

Montevideo, 28 de febrero, 2018

Antecedentes y Desafíos del enfoque de género en las políticas y programas del MVOTMA y los organismos públicos asociados.

I) Antecedentes y Contexto

En 8 de marzo de 2005, se convocó a todos los ministerios y organismos del estado a proponer medidas hacia las mujeres como colectivo, por primera vez el MVOTMA tenía que elaborar propuestas de “acciones afirmativas” con enfoque de género. En ese momento se definieron tres ejes de trabajo: las alternativas habitacionales para mujeres víctimas de violencia doméstica, la construcción de un mecanismo de género en el ministerio y la necesidad de estudiar las desigualdades de género en la gestión institucional. La primera medida fue la creación de la Comisión de género, vivienda y hábitat (CGVH), según RM 458/2006.

Las desigualdades de género empezaban a visibilizarse en las políticas públicas, recogiendo los planteos que la sociedad civil y el movimiento de mujeres había estado reivindicando desde finales de la dictadura militar. El objetivo de abordar los planes y programas de todo el ministerio desde el enfoque de género, se trasladaba a cada organismo público por primera vez desde la recuperación de la democracia. Para los temas que desarrolla el MVOTMA: vivienda y hábitat, ordenamiento territorial, ambiente, aguas, cambio climático, la complejidad de incorporarles la perspectiva de género resultó, y resulta aún hoy, un gran desafío.

Los planes quinquenales de vivienda (PQV) 2005-2009, 2010-2014 y 2015-2019 se han elaborado desde la concepción de derechos humanos, reconociendo el derecho a la vivienda como derecho humano fundamental e incorporando los derechos de las mujeres dentro de dicha concepción. El PQV 2015-2019 define la perspectiva de género como eje estratégico de sus políticas y programas, reafirmando la relevancia de transversalizar sus proyectos y acciones.

En su trayectoria el MVOTMA ha tenido avances y retrocesos en este esfuerzo compartido con otros organismos públicos y privados, pero especialmente con INMUJERES-MIDES, por instalar la cuestión de la igualdad de género como un asunto prioritario, de relevancia política insoslayable. La desigualdad de género, así como las desigualdades socioeconómicas y sus intersecciones, atraviesa la globalidad de los problemas que dan sentido a la acción ministerial. Sin embargo, las medidas para revertirlas en las temáticas de las competencias de esta secretaria de estado, no son sencillas o evidentes, han supuesto un camino de ensayo y error, en especial cuando definimos que el tema no implicaba –meramente- construir “proyectos de vivienda” para mujeres.

En primer término, cabe destacar que las mujeres han estado en las altas jerarquías del MVOTMA, hoy la Arq. Eneida De León, es una de las cuatro mujeres del Poder Ejecutivo. En las Direcciones a lo largo de los tres periodos de gobierno ha habido mujeres ejerciendo los cargos jerárquicos, así como presidiendo el BHU, la ANV, MEVIR y en la coordinación y gerencia del PMB y Plan Juntos. Sin bien se está lejos de la paridad, las mujeres han marcado su impronta en la gestión del ministerio y los organismos de su órbita de influencia. Por otra parte, la plantilla de funcionarios/as es mayoritariamente femenina, no siguiendo la misma pauta en la ámbito de las direcciones intermedias.

En segundo término, la centralidad de las acciones del MVOTMA y de la CGVH, ha estado dirigida hacia el flagelo de la violencia contra las mujeres, atendiendo a la demanda más generalizada en todos los ámbitos de la sociedad. Para comprender estas acciones es necesario detallar el marco legal y la institucionalidad construida en relación a la temática.

El 2 de julio de 2002, se aprueba la Ley N° 17.514, en cuyo capítulo VII Art. 22 se establece *“El estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica y fomentar el apoyo integral a la víctima”*¹. En sus disposiciones crea el

¹ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/17514>

Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y establece que su integración está dada por un representante de las máximas jerarquías de diversas instituciones, asumiendo la presidencia el Instituto Nacional de las Mujeres. Por otra parte, se encomienda al CNCLVD el diseño y organización de planes de lucha contra la violencia doméstica, y la promoción de coordinación e integración de las políticas sectoriales de lucha contra la violencia doméstica por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.

Con fecha 15 de marzo de 2007 se promulga la Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República², que aporta por primera vez un marco legal y una institucionalidad para abordar desde el estado las desigualdades de género. En la misma se establece la creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y encomienda el Plan Nacional de Igualdad de Derechos (PIODNA) al Instituto Nacional de las Mujeres. Esto implica una revolución en el estado uruguayo, dado que todos los organismos son convocados para elaborar el PIODNA. Entre los lineamientos referidos al MVOTMA se establece: *“Desarrollar 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”*. Y en forma más específica: *“Dar respuesta habitacional integral a las mujeres en situación de violencia doméstica acorde al proceso particular de salida de la situación de violencia”*. En este contexto, en el 2009, el MVOTMA y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través del INMUJERES se proponen llevar adelante un proyecto piloto llamado “Alternativas habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de la situación de violencia doméstica” a los efectos de contribuir desde sus competencias a la implementación del PIODNA.

En enero de 2009 se celebra un Convenio entre el MVOTMA y el MIDES para la implementación de este proyecto en el área metropolitana y que luego se reformula para llevar a todos los departamentos del país en la medida que se van creando los Servicios Especializados de atención a las situaciones de violencia de INMUJERES. El componente habitacional es una de las múltiples dimensiones a considerar en el proceso de salida de las mujeres de esta situación. Este

² <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/18104>.



componente, se concibe como parte indispensable de una estrategia integral que contempla múltiples intervenciones (psico-social-legal) como parte del acompañamiento del proceso. La integralidad de las medidas se apoya en la existencia de mecanismos, organizaciones e Instituciones a nivel nacional y local, que se han ido construyendo y consolidando en respuesta a la problemática. En el 2015 se reafirma el compromiso asumido, por lo que se renueva el convenio suscrito por ambos organismos, incorporando además las situaciones de trata de personas con fines de explotación sexual.

El Convenio implicó la puesta nuevamente a disposición por parte del MVOTMA de hasta 200 soluciones habitacionales transitorias, mediante el otorgamiento de una garantía de alquiler en la modalidad subsidio a mujeres atendidas por servicios especializados para las quienes la alternativa habitacional era un punto de inflexión en su proceso de ruptura con el vínculo con el agresor y una oportunidad para la construcción de un nuevo proyecto de vida libre de violencia. Desde 2009 a la fecha se han otorgado 479 soluciones de vivienda transitoria a mujeres en ruta de salida de violencia de género, lo que incluye un total de 1097 niñas/os y adolescentes, de acuerdo a la composición de sus familias. En 2018 están vigentes 286 subsidios de alquiler, en el marco del convenio MVOTMA-MIDES- INMUJERES. El plazo es de dos años con opción a tres, derivándose posteriormente a otros programas o asumiendo la familia el pago del alquiler como alternativa.

En el año 2016 se elabora entre todas las instituciones participantes del CNCLVD, el Plan de Acción 2016-2019: "Por una vida libre de violencia de género con mirada generacional". Dicho Plan busca consolidar una Política Pública Nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas. Entre los compromisos asumidos por el MVOTMA se continúa con el proyecto "alternativas habitacionales para mujeres en situaciones de ruta de salida de violencia doméstica, de género y trata de personas con fines de explotación sexual." Además, se concretó el proyecto "casa de medio camino", vivienda colectiva para mujeres con o sin personas a cargo en situación de violencia basada en género. Esto implicó un Convenio ANV-MVOTMA para la obtención de la vivienda y MVOTMA - MIDES para la elaboración del proyecto y la gestión del mismo. La casa con

capacidad y equipamiento para 5 mujeres y sus familias, comenzó a funcionar en el presente año.

Entre los objetivos del CNCLVD estaba la elaboración de un anteproyecto de ley contra la violencia de género, tanto por las limitaciones de la Ley N° 17. 514 de 2002 para dar respuesta integral a las situaciones de violencia basada en género, como por la recurrente perpetración de femicidios. Primero se aprobó la Ley N° 19.538 (Octubre, 2017)³ que tipifica el delito de actos de discriminación y femicidio y posteriormente la Ley N° 19.580 (Diciembre, 2017) de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género.⁴ Ambas leyes se aprobaron por unanimidad del poder legislativo y constituyen un hito en el avance normativo en la cuestión de género. La violencia basada en género (VBG) en sus diferentes expresiones produce daños a nivel físico, psicológico, sexual, económico, relacional, ambiental y social. Tanto el CNCLVD, como el Consejo Nacional de Género (CNG⁵) desde cada una de las instituciones participantes aportaron a la elaboración de la mencionada ley. La nueva ley propone un sistema interinstitucional e integral de respuesta a la VBG, a través de acciones para la prevención y promoción de derechos de toda la población (mujeres y varones), de acuerdo a su edad y condición para el desarrollo de una vida libre de violencia.

En este contexto el MVOTMA promovió una campaña de sensibilización con intención de invitar a la reflexión dentro y fuera de cada institución de su órbita, bajo la consigna “*construyamos entre todas y todos espacios libres de violencia de género*”, campaña que durante todo el 2017 fue llevada a barrios, inauguraciones, eventos públicos de carácter general y material que estuvo a disposición de las /los ciudadanas que se vincularon a las oficinas MVOTMA y demás organismos.

³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19538-2017/3>

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

⁵ El Consejo Nacional de Género se conforma en el período que inicia en el año 2015 y está integrado por los subsecretarios de los ministerios y autoridades de diversas instituciones del estado y coordinado por Mides / Inmujeres.

Por su parte, la CGVH generó tres instancias de capacitación - en conjunto con INMUJERES - dirigida a trabajadoras y trabajadores del Sistema Público de Vivienda (SPV) para conceptualizar las diversas dimensiones de la VBG y construir estrategias de abordaje para las situaciones que se experimentan fundamentalmente los equipos de campo. Participaron técnicos/as de los programas y ámbitos de trabajo de Plan Juntos, MEVIR, PMB-PIAI, Plan de Relocalizaciones, ANV, Oficina de Montevideo, entre otros. La VBG en cualquiera de sus formas, tanto en el ámbito público como privado, fue definida como la forma más extrema de la desigualdad de género, que expresa una asimetría de poder entre varones y mujeres y constituye, en ese sentido un impedimento para el desarrollo humano.

En tercer término, en las áreas de ambiente y cambio climático, se visualiza la relevancia de la transversalidad de género y, - de la misma forma que la referida a las políticas de vivienda -, su efectiva integración, es aún un desafío. Si bien existen un conjunto de acciones sistemáticas de incorporación en cada Dirección, cabe destacar la relacionada a la recomendación de la CGVH realizada a la División de Impacto Ambiental de DINAMA, en la medida de que se abordó específicamente la problemática de la violencia de género desde un enfoque preventivo, de mitigación de impacto. Concretamente, en el año 2011 la CGVH recibió la solicitud de dicha División de realizar aportes respecto a las posibles medidas preventivas de la violencia de género en el marco del emprendimiento “Montes del Plata”. En virtud de dicha solicitud, la CGVH junto a el INMUJERES realizó una recopilación de información sobre la relación entre diversas manifestaciones de violencia de género en emprendimientos de similares características como son la Planta Pastera UPM (ex- BOTNIA, Departamento de Rio Negro, Ciudad de Fray Bentos) y el puerto de Nueva Palmira (Departamento de Colonia). En ambos, se encontraron evidencias sobre el desarrollo e incremento de algunas manifestaciones de la violencia de género, tales como explotación sexual infantil, prostitución clandestina, trata interna de mujeres con fines de explotación sexual y comercial y violencia doméstica. En la medida de que las autorizaciones ambientales constituyen una oportunidad para trabajar en la prevención de los impactos sobre las condiciones de vida de las mujeres, la CGVH se abocó a elaborar el plan de recomendaciones



para mitigar el impacto sobre la población, tanto hacia la empresa, como en la articulación de los organismos del estado con competencia en la materia.⁶

Más recientemente, desde el año 2017, desde las políticas de cambio climático se comienza un proceso de transversalidad en las cuestiones de género, entendiendo que existen impactos y vulnerabilidades diferenciales entre hombres y mujeres que deben ser atendidas de forma de no perpetuar desigualdades. Aspectos como información desagregada por sexo y generación de capacidades institucionales orientadas a la igualdad de género son integrados como necesidades de fortalecimiento para la elaboración de los planes nacionales de adaptación y estrategias de reducción de emisiones de gases efecto invernadero, además de establecer mecanismos para que las necesidades de las mujeres queden contempladas en los mismos.

Por último, es importante consignar que la CGVH ha sido un promotor de iniciativas y un articulador de las propuestas que se generan desde el INMUJERES-MIDES, órgano rector de las políticas de género y VBG. Desde 2015 se ha participado como MVOTMA, en el CNCLVD con representación de la CGVH y en el CNG, a través del Director Nacional de Vivienda. La CGVH ha permanecido trabajando desde 2006, sin recursos presupuestales propios, transitando diversas etapas hacia nuevas formas institucionalización y con el necesario recambio generacional.

II) Desafíos del presente.

1. Elaboración, suscripción e implementación de un nuevo Convenio MVOTMA-MIDES-INMUJERES que proponga soluciones habitacionales alternativas que abarquen un espectro más amplio de mujeres en situación de VBG y trata de personas con fines de explotación sexual, de acuerdo a su singularidad y proceso de autonomía.
2. Construcción de datos con información desagregada por sexo en las políticas, programas y recursos humanos del MVOTMA y los organismos de su órbita.

⁶ Memorando. Asunto: Temas de género en audiencia pública de Celulosa y energía Puntas de Pereira. Referencia: 2011/14000/02391. Fecha 30 de mayo 2011

3. Jerarquización del concepto de doble titularidad de las viviendas y predios, como un instrumento de igualdad de género y acceso a la tenencia segura de las mujeres en los diferentes programas y bajo diferentes modalidades. Instrumentación del marco legal que corresponda, de acuerdo a los diferentes programas. Coordinación con las organizaciones sociales y públicas implicadas en esta temática.
4. Construcción de procedimientos, protocolos e instrumentos para contribuir a la permanencia de las mujeres víctimas de VBG (constatada judicialmente), en especial lo relativo a las cuotas de amortización y los subsidios correspondientes.
5. Análisis, intercambio y profundización en la formas de implementación de la ley integral de violencia basada en género en relación a los aspectos que competen a esta secretaría de estado y los organismos de su órbita.
6. Participación activa y efectiva en la “Estrategia Nacional por la Igualdad de Género”, del Consejo Nacional de Género, con horizonte 2030, dado que desde el MVOTMA se integraron en sus ejes transversales aspectos específicos vinculados a vivienda, hábitat y cambio climático. Estudio y definición ante el anteproyecto de ley de igualdad de género, sustitutivo de la Ley N°18.104 del 2007.
7. Fortalecimiento, reconocimiento y ampliación con nuevas integraciones de la CGVH,
8. Participación efectiva en el Consejo Nacional de Género y en el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género.
9. Campaña de sensibilización 2018-2019 por la igualdad de género en las diferentes políticas y programas del MVOTMA en coordinación con los referentes de comunicación, las Direcciones Nacionales MVOTMA, los organismos de su órbita y la CGVH.

Documento elaborado por la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat.

