadura fue un antes y un después. La gente no se podía reunir y todo lo que fuera cultura era sedicioso... hasta las murgas. El teatro... todo tenía un filtro... Eso trajo aparejado un tiempo difícil, de muy poco contacto entre los vecinos... Esto empezó a verse mal... Pero después, cuando se terminó, se empezó a reconstruir y se armó la comisión. Se fue sumando gente, aunque también había robos y cosas así... con el tiempo las cosas fueron cambiando...”

- “Cuando se hizo esto - hace 55 años- se hizo también una cantina, en el mismo edificio. Era un lugar importante y muy machista! Aquí (en el Complejo) nunca había lugar para las mujeres, todas las actividades deportivas eran de hombres para los hombres; y ni hablar de la gente grande... algunos andábamos por ahí juntándonos”.

La historia narrada de la zona, a través del Complejo, es un punto de referencia para la evaluación del presente. Un presente donde la barriada cuenta con un local multiplicado en sus capacidades, con un gran número de actividades para todos y todas, y muchos planes por delante. El Complejo está cogestionado con la Intendencia de Montevideo, y ha permitido la inclusión de un gran número de mujeres en tareas de todo tipo.

- “De allá venimos... Esto que hay ahora, que se llama SACUDE”.

- “Hay muchas actividades deportivas y culturales: tenemos coro, tenemos terapia comunitaria, literatura, gimnasia, tai-chi... la Policlínica remozada. Está cogestionado con la Intendencia, así que de los vecinos hay alguien de salud que soy yo, alguien de cultura y alguien en deportes. Después están los de cultura y deporte de la Intendencia, está Germán que es el coordinador, el concejal municipal y el vecinal”.

- “Mirá, todo se discute acá; y después se hacen comisiones donde se va trabajando”.

- “Antes el mantenimiento lo hacia la 18 de Julio la Cabaña y ahora lo hacemos con una cooperativa de 8 vecinos que trabajamos aquí. Lo paga la intendencia. Nos pusimos en contacto con el MIDES y se constituyó en Cooperativa Social. Toda gente de acá...”

La presencia de las mujeres en la gestión de SACUDE les ha permitido tener contacto con muchos actores institucionales y un gran número de vecinos. Según una de las entrevistadas, esta presencia contribuye a que se consolide el respeto hacia las mujeres. Esto no niega que durante un período -incluso en las labores de obra- fueran subestimadas.

- “Yo soy de la idea de que todo lo que se logra es por la organización. Nada es regalado. Hay un reconocimiento y respeto de las mujeres por parte del barrio porque trabajamos”.

- “Yo estaba en la parte de deportes y organizamos campeonatos de hombres y nunca hubo un solo problema, y éramos todas mujeres. En la mesa también, eran muchas mujeres y siempre nos manejamos bien...”

-“ ... en la noche de la nostalgia por ejemplo, que empezamos a organizar hace 2 años, que es una actividad abierta, donde no se necesita invitación, y fíjate yo me ponía ahí en la puerta y estaban los hombres afuera... Le decís a uno no entras por que estas alcoholizado, y te respetan...”

- Va ha costar... lleva mucho trabajo de credibilidad. Cambio el respeto por nuestro trabajo, y también nuestra autoestima porque se eleva en el contacto con la gente...

### **En síntesis**

El PMB ha definido su marco conceptual de manera explícita, y en él se incluye su orientación en la lucha contra las desigualdades de género y la necesidad de integrar transversalmente la perspectiva de género.

En el presente ciclo ha desarrollado algunos instrumentos para su aplicabilidad, como la Guía de formulación e implementación de proyectos, que establece condiciones específicas para cada etapa del proceso de un proyecto. Así mismo, introdujo el contrato de concordato en la experiencia de Las Láminas, que explicita la resolución del problema del usufructo y tenencia de la vivienda en caso de situaciones de violencia. Este es un modelo a replicar, aunque padojalmente no introduce la doble titularidad de los beneficiarios. Este es indudablemente un aspecto a trabajar.

El sistema mixto mediante el cual se implementan las obras, abre espacio para el aporte en autoconstrucción de los vecinos y vecinas. Como se ha señalado, este espacio es propicio para la participación de las mujeres que encuentran en él una experiencia potenciadora. El proceso de gestión asociada, a partir del cuál se elaboran las estrategias y se toman decisiones referidas al desarrollo del proyecto, es un aspecto destacable. Tanto por que representa el ejercicio de derecho de las mujeres que en él participan, como por la apropiación de destrezas y habilidades que para ellas habilita. Debe decirse también que les proporciona visibilidad pública. El período post-obra es un factor clave para el acompañamiento en una etapa decisiva para la puesta en marcha de dispositivos organizativos que recogen la experiencia.

El desafío del PMB parece ser la generación de otras herramientas que permitan operacionalizar su enfoque y lo hagan sustentable en el tiempo.

### 3.- M.E.V.I.R.

MEVIR es una persona pública de derecho privado, creada por ley en 1967 con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Desde su creación ha ido modificando su misión, sus estrategias y procedimientos, acompañando los cambios institucionales y ajustándose a la evolución de la población rural a la que se dirige.

MEVIR amplió su objetivo original, pasando a trabajar en forma integral tanto con asalariados rurales como con pequeños productores familiares de bajos recursos, facilitando no sólo la construcción o refacción de viviendas sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura -agua, electricidad, saneamiento-, capacitación y asistencia técnica.

Hoy la misión de MEVIR es “contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial) del quinquenio.

En este sentido, implementa un sistema de acceso a la vivienda adecuado al medio rural y basado en un concepto integral de hábitat según el cual la vivienda es un elemento dentro de un sistema complejo donde interactúan equilibradamente varios factores: el territorio, la producción de bienes y servicios, el ser humano en comunidad, los servicios comunitarios y las infraestructuras físicas”.<sup>33</sup>

Recordemos que los censos de población indican que en las últimas cuatro décadas el país perdió el 50% de la población rural, y que este proceso de desruralización sigue operando. Según la Oficina de Programación y Política Agropecuaria<sup>34</sup> el 65% de la población cuyos ingresos se generan en la actividad rural, reside en el medio urbano, incluyendo en éste a poblaciones de menos de 5000 habitantes. Específicamente se señala que el 55% de la fuerza de trabajo rural tiene residencia urbana.

Por otra parte, la proporción de la población masculina se incrementa a medida que disminuye el tamaño de la localidad y claramente en el interior rural donde las mujeres representan el 47% y los hombres el 53%.

Por ello se recomendaba- más allá de hablar de identificar aspectos de una nueva ruralidad- que “la acción de MEVIR –coordinada con la de otros organismos estatales - tendría que orientarse a atemperar este fenómeno, creando condiciones para que –al menos parte de la población rural que se vería obligada a abandonar el campo – pueda ser retenida en el mismo”.<sup>35</sup>

#### EL FUNCIONAMIENTO DE MEVIR

Según su propia definición, el funcionamiento es posible por el compromiso presupuestal conjunto de participantes, institución y sociedad. En lo presupuestal, la sociedad, a través del Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de

---

<sup>33</sup> Tomado de la página institucional: <http://www.mevir.org.uy/index.php/mevir/queesmevir.html>

<sup>34</sup> Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) - MGAP - Anuario. <http://www.mgap.gub.uy/portal/page.aspx?2,opypa,opypa-anuario-2013,O,es,0>,

<sup>35</sup> “Algunos componentes del escenario de actuación de Mevir”. Unidad de evaluación y monitoreo. Octubre 2008. Disponible en:

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; impuestos a las transacciones rurales; partidas del presupuesto nacional; donaciones y legados.

Para el Quinquenio 2010-2015 en la estructura de ingresos prevista destacan un significativo aporte del MVOTMA.

MVOTMA	66.7%
Cobranza de Cuotas	13.3%
IMEBA	10.5%
Devolución de IVA	5%
Otros Ingresos Varios	4.5%

MEVIR hoy desarrolla varios programas habitacionales dirigidos a las familias de escasos recursos que viven o trabajan en el medio rural y tienen necesidad de vivienda. Todas las soluciones habitacionales apuntan a dar respuestas a familias que tengan una antigüedad de 3 años asentadas en la localidad, sea por residir o trabajar allí. La familia beneficiada debe contar con un ingreso menor a 60 unidades reajustables, con capacidad de pagar la cuota de la vivienda con un subsidio de hasta el 70 % de MEVIR y tener disponibilidad para trabajar en la obra de construcción<sup>36</sup>.

En todos los programas se edifica a través del sistema de autoconstrucción asistida. Para ello se requiere el trabajo de dos personas adultas integrantes del núcleo familiar durante toda la obra, guiadas por personal especializado. Los participantes hacen su aporte en horas de trabajo en las obras y a través del pago de las cuotas mensuales. Éstas se establecen en función del costo total de la obra al que se deduce el subsidio establecido para cada núcleo familiar adjudicado en función de un criterio social. El mantenimiento de las obras se realiza por parte de MEVIR en las viviendas de las familias que no son morosas.

El programa de Vivienda Nucleadas -dirigida a familias que no cuentan con una solución habitacional- provee un proyecto de viviendas agrupadas en terrenos públicos; mientras el programa de Vivienda en Terreno Propio, Viviendas Rurales Dispersas y el de Unidades Productivas se implementan en los predios de las familias solicitantes. Estos últimos programas -dirigidos a familias que cuentan con predios propios o en usufructo- apuntan a mejorar las condiciones de vida a través de la vivienda u otros bienes. Así se atiende a la refacción de viviendas en mal estado, las mejoras prediales (agua potable, electricidad, etc.) o de la construcción para el desarrollo de una actividad productiva que se viene desarrollando.

MEVIR también construye -a través de convenios con distintas instituciones- infraestructura para servicios comunitarios, como salones comunales, destacamentos policiales, policlínicas, locales escolares y liceales, locales para Centros CAIF, entre otros.

Por último, el Programa Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas está destinado a los beneficiarios del BPS con ingresos nominales menores a 12 UR que residan de manera permanente en el medio rural. MEVIR pone a disposición del BPS viviendas de 2 dormitorios que se encuentran desocupadas y en buen estado de conservación. Estas viviendas pueden ser adjudicadas entre los inscriptos al programa

---

<sup>36</sup> Pueden aspirar las familias cuyo titular tenga 21 años o mayor de 18 años con familia a cargo.

en agencias del Banco del interior del país a través de la modalidad de alquiler subsidiado, que cubre un monto de arrendamiento correspondiente a 12 UR.

Parece importante destacar el programa de Gestión del Hábitat, que se ocupa del mantenimiento del stock y la gestión del hábitat. Tiene como objetivo dejar instaladas en el territorio herramientas que ayuden a seguir construyendo un hábitat rural sostenible.

Algunos datos del sistema de Gestión de Acceso y permanencia en la vivienda (GAPEV) MVOTMA:

- el 99% de los hogares atendidos por MEVIR se concentra en los tres primeros deciles de ingreso per-cápita.
- el promedio de integrantes es de 3,6 personas por hogar.
- el 49% de la población atendida son menores de edad.
- el 85% de los hogares tienen menores a cargo; de ellos el 57% tiene entre 2 y 4 menores a cargo.

### **VIVIENDA NUCLEADA: UNA EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN <sup>37</sup>**

Como se ha dicho, los diferentes proyectos de Vivienda Nucleada (VN) se realizan bajo la modalidad de ayuda mutua y autoconstrucción asistida, con la participación de las familias beneficiarias en las obras. Este aporte se considera un requisito indispensable que se cumple sin retribución alguna. MEVIR valora la ayuda mutua y el esfuerzo propio, no sólo porque redundan en un aprovechamiento de los recursos que poseen los participantes, sino también como un factor clave para el involucramiento y la apropiación del hábitat construido, que a su vez redundan en experiencia organizativa y en un ejercicio ciudadano.

Los proyectos de viviendas nucleadas requieren del aporte de 96 horas de trabajo mensuales por núcleo familiar durante los meses que dure la obra. Cada familia aporta en promedio 1.800 horas, correspondientes a aproximadamente 18 meses.

El trabajo de ayuda mutua se aplica a la construcción de todas las viviendas, sin que se identifique hasta el final de la obra la unidad que corresponde a cada familia. Para la asignación final se sortean las viviendas según la cantidad de dormitorios y el número de integrantes de la familia. Una vez asignadas, las familias asumen el pago de la cuota mensual social. El pago regular habilita a recibir mantenimiento de las viviendas por parte de MEVIR.

---

<sup>37</sup> Para este quinquenio (2011 – 2015) el compromiso es llegar a 800 viviendas nucleadas entregadas anualmente. Ver MEVIR proyecta 2011- 2015:

[http://www.mevir.org.uy/images/PDF/documentos\\_de\\_trabajo/mevir%20proyeccion%202011%202015.pdf](http://www.mevir.org.uy/images/PDF/documentos_de_trabajo/mevir%20proyeccion%202011%202015.pdf)

Las familias serán arrendatarias con opción a compra de la vivienda y contarán con un plazo de 20 años para cancelar el pago. Luego de cumplido ese plazo y la cancelación de la deuda, se le realizará la escritura del inmueble con los costos pagos por MEVIR. Los derechos y obligaciones sobre la vivienda son heredables, y una vez saldada la deuda, la vivienda puede ser vendida con la autorización de MEVIR, que tiene la prioridad para comprarla y volver a adjudicarla a otros interesados.

## **PRINCIPIO TIENEN LAS COSAS**

El plan de Vivienda Nucleada<sup>38</sup> tiene una primera instancia en la que se detecta la demanda, a través de investigaciones territoriales, donde se identifican los lugares donde podría ser prioritario que MEVIR intervenga. Luego, una vez definido un proyecto de núcleo habitacional en una localidad, se realiza un llamado abierto a las familias que cumplan con los requisitos ya mencionados.

El llamado a inscripción de aspirantes se realiza en la localidad, se difunde en la web y a través de organizaciones y medios de comunicación locales. Se establece un día para que asistan las familias interesadas con la documentación requerida para la inscripción. Posteriormente el equipo de asistentes sociales realiza visitas domiciliarias para completar la información y se lleva adelante un proceso de selección a través del sistema de puntaje que determina quienes ingresan, quienes tendrán prioridad.

La información recabada alimenta el algoritmo que evalúa la unidad familiar y otorga un puntaje para la selección de núcleos priorizados. Éste considera una serie de variables y las pondera en función a algunas definiciones institucionales.

Una de las condiciones básicas para que una familia sea adjudicataria del plan VN -sustantiva para definir la población destinataria- es el ingreso percibido por la familia. Como se ha dicho, estos ingresos no pueden exceder las 60 UR, que hoy corresponderían a un poco más de \$45.000 mensuales<sup>39</sup>.

Según datos de la Unidad de Evaluación, Monitoreo, Acompañamiento e Investigaciones (UEMAI) entre enero de 2012 y junio de 2014 se inscribieron para aspirar a VN -cumpliendo con los requisitos exigidos- un total de 2.518 familias, de las cuales fueron seleccionadas 1.355. Como muestra el siguiente cuadro, el 59.1% de ellas tiene ingresos que van de 10 o menos UR a un máximo de 20 UR.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Se contó con la información calificada de Yanina Aniotz, Tete Sangioanni y Elisa Bertinat; entrevistas realizadas en setiembre-octubre 2014.

<sup>39</sup> En el presente año el valor de la Unidad Reajutable se ubicó en enero de 2014 en \$ 677,49 llegando en octubre a \$ 762,44.

<sup>40</sup> La información que aportó la UAMAI-MEVIR sobre familias y personas beneficiarias del plan VN para esta actualización, refiere al universo de participantes en los programas inaugurados entre enero 2012-junio 2014.

<b>Distribución familias beneficiarias según nivel de ingreso</b>							
Tramos de ingresos	10 UR o menos	Más de 10 y hasta 20 UR	Más de 20 y hasta 30 UR	Más de 30 y hasta 40 UR	Más de 40 y hasta 50 UR	Más de 50 y hasta 60 UR	TOTAL
Porcentajes	13.8	45.3	28.4	9.4	2.4	0.7	100
Porcentaje Acumulado	13.8	59.1	87.5	96.9	99.3	100	

El proceso de selección es indudablemente complejo, como compleja es la población destinataria y sus necesidades. Si ponemos la atención en los tipos de hogar y la jefatura de ellos, podemos advertir que son muchos los cambios que vienen procesándose en nuestra sociedad, y pueden suponerse necesidades y capacidades diferenciadas.

<b>Familias inscritas y beneficiarias según tipo de hogar</b>		
Tipo hogar	Porcentaje	
	inscripción	selección
Nuclear	62%	67%
Monoparental femenino	24%	24%
Monoparental masculino	2%	2%
Compuesto o extendido	5%	5%
Unipersonal	7%	3%

Fuente: UEMAI- MEVIR.

Entre las jefas de hogar seleccionadas como beneficiarias de VN en este período, es alto el porcentaje de mujeres ocupadas en tareas remuneradas. El cuadro que sigue muestra como se distribuyen jefas y jefes en términos de ocupación. Para los jefes la ocupación frecuente es rural (Agricultura, ganadería, etc); entre las mujeres, el servicio doméstico, aunque puede verse una mayor variedad, dentro de parámetros esperables para mujeres.

<b>Ocupación de jefas y jefes de hogares beneficiarios</b>		
Ocupación	% Hombres jefes	% Mujeres jefas
Construcción	9.7	
Servicio doméstico		31.8
Comercio may/min. Reparación (vehículos,, artíc pers y hogar)	7.0	15.0
Ama de casa		10.7
Agricultura, ganadería, caza y actividades conexas	58.2	10.0
Act. servicio comunit., social y pers.(recol., residuos, lav.)	2.5	7.2
Industrias manufactureras vinculadas al medio rural	11.0	6.5
Servicios sociales y de salud		4.4
Enseñanza (pública o particular)		3.2
Adm. pública y defensa; seg. social de afiliación obligatoria	7.0	2.6
Jubilado/Pensionista		1.9
Hoteles y restaurantes		1.9
Industrias manufactureras no vinculadas al medio rural		1.6
Transporte, almac. y (tele) comunicaciones	2.5	
Desocupada		1.6
otros	9.7	1.6
Totales	100%	100%
En base a datos de: UEMAI- MEVIR.		

Para ver los ingresos familiares de los núcleos con jefatura femenina la información presentada por la UEMAI establece 6 franjas en UR. Como se ha dicho, la mayoría de estas familias se concentran en las 3 franjas inferiores.

En el tramo de más de 20 y hasta 30 UR se encuentra el 52% de los hogares compuestos o extendidos; el 64% de los monoparentales con jefatura masculina; el 49% de los hogares nucleares; y el 79% de los unipersonales.

Como se ve, el 85% de los hogares monoparentales con jefatura femenina dispone de 20 y menos UR, y un 36% tiene 10 UR o menos de ingresos familiares; mientras que se ubica en ese tramo el 64% de los monoparentales con jefatura masculina.

<b>Distribución de las familias beneficiarias según nivel de ingreso por tipo de hogar</b>							
Tipo de hogar	10 UR o menos	Más de 10 y hasta 20 UR	Más de 20 y hasta 30 UR	Más de 30 y hasta 40 UR	Más de 40 y hasta 50 UR	Más de 50 y hasta 60 UR	<b>TOTAL</b>
Compuesto o extendido	10	23	21	8	2	0	64
Monoparental femenino	116	157	43	4	0	0	320
Monoparental masculino	3	11	7	1	0	0	22
Nuclear	44	402	305	115	31	9	906
Unipersonal	14	20	9	0	0	0	43
<b>TOTAL</b>	<b>187</b>	<b>613</b>	<b>385</b>	<b>128</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>1.355</b>

Fuente: UEMAI- MEVIR.

La pertinencia de la selección de estas familias es indiscutible, pues están dentro de la población a la que se dirigen estas soluciones habitacionales. Pero, como se ha dicho el proceso de selección es complejo y en ocasiones no están claros los criterios de priorización o se tensa la relación entre ellos en el algoritmo que aplica MEVIR.

### **MANOS A LA OBRA**

Desde el inicio de la obra las y los participantes interactúan con un equipo técnico que acompaña y apoya el proceso de construcción de las viviendas, tanto en lo técnico como en lo social y organizativo. Este equipo está formado por un/a arquitecto/a, ingeniero/a agrónomo/a, asistente social, un capataz de obra y oficiales rentados por MEVIR.

La experiencia de autoconstrucción tiene un objetivo explícito cargado de expectativas, ya que se trata de acceder a la vivienda familiar, pero sin duda lo trasciende. La interacción con un número importante de personas (que tienen muy diversas historias de vida), el desafío del cumplimiento de nuevas tareas y el trato cotidiano con técnicos y trabajadores para la resolución de problemas concretos, hacen de la autoconstrucción un novedoso aprendizaje con impacto diferente sobre hombres y mujeres.

Llegan a la autoconstrucción desde distintos puntos de arranque -tanto por sus experiencias de socialización como por sus antecedentes laborales-; y el despliegue de habilidades y destrezas técnicas y sociales tienen diferentes causas. Se integrarán a rutinas y tareas colectivas que exigen la planificación y organización de la vida cotidiana y la adecuación de sus tiempos a las nuevas responsabilidades. Este proceso pone en tensión los roles que hombres y mujeres desempeñan en lo doméstico y en el espacio “comunal” y público, exigiendo desempeños y resultados similares.

Desde el punto de vista del aporte concreto a la obra, MEVIR ha establecido que de las 96 horas de trabajo mensual que cada familia aplica, 48 sean cumplidas por el hombre y 48 por la mujer de “la pareja a cargo de la familia”. Como ya hemos visto, las familias beneficiarias son diversas y no todas tienen una pareja que las estructure, por ello está prevista la participación de colaboradores que pueden suplir horas de trabajo tanto para hombres como de mujeres.

En la práctica se ha visto que las mujeres cumplen con sus horas en mayor medida que los hombres, y requieren de menos horas de apoyo de los colaboradores. Como puede verse en el siguiente cuadro, el promedio y la mediana de horas destinadas por las mujeres son mayores que los de los hombres.

<b>Distribución de las horas trabajadas en obra según quien las realiza</b>				
	Horas Hombre	Horas Mujer	Horas de Apoyo	Horas Totales
Mínimo	4	8	9	911
Mediana	685	770	220	1.584
Promedio	670	798	300	1.569
Máximo	1.930	1.826	1.555	2.000
% familias con registro	81%	95%	86%	100%

Fuente: UEMAI- MEVIR.

Con frecuencia los equipos sociales reciben la solicitud de extender las jornadas de las mujeres para el cumplimiento de las horas-hombre de una familia, para resguardar su actividad rentada. El criterio operativo que aplican los equipos es que no se recargue más a las mujeres, incluso contra la eventual opinión de ellas. Hay un reconocimiento explícito del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el ámbito familiar, que frecuentemente resulta invisible y tiene escaso reconocimiento social. Por otra parte, las mujeres también desarrollan actividades remuneradas que tienen relevancia para sus familias y para sí mismas<sup>41</sup>.

En el mismo sentido se impulsa la creación de espacios colectivos de cuidado de niñas y niños que permitan descargar a las mujeres de esa función familiar. En aquellas obras donde existe la necesidad -y el colectivo está dispuesto a organizarse- se instalan guarderías gestionadas por el colectivo<sup>42</sup>. Se define y se organiza al inicio de la obra para terminar y acondicionar una de las viviendas a tales efectos. Funciona en turnos paralelos a la obra y tienen un reglamento de funcionamiento acordado.

Las guarderías han sido un factor de cierta fricción; son atendidos por mujeres (madres) que suman esas horas a las exigidas en la obra. Pese a que el reconocimiento de esa

<sup>41</sup> Según nuestras entrevistadas, cuanto más cerca se está de centros poblados mayor es el número de mujeres trabajadoras.

<sup>42</sup> Si bien esta tarea podrían realizarla mujeres u hombres indistintamente, sólo se conoce una experiencia en la que un varón se propuso para ello y lo ha hecho, en Cebollatí.

tarea como parte del trabajo de ayuda mutua, aparece sordamente como un beneficio ilegítimo.

Actualmente son pocas las guarderías que se instalan -aprox. un 10% de las obras que se llevan adelante- porque ha crecido la oferta de centros de educación inicial o CAIF a los que se puede recurrir, y tienen horario extendido e incluye alimentación.

La ayuda mutua implica también asumir responsabilidades en tareas de gestión, que se instrumentan fundamentalmente a través de grupos de trabajo. En cada obra se conforma un núcleo de delegados que controla las horas aportadas por cada familia. Por otra parte, se constituye la Comisión de obra -donde confluyen algunos técnicos y participantes- como instancia de resolución de problemas; desde allí se da seguimiento a los avances y dificultades en el desarrollo de la obra. Está conformada por personas delegadas de los participantes junto al arquitecto, el capataz y la asistente social. En el proceso también se conforma una comisión de vecinos que irá perfilándose para la administración del barrio, una vez que se finalice la obra. En todas ellas hay presencia de hombres y mujeres. Estos ámbitos son particularmente importantes para las mujeres ya que las involucran con temáticas nuevas, con la toma de decisiones, y las hace actuar en un espacio de representación. Indudablemente se desarrollan desde allí nuevas habilidades sociales que refuerzan la autoestima de aquellas que participan. La asamblea, por último, es otro espacio de información, intercambio y trabajo colectivo donde hombres y mujeres pueden hacer oír su voz y realizar una experiencia de participación significativa.

## **EL TRABAJO COMO OPORTUNIDAD**

Para hombres y mujeres el trabajo de obra es una experiencia significativa; para ellas además, representa un quiebre con un modelo tradicional que les asigna el ámbito privado o una inserción laboral restringida. En este sentido, la práctica de obra es para las mujeres - particularmente en MEVIR- un ejercicio removedor que opera como puerta de oportunidades. Como en otras experiencias, fortalece la autoestima al hacer posible abordar el desafío de desarrollar nuevas destrezas y obtener resultados estándar; y sin duda permite un empoderamiento. Pero también, la participación en la obra permite una vinculación estrecha de las mujeres con sus viviendas, conocen cada uno de los rincones de las viviendas, sabrán cuáles son sus posibilidades, cómo mantenerlas y cómo funcionan los servicios asociados. Esta experiencia -poco frecuente para las mujeres- marca a las participantes. Por otra parte, este ejercicio laboral -único o complementario a las actividades remuneradas- es también una vía para el desarrollo de habilidades transversales y técnicas aplicables al mercado laboral. A partir de la adquisición de nuevas destrezas se transforma en nuevas oportunidades.

Recordemos que cada obra cuenta con personal contratado por MEVIR que orienta y apoya los trabajos de construcción. El número de estos trabajadores ha ido en aumento, de la relación 1 oficial cada 10 participantes, se ha pasado a 1 cada 7 participantes o algo menos. Tradicionalmente cuando se detectaba un participante varón que se destacaba por sus condiciones en la construcción, era contratado por MEVIR como operario. Una vez terminada la obra, ese trabajador continuaba vinculado contractualmente a MEVIR en otras obras. La mayoría de los operarios actuales se insertó por esa vía.

La condición originaria de participante impregna al trabajador contratado en esas condiciones, y le permiten conocer tanto las expectativas como las dificultades de quienes orientará, enseñará y acompañará en la obra. La experiencia reiterada, forja un perfil que diferencia a este trabajador de otros.

“Por eso se puede decir que el personal de MEVIR no es cualquier oficial de la construcción; tiene que tener condiciones especiales. Tiene que saber trabajar con la gente, enseñar el oficio, tener paciencia, saber vincularse, respetar al otro, transmitir los valores de la ayuda mutua... no cualquier oficial puede hacer. Es una especialidad que se adquiere”<sup>43</sup>.

Últimamente se ha optado por realizar contratos locales -que vinculan a un participante destacado solo para esa obra, sin que esa persona tenga continuidad en la institución-, y la mayor novedad es que se han abierto puertas para la participación de mujeres. Desde hace aproximadamente 2 años se han contratado mujeres como peonas, medio-oficiales y oficiales de la construcción, que perciben la misma remuneración que sus pares varones.

#### Personal de obra femenino contratado a setiembre 2014

Cargo	Obra	Departamento
Medio-oficial	Cardona II	Soriano
Medio-oficial	Lascano 4	Rocha
Medio-oficial	Migues 2	Canelones
Oficial	Grecco 4	Río Negro
PP	El Carmen V	Durazno
PP	El Carmen V	Durazno
PP	El Carmen V	Durazno
PP	El Carmen V	Durazno
PP	J.J.Castro 2	Flores
PP	J.P.Varela IV	Lavalleja
PP	J.P.Varela IV	Lavalleja
PP	Piraraja 2	Lavalleja
PP	Piraraja 2	Lavalleja
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres
PP	Vergara/El Oro	Treinta y Tres

Fuente: UEMAI- MEVIR.

<sup>43</sup> Entrevistadas.

Esta iniciativa - expresiva de los cambios operados a nivel de mentalidades en el país- se apoya en los resultados que han tenido diferentes experiencias que se ha llevado adelante en los últimos años. En muchos casos han involucrando al Sindicato Único de la Construcción y Afines (SUNCA) con instituciones públicas y privadas, que muestran la tenacidad de las mujeres por abrir nuevas alternativas laborales.

Como señala enfáticamente una técnica, “el camino de inserción de las mujeres no es fácil -incluso en las tareas de obra. En la historia de 47 años de MEVIR - donde tenés capataces con 20 o 30 años de trabajo- insertar a una mujer no es sencillo...”, pese a lo que expresa que se encuentra bien impresionada con el proceso de integración. Como se veía en el cuadro, hasta setiembre de 2014 fueron reclutadas 19 mujeres en 9 proyectos MEVIR de 8 departamentos del país. 15 son peonas prácticas, 3 medio-oficiales, y una es oficial. Estas mujeres -que se encuentran en pleno ciclo reproductivo pues promedialmente están en los 32 años- mayoritariamente no tenían experiencia previa.

Hasta ahora se ha contratado sólo a una mujer como oficiala y justamente es la única que no es participante de algún proyecto de MEVIR. Proviene de pueblo Greco en Río Negro y se desempeñó en la construcción en Young de manera independiente.

## **SEGUIMIENTO Y POST OBRA**

Como se ha destacado, para el plan de VN como para otros planes de MEVIR, resulta fundamental que el equipo técnico y social de cada proyecto realice el acompañamiento, apoyo y seguimiento del proyecto y el colectivo, mientras dura la obra. Más allá de los aspectos técnicos constructivos, está la trasmisión de los valores y fundamentos de la ayuda mutua, el aporte de instrumentos organizativos, y su contribución a la sustentabilidad del proyecto, que puede concretarse a través de la coordinación con otros recursos públicos. Durante la duración de la obra las As Ss trabajan con las y los participantes los aspectos relativos a la organización, que permite la apropiación de herramientas aplicables también en otros ámbitos y actividades. Vinculan al colectivo y/o a las personas con otros recursos sociales de las políticas públicas, a través de coordinaciones en los diferentes departamentos del país.

Frecuentemente aparecen problemas vinculares que son atendidos por los equipos. El colectivo está formado por núcleos familiares disímiles, que compartirá muchas horas realizando tareas que requiere del aprendizaje guiado por trabajadores contratados, en un ámbito nuevo de socialidad; lo que produce fricciones y problemas de relacionamiento. Así mismo, se presta especial atención a las dificultades que ponen en riesgo la permanencia en el proyecto, sean económicas, organizativas o personales. Valga como ejemplo mencionar la disolución de las parejas (que no es excepcional) que plantean situaciones a resolver sobre quién y cómo continuará vinculado al proyecto.

Hay que señalar que los equipos no trabajan sobre las situaciones de violencia doméstica, que de hecho se mantienen como un asunto “íntimo”, a resguardo de los vecinos y otras personas del entorno. En el medio rural su visibilidad es menor aún que en los espacios urbanos, donde hay una mayor información sobre recursos a los que se puede recurrir y una creciente sensibilidad respecto a esta problemática. Pero los equipos de MEVIR no cuentan con técnicos/as con alguna especialización en el tema y las derivaciones a servicios de atención no resultan fáciles; los equipos de Inmujeres (MIDES) que están en los departamentos del interior del país se ubican en las capitales,

alejados de las localidades o ciudades donde se encuentra la obra. MEVIR no ha protocolizado el abordaje de los casos de violencia doméstica<sup>44</sup>, ni ha estipulado qué hacer con los protagonistas de estas situaciones respecto a la tenencia de la vivienda. Las situaciones emergentes han tenido soluciones a doc. En la práctica, mientras los equipos realizan el seguimiento, en caso de separación, la titularidad de la vivienda se resuelve asignándola a quién tiene la tenencia de los hijos. Esta solución tiene una serie de dificultades; pero terminada la obra, MEVIR no interviene, y los problemas de este orden se vuelven más complejos.

Por último, debe señalarse que si bien no hay estudios que lo demuestren, existe la percepción entre las técnicas de que “las familias que tienen dificultad para sostener el trabajo, luego tienen problemas para afrontar y sostener los compromisos de pago. Terminan la obra porque se les va llevando, entre el programa y los compañeros... pero no es un proyecto que esté muy arraigado... y después no está el grupo que sostenga, ni el técnico que acompaña”.

Es muy interesante ver que las familias monoparentales con jefatura femenina -más pobres que las otras familias- no resultan las más morosas. En general, según la UEMAI, no es posible afirmar que existe relación entre el tipo de hogar y el atraso en el pago de la deuda.

**Distribución porcentual según morosidad por tipo de hogar  
(familias beneficiarias de programas entregados entre 2003 y 2013)**

Tipo de hogar	más de 6 cuotas de atraso	Menos de 6 cuotas de atraso, al día o adelantado	Total
Monoparental femenino	15%	85%	100%
Otros hogares	13%	87%	100%
total	13%	87%	100%

Fuente: UEMAI- MEVIR.

**En síntesis**

MEVIR destaca por su permanencia en la implementación de soluciones habitacionales en zonas rurales, contribuyendo a la permanencia de las familias y en particular de las mujeres en pequeñas localidades de nuestro país.

La propuesta de autoconstrucción es un aporte por demás importante para las mujeres. A través de la participación en las obras y los espacios de trabajo colectivos centrados en la gestión, se abren nuevas formas de relacionamiento, aprendizaje y oportunidades de empoderamiento.

---

<sup>44</sup> Tampoco está protocolizado el manejo del acoso sexual, contemplado por la Ley N° 18.561 de setiembre del 2009.

Debe destacarse especialmente un avance en este ciclo del levantamiento de los obstáculos que impedían la integración de mujeres (ex participantes) al trabajo remunerado en los equipos de MEVIR. Se han contratado por primera vez peonas, medio oficiales y oficiales al trabajo en la construcción, a partir de la experiencia realizada en la realización de sus propias casas. Es importante que este proceso continúe y que se sistematice la experiencia, brindando un modelo de “provocación” para otros programas.

Es de hacer notar que son escasas las definiciones programáticas de MEVIR, donde se pueda ver avances respecto a las orientaciones del programa que se ha estudiado. Los cambios operados en nuestra sociedad -particularmente en relativo a una nueva ruralidad y su relación con diversos arreglos familiares- no se reflejan en su marco orientador general. Esto sin duda impide visibilizar algunas problemáticas que no están jerarquizadas y que se soslayan en el proceso, desde el acceso hasta el final de la obra. En ese sentido, parece necesario el fortalecimiento del marco orientador, que necesariamente debe incluir la perspectiva de género entre sus componentes.

Entre las problemáticas invisibilizadas -y que tienen particular relevancia dadas las condiciones de afincamiento de las familias- está la violencia doméstica. Es necesario integrar mecanismos de prevención, detección, atención y derivación, así como capacitar a los equipos en este sentido. Así mismo, se señala la necesidad de establecer criterios claros y universales relativos a la tenencia del bien en caso de violencia doméstica.

Por último, la ausencia de un período de seguimiento post obra es, en el caso de MEVIR, parece un asunto de urgente resolución.

#### **4.- PROGRAMA ALTERNATIVAS HABITACIONALES TRANSITORIAS PARA MUJERES QUE SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE SALIDA DE SITUACIONES DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO**

Hace algunas décadas las diferentes formas de violencia contra las mujeres no eran visualizadas como un problema público en nuestro país, y consistentemente no existían políticas ni servicios que las afrontaran.

Como en la mayoría de los países de la región, las primeras respuestas a la violencia contra las mujeres surgen de la sociedad civil. El movimiento feminista y de mujeres a fines de los 80' trabajan para que la violencia doméstica entrara en la agenda pública, desarrollan los primeros servicios de atención, y exigen al Estado respuesta para estas situaciones. Paralelamente, a nivel internacional se establecen Convenciones específicas que permiten avanzar en la visualización de la violencia doméstica contra las mujeres como problema grave y extensamente presente en la sociedad uruguaya. La movilización promovió la creación de un marco legal y políticas públicas de atención al problema.

En 1995 Uruguay introduce en el Código Penal el delito<sup>45</sup> de Violencia Doméstica, estableciéndolo como un tema de interés público y posibilitó abordar esta problemática con mayor responsabilidad por parte del Estado. Por primera vez se definió el concepto de VD y se lo diferenció de cualquier otro delito que tuviera que ver con atentar contra la integridad y seguridad humana; esto representó un avance en lo que refiere a la conceptualización y delimitación de la problemática, entendiéndola como delito penal.

En el 2002 el Parlamento aprobó la Ley de Violencia Doméstica<sup>46</sup> que en su artículo 1° establece de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica, y también que sus disposiciones son de orden público.

En su artículo 2 define a la VD como:

“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”.

Otro aporte sustantivo de la Ley es su caracterización de cuatro formas de violencia:

- Violencia física: acción, omisión o patrón de conducta que dañe la integridad corporal de una persona.
- Violencia psicológica o emocional: toda acción u omisión dirigida a perturbar, degradar o controlar la conducta, el comportamiento, las creencias o las decisiones de una persona, mediante la humillación, intimidación, aislamiento o cualquier otro medio que afecte la estabilidad psicológica o emocional.

---

<sup>45</sup> A través del artículo 18 de la Ley N° 16.707 de Seguridad Ciudadana se incorpora el delito de VD al Código Penal Uruguayo (art.321 bis).

<sup>46</sup> N° 17.514

- Violencia sexual: toda acción que imponga o induzca comportamientos sexuales a una persona mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, manipulación, amenaza o cualquier otro medio que anule o limite la libertad sexual.
- Violencia patrimonial: toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona<sup>47</sup>

Entre los meses de noviembre de 2013 y octubre de 2014, 24 mujeres fueron víctimas mortales de violencia doméstica. Esto significa que en los últimos 12 meses falleció una mujer cada 15 días, según datos difundidos por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

## **COMPROMISO POR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS**

Uruguay -que ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos específicos para las mujeres- ha avanzado lentamente en la consolidación de mecanismos de igualdad, con capacidad, fuerza y recursos para el diseño e implementación de las políticas públicas de equidad de género.

A partir del 2005 esta situación empieza a revertirse; las líneas programáticas del Frente Amplio, que asume el gobierno, integran las viejas demandas de la agenda de las mujeres. En ese sentido, la primera medida que toma el nuevo gobierno es reforzar el espacio institucional para el abordaje de las desigualdades de género y las consecuencias sobre la vida de las mujeres; se refunda el Instituto Nacional de Mujeres (INAMU) como instrumento de formulación de políticas públicas a favor de la igualdad y equidad de género.

En marzo de 2007 se promulgaba la Ley 18.104 de Promoción de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres la cual se declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género y obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su aplicación. Su texto le confiere al INMUJERES la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. Por otra parte le otorga el cometido de diseñar el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)<sup>48</sup>.

El PIODNA ha sido concebido como una herramienta para transversalizar la perspectiva de género en el diseño y gestión de las políticas públicas desde diferentes espacios estatales. Incluye, como es de orden, líneas estratégicas y acciones contra la violencia doméstica contra las mujeres. Entre ellas destaca el convenio entre INMUJERES-MIDES y el MVOTMA a partir del cual se implementará el Programa “Alternativas

<sup>47</sup> Artículo 3 Ley N° 17.514

<sup>48</sup> Aprobado por el Poder Ejecutivo en el 2007, el PIODNA tiene su sustento legal en la Ley 18.104 de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres, promulgada el 15 de marzo de 2007.

habitacionales transitorias para mujeres que se encuentran en proceso de salida de situaciones de violencia basada en género”.

El PIODNA establecía para el período 2007-2011 el compromiso con el “desarrollo de medidas que favorezcan el acceso a la vivienda de las mujeres en general y de las mujeres con personas a cargo y/o en situación de violencia doméstica en particular”<sup>49</sup>.

Le asignaba la responsabilidad de su concreción al MVOTMA y el MIDES, asociados a las Intendencias Departamentales y al Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica<sup>50</sup>. Se inscribe dentro de los lineamientos socio-habitacionales definidos en el Plan Quinquenal de Vivienda y Hábitat, y se reconoce como resultado del trabajo desarrollado por la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat (MVOTMA) e INMUJERES.

En enero de 2009 se firma el primer convenio entre MIDES y MVOTMA que iniciará el cumplimiento del compromiso establecido en el Plan de Igualdad, sentando las bases del Programa “Alternativas habitacionales transitorias...”.

Esta propuesta de intervención a favor de la igualdad, es inédita en nuestro país. Ningún organismo público había expresado, hasta el momento, su compromiso con la búsqueda de soluciones habitacionales “de las mujeres con personas a cargo y/o en situación de violencia doméstica en particular”. Este compromiso implica el reconocimiento de una situación de desigualdad tal que hace necesario intervenir para que se logre la igualdad de oportunidades. En lo que hace a la violencia contra las mujeres, la medida habilita a dotar de un recurso fundamental -a la mujer y sus dependientes- para facilitar la salida de una de las más crueles expresiones del patriarcado.

Esta es una medida que puede calificarse como “acción de positiva”, que se caracteriza por aplicarse para remediar la discriminación causada por las desigualdades de género, y garantizar el acceso a los derechos humanos de las personas, mediante el otorgamiento de un trato preferencial, acotado en el tiempo. Las acciones positivas o afirmativas más frecuentes son las cuotas o las *reglas de preferencia*, herramienta que tienen los poderes públicos en determinados casos y bajo ciertas condiciones para aplicar “un trato diferente y mejor a una persona o grupo respecto de otro similar”. Tienen, por naturaleza, carácter transitorio. Su establecimiento y duración deberá limitarse estrictamente al periodo necesario para lograr la “igualación” de las condiciones de vida buscada.

## **DE PILOTO A PROGRAMA**

Como se ha dicho, el Programa se inicia en 2009 con un Proyecto Piloto. Su objetivo era: “promover un abordaje integral a mujeres en situación de violencia doméstica que ingresan al proyecto, de forma de garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos a través de su integración social y comunitaria”.

---

<sup>49</sup> PIODNA, eje Uruguay Democrático, línea estratégica para la igualdad N° 6-Lei 6, medida 23.3.

<sup>50</sup> La Ley 17.514, en su artículo 14, crea el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD). Actualmente se integra por un amplio conjunto de actores: INMUJERES -que ejerce el rol coordinador-, MI, MSP, INAU, Poder Judicial, ANEP, Congreso Nacional de Intendentes y ANONG. Como organismos invitados participan además: MVOTMA y BPS.

Para darle cumplimiento, el Proyecto se planteaba:

*la coordinación y articulación con las instituciones públicas y privadas que tengan competencia en el abordaje de la problemática, de manera de asegurar un tratamiento integral; y otorgar a mujeres en situación de violencia doméstica soluciones habitacionales transitorias, como forma de promover el acceso en igualdad de condiciones a una solución definitiva.*

Se expresaba así que el enfoque del Proyecto -que asumirá luego el Programa- se separaría de un modelo asistencial y paternalista, en el entendido que éste no rompería con los patrones de dependencia que sufren las mujeres víctimas de violencia, sino que tendería a reforzarlos.

En el abordaje de las situaciones de violencia doméstica y la búsqueda de rutas de salida de las mujeres afectadas- el componente habitacional se concibe como indispensable, pero no el único. Se procura entonces, trabajar en alternativas que fomenten la autonomía y la seguridad de las mujeres, con una solución habitacional como punto de arranque, junto a otros componentes.

En el 2010 el INAMU evalúa positivamente la experiencia y recomienda dar continuidad al proyecto. El Piloto se había puesto en marcha y se decepcionaban 34 casos entre mayo y diciembre de 2009. El equipo de Referencia y Seguimiento aportaba la siguiente información.

Nº de casos	Observaciones
17	Evaluación positiva para el otorgamiento de la alternativa habitacional.
11	Solicitud de ampliación de información.
6	No corresponden.

En opinión de la As. Social Adriana Fontán, responsable por INMUJERES del proyecto Piloto:

“La interinstitucionalidad del Proyecto ha implicado la acción conjunta y coordinada del MVOTMA y MIDES (DINAVI – PIAI (MVOTMA) e INMUJERES (MIDES).

Asimismo, ha requerido la articulación con múltiples actores públicos y de la sociedad civil y el establecimiento de mecanismos acordados de funcionamiento. Este nivel de diálogo y articulación se evalúa en forma muy positiva por parte de los Equipos institucionales responsables del Proyecto.

En relación a las solicitudes recibidas para el otorgamiento de soluciones habitacionales, se entiende que la apropiación del Proyecto por parte de los equipos de atención de los diferentes servicios especializados -de quienes provienen las solicitudes- requiere de un tiempo de proceso. Asimismo, el perfil de las mujeres posibles beneficiarias, supone el tránsito por lo menos de seis meses en un servicio de atención. Por estos motivos, se entiende necesario continuar durante el año 2010 la implementación de este Proyecto, incorporando medidas para su mejora continua”.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Informe de evaluación del Convenio firmado el 12 de enero de 2009 entre el MVOTMA-MIDES INMUJERES. Enero 2010.

El Programa asume una segunda etapa con un nuevo convenio, que se considera estructurante. Posteriormente en el 2011 se extiende a nuevos departamentos, y desde 2012 a 2015 se busca tener alcance nacional y otra escala, con un número mayor y más diverso de soluciones.

La ampliación de la cobertura que brinda dependió de la disposición del MVOTMA, pero también de la posibilidad de contar con equipos técnicos de referencia del MIDES u otras instituciones y organizaciones en diferentes zonas del país que hicieran la derivación y acompañamiento. Como señala Julia desde el MVOTMA: “Lo esencial para nosotros es que lo habitacional sea un componente en el acompañamiento a este proceso de salida de las mujeres, de ahí la importancia de los servicios.”<sup>52</sup>

Dando cuenta del desarrollo de estos recursos en el país, comentaban los técnicos del Programa<sup>53</sup>: “Los departamentos de Montevideo, Canelones y Salto fueron elegidos por el Proyecto Piloto no sólo ser los de alta concentración de población, sino también porque eran departamentos que contaba con servicios y equipos. “

Como señala el convenio, el MIDES -a través del Departamento de Violencia Basada en Género del INMUJERES- se compromete, en esta nueva etapa, a proveer el equipo técnico especializado en violencia doméstica responsable de establecer los criterios, realizar el estudio de las situaciones que se presenten y dar seguimiento a las soluciones habitacionales otorgadas; designar representantes para la Comisión Interinstitucional que estará integrada por la DINAVI y el INMUJERES; y realizar informes anuales donde se evalúe el desarrollo del proyecto y el número de soluciones habitacionales otorgadas.

Por su parte, el MVOTMA se compromete a asignar las alternativas habitacionales disponibles a tal fin a través de la DINAVI; designar representantes para la Comisión Interinstitucional mencionada que serán integrantes de la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat. La Comisión Interinstitucional es la responsable de la gestión del proyecto y quién acuerda los ajustes en cuanto a procedimientos que sean necesarios.

A través del Proyecto se ofrece: Garantía de alquiler, subsidio de alquiler\* de hasta dos años por el monto de 12 URs y la posibilidad de gestionar el apoyo de garantía y subsidio a dos mujeres juntas que se encuentren en situación de violencia.

\*El monto del subsidio -que inicialmente era de 9 UR- se ajustó en 2011 a las 12 UR actuales. La experiencia mostró que resultaba insuficiente para cubrir los costos en varios Departamentos del país o imponía alquilar en zonas muy periféricas, alejadas de los servicios.

Para acceder al mismo se establecieron criterios que refieren básicamente a que las mujeres sean mayores de edad, se encuentren en proceso de salida, estén asistiendo a un servicio especializado en VD que le brinde apoyo, sea público o privado, y que cuenten

<sup>52</sup> Entrevista con responsable del programa por el MVOTMA Julia Frantchez, enero 2015.

<sup>53</sup> Entrevista con responsable del programa por el MIDES Pablo Costa, setiembre - octubre 2014.

con capacidad económica para sostenerse autónomamente. En cuanto a los ingresos económicos de la beneficiaria, estos deberán documentarse y ser entre 10 y 60 UR (provenientes de sueldo de trabajo formal o informal, prestaciones, etc.). Los mismos deberán ser estables de manera de permitir sostener los gastos de servicios básicos (UTE, OSE, gastos comunes, etc).

El Programa da prioridad a aquellos casos en los que la mujer cohabita con el agresor y/o se encuentra en un contexto socio familiar de riesgo.

En la implementación de políticas públicas dirigidas a mujeres en situación de violencia se fue haciendo evidente que deben existir varias respuestas institucionales ante situaciones muy diversas. En cuanto a las soluciones habitacionales, se había buscado alternativas para aquellas mujeres que tienen riesgo inmediato o sus condiciones socio-familiares muestran extrema vulnerabilidad. Si bien existían en la Capital refugios para niñas y niños con sus acompañantes, vinculados al INAU; no se contaba con un espacio que explícitamente cobijara a las mujeres violentadas, incluso solas.

En enero de 2012 en Montevideo comienza a funcionar la **Casa de Breve Estadía**, que se integra al Programa de Soluciones Habitacionales a principios de 2014. El aporte del MVOTMA es concretamente la garantía para el alquiler de esa casa.

Esta solución de emergencia para aquellas que están en riesgo de vida, atiende las demandas de todo el país. Se concibe como una alternativa inicial, un punto de arranque que preserva a la mujer y a las personas que tiene a cargo, que no debería usarse más allá de los 30 días. La Casa no sólo brinda alojamiento, sino que se inscribe en el mismo trabajo que se realiza en el Programa ya que proporciona condiciones adecuadas de seguridad- condición particular de la propuesta- al tiempo que otorga apoyo psicosocial-legal; contención y orientación a las mujeres y contribuir a la construcción de una estrategia de salida en conjunto: información y orientación en los trámites de asistencia médica, jurídica, acompañamientos a instancias policiales, etc; y coordinación con distintas instituciones, asegurando la atención continua e integral.

Su capacidad y presupuesto está acotado a 30 personas, 12 mujeres. Según el técnico del MIDES: “La idea original que no se pudo ejecutar por problemas presupuestales es que hubiera otra casa en otro departamento al norte del Río Negro para brindar respuestas a mujeres que estén en riesgo de vida. También se había pensado en *una casa de medio camino ya que un mes a veces no es suficiente*, esta esa idea desde el Mides pero no tenemos presupuesto para ejecutarlo en este momento”.<sup>54</sup>

A partir de la reestructura llevada adelante entre el 2012 y el 2013 en el MIDES se operan cambios que hacen a las responsabilidades sobre este Programa. Se crea la Dirección de Promoción y Protección de Derechos (DPPDD)- en el ámbito de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, que tiene por objetivo promover, difundir y proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas. Integra cuatro programas o servicios entre los que se encuentra Servicios Públicos de Atención a

---

<sup>54</sup> Entrevista con Pablo Costa.

Mujeres en Situación de Violencia basada en género<sup>55</sup>. Será desde este espacio institucional que operará el Programa en lo que sigue, saliendo del ámbito de INMUJERES.

## ALCANCE

Ahora bien, el proceso de consolidación del Programa y su cambio de escala se dio en forma paralela a la instalación de servicios y/o referentes especializados en violencia del MIDES en el territorio. Aún persisten lugares como Treinta y tres, donde no se cuenta con este recurso institucional, o tiene referentes en lugares específicos. Las soluciones que se han encontrado son muy diversas. Por ejemplo, en Treinta y tres el Programa se apoya en un equipo especializado de la Intendencia, pero también se recurre a servicios privados locales especializados. Es el caso de Maldonado - donde el Servicio de Violencia del Mides esta en San Carlos- en la Ciudad de Maldonado es referente una ONG que contrata la Intendencia.

### Inclusión de departamentos por año

2009	2010	2011	2012-15
Montevideo	Lavalleja	Artigas	Paysandú
Canelones		Maldonado	Soriano
Salto		Río Negro	Colonia
		Treinta y Tres	Rivera
			Tacuarembó
			Durazno
			Florida
			Flores
			Cerro Largo
			Rocha
			San José

El crecimiento de los servicios del MIDES se da en las capitales departamentales - salvo en Maldonado como se ha dicho y en Artigas que está en Bella Unión - planteando algunos problemas de llegada “propia”. El Programa se apoya en otros servicios presentes en el territorio. Pero, hay que recordar que este es en extremo desigual.

Desde 2009 a 2013 cuarenta y cinco servicios de diferente naturaleza fueron los responsables de realizar solicitudes de aceptación al Programa. Como se aprecia en el cuadro, la mayoría de esos servicios no pertenecen al MIDES.

Los 12 servicios MIDES que actuaron en esos años son de: Montevideo, Canelones-Costa, San José, Maldonado-San Carlos, Rocha-Chuy, Colonia-Rosario, Río Negro-Fray Bentos, Salto, Artigas-Bella Unión, Rivera, Tacuarembó y Lavalleja.

<sup>55</sup> En esta dirección se integran también el Departamento de Coordinación del Sistema de Atención (ex PASC), el Programa Identidad, y la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías.

<b>N° de Servicios que hicieron derivaciones por tipo</b>				
Servicios de violencia MIDES	COMUNAS	Centros 24 horas en convenio con INAU	ONG	Otros servicios
12	11	5	3	14
Fuente: Equipo de Soluciones Habitacionales MIDES set. 2014				

Si observamos el número de servicios podrá confirmarse que - pese a los avances- existe un gran desbalance que sigue colocando en desventaja al interior del país. Las agencias que derivaron al Programa durante esos años en Montevideo representan el 64% del total.

<b>N° de Servicios que hicieron derivaciones por localización</b>	
Montevideo	29
Resto del país	16
Total	45
Fuente: Equipo de Soluciones Habitacionales MIDES set. 2014	

## **HACIA EL PROCESO DE SALIDA**

Como se ha dicho, son los servicios de atención los que derivaban los casos de mujeres que -cumpliendo con las condiciones exigidas- pueden solicitar el beneficio del Programa. Esas postulaciones se analizan en la Comisión Interministerial, que elabora una síntesis para otorgar o no el beneficio. En el punto de arranque, una vez que la postulante ha sido aceptada, se firma con ella un acuerdo en el que se compromete a asistir regularmente al servicio que la atiende, hacerse cargo del pago de los gastos fijos y de servicios y a no cohabitar con el agresor.

Se realiza un seguimiento de los acuerdos pautados. Aunque, como señalan los entrevistados, varían según los servicios a cargo: "...hay diferentes tipos de seguimiento por ejemplo los de 24 horas del INAU van a las casas; otros equipos las atienden una vez por semana o cada 15 días; y en otros casos, llaman a las mujeres por teléfono. Depende mucho de los recursos de cada uno. "

“Los servicios Mides tienen un abordaje similar y con los mismos parámetros de trabajo, tienen la misma conformación de los equipos y ahí se puede discutir los criterios, esto no sucede igual con los otros servicios que dependen de otras instituciones. Se apunta a que los servicios tengan un abordaje integral, pero no todos lo pueden lograr en tiempo y forma.”

A lo largo de implementación del Programa se han ido ajustando diversos aspectos, en función a la experiencia. Por ejemplo, desde 2012 se han facilitado mucho los dispositivos administrativos para que la mujer vaya como cualquier otra persona a hacer

el trámite de garantía y no tenga que explicar su situación. Para facilitar, se viene trabajando con el MVOTMA la adhesión de propiedades a la Contaduría General de la Nación, de manera de realizar la transferencia del subsidio directamente al propietario, no a la mujer.

La difusión del Programa se realiza fundamentalmente entre los propios servicios. “Se tiene cuidado cuando se trasmite a la opinión pública lo que hace el Programa, ya que las situaciones deben ser atendidas y acompañadas. Es el equipo con la mujer que evalúan la necesidad de una solución habitacional, y en ese momento se postula para esta herramienta”.

Trimestralmente se realiza un procesamiento de datos de las fichas y se realiza un informe de situación, origen étnico racial, y otras). Resulta importante conocer los perfiles que resultan de esta información, ya que muestran el carácter transversal de la violencia doméstica, trascendiendo estratos o sectores de la población.

En ese sentido cabe destacar que el Programa -aunque se dirige a mujeres que tienen ingresos familiares por debajo de 60 Urs- permite el acceso a propietarias de inmuebles. Como se ha señalado, la violencia también puede ser patrimonial -como bien lo define la Ley- y afectar a aquellas que comparten con el agresor un bien ganancial. Para la resolución de estas situaciones, se trabaja con abogados que orientan en este sentido.

En el período de referencia, 282 mujeres realizaron solicitudes al Programa, y las tres cuartas partes accedieron a él.

<b>Número de casos por resolución</b>	
Acceden	210
No acceden	66
En proceso	6
Total recepcionados	282
Fuente: Equipo de Soluciones Habitacionales MIDES set. 2014	

Los técnicos de ambos Ministerios coinciden en señalar que los motivos por los que no acceden algunas aspirantes son variados; en muchos casos porque no cumplen con los requisitos, otras porque la mujer está en riesgo de vida y entonces no es para este programa. En esos casos se la deriva al programa del Inau o se coordina con la Casa de Breve Estadía.

Digamos desde ya que -si bien se trata de 210 beneficiarias directas- las personas beneficiadas por el Proyecto llegan a 752, porque hay 542 personas a cargo de las víctimas de VD, que también son beneficiadas.

Por último, si consideramos las solicitudes y las aprobaciones por cada departamento del país, podrá verse que hasta el 2013 no hay ninguna en Cerro Largo, Durazno, Florida, Flores, ni Paysandú.

El 74% del total de las presentaciones y el 75% de las aprobaciones son de Montevideo, lo que sigue planteando desafíos.

<b>Solicitudes y aprobaciones por Departamento</b>		
Depto	Solicitudes	Aprobados
Artigas	2	1
Canelones	30	24
Cerro Largo	0	0
Colonia	2	1
Florida	0	0
Durazno	0	0
Flores	0	0
Florida	0	0
Lavalleja	3	2
Maldonado	8	7
Montevideo	209	153
Paysandú	0	0
Río Negro	6	6
Rivera	6	5
Rocha	1	0
Salto	7	5
San José	1	1
Soriano	3	1
Tacuarembó	2	2
Treinta y Tres	2	2
Totales	282	210

### **ALGUNOS DATOS SOBRE LAS BENEFICIARIAS**

Según la información aportada por los informes de seguimiento, el 36% de las mujeres que han sido beneficiarias del Programa vivían con el agresor previo al ingreso. Tienen, en promedio, 3 hijos a cargo, y son mayoritariamente mujeres jóvenes: el 75% de ellas se encuentra entre los 26 y 45 años de edad.

A nivel educativo, la mayoría tiene hasta Ciclo Básico Completo. Sólo un 6% accedió a enseñanza terciaria, y un 5% no tiene Primaria Completa.

Edades	
Entre 18 y 25	10%
Entre 26 y 35	41%
Entre 36 y 45	34%
Entre 46 y 55	13%
Más de 56	2%

<b>Nivel Educativo</b>	
Terciarios completos	1%
Terciarios incompletos	5%
Secundaria Bach completo	9%
Secundaria Bach incompleto	13%
Secundaria C.B completo	20%
Secundaria C.B. Incompleto	19%
Primaria Completa	29%
Primaria incompleta	5%

El 74% de ellas tiene como principal fuente de ingresos un trabajo formal, el 13% en un trabajo informal, y el 9% es jubilada o pensionista.

Los ingresos familiares -incluyendo prestaciones, trabajo informal y subsidios- del 52% de estas mujeres se encuentran entre \$5.000 y \$9.000. El 20% se encuentra en la franja de ingresos que va de \$9.001 a \$11.000, y el restante 28% tiene más de \$11.000.

## SITUACIÓN AL EGRESO

En el período de referencia, han egresado 82 mujeres beneficiarias. Un porcentaje alto de mujeres que -con los parámetros del Programa- superan en el período la situación de VD.

Supera situación de violencia 91.4%
Vuelve con el agresor 7.4%
Se vincula con un nuevo agresor 1.2%

Si bien se destaca la incidencia del Programa para la salida de las situaciones de VD, es claro que la reinserción social y comunitaria puede llevar más de dos años de proceso.

Situación de vivienda al egreso en porcentajes	
A.P.H	34%
Dificultades en entrega de vivienda	18%
Alquila con pareja	13%
Alquila sola	13%
Vuelve con agresor	7%
Otro plan MVOTMA	5%
Redes primarias	5%
Redes secundarias	1%
Otro Plan Int. Lavalleja	1%
Otro Plan Int. Maldonado	1%

Se ha reconocido la necesidad de extender -en algunos casos- por un año más la garantía y el subsidio. “En la parte de vivienda siguen con dificultades de autonomizarse. Por ejemplo si no hubo un crecimiento económico en el hogar, entonces se la derivaba a PH del Ministerio de Vivienda y entonces no se daba de baja acá y se continua haciendo seguimiento aunque no haya situación de violencia”.

En algunos casos se ha dado la oportunidad de alquilar con opción a compra; y desde el MVOTMA se valora que esta puede ser una vía.

En otros casos se han buscado apoyos en las Intendencias. Por ejemplo en Maldonado, por intermedio de la Unidad de Género de esa Intendencia, se usó parte del cupo acordado por convenio con el MTVOTMA.

## SOBRE EL FINAL

Hasta este momento, se han atendido 245 mujeres y 633 beneficiarios indirectos – hijos e hijas- 874 personas en total<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Setiembre 2014.

El Programa aborda la problemática de mujeres en situaciones de violencia doméstica pero es muy amplia la gama de circunstancias, y esto plantea desafíos. “Se está discutiendo con el PASC<sup>57</sup> que hay mujeres con violencia doméstica en situación de calle, y además con adicciones. ¿Qué condiciones debe tener la casa, es solo la casa o debe existir un equipo que acompaña y como lo hace.”

La violencia basada en género no se reduce a situaciones de violencia doméstica. En nuestro país son cada vez más frecuentes los casos de trata y tráfico que afectan a mujeres que se encuentran en nuestro país. el nuevo convenio -firmado en 2015- así lo reconoce.

### **En síntesis**

Es destacable el impacto de este programa sobre la citación de mujeres que se encuentran en situaciones críticas, vinculadas con la violencia doméstica. Su carácter permanente permite contar con un recurso insustituible y operar como efecto demostración de que es posible buscar soluciones conjuntas. Sin embargo, parece urgente extender su alcance a los departamentos del interior del país, superando las trabas impuestas por la limitación de los servicios fuera de la capital.

Resulta fundamental integrar entre los apoyos a las beneficiarias los aspectos legales que son esenciales para consolidar la autonomía. Así mismo, debe integrarse capacitación laboral que habilite a las beneficiarias a reforzar la capacidad de autosustentarse.

---

<sup>57</sup> El Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC), desde la reestructura del MIDES pasó a llamarse Departamento de Coordinación del Sistema de Atención.

## CONCLUSIONES

En los programas que hemos analizado, se asume que las situaciones de pobreza y exclusión son multidimensionales, y que por su complejidad no se revierten con el mero hecho del otorgamiento de la vivienda. Durante este período se profundizó en un abordaje integral y multidisciplinario, donde el aspecto habitacional debe garantizar condiciones residenciales adecuadas, pero también tiene que mejorar las oportunidades de inclusión social y laboral con equidad. Así mismo, se buscó la coordinación de recursos y actores nacionales, departamentales y de la comunidad, articulando las políticas sociales en el territorio. Esta concepción y la consiguiente operacionalización que animó a los programas en este ciclo, abren un terreno propicio para la integración y profundización de la perspectiva de género en todos los procesos implicados, tanto por los valores en los que se apoyan, como por la necesidad de efectividad en el combate a la desigualdad.

El Programa Soluciones Habitacionales para mujeres en proceso de salida de la situación de violencia de género -centrado en la resolución de una de las problemáticas más extremas de las desigualdades de género- es el único de los programas analizados, que hace foco en las mujeres como principal sujeto de la intervención. Hemos visto las características y la evolución del programa, pero en estas notas finales sólo referiremos a dos aspectos que resultan centrales de la propuesta y que son expresivos de su cuño. Nos referimos la cooperación interinstitucional entre el MVOTMA y el MIDES, que sustenta la vida del programa. Pero también a la principal condición para el acceso al mismo: que las potenciales beneficiarias se encuentren vinculadas a algún servicio de atención a víctimas de violencia de género o doméstica. Si bien hay dimensiones de la problemática que viven estas mujeres que no han sido desarrolladas suficientemente (como los legales y patrimoniales, o los laborales), la propuesta desplegó en este ciclo un abordaje integral, donde el aporte del MVOTMA se articuló con otros. El alcance de este proyecto está limitado aún a áreas urbanas y principalmente capitalinas del país, respondiendo a la distribución de los recursos de atención. En este período el programa ha logrado dejar atrás su carácter de piloto y consolidarse como una alternativa para las mujeres que luchan por superar las consecuencias de la violencia doméstica.

Se evidenció el esfuerzo los programas en el análisis de las condiciones de acceso que pudieran operar como restricciones discriminatorias, sea por tipo de hogar, género, niveles de ingreso, opción sexual, entre otras. La priorización de las mujeres jefas del hogar en programas como PMB y el PNR, es una muestra en este sentido. Pero también se han desarrollado esfuerzos para integrar una perspectiva de derechos a nivel operativo, buscando evitar la generación de obstáculos en la implementación que generen o reproduzcan discriminación o exclusión. En este sentido resulta un paso importante la concreción de la Guía de Formulación y Ejecución de Proyectos del PMB que recoge la exigencia de introducir la perspectiva de género en todas y cada una de las instancias de los proyectos. Este instrumento, que acorta la distancia entre el marco general y lo operativo, resulta buena práctica replicable.

La consolidación de la autoconstrucción asistida, como un componente socio-educativo de la mayoría de los programas analizados, no sólo representa un aporte efectivo de los destinatarios para disminuir los costos de la solución habitacional, sino que se ha convertido en una experiencia de capacitación laboral (en un sentido amplio), que permite a los integrantes de los núcleos familiares apropiarse de los logros del proyecto, pero también de saberes y destrezas que son potenciales oportunidades de empleo.

En cuanto a la experiencia de las mujeres, como hemos señalado enfáticamente, la participación en la autoconstrucción asistida, tiene aportes extras que van desde la sociabilidad y socialización, hasta el desafío de integrarse a un sector laboral no tradicional como el de la construcción. Como puede verse en el documento, esta es una de las experiencias más enriquecedoras para la autoestima y empoderamiento de las mujeres, al tiempo que es una puerta de ingreso a otras actividades de organización y gestión, con fuerte impacto sobre la autonomización.

Destacamos una buena práctica desarrollada en este ciclo por MEVIR, que parece replicable en los otros programas que se analizaron. Nos referimos a la inclusión de mujeres participante como “oficialas” y “peonas” rentadas, más allá del propio proyecto. La inclusión de participantes destacados en la plantilla del programa ha sido habitual para los hombres, y en este período MEVIR levantó la restricción (no explícita) para las mujeres.

Tanto en MEVIR, como en el PMB y el PNR, se ha avanzado en la adecuación de las condiciones de la participación de las mujeres en la autoconstrucción asistida, aunque es necesario continuar profundizando sobre este aspecto en atención de la multiplicidad de roles que desempeñan las mujeres, y especialmente las mujeres jefas de hogar. Es particularmente necesaria la revisión de la asignación de horas de trabajo que, en muchos casos implica que sean ellas quienes asumen el peso de la obra, rescindiendo sus vínculos previos con el trabajo remunerado. Deberán analizarse las prácticas desarrolladas por los proyectos cuando se producen rupturas en las parejas; tanto sobre el derecho a permanecer en el proyecto como en relación a la “solvencia” para asumir los compromisos económicos implicados, que ponen en riesgo la sustentabilidad de muchas mujeres y sus dependientes, más allá de su aporte en la construcción.

Consideramos relevante señalar que, desde la perspectiva de este estudio, el propósito de incidir sobre lo habitacional, lo social y urbanísticos de manera conjunta, representó una oportunidad para avanzar en la generación de espacios públicos más democráticos y “vivibles” para las mujeres en los barrios. Desde PMB-PIAI y el PNR - que operan en asentamientos irregulares- se puso particular énfasis en la atención del entorno y los espacios compartidos, desde su diseño hasta su gestión. El impacto es drástico y evidente en muchos casos en lo que refiere al medio ambiente y las condiciones sanitarias, la iluminación y la caminería; pero también lo es en la percepción de seguridad de las mujeres.

Sabemos que la percepción de peligro que hombres y mujeres desarrollan en los espacios públicos dependen, en cierta medida, de su edad, etnia, sexualidad, habilidades físicas, etc.. A pesar de la heterogeneidad de experiencias, la violencia urbana es quizás uno de los temores que más comparten todas las mujeres. Se ha demostrado que las “geografías” cotidianas de los hombres y las mujeres son totalmente diferentes y que las mujeres restringen frecuentemente sus movimientos con el fin de minimizar su percepción de peligro. Las condiciones y diseño de estos espacios repercuten más sobre

la vida cotidiana de las mujeres que sobre la de los hombres, por su estrecha relación con el entorno inmediato en función de sus roles vinculados a la reproducción de la familia.

En este sentido, debe decirse que la intervención de ambos programas en los espacios públicos o “liberados” de las zonas degradadas, cambian de manera significativa las posibilidades de circulación confiada de las mujeres. Tanto por el equipamiento y la iluminación como porque habilitan la llamada “vigilancia natural”, proporcionada por los mismos usuarios y favorecida por las características físicas de esos espacios, su localización y por las actividades que en él se desarrollan.

Cada uno de los programas (PNR, PMB y MEVIR) ha instrumentado espacios de gestión de sus proyectos donde participan quienes son beneficiarios. La gestión ocupa -a diferencia de la participación en la directa construcción de la solución habitacional- un espacio enteramente “público”; incluso se podría decir que es “político, en la medida que se ejerce en representación del colectivo para asuntos de interés común. Las tareas en la gestión ofrecen la oportunidad de manejar información, analizar e intercambiar con actores de muy diverso origen, evaluar alternativas, tomar decisiones, y también administrar el disenso y controlar la concreción de los acuerdos. Esta experiencia es inusual para la mayoría de las mujeres, que participan en un gran número, haciendo de la experiencia un punto de inflexión.

Ahora bien, si la experiencia no se continúa, y no encuentra lugar en la etapa posterior a la entrega de las viviendas, puede perder su potencialidad para los cambios colectivos. Por ello destacamos la importancia del acompañamiento post-obra como un tiempo de transición donde las nuevas fórmulas organizativas deben ponerse en marcha.

La experiencia desarrollada en Casaballe por el PDB, tiene gran expresividad en este sentido, pues cierra con la cogestión de vecinos y muchas vecinas con la Intendencia de Montevideo el complejo SACUDE - donde se desarrollan actividades deportivas, sociales y culturales para la comunidad. El acompañamiento post-obra que realizan los equipos técnicos permite dar continuidad a los procesos que cada proyecto desata; por lo que parece recomendable que esta práctica se generalice en todos los programas.

La problemática de la violencia doméstica, como se ha destacado, está presente en un gran número de familias en nuestro país y es una de las más descarnadas manifestaciones del patriarcado. Pone a las mujeres en una situación de desigualdad que con mucha frecuencia cuesta vidas. Los programas no deben ni pueden desentenderse. En este sentido, hay que señalar que son escasos los instrumentos que se han generado para la detección y resolución de estas situaciones y sus consecuencias sobre las mujeres y las familias. Sin embargo, en este ciclo se ha concretado una herramienta importante. Nos referimos al contrato de comodato en Las Láminas, barrio de Bella Unión en Artigas. En esta intervención se establece que: “si el comodatario/a fuera procesado en aplicación de lo dispuesto por la Ley 17.514, de 9 de julio de 2002 (Ley de Violencia Doméstica) el núcleo familiar tendrá derecho a permanecer provisionalmente en la vivienda. En caso de que se condene por sentencia definitiva ejecutoriada por dicho delito al imputado/a se perderán los derechos como beneficiario/a en forma definitiva, pasando a ser beneficiario/a los otros integrantes del núcleo familiar, siendo el imputado el que deberá abandonar la vivienda una vez

efectuado el dictamen judicial por la sede correspondiente”. Sin duda esta fórmula deberá integrarse en cada uno de los programas del Ministerio.

Como hemos visto, los programas socio – habitacionales analizados han permitido avanzar en la incorporación de los derechos de las mujeres y han abierto oportunidades para reforzar la autonomía y el empoderamiento de las participantes. El estudio señala, en los capítulos dedicados a cada programa, los aspectos que - en opinión de esta consultora- es necesario abordar para profundizar los avances operados en este ciclo, y aquellos instrumentos que podrían mejorar el desarrollo y resultado de cada uno.

Sobre el final es necesario señalar que la legitimación de una nueva problemática y de un enfoque para su abordaje, no se produce en el vacío; tiene lugar en un organismo concreto, con específicos grados de desarrollo institucional, de densidad organizativa y de innovación. En ese sentido, analizar la producción de nuevos marcos de sentido, la formulación de programas específicos, la creación de normas, herramientas y recursos para el avance de la equidad de género, está estrechamente vinculado al análisis de la institucionalidad que las impulsa. Por ellos, en las notas finales destacaremos algunas cuestiones relacionadas con la institucionalidad de género que se ha dado el MVOTMA para la integración de la perspectiva de género en las políticas socio-territoriales y habitacionales; y algunas de las tareas que -en función de operar avances en la equidad de género- deberían abordarse en el próximo ciclo.

## **NOTAS FINALES**

1.- Recordemos que el cambio político operado en el 2005 - que impulsó un crecimiento económico con equidad y se propuso revertir los niveles de desigualdad en nuestro país- produjo el cambio de paradigma en relación a las políticas públicas y del propio rol del Estado. La refundación del Instituto de las Mujeres (INAMU) y su definición como organismo rector de las políticas de género evidenció la voluntad de integrar la dimensión de género como un aspecto relevante en la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la indigencia, de tanto peso en aquellos años. Aunque con escasas herramientas teóricas y metodológicas se establecieron estándares más exigentes en relación a la equidad de género, donde el país mostraba rezago respecto a la región y el mundo.

El MVOTMA acompañó el proceso de cambio reformulando su misión y los instrumentos institucionales, dando un vuelco en sus políticas. En ese contexto, en el 2006, se crea un espacio de trabajo especializado en género, la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat (CGVH)- como se hizo en otros organismos de la Administración Central, por recomendación del INAMU. Se entendía que era impostergable la inclusión de la perspectiva de género en el quehacer público y que esta tarea requería de un núcleo que liderara el proceso. Este espacio debía afrontar una serie de tareas arduas y complejas; pero también poner en valor un aporte que no siempre era visualizado a cabalidad. En el 2011 la CGVH fue modificada, y se delimitaron sus cometidos y atribuciones, aunque continuó desprovista de recursos para su cumplimiento.

Este espacio, concebido como “punta de lanza”, debía transformarse en un núcleo asesor de las Direcciones<sup>58</sup> y las diversas propuestas del MVOTMA, y representar al Ministerio en el Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género. Sin embargo, su gravitación institucional ha sido acotada. Durante este período como en el anterior, la CGVH no ha contado con recursos propios, para llevar adelante la sensibilización y capacitación tanto de los decisores como del funcionariado; realizar estudios; generar propuestas adecuadas a los programas y proyectos; evaluar resultados y tantas otras actividades propias de su función.

Por otra parte, su integración ha tenido escasa consistencia, dependiendo enteramente de las necesidades de los servicios. Las y los funcionarios son designados por las Direcciones sin que se asignen horas específicas para las tareas implicadas ni se jerarquice su participación.

El desarrollo de marcos conceptuales que recogen la equidad de género como un requerimiento sustantivo para la resolución de la vivienda y el hábitat, ha resultado un avance importante en esta gestión. Habilitó -como hemos visto- la formulación de exigencias para la implementación de algunos proyectos con perspectiva de género, que obtuvieron logros en relación al empoderamiento de las mujeres y a su pleno ejercicio de derechos. Sin embargo, la efectiva inclusión de la perspectiva de género es aún un propósito a profundizar en las prácticas de las propuestas del Ministerio.

Ésta es una labor que requiere -en primera instancia- del conocimiento experto de los Programas, así como del conocimiento sobre la situación de las y los beneficiarios. Y por así decirlo, de una evaluación del déficit de equidad y un análisis de los obstáculos que operan frecuentemente de manera solapada. Parece necesario generar y fortalecer capacidades técnicas para la inclusión de la perspectiva de género en los equipos del MVOTMA, que estarán a cargo de orientar la formulación de proyectos, su implementación, seguimiento y evaluación.

Como se ha señalado, la CGVH es el espacio de trabajo especializado; a ella corresponde impulsar la generación de instrumentos o herramientas que viabilicen la equidad en el acceso, la participación y el usufructo de las propuestas de vivienda y habitad. Por ello es necesario dotarla de recursos legítimos.

---

<sup>58</sup> a) Asesorar a las Direcciones de las Unidades Ejecutoras y Organismos sobre la aplicación de acciones tendientes a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas socio-territoriales y habitacionales. b) Evaluar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el MVOTMA en el PIONA. c) Rendir cuentas anualmente de lo actuado mediante un informe que será elevado a consideración de la Sra. Ministra antes del 8 de febrero de cada año. d) Aportar la información para los informes país de seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en materia de igualdad de género y hábitat. e) Integrar el Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género aportando en relación al hábitat. f) Interactuar con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del MIDES reconocido organismo rector de las Políticas de Género para que las acciones tomadas de esta Secretaría se encuadren en las líneas prioritarias del Estado.

Se hace necesario fortalecer la integración y funcionamiento de la CGVH como espacio de trabajo. Esto necesariamente implica la asignación de recursos básicos y la designación de personas que -con interés en la temática- tengan capacidad para tomar decisiones sobre su área y cuenten con la imprescindible asignación de horas específicas para el cumplimiento de sus tareas.

2.- La disponibilidad de información desagregada por sexo es básica tanto para la planificación como para la evaluación de cualquier política, y particularmente para las políticas sociales. La necesidad de desagregar los datos por sexo, está ampliamente consensuado desde la 1ª Conferencia mundial de la Mujer celebrada en Méjico en 1975 hasta la actualidad, como podrá verse en las recomendaciones que hiciera recientemente CEDAW a nuestro país.

Para poder detectar si existen situaciones que afectan de manera diferente a hombres y a mujeres es fundamental que la recogida y tratamiento de la información se realice desagregando los datos según la variable sexo y otros condicionantes socioeconómicos; y es éste el primer paso de la integración de la perspectiva de género. Por ello, uno de los compromisos asumidos y ratificados<sup>59</sup> por el MVOTMA en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)<sup>60</sup> era “incorporar la variable sexo a los sistemas de evaluación y monitoreo de los programas de vivienda”.

Digamos desde ya que los diversos programas del MVOTMA registran por sexo la información desde el inicio del proceso de adjudicación. Sin embargo, hasta hoy no es posible dar cuenta de la situación de las mujeres en relación al acceso a las distintas soluciones habitacionales, impidiendo redefinir, ajustar o formular acciones en la búsqueda de la equidad. Valga la explicación de este fenómeno, dada por CGVH ante la imposibilidad de dar respuesta a una solicitud:

“La DINAVI posee un sistema de información llamado “Gestión de acceso y permanencia a la vivienda” (GAPEV) en el cual se registra toda la información de las personas y familias inscriptas a los diferentes programas. Si bien éste sistema identifica el sexo de todos los integrantes del núcleo familiar y de quien/quienes solicitan y/o se les asignan viviendas, *el análisis no está diferenciado por el sexo del responsable del hogar*. Esto no permite una lectura de las desigualdades en el acceso y permanencia a los recursos”.

La solución propuesta en aquella oportunidad fue solicitar a cada Programa la información requerida, como si el sistema no existiera<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> El MVOTMA ratifica en el art. 603 de la Ley de presupuesto lo relativo a los compromisos asumidos en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Ley 18.104) en la línea estratégica de igualdad (lei) N° 23

<sup>60</sup> Año 2007/2011

<sup>61</sup> Ver nota de respuesta a la Directora Nacional de Vivienda A.S. Lucía Etcheverry en relación a la solicitud de información de Cotidiano Mujer de fecha 6 de agosto de 2012.

Se hace imprescindible mejorar las estadísticas en materia de género; es esencial que se adopten las medidas para reforzar los sistemas estadísticos, incorporar una perspectiva de género en todos los aspectos de la producción de estadísticas, y desarrollar y mejorar los conceptos y métodos en caso de que sean inadecuados.

3.- El PIONA señalaba la necesidad de que el MVOTMA formalizara la doble titularidad de los bienes en tenencia y/o usufructo<sup>62</sup>, entendiendo que esta medida representa - tanto a nivel simbólico como práctico- un avance en la igualdad de género. La explicitación del derecho a la titularidad conjunta tiene para las mujeres un valor extra, vinculado a su autonomía económica y física.

Si bien el mecanismo está presente en la práctica de algunos Programas, no está estipulado formalmente, y por tanto es “discrecional”, dependiendo del impulso que los equipos técnicos estén dispuestos a otorgarle. Su formalización no sólo lo establece como un rasero a aplicar en todas las situaciones que lo ameriten - incluyendo las parejas del mismo sexo- sino también es, como todas las disposiciones legales, exigible, y en este sentido aparece como un elemento importante relacionado con la ciudadanía. La medida propuesta por el PIONA apunta a visibilizar la voluntad del Estado de poner en movimiento el derecho de las mujeres sobre la propiedad, en igualdad de condiciones respecto a los hombres, así como el reconocimiento de la diversidad sexual. Al mismo tiempo, esta medida reafirma la valorización de la jefatura conjunta del hogar y la familia.

Como se señala sintéticamente en la medida, la titularidad conjunta, reconocida y promovida desde el Estado, tiene que tener como límite la existencia de violencia doméstica, que reviste características de epidemia entre nosotros.

Establecer de modo reglamentario la doble titularidad para la tenencia y/o usufructo de la tierra y la vivienda para los integrantes de parejas estables, independientemente de su orientación sexual, estableciendo restricciones explícitas para las situaciones de violencia doméstica.

---

<sup>62</sup> “Exigir la doble titularidad para la tenencia y/o usufructo de la tierra y la vivienda respecto a los cónyuges de las parejas estables, tengan o no formalización legal, independientemente de su orientación sexual, con excepción de las mujeres en situación de violencia doméstica”.