**Área de Género, Sociedad y Políticas**

**Maestría en Género, Sociedad y Políticas**

FLACSO
ARGENTINA

# Análisis de la incorporación de la perspectiva de género en el Programa de Mejoramiento de Barrios, ejecutado en el Departamento de Montevideo, Uruguay, entre 2001 y 2016.

(versión final)

Autora: **Nicole Julie Champion Ott**

Directora de Tesis: **Dra. Natalia Paola Czytajlo**

**Tesis para optar por el grado académico de Magíster en Género, Sociedad y Políticas**

**Fecha:** (21/12/18)

**Agradecimientos**

Quiero agradecer especialmente a mi directora de tesis, Natalia Czytajlo, por haber aceptado guiarme en este proceso, por la calidad de sus orientaciones, la pertinencia de sus comentarios y la dedicación generosa de su tiempo. Su aliento y apoyo han sido fundamentales para poder concluir este trabajo.

Agradezco también a las y los profesores y tutores del PRIEGPP por enriquecer mis conocimientos acerca del rol del Estado, de la agenda política y de las y los actores de las políticas públicas y el sistema de género.

Expreso mi reconocimiento a Silvana Pissano, Solana Quesada y Carmen Albistur por aceptar ser entrevistadas. Mi reconocimiento también a la Comisión vecinal de Asociación Civil Esperanza (ACE) por su apoyo y a Delia Azambuja, Fransisca Rodríguez, Haydee Olmedo y Viviana Zeballos, residentes de ACE, por otorgarme su tiempo y su confianza.

Gracias a mis compañeras y compañeros de trabajo de la Unidad Especial Ejecutora de Atención al PIAI de la Intendencia de Montevideo, por su disposición en facilitarme el acceso a la información necesaria para llevar a cabo este trabajo, así como por su interés y escucha.

Gracias a Mateo, Yoan y Selena por su aguante, su cariño y por ayudarme a distinguir lo importante de lo esencial y a Jorge, por navegar a mi lado, en aguas mansas y en las tormentas.

Introducción ... 4
Capítulo I ... 8
1.1 Marco conceptual y teórico ... 8
1.1.1 Antecedentes y referencias ineludibles del cruce entre ciudad y género ... 8
1.1.2 Ciudadanía, participación y derechos ... 12
1.1.3 El género en las políticas públicas ... 14
1.2. Marco metodológico ... 21
1.2.1 Metodología de la investigación ... 21
1.2.2 Subjetividad e implicación en la investigación ... 23
1.2.3 Hipótesis y objetivos específicos ... 25
Capítulo II ... 26
2.1 Presentación y contextualización del Programa ... 26
2.1.1 Situación de los asentamientos en Uruguay ... 27
2.1.2 Contexto institucional del PMB ... 28
2.2. El PMB como política pública sectorial focalizada ... 32
2.2.1 De la “integración de asentamientos irregulares” al “mejoramiento de barrios” ... 34
Capítulo III ... 37
3.1 Análisis del discurso ... 38
3.2 Análisis de la información, métodos e instrumentos ... 43
3.3 Análisis de la participación ... 48
3.3.1 La población destinataria del Programa y relaciones de género ... 49
3.3.2 La participación en los diagnósticos desde una mirada de género ... 50
3.3.3 Experiencias subjetivas de una regularización ... 55
Capítulo IV ... 64
4.1 La progresiva incorporación del género en el discurso en el PMB y sus enfoques ... 64
4.2 Los obstáculos a la hora de la implementación ... 70
4.3 El PMB y las recomendaciones internacionales ... 72
Capítulo V ... 74
Bibliografía ... 77
Anexo I ... 92
Anexo II ... 95
Anexo III ... 101
Anexo IV ... 109

## Introducción

La ciudad y el espacio urbano son objetos de atención creciente por la continua urbanización de nuestro planeta y de América Latina en particular y los numerosos retos que implica. La manera de considerar los asentamientos, las causas de su formación y la forma de intervenir han variado desde la aparición del fenómeno. En Uruguay, es a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, que "por primera vez se toma distancia de la idea de *marginalidad,* que enfoca el problema de los asentamientos, como una etapa "transitoria" en el proceso de inserción de ciertos grupos sociales, predominantemente rurales, en la sociedad urbana. A partir de aquel momento se va afirmando la idea de que los asentamientos aparecen como formas específicas de localización y organización social (la ciudad alternativa), que trascienden las condiciones materiales del hábitat" (Lombardi, 1997, p.133).

La regularización de asentamientos como política social y de Estado surge a mediados de la década del 90 como respuesta a la aceleración de la expansión del uso informal del espacio urbano y del reconocimiento del fracaso de la lógica de erradicación de los asentamientos informales (MVOTMA, 1997). Los Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) nacen a fines de los 90 en toda América Latina, con algunas variantes. Financiados por organismos de crédito multinacionales, apuntan a la provisión de servicios básicos y a la legalización de la tierra. En Uruguay, el Programa[1] se viene desarrollando a nivel nacional desde el año 1999, mediante sucesivos contratos de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrapartida local.

Paralelamente, en Uruguay como en la región, los temas de género (Mc Dowell, 2000; Asakura, 2004; Rigat-Pflaum, 2008; Riquer, 2012) adquieren una visibilidad creciente, en parte debido a las vidas que cobra la violencia de género. Los avances en la teoría de género permiten por un lado, profundizar el conocimiento sobre mecanismos que generan desigualdades en campos específicos y, por otro, articular la investigación con problemáticas más amplias tales como la democracia, la ciudadanía, la institucionalidad o la reforma del Estado (Guzmán, 2001)[2]. Desde su inicio en Uruguay, el PMB se sitúa en lo que está siendo denominada la "Etapa Post Beijing", en la que se preconiza la estrategia de transversalidad de género en programas y políticas para lograr la igualdad entre mujeres y varones.

[1] El nombre del programa en su inicio es "Programa de integración de asentamientos irregulares" (PIAI). Pasa a llamarse Programa de mejoramiento de barrios (PMB) en 2008. A continuación cuándo se refiere al Programa se refiere indistintamente al PIAI o al PMB.

[2] El concepto de género y el género en las políticas públicas se desarrolla en el apartado 1.1.3.

Las políticas públicas constituyen la modalidad esencial de la relación del Estado a la sociedad. Son públicas por el hecho de actuar por medios estatales sobre el espacio público, pero también por extraer sus objetos de la esfera privada y proyectarlos en la esfera pública, convirtiéndolos en objetos legítimos de intervención por parte del Estado (Lautier, 2013). En las políticas públicas, también, se traducen concepciones acerca de lo masculino y lo femenino que pueden reforzar estereotipos y roles tradicionales de género, o bien, contribuir a transformar las relaciones de poder desiguales entre varones y mujeres, éstas últimas históricamente excluidas del contrato social, de la condición de ciudadanía y tuteladas. El análisis de una política pública desde la perspectiva de género, busca examinar de qué forma el Estado interviene en la constitución de la subjetividad de los individuos, la conformación de sus grupos y sus modos vinculares (Bonder, 1998; Briuoli, 2007).

El análisis de los programas de intervención territorial, tales como los Programas de Mejoramiento de Barrios ha implicado diferentes acercamientos que analizan su cometido de tratar de manera integral el problema de la pobreza, la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de la calidad de vida[3]. La incorporación de la perspectiva de género supone pensar la incidencia de la intervención en el espacio físico en las relaciones sociales, sean éstas intra o inter generaciones, intra e inter estratos socioeconómicos, intra e inter barriales, o intra e inter géneros (Rainero y Rodigou, 2003). Echevarría (2014) destaca que las condiciones de residencia estructuran la vida de las personas. El vínculo entre espacio y relaciones sociales es intenso, dinámico y complejo ya que cada una de estas dimensiones no es reflejo unívoco de la otra, sino que los actores sociales en relación moldean el espacio, y a su vez, el espacio construido incide, condiciona y limita determinadas forma e intensidad de relaciones sociales.

El PMB realiza obras de infraestructura, equipamiento y viviendas y procede a la regularización de la propiedad. Asimismo, lleva a cabo acciones de desarrollo barrial y social que buscan favorecer los procesos de inclusión social, la calidad de vida de las y los residentes y la sustentabilidad de las intervenciones. Por lo tanto, el (re)ordenamiento espacial

[3] Entre otros, Fernández Wagner, 2004; Barreto y Romagnoli, 2006, Barrios, 2010, etc. Varios autores señalan sus límites de alcance y de escala, así como su poca capacidad de consideración de la heterogeneidad de la población destinataria. (Lentini et al, 2007; Fernández Wagner, 2008). ) Otras autoras destacan que el tema de género no se considera de forma discriminada (Clichevsky, 2006) o incluso que sus orientaciones tienden a acentuar identidades de género y formas de organización familiar tradicionales, en desmedro de producir equilibrios en las relaciones de género y de otorgar autonomía a las mujeres (Czytajlo, 2012).

del territorio que configura la urbanización de un asentamiento irregular[4] y los procesos de organización barrial influyen en las relaciones sociales en general y las de género en particular.

El presente trabajo se propone analizar el PMB desde una perspectiva de género. La incorporación de elementos de género en una política o un programa puede realizarse en la definición de objetivos, en la promoción de actividades, en la especificación de metodologías de diversas actividades y/o en los resultados de estas actividades. En este sentido, las preguntas orientadoras son las siguientes:

1. ¿Cuál es el enfoque de género en el Programa de Mejoramiento de Barrios implementado en Uruguay (desde su inicio)?[5] ¿Se trata de una política ciega, sensible, neutra al género, o de una política transformadora y redistributiva (García Prince, 2010; Fraser, 1997) y cuáles son sus estrategias?

   ¿Cómo se plasma este enfoque en el discurso y en la práctica? ¿En qué dimensiones? Respecto a:

   a. Los diagnósticos y objetivos: En la formulación de sus objetivos, la información que recaba y los impactos que tiene el programa ¿cómo se analiza o se verifica la dimensión de género? Si el programa tiene objetivos de igualdad de género, ¿cuáles son los indicadores y los resultados? Recoge información acerca de los sujetos de su intervención en término de datos desagregados por sexo, franja etaria, personas a cargo, etc.?
   b. Los instrumentos de intervención y actores: ¿Qué información releva el programa acerca de los resultados e impactos que tiene la construcción de infraestructura, equipamiento y viviendas sobre las condiciones de residencia y sobre las relaciones de género en particular de la población destinataria que vive en los asentamientos.
   c. Las/os actoras/es: ¿De qué manera asegura la participación y la expresión de las necesidades de las/os destinatarios del Programa durante el proceso de mejoramiento, aplica un enfoque de derechos, reconoce a cada persona como titular de derechos, reconoce derechos colectivos?

[4] Las acciones del programa consisten por lo general en el diseño y trazado de manzanas y de calles, la determinación y ubicación de espacios públicos, la definición de la cantidad de hogares a ser realojados y el lugar de su realojo, la previsión de servicios y equipamientos.

[5] Se considerará en particular los enfoques teórico-metodológicos del desarrollo, así como otras categorizaciones de políticas de género que se desarrollan en la sección 1.1.3.

El trabajo enmarca el Programa en el cruce de la política de vivienda y de la política de género de la Intendencia Departamental de Montevideo[6]. El universo de la investigación está constituido por los asentamientos regularizados o en curso de regularización por la Intendencia entre 2001 y 2016[7]. El marco metodológico para el análisis del Programa prioriza la metodología cualitativa y combina análisis documental, entrevistas semiestructuradas a actoras de la gestión pública y a personas destinatarias de la política. Se analiza entonces el Programa subejecutado por la Intendencia de Montevideo, desde una perspectiva de género, examinando los documentos del Programa, los diagnósticos iniciales, los procesos y buscando los efectos e impactos del Programa en las destinatarias/os. Explora efectos diferenciales del Programa sobre el bienestar y la calidad de vida de mujeres y varones.

[6] Los gobiernos departamentales constituyen el segundo nivel de gobierno.
[7] Ver Anexo I

# Capítulo I

## 1.1 Marco conceptual y teórico

El marco teórico toma, como punto de partida, antecedentes acerca del vínculo entre el espacio, la ciudad y las relaciones sociales, de las cuales el género es parte. Sin pretender una recopilación exhaustiva, se mencionan a continuación algunas referencias en la temática que justifican la pertinencia de analizar el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)[8] desde una perspectiva de género.

En un segundo apartado, se conceptualiza el PMB como una política pública y se aborda la incorporación de la perspectiva de derechos en las políticas públicas, desde conceptos tales como ciudadanía, derecho a la ciudad y participación.

El tercer apartado del capítulo hace énfasis en la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres (o la igualdad de género), perspectiva que guiará el trabajo de análisis del Programa, a partir de definiciones del concepto de género y de distintas clasificaciones de las políticas de igualdad.

### 1.1.1 Antecedentes y referencias ineludibles del cruce entre ciudad y género

El espacio urbano, en tanto dimensión de lo social, refleja y organiza las relaciones sociales y las estructuras de poder de la sociedad. Varias disciplinas, el urbanismo y la arquitectura obviamente, pero también la historia, la geografía, la antropología, la sociología y hasta la filosofía, estudian e investigan el espacio y el hábitat urbano, como construcciones sociohistóricas.

Existe una profusa literatura acerca de los procesos de fragmentación del territorio urbano. Sin embargo, mientras la segregación socioeconómica de las ciudades, producto de las leyes de mercado del sistema capitalista que operan en la construcción del espacio es ampliamente admitida (Costes, 2011; Ziccardi, 2001; De Mattos, 2006; Aguiar, 2011; etc.), la segregación espacial de género es menos evidente; y ello a pesar de una abundante bibliografía destinada al espacio, el territorio, la ciudad y las relaciones de género y de una nutrida producción teórica de estudios feministas.

[8] En adelante PMB o Programa

Desde el urbanismo y la sociología (la sociología urbana particularmente), se ha demostrado que al reflejarse las relaciones sociales en el territorio, "el género o modo de relación entre hombres y mujeres no es ajeno a las interpretaciones y cánones de la forma construida" (Durán, 2008, p. 107). Las desigualdades de género se plasman en el espacio, creando entornos de oportunidades diferenciales de uso y movilidad en la ciudad (Sánchez de Madariaga, 2004; Aguiar, 2011). Sales Vieira (2015), investigando las relaciones entre cuerpos y ciudades, apunta que la ciudad es la condición material para la realización del cuerpo, el espacio de su producción y circulación, su origen y destino. Postula que el cuerpo femenino carga marcas de su confinamiento histórico al dominio privado y formula la hipótesis que cuerpos y ciudades se modifican mutuamente.

La geografía aporta a la comprensión de la importancia fundamental de las divisiones espaciales para la construcción social de las divisiones de género (Mc Dowell, 2000). Raibaud (2012), basándose en investigaciones sociológicas y filosóficas, formula la hipótesis que existen cuatro principios en la construcción genérica del espacio. El primero, la clasificación, separa los sexos en lugares distintos. El segundo, la dominación masculina, jerarquiza a los sexos y los lugares en los que están separados. El tercer principio, la naturalización de las diferencias sexuales, atribuye a diferencias biológicas entre hombres y mujeres los motivos de esta separación en actividades y lugares apartados. El cuarto, el mandato de heteronormatividad, establece como norma que no hay lugar para los hombres en lugares y actividades dominadas por mujeres, ni lugar para las mujeres en lugares y actividades dominadas por varones.

Desde la filosofía, Collin (1994) observa que todo lo que representa un símbolo de pertenencia común en una arquitectura tiene forma masculina, desde los edificios públicos, los monumentos, las iglesias, los tribunales, los museos, hasta los nombres de las calles y los espacios dedicados al ocio —canchas, estadios, clubes de bochas, etc.—. Además, plantea que si bien no existe impedimento legal para el reparto de los lugares públicos entre mujeres y varones, existe un control masculino tácito a través de la amenaza de la sexualidad como dominio, mediante el acoso sexual callejero por ejemplo, que colabora en marcar el mundo como territorio masculino. Según esta autora, las mujeres no están "en casa" en la calle, pero tampoco lo están en su casa, ya que la estructura de lo privado y la organización familiar no son en absoluto autónomas, sino regidas por el imperativo político que coloca a los hombres en posición dominante y por relaciones de poder. Según Collin, por lo tanto, las mujeres están privadas tanto de lo público como de lo privado.

Saborido (1999) destaca la importancia de introducir la dimensión de género en la reflexión y acción sobre la ciudad, haciendo visible que el espacio no es neutro. En efecto, los mandatos culturales hacia mujeres y varones, y sus roles sociales diferentes, los llevan a tener necesidades y aspiraciones distintas en el espacio urbano y condicionan su forma de uso y acceso a los recursos y servicios de la ciudad, así como su modo de percibirla. Esta arquitecta explora las potencialidades del espacio físico como factor de cambio social y de ejercicio de ciudadanía. Según Saborido, "es posible identificar y modificar las características físicoespaciales en las viviendas y [los] barrios incorporando especificidades y complementariedad entre los géneros y avanzando desde allí a condiciones de mayor equidad entre las mujeres y los hombres" (1999, p. 4).

Falú y Segovia (2007), entre otros, también han hecho aportes desde la arquitectura y el urbanismo al problema de la violencia y la inseguridad en la ciudad desde una perspectiva de género, evidenciando cómo la planificación y el diseño constituyen herramientas para reducir la percepción de inseguridad y favorecer la apropiación de la ciudad por parte de las mujeres.

Organizaciones de derechos humanos, tales como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, cuya tercera conferencia Hábitat se realizó en 2016, agencias como ONU Mujeres y mecanismos regionales, tales como las cumbres iberoamericanas de agendas locales de género (Mujer y ciudad), consideran que a consecuencia de la inequitativa distribución de poder social, económico y político entre mujeres y varones, la división sexual del trabajo y de roles sociales implica distintas formas de vivir y percibir la ciudad, la movilidad, el uso de los espacios y servicios, la seguridad, etc. A modo de ejemplo, debido a la poca o nula corresponsabilidad en el trabajo reproductivo y de cuidado, las mujeres permanecen más tiempo en el hogar y el barrio que los varones. Para sus desplazamientos, dependen casi exclusivamente del transporte público y la inseguridad limita su movilidad.

El Estado es un actor inevitable en la planificación, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. Los gobiernos nacionales y departamentales, por lo tanto, tienen incidencia para mejorar la igualdad entre varones y mujeres en el acceso a la vivienda, a equipamientos y al conjunto de infraestructura y servicios de la vida urbana. En el análisis de políticas públicas, y desde el punto de vista de las políticas habitacionales y urbanas, Falú y Marengo (2004) plantean el desafío de una planificación integral, que considere "las implicancias económicas, sociales, y físicoespaciales derivadas de la materialización de los conjuntos habitacionales en los bordes urbanos" (p. 32).

Incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas urbanas y de vivienda implica, siguiendo a Rainero (2005), vislumbrar la multiplicidad de aspectos que recubre el hábitat para las mujeres, desde la seguridad de su tenencia, particularmente en caso de violencia doméstica, el recurso que puede constituir en caso de trabajo remunerado a domicilio y su relación con la red de servicios, públicos y privados, y de relaciones de solidaridad. Por último, pero no menos importante, el hábitat es el espacio primordial de desarrollo del trabajo no remunerado de reproducción social y de cuidado realizado por las mujeres.

Varias autoras destacan la necesidad de incorporar a las mujeres en la planificación, de manera de contemplar sus intereses y necesidades, de tomar en cuenta sus posibilidades de acceso y control de la tierra, la vivienda y los servicios urbanos. (Beall, 1995; Hinchey, Loustau, Eguskiza, 2005).

Enet (2011), por su lado, analiza cómo el diseño arquitectónico y urbano en barrios precarios incide en las transformaciones de los asentamientos irregulares y en las relaciones de género. Plantea que el diseño arquitectónico formal y tradicional que responde a una lógica "positivista tecnocrática, cerrada, predeterminada, patriarcal y de clase" excluye e invisibiliza a las mujeres; en cambio, una lógica "horizontal, dialéctica, evolutiva, flexible y adaptativa" permite generar innovaciones en los espacios y en la forma de uso (pp. 325-326).

Los programas de mejoramiento de barrios son objeto de análisis en distintos países de América Latina. (Clichevsky, 2006; Romagnoli y Barreto, 2006; Marengo y Elorza, 2009; Saborido, 2009; Rodríguez y Segovia, 2009). Muchos destacan la necesidad de una intervención multisectorial, de incluir el tema de la seguridad en la ciudad, de fomentar la participación social de la población y particularmente de las mujeres. Para Saborido (2009), los programas de mejoramiento barrial constituyen una ventana de oportunidad para desarrollar un trabajo territorial de prevención de la violencia de género. Algunos trabajos destacan que, a pesar de que desde los organismos internacionales se enfatiza la necesidad de atender la cuestión de género, los documentos de formulación o reglamentos operativos aún no la han introducido con la debida fuerza. (Clichevsky, 2006; Lentini et al., 2007; Czytajlo, 2013).

Czytajlo (2013), con base en un análisis centrado en la implementación de programas de intervención barrial en el aglomerado de Tucumán (Argentina), constata que a pesar de que el género constituye un ítem inevitable en las agendas internacionales de desarrollo, la política habitacional provincial no ha incorporado el género como categoría conceptual, analítica y práctica. Propone, a su vez, un análisis que evidencia que "en sectores que viven niveles

críticos de exclusión urbana, las mujeres constituyen aún un grupo invisible para las políticas de planificación territorial" (2010, p. 176) y enfatiza que es fundamental el análisis desagregado por sexo de variables espaciales y territoriales en la observación y evaluación de programas y políticas habitacionales, planteando algunas pautas para ello. La autora constata además ciertas construcciones y enfoques de género, que "tienden a mantener estructuras de poder y dominación, reproduciendo jerarquías y desigualdades" (2013, p. 8). A partir de estas constataciones, la autora indaga sobre el papel que le cabe a las políticas como herramientas de cambio.

### 1.1.2 Ciudadanía, participación y derechos

Aunque la ciudadanía se origina en las ciudades, estas han degenerado en territorios triplemente segregados, por funciones, clase y género (Muxí, 2006). La noción moderna de ciudadanía ha sido desarrollada por T.H. Marshall, que señala la tensión existente entre ciudadanía y clase en el marco de la economía capitalista, fundada en la desigualdad (Rincón, 2006). A las tres dimensiones de la ciudadanía identificadas originalmente por Marshall —civil, política y social— Donzelot (2012) propone agregar la ciudadanía urbana, lo que implica un salto conceptual de la cuestión social, ya que coloca las condiciones de vida del conjunto de la sociedad como un problema público, de responsabilidad política a fines del siglo XIX y como parte de la cuestión urbana a fines del siglo XX.

Para Borja (2002), la ciudadanía es un concepto evolutivo y dialéctico entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. Supone un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos.

Varias autoras (Astelarra, 2002; Dietz, 2001; Bonder, 1999; Pateman, 2002; Philipps, 1996; etc.) han criticado la concepción androcéntrica de la ciudadanía y del Estado, evidenciando que una ciudadanía que ignora lo privado es restrictiva. Han demostrado cómo la división del trabajo y la distribución de recursos y poder también forman parte, de modo oculto, de la estructura de la ciudadanía (Astelarra, 2002).

Espacio público, ciudadanía y política pública, resultan intrincadamente relacionados.

Según Czytajlo, lograr un espacio urbano inclusivo requiere la construcción de espacios físicos concebidos desde la diferencia, entendida como valor y como proceso. Pensar el espacio de forma renovada y crítica, significa prestar atención entonces, no solo a los objetos, sino a los procesos, "poniendo atención en la realidad como un sistema de relaciones

más que de cosas, el espacio en términos de interrelaciones, lugares y regiones como puntos de encuentro de estas interrelaciones" (2013, p. 14).

En este sentido, el tema de la participación amerita una consideración particular, ya que, en el proceso de las políticas públicas, esta se convierte en una suerte de indicador de la calidad democrática (García Prince, 2010). La posibilidad de influir en la definición de normas y políticas públicas y de controlar el ejercicio de las funciones públicas son condiciones para que, junto con el derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, a elegir representantes políticas/os y a ser elegida/o y ejercer cargos de gobierno, se pueda hablar de democracia participativa. Y eso tanto a nivel nacional, como regional y local (Thompson, 2002).

Interesa aquí la participación que Alberich y Espadas (2014) califican como participación ciudadana, es decir, aquella que refiere a los problemas públicos que afectan a la comunidad o a la ciudad y en la que se debaten propuestas, iniciativas y alternativas y se ejerce en relación con la administración pública. Estos autores distinguen varias formas y niveles de participación:

- la información, como requisito imprescindible, que implica también a veces una labor previa de formación, ya que si no es entendida, la información no sirve;
- la consulta y el debate, es decir una fase de diálogo entre administración y ciudadanas/os.
- la gestión compartida, que implica la toma de decisión conjunta y la ejecución compartida por los miembros de la colectividad. Este nivel de participación tiende a la cogestión y la autogestión ciudadana.

Ziccardi (2001) alerta sobre el hecho de que crear vías institucionales para la participación no siempre garantiza que las/os ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de intentos de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno. En definitiva, por más que pueda gestionarse desde diferentes formas e intensidades, "la participación ciudadana como acceso real a la toma de decisiones en la elaboración, ejecución y evaluación de política es un proceso dinámico, lento, complejo y activo" (Pastor Seller 2004, p. 113).

El derecho a la ciudad es un concepto en construcción que refiere a un ideal de asentamientos humanos democráticos, seguros y sostenibles, justos, accesibles y asequibles, sin discriminación, saludables y resilientes, para las generaciones presentes y futuras (Falú, 2018). Se compone para Donzelot del "derecho a la vivienda más la vida social: el barrio y las

oportunidades que representa" (2012, 48). Para Borja (2012), es un derecho complejo, de cuarta generación[9], mucho más programático que real, que encierra derechos de naturaleza cultural, socioeconómicos y políticos, entre los cuales están los que el autor denomina los derechos urbanos. "El derecho a la ciudad incluye un conjunto de derechos que podríamos llamar específicamente *urbanos*, como vivienda, espacio público y equipamientos de igual calidad, centralidad, movilidad, visibilidad, integración en el tejido urbano, derecho a residir en el lugar que se ha elegido y a mantenerse en él, calidad ambiental, etc." (Borja, 2012, p. 430). Para el autor, el espacio público es una condición básica para la existencia de la ciudadanía, y la igualdad requiere una acción pública permanente.

Si bien no toda política pública es diseñada conforme a derechos, interesa que un problema público que se transforma en objeto de acción gubernamental sea atendido en función de las necesidades e intereses de las y los ciudadanos (Pautassi, 2008). Según la autora, los requisitos para que una política pública tenga un enfoque de derechos son:

- El reconocimiento de cada persona como titular de derechos, constituyéndose en el paso previo a procesos participativos.
- La posibilidad de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.
- El principio de igualdad (equivalencia humana, igualdad de derechos, no discriminación, admisión de la diversidad y autonomía).

En términos de la CEPAL (en Pautassi, 2008), el enfoque de derechos debería contemplar las siguientes tres dimensiones: ética, que se basa en los principios de derechos humanos; procesal que consiste en mecanismos que faciliten el diálogo entre actores sociales y políticos; y, finalmente, una dimensión de contenidos, relativos a la protección social.

Considerando la igualdad de género como un derecho humano, la perspectiva de género resulta una categoría analítica imprescindible a la hora de intervenir.

### 1.1.3 El género en las políticas públicas

#### *El concepto de género*

El concepto de género no es estático, sino que recubre acepciones diversas que han ido cambiando, enriqueciendo y complejizándose. Considerado en sus inicios como el sexo social, el término ha sido reconceptualizado como relación social y construcción simbólica

[9] La clasificación histórica de los derechos humanos reconoce derechos de primera generación, los derechos civiles y políticos, que defienden valores de libertad. Los derechos económicos, sociales y culturales, constituyen derechos de segunda generación que defienden valores de igualdad. Los derechos de tercera generación son derechos de paz, justicia y solidaridad, también conocidos como derechos de los pueblos.

(Moore, en Mc Dowell, 2000), ambas perspectivas inseparables (Mc Dowell, 2000), así como construcción sociocultural de la diferencia sexual. Además, "el género no sólo alude a diferencias sino fundamentalmente a desigualdades de muy diversa índole", cuyo origen es estructural (Asakura, 2004, p. 724). El carácter sistémico de las desigualdades de género posee dimensiones simbólica, normativa, subjetiva y relacional (Rigat-Pflaum, 2008).

El concepto de género pasó de definir un sistema binario y jerárquico, que asigna de manera asimétrica el acceso, uso y control de los recursos, bienes y servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad, a delimitar un campo de estudios, una categoría analítica, una especialidad de casi todas las disciplinas y hasta a constituirse en perspectiva política (Riquer, 2012). Esta autora teme que por los usos y abusos del término, la capacidad analítica del concepto esté cerca de un punto de saturación. Sin embargo, argumenta que su capacidad analítica "no está en la adopción de alguna definición del término, sino en nuestra capacidad de problematizar hechos, fenómenos, procesos" (2012, p. 15).

Del Moral Espín, citando a Harding, define el género como un lente teórico, metodológico y analítico a través del que "podemos examinar instituciones, sus culturas y sus prácticas […] y que proporciona un marco conceptual como la clase o la raza, a través del cual examinar fenómenos que generalmente no son analizados como 'de género'" (Harding, en Del Moral Espín, 2012, p. 62). Efectivamente, como también lo recuerda Asakura (2004), si el género es una forma primaria de diferencias y desigualdades sociales, no es la única. Existe un abanico de diferencias que crean desigualdades: la clase, la edad, el origen étnico, la presencia de discapacidad, etc., que establecen desigualdades entre los sexos y entre las personas del mismo sexo. El concepto de interseccionalidad, procedente de las críticas del feminismo negro, señala la articulación de distintas relaciones de dominación. Constituido en un nuevo campo de estudios teóricos, analiza la manera en que variables como la raza, la clase, la edad, la identidad de género y la orientación sexual, así como los territorios, se superponen en las relaciones sociales, dando cuenta de la manera en que se articulan y se coproducen. El enfoque interseccional considera que "los efectos producidos por las combinaciones de desigualdades son diferentes a los efectos de cada uno de ellos por separado" (Del Moral Espín, 2012, p. 67).

En paralelo al desarrollo de nuevas comprensiones del concepto de género, las políticas públicas han transcurrido varias fases que incluyeron distintas concepciones acerca del rol y los derechos de las mujeres frente a los de los varones, así como acerca de las obligaciones del Estado en relación con el logro de la igualdad entre ambos. Actualmente, se reconoce el papel clave del Estado en la construcción de condiciones de igualdad entre

mujeres y varones, ya que las intervenciones públicas distribuyen recursos materiales y oportunidades de reconocimiento simbólico. También se considera que las desigualdades de género y la institucionalidad del Estado están "inexorablemente imbricadas" ya que este tiene una lógica generizada masculina que construye, reproduce y perpetúa las desigualdades sociales existentes y que, por lo tanto, no puede haber equidad sin una transformación cultural del Estado (Rodríguez Gustá, 2008).

***Las políticas de género***

Existen varias categorizaciones de las políticas públicas. Una de ellas (García Prince, 2010; Aparicio, Leyra y Serrano, 2009) diferencia:

- Las políticas ciegas al género: son aquellas que no están sustentadas en las necesidades de las mujeres y/o no reconocen la desigualdad de género como problema público.
- Las políticas neutras al género: usan estrategias inclusivas de mujeres y varones, sin modificar las relaciones de género, por lo que, aunque se asumen neutras, perpetúan la desigualdad.
- Las políticas sensibles al género[10]: responden a necesidades e intereses diferenciados de mujeres y varones, pero sin proponerse transformarlas, lo que puede contribuir a reforzar roles tradicionales de género. Es el caso de las políticas para las mujeres, bajo cuyo enfoque la repartición de roles y responsabilidades en la reproducción y el bienestar familiar o social entre mujeres y varones son asuntos tomados como dados y no se cuestiona la desvinculación de los varones de la esfera doméstica (Rodríguez Gustá, 2008).
- Las políticas transformadoras (o transformativas o redistributivas): desafían las desigualdades de género y buscan una redistribución más equitativa de responsabilidades y recursos. Promocionan la participación, el empoderamiento y la equidad para ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, sus derechos y transformar relaciones jerárquicas de género (Rodríguez Gustá, 2008).

García Prince define las políticas de igualdad de género como "el conjunto de principios normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y

[10]A no confundir con los presupuestos sensibles al género que refieren a procesos y herramientas que evalúan los impactos de los presupuestos gubernamentales en términos de género y cuya meta es reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres mediante la asignación de recursos, promoviendo sociedades más justas y democráticas.

técnico-administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres" (2010, p. 62)[11].

Entre las políticas de igualdad de género, de las que forman parte las políticas sensibles al género y las políticas transformadoras de la clasificación anterior, otra categorización distingue:

- Las políticas de igualdad de trato, que persigue la igualdad legal y el reconocimiento de iguales derechos individuales para varones y mujeres (igualdad de acceso).
- Las políticas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas, destinadas a remediar desventajas y a rectificar efectos de discriminaciones pasadas (igualdad de resultados); las acciones afirmativas buscan garantizar la representación de grupos (mujeres, minorías étnico-raciales, grupos etarios, etc.) cuyos atributos adscriptos están socialmente desvalorizados (Rodríguez Gustá, 2008).
- El gendermainstreaming (traducido como transversalización o transversalidad del enfoque o de la perspectiva de género), que tiende a transformar las relaciones de género (Rigat-Pflaum, 2008).

Existe también una clasificación que, retomando la concepción de justicia de género de Fraser (1997), distingue políticas de igualdad de género de reconocimiento, aquellas que buscan corregir injusticias que se manifiestan en el dominio cultural, políticas de representación, que apuntan a una representación paritaria en lo político y políticas de carácter redistributivas, orientadas a enfrentar injusticias socioeconómicas, considerando que la justicia de género requiere abordar tanto las normas culturales que asignan a las mujeres un estatus inferior, como la dimensión económica (Benavente y Valdés, 2014).

***La transversalidad de género***

La transversalidad de la perspectiva de género se comenzó a aplicar luego de la *Conferencia de la Mujer de Beijing*, en 1995, a partir de la constatación de las múltiples subordinaciones que experimentan las mujeres, como las exclusiones y privaciones del ejercicio de sus derechos sociales, políticos, económicos y ciudadanos y del reconocimiento de la desigualdad como problema público. La estrategia de transversalidad de género pretende

[11] Si las primeras políticas de igualdad se volcaron a la eliminación de las discriminaciones legales y hacia el logro de la igualdad formal, luego se diversificaron en distintos tipos. Una comprensión actualizada del principio de igualdad incluye, según García Prince los sentidos de equivalencia humana, igual valor, igualdad de derechos, no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía personal, el principio de equidad, y la igualdad de derecho formal y sustantiva.

incluir el enfoque de género en todas las políticas públicas o, dicho de otra manera, "hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad con efecto efectivamente transformador en las relaciones de género" (García Prince, 2010, p. 60). Parte del supuesto de que cada actuación pública puede tener diferentes impactos en varones y mujeres y "apunta a obtener mayor impacto en el objetivo de superar las discriminaciones sociales de género y alcanzar mayores niveles de igualdad" (Rigat-Pflaum, 2008, p. 1). Se trata de un proceso político y técnico cuya estrategia tiene doble dimensión. La primera refiere a la integración de la igualdad de género en toda intervención (política, programa, procedimiento administrativo y financiero) y la segunda a su integración a la estructura, la organización o institución. La transversalización del género en una política pública implica que la perspectiva de igualdad sea incorporada en todos los niveles y etapas: la formulación, la ejecución y la evaluación (García Prince, 2010). Volviendo a Rigat-Pflaum se trata de "un enfoque transformador, dotado de un cuerpo teórico propio, que apunta a analizar los impactos diferenciados del sistema de género en varones y mujeres, que permite tener en cuenta las especificidades de las personas como seres integrales y que, al mismo tiempo, ayuda a implementar medidas para corregir las desigualdades" (2008, p. 2).

El concepto de género detrás de la transversalización es, según Rigat-Pflaum (2008), dinámico, producto de la interacción social y reconoce la heterogeneidad del sujeto colectivo mujer, introduciendo dimensiones de clase, etnia, raza y orientación sexual, que permiten conectar diferentes desigualdades y concebir el género en un contexto de diversidad. La transversalización se centra en las diferencias relacionales y en el funcionamiento del sistema de género, incluyendo las masculinidades dentro de los análisis de género, y requiere procesos y ámbitos democráticos inclusivos, buscando involucrar a especialistas y articular complementariamente la experticia y la democracia[12].

En síntesis, lo que cabe enfatizar es que la transversalización implica situar las desigualdades y las diferencias de género en el corazón de la teoría y la práctica social y política, y no como un tema aparte: abarca a todos los actores estatales y todos los campos de la política pública y se sitúa en el contexto de otras desigualdades diversas y cruzadas (Walby, 2004).

[12] Walby (2004) señala que dentro de la transversalidad, existen visiones diferentes sobre la igualdad y las rutas para llegar a ésta. La primera consiste en la integración de las mujeres en dominios masculinos, permaneciendo la norma masculina como estándar. Otra promueve un movimiento hacia la valoración igualitaria de las contribuciones diferentes que realizan mujeres y hombres en una sociedad segregada en cuanto al género. Finalmente, una tercera ruta consistiría en una transformación de las relaciones de género que implique un nuevo estándar. Estas visiones pueden ser complementarias.

***Enfoques del desarrollo***

Entre los enfoques teórico-metodológicos del desarrollo, Moser (en Faúndez Meléndez, 2007) distingue varias estrategias en relación con las mujeres. El enfoque *mujeres en el desarrollo* (MED) se centra en las mujeres aisladas, promoviendo medidas que les permitan integrarse mejor al proceso de desarrollo. Dentro de este enfoque, Moser identifica estrategias de bienestar, que consideran a las mujeres como "grupo vulnerable", destinando programas para mujeres en tanto madres y procurando el bienestar familiar; estrategias de equidad, cuya preocupación es la desigualdad entre mujeres y varones, tanto en el ámbito público, como privado; estrategias antipobreza, cuya propuesta consiste en aumentar las oportunidades de acceso de las mujeres a recursos; y las estrategias de eficiencia, cuyo argumento es que un aumento de la participación económica femenina dará lugar a un desarrollo simultáneamente eficiente y equitativo. La lógica subyacente de las estrategias de eficiencia es que el proceso de desarrollo avanzaría mejor si las mujeres estuvieran plenamente incorporadas a él (Moser, 1998). Según De la Cruz, (1999), el enfoque de eficiencia busca satisfacer necesidades prácticas de género dentro del deterioro de los servicios sociales, producto de la crisis económica, apoyándose en los tres roles de las mujeres (reproductivo, productivo y comunitario), y en la elasticidad de su tiempo.

El enfoque de *género en el desarrollo* (GED), en cambio, considera las relaciones de género como procesos históricos y dinámicos, asociados a normas y valores, premios y sanciones. Sostiene que se debe superar la ruptura entre el ámbito público y privado, ya que la eliminación de las relaciones de dominación / subordinación requiere de cambios simultáneos en los condicionantes económicos y políticos y de la transformación de los arreglos sociales privados (López Accotto, 1998). Considera que las mujeres enfrentan diferenciadamente la discriminación de acuerdo a su raza, su condición económica y su posición social. Las estrategias del enfoque GED apuntan a la generación de poder para las mujeres, desde una concepción colectiva, no sólo en cuanto a las posibilidades de cambio y equidad, sino también en cuanto al desarrollo de sus capacidades para aumentar su confianza y fortaleza colectiva. Promueve la participación de las mujeres en la identificación, el diseño y la ejecución de sus proyectos sociales (De la Cruz, 1999).

A los requisitos mencionados anteriormente para que una política pública tenga un enfoque de derechos, planteados por Pautassi (2008), se pueden, entonces, sumar los requisitos para que una política tenga enfoque de género planteados por García Prince (2010), a saber:

- la contemplación de derechos individuales y colectivos;
- el principio de equidad (o trato diferencial a favor de quienes estén en desventaja);
- la igualdad de hecho o de facto (dado que la igualdad de derecho o de jure no supone automáticamente su ejercicio) mediante vías jurídicas, políticas, administrativas de puesta en acción del principio superior de igualdad (formal y sustantiva);
- la igualdad de oportunidades, de resultados, de trato o transversalización de género.

En síntesis, el marco conceptual apunta, en consonancia con la agenda de diversas agencias de Naciones Unidas[13] y cumbres iberoamericanas de agendas locales de género como Mujer y ciudad, a incluir la perspectiva de derechos en las políticas públicas de ordenamiento urbano e incorporar la perspectiva de género, generación y etnia en planes, programas, proyectos e instrumentos. Según ONU Hábitat, las mujeres experimentan un conjunto similar de desafíos en relación a las desigualdades de género en las áreas formales e informales de las ciudades, pero la mayor concentración de pobreza en asentamientos informales se agrava con el hacinamiento, la inseguridad, la falta de acceso a la seguridad de la tenencia, al agua y saneamiento, así como la falta de acceso al transporte y a servicios de salud sexual y reproductiva, por lo cual las mujeres que viven en asentamientos informales requieren atención especial. Las recomendaciones emitidas por organismos internacionales para la incorporación de la perspectiva de género, pueden resumirse en los siguientes ejes (Innerarity Grau y Sancho Martínez, 2014).

1. Fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones.
2. Favorecer la heterogeneidad de los espacios, el uso mixto de los mismos estos y la proximidad de servicios mediante equipamientos y transporte públicos, que hagan más porosas las fronteras entre lo público y lo privado.
3. Garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda mediante algún tipo de medidas especiales.
4. Atender las condiciones de seguridad de las mujeres, recogiendo su punto de vista y percepciones.
5. Promover la visibilidad simbólica de las mujeres en la ciudad, su representación en el nomenclátor y evitar representación sexistas y estereotipadas (publicidad, etc.).

[13] En particular, la nueva agenda de desarrollo sostenible adoptada en septiembre 2015 y su objetivo 11 ciudades y comunidades sostenibles y la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones. Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito en octubre de 2016.

### 1.2. Marco metodológico

El análisis de una política pública es una tarea exigente a nivel conceptual, metodológico y técnico. El alcance de este trabajo se limita a estudiar la institucionalización de la perspectiva de género en un programa por parte de un subejecutor. Si bien resulta una tarea ya menos compleja no es, como señala Pautassi, "un análisis meramente técnico sino que […] involucra una discusión acerca de los valores y los principios inmanentes a los objetivos que se pretenden alcanzar y a los mecanismos diseñados para ello" (2008, p. 18).

#### 1.2.1 Metodología de la investigación

El método de investigación para el análisis del Programa de Mejoramiento de Barrios es fundamentalmente cualitativo, reservando la cuantificación para sintetizar algunos datos básicos del PMB o de la población destinataria. Se utiliza la triangulación metodológica combinando análisis documental, observación participante, entrevistas semiestructuradas a actores claves y entrevista colectiva a destinatarias del PMB.

El primer abordaje, de tipo descriptivo, consiste en enmarcar el Programa en el cruce de las políticas de vivienda y de género del país, y del departamento de Montevideo, y en delimitar el Programa como política pública sectorial y focalizada. Luego procede a una desconstrucción de los conceptos del Programa, que interroga la estructuración del problema de los asentamientos y su perspectiva de intervención, deslindando sus alcances y límites y examinando sus enfoques implícitos.

El segundo abordaje examina el Programa desde un análisis del discurso (Genestier, Ouardi, Rennes, 2007; Maingueneau, 2016), de la información y de la participación[14]. Los métodos utilizados para ello son la revisión documental, entrevistas a actoras de la gestión de programa y de la política departamental de género y la realización de una entrevista colectiva a mujeres residentes de un asentamiento, cuyo proceso de regularización concluyó recientemente.

- Análisis del discurso en base al estudio de documentos sucesivos del Programa. Se busca evidenciar la inclusión de la perspectiva de género e interpretar el enfoque (MED o GED) y las estrategias. En caso de establecer que se trata de una estrategia transversal, se busca evidenciar la presencia de acciones afirmativas o acciones

[14] El análisis del discurso designa varios métodos y puede acercarse tanto a su gramática como a sus condiciones de producción. Reúne varias disciplinas de las ciencias humanas y sociales.

específicas de género dirigidas a mujeres, mecanismos de igualación de oportunidades, etc.

Los métodos utilizados para este fin son el análisis de contenidos de los reglamentos operativos y guías de formulación de proyectos de los sucesivos préstamos[15].

- Análisis de la información. Se examina la información relevada por el Programa y su adecuación con el enfoque de género, tomando en cuenta los instrumentos y métodos preconizados en los documentos del programa y utilizados para la elaboración de los diagnósticos iniciales de proyectos de mejoramiento. Se analiza en particular los censos iniciales y otras herramientas, instrumentos y técnicas de participación. A sabiendas de que los documentos pueden dar cuenta solo parcialmente de la dinámica de la incorporación de la perspectiva de género, del compromiso de las y los actores institucionales con la temática y de los cambios en las prácticas. Se complementa el análisis documental con entrevistas a profesionales de la gestión del Programa y de la institucionalidad de género de la Intendencia. Estas entrevistas tienen el propósito de indagar acerca de la puesta en práctica de la perspectiva de género en el proceso administrativo institucional del Programa y las posibles acciones en el marco de este programa para el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Se realizaron tres entrevistas semiestructuradas, dos de ellas a actoras claves de la gestión del programa, la subgerente de la Unidad de coordinación del Programa de Mejoramiento de Barrios a nivel nacional, T.S. Carmen Albistur y la Directora del Departamento Desarrollo Urbano de la Intendencia de Montevideo, Arq. Silvana Pissano. Además de ser actualmente directora del Departamento encargado de la ejecución del PMB, Silvana Pissano fue asesora en género del Programa de Mejoramiento de Barrios nacional en el periodo pasado[16]. La tercera entrevista fue efectuada a la subdirectora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo, A.S. Solana Quesada. Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente desgrabadas en su totalidad para el análisis.
- Análisis de la participación. El análisis de la participación se implementó mediante el estudio de cuatro diagnósticos iniciales de proyectos de mejoramiento en proceso de

[15] En el análisis documental, se toma como indicadores de la incorporación del género, la utilización del lenguaje inclusivo, la presencia de términos tales como “género”, “derechos”, “igualdad”,” mujeres”, “participación”, “conciliación”, etc.

[16] El PMB nacional contó con asesoramiento técnico en género y en medio-ambiente durante un periodo, pero no en la actualidad.

ejecución. A saber, los barrios Cauceglia, El Tanque, Maihlos y La Paloma. Además de buscar datos desagregados por sexo en los diagnósticos, se indagó sobre los instrumentos y métodos implementados para la elaboración de los diagnósticos y los anteproyectos.

Considerando que la participación en la producción de conocimiento de las/os agentes implicados en la políticas no es solo una cuestión de legitimidad científica sino una condición para la democratización del conocimiento, se complementó la información documental y las entrevistas a actoras de la gestión de la política con la realización de un estudio de caso. Se trata de entrevistas a destinatarias del PMB, pobladoras de un barrio recientemente regularizado, Asociación Civil Esperanza (ACE)[17]. Dado que las relaciones de género suelen perjudicar a las mujeres en su acceso a derechos y recursos, la entrevista reúne exclusivamente a mujeres[18]. La invitación de las participantes fue dejada a criterio de la comisión vecinal, basada en las consignas de mismo género y diversidad de edades y ocupaciones. Participaron cuatro mujeres, de edades, ascendencia étnico-racial y ocupaciones diversas, una de las cuales concurrió acompañada de su hija de poco menos de dos años. La entrevista grupal se utilizó para recabar algunos elementos sobre las percepciones de las residentes acerca del Programa y de algunos impactos en la vida cotidiana de las mujeres que pudieran servir a la lectura del análisis del proceso del programa y las relaciones de género.

### 1.2.2 Subjetividad e implicación en la investigación

La pretensión de objetividad en las ciencias sociales es una ilusión. En efecto la investigación social y el uso de una metodología cualitativa, vuelven inevitable la presencia de la subjetividad en el campo de estudio (Del Moral Espín, 2012; Hammersley y Atkinson, 1994). De hecho, existe una "relación imbricada" entre todo sujeto y objeto de investigación (Manrique, Di Matteo, Sánchez Troussel, 2016, p. 987). Dado que el sujeto que crea conocimientos y discurso es relevante, resulta necesario visibilizar la posición de la investigadora en relación con el objeto de estudio de este trabajo. En este caso, se trata de una mujer cisgénero, blanca, europea, de clase media, universitaria, migrante, heterosexual y madre.

[17] Ver Anexo IV.

[18] Ello no implica dejar de considerar que existen otros grupos en desventaja por su orientación sexual, identidad o expresión de género, como la población lesbiana, gay, bisexual, transexual y transgénero, intersexual o queer (LGBTIQ), sin embargo, incluir a otros colectivos excede las posibilidades de este trabajo.

Diversas experiencias de discriminación y violencia de género llevaron a la autora a identificarse con el feminismo —es decir, a entender el género como resultado de la distribución desigual de poder y, por lo tanto, como una cuestión política— y, consecuentemente, a asumir el compromiso de denunciar las relaciones de poder basadas en género y derribar jerarquías construidas a base de la diferencia sexual. La elección de la carrera de trabajo social, que reivindica a los derechos humanos y la justicia social como principios fundamentales, aparte de brindar teorías y métodos de intervención, promovió en la autora una actitud crítica. En tanto disciplina ampliamente feminizada, también indujo al cuestionamiento de las divisiones de las disciplinas, de la neutralidad de la ciencia y las representaciones hegemónicas, llevándola a la convicción de que el género es una categoría relevante del sujeto y de las instituciones académicas y científicas.

Del feminismo (aunque no exclusivamente), este trabajo adopta el planteo según el cual la observación nunca es neutra y toda creación de conocimiento es un proceso social que no puede aislarse de las relaciones de poder, ni de los conflictos que se producen en el contexto donde se desarrolla. Asimismo, asume el compromiso político con el cambio social que procura una mayor igualdad de las mujeres en relación con los varones y entre ellas.

Ocupar un espacio implica una responsabilidad en la práctica. Ello es válido tanto para el espacio geográfico, siendo la migración una experiencia que requiere desaprender conocimientos y atajar tentaciones eurocentristas, como para el espacio epistémico, reconociendo “la parcialidad y contingencia de su punto de vista, de lo que ve; de cómo lo ve y cómo lo cuenta” (Del Moral Espín, 2012, p. 69). Este proyecto requiere, por lo tanto, una atención a la diferencia cultural, sabiendo que es relevante, pero que a su vez es solo una de las diferencias; a las relaciones de poder entre la investigadora y los sujetos investigados; y al interés y la motivación por una mayor justicia espacial de género.

Por último, pero no por ello menos importante, cabe señalar en relación con el programa objeto de estudio, que la autora se inserta en el PMB en calidad de técnica social, contratada desde el año 2016, trabajando en la Intendencia de Montevideo en su rol de subejecutora del Programa. Integra un equipo multidisciplinario que implementa un proyecto de regularización ejecutado en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios II (PMBII). La motivación por analizar desde una perspectiva de género un programa en el que está inserta, radica en la oportunidad que constituye para confrontar teorías e implementación de una política pública. Ofrece, a su vez, la ventaja de un acceso cómodo a la información y constituye una oportunidad de reflexión, de la que se espera una mejora de la práctica profesional.

Hecha la aclaración del lugar desde el cual se estudia el programa, se enumeran a continuación la hipótesis y los objetivos específicos del trabajo.

### 1.2.3 Hipótesis y objetivos específicos

Las hipótesis que orientan el presente trabajo pueden articularse de la siguiente manera.

Existe una creciente institucionalización de género, tanto a nivel de los organismos internacionales, como a nivel regional y nacional, que se plasma progresivamente en el PMB.

La Intendencia de Montevideo, que cuenta con un entramado institucional para transversalizar las políticas de género a nivel departamental y municipal, ofrece un escenario propicio para incorporar la perspectiva de género en el PMB implementado en el departamento.

Sin embargo, más allá de la incorporación de la perspectiva de género en el discurso, y específicamente en los documentos del Programa, tal como sucede en programas de mejoramiento barrial de otros países de la región, sus efectos en la práctica, materializada en objetivos, metodología de intervención e impactos, se ve restringida.

Los objetivos específicos, por lo tanto, pueden detallarse de la siguiente forma:

1. Analizar desde una perspectiva de género la información que el Programa recaba en el diagnóstico inicial, durante el proceso y acerca del impacto de sus acciones en las/os destinatarias/os.
2. Identificar objetivos de igualdad y/o medidas concretas de equidad en el PMB y su marco institucional de implementación desde una perspectiva de derechos.
3. Evaluar los mecanismos y canales del PMB para el abordaje de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres particularmente en el proceso de regularización.
4. Analizar las prestaciones de infraestructura, equipamiento y vivienda y su accesibilidad en condiciones de igualdad para mujeres y varones o bien las restricciones.
5. Destacar —en caso que existan—, o proponer —en caso de que sean inexistentes—, mecanismos que permitan al Programa reducir desigualdades de género y favorecer el ejercicio de derechos por parte de la población destinataria.

# Capítulo II

Más de dos décadas de Programas de Mejoramiento de Barrios en la región[19], dan cuenta de un consenso generalizado acerca de esta política, que amerita reflexionar sobre sus cometidos. Si bien existen variantes entre los programas llevados a cabo en los distintos países, sus acciones comunes apuntan a proveer infraestructura urbana, integrar a los asentamientos informales a la estructura legal de la ciudad, mitigar problemas ambientales y regularizar el acceso a la propiedad de la tierra (Lentini et al., 2007).

## 2.1 Presentación y contextualización del Programa

En este capítulo se presenta de manera sintética la situación de los asentamientos en Uruguay, así como el contexto institucional del Programa en relación a las políticas de vivienda y la trayectoria institucional de las políticas de género a nivel nacional y departamental.

En segundo término, se procede a caracterizar el PMB, considerándolo como una política pública socio urbano-habitacional, por tanto una política sectorial y focalizada, dado que sus intervenciones se acotan a determinados territorios[20].

En última instancia, se realiza una deconstrucción conceptual del Programa que busca evidenciar su fundamentación teórica y la definición del problema sobre el que, ya que se considera con Subirats (2001), que la capacidad de definir conceptual y cognitivamente el problema que desencadena una política es crucial. Según este autor, "lo que se acaba decidiendo no es más que la definición de problema que ha resultado triunfante en el debate público entre distintos actores" (Subirats, 2001, p.259).

[19] Existen programas de mejoramiento de barrios en Chile desde inicio de los años 80, en Brasil (el Programa Favela Bairro en Río de Janeiro) desde los 90 y en Argentina desde inicios del 2000 (Lentini et al., 2007). En Montevideo, el PMB intervino en 26 asentamientos que involucran a una población de más de 20.000 personas (Anexo I Tabla II).

[20] En Uruguay, para su acceso al PMB, los asentamientos deben cumplir con los siguientes requisitos: estar identificados y relevados en el censo del Instituto Nacional de Estadísticas, estar localizados en áreas urbanas con más de 7.000 habitantes, contar con al menos cuarenta lotes familiares de los cuales el 75% esté ocupado por viviendas, estar cercanos a servicios viales; poder ser regularizados a través de la transferencia de la propiedad a las/os residentes.

### 2.1.1 Situación de los asentamientos en Uruguay

Uruguay es un país altamente urbanizado, con el 96% de su población de 3.000.000 de habitantes viviendo en áreas urbanas y el 40% en la capital. A nivel nacional, 61,5% de los hogares son propietarios de la vivienda y del terreno en donde viven, lo que comparativamente con otros países latinoamericanos no es una proporción alta. La mayor frecuencia de propiedad, como de arrendamiento de vivienda se dan en los quintiles superiores de ingresos, cayendo la probabilidad de ser inquilino, cuanto más pobre es el hogar, no solamente por las limitaciones de ingresos sino también por la dificultad de acceso a garantías de alquiler. En el quintil más bajo de ingresos se encuentra la mayor proporción de ocupantes y cuándo los hogares son propietarios de su vivienda, la están pagando (Casacuberta, 2006). Desde hace más de 10 años, el parque habitacional crece a un ritmo por encima que lo hace el número de hogares, pero la construcción de viviendas está más relacionada con el rendimiento de activos financieros que con la demanda de soluciones habitacionales.

Según datos del último censo nacional de 2011, aproximadamente el 5% de la población del país vive en asentamientos irregulares[21]. El 80% de los asentamientos del país se encuentran en la zona metropolitana de Montevideo. La explosión de asentamientos irregulares ocurrió en Montevideo y en el resto de las ciudades del país más tarde que en las otras metrópolis latinoamericanas (Álvarez Rivadulla, 2014), a saber, al final de la década de los 80 y en la década del 90 y, contrariamente a lo que pasaba en la ciudades de la región, no se corresponde con un crecimiento poblacional de la ciudad.

Montevideo es una ciudad dispersa, en la que se constata una heterogeneidad social entre zonas de la ciudad y una homogeneidad al interior de estas en persistente aumento (Aguiar, 2011). En la capital existen 332 asentamientos, conformados por 31 921 hogares[22] en los que viven 112 101 personas.

Álvarez Rivadulla (2014) atribuye el pico de invasiones de tierras de la década de los 90 a dos condiciones políticas favorables, a saber, el aumento en la competencia electoral,

[21] En Uruguay, la definición de asentamiento irregular adoptada es la de un "agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicadas en terrenos públicos o privados, construidas 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" (PMB, 2012).

[22] Por hogar, se entiende un conjunto de personas que habitando una misma vivienda, dependen de un mismo fondo de alimentación.

principalmente por los votos populares, y la implementación de la descentralización. Para Amarante y Caffera (2003), la insuficiente oferta de tierras en condiciones formales para ser urbanizadas y la inadecuación de su tamaño, el funcionamiento del mercado de compra-venta y alquileres de viviendas, así como la falta de coordinación de políticas públicas gubernamentales y departamentales de acceso a vivienda, han sido los factores determinantes de la formación de los asentamientos irregulares. Para Quiroga, (2009), los asentamientos irregulares constituyen una estrategia de reproducción de la vida en un sistema capitalista cuyo fundamento es la desigualdad; son un resultado de la manera en que el modo de producción capitalista ha subordinado la vida humana a la acumulación, generando una crisis de reproducción, es decir, la exclusión de amplios sectores del acceso, por su propio trabajo, a condiciones materiales indispensables para la satisfacción de sus necesidades biológicas y sociales.

### 2.1.2 Contexto institucional del PMB

Antes de analizar los objetivos, instrumentos y actores del PMB, resulta útil conocer el contexto en el que se enmarca desde el punto de vista de las políticas públicas relacionadas con la vivienda y la ciudad, así como con las políticas de género.

#### *Las políticas de vivienda y urbanas*

El derecho a una vivienda adecuada se reconoció en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948. Para la Organización de las Naciones Unidas, una vivienda adecuada es aquella que cumple con los siguientes criterios: tenencia segura, disponibilidad de infraestructura y servicios, asequibilidad, habitabilidad que asegure la seguridad física, ubicación cercana a oportunidades de trabajo, de educación, de servicios de salud, etc.; es también aquella que respete la identidad cultural de la población moradora y que sea accesible a grupos desfavorecidos o marginalizados. Uruguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el 11 de julio de 1969 mediante la Ley 13751.

El derecho a la vivienda está reconocido en la Constitución de la República en su artículo 45 y por la Ley Nacional de Vivienda (13728, 1968). En el año 1995, se crea por resolución del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Comisión para la normalización de los asentamientos. Esta instituye una "nueva postura técnica y filosófica" que considera el fenómeno en su complejidad jurídica, urbanística, ambiental y social, promueve una acción coordinada del Estado y de los

diferentes niveles de gobierno y exhorta a la participación de los actores sociales (Uruguay, MVOTMA, 1997). Existe un Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente, una Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible reciente (Ley N.°18308, 2008), un Banco Hipotecario público y una Agencia Nacional de Viviendas. El Estado cuenta con un Plan Quinquenal de Vivienda vigente (2015-2019), en el que consta que

> […] la incidencia de la vivienda y el entorno habitacional con la construcción de una sociedad más integrada, es indiscutible. Una política habitacional debe habilitar y promover procesos de integración social, de seguridad, oportunidades educativas, laborales, culturales y de condiciones sanitarias adecuadas, pues ello redunda en mejores condiciones de vida para el conjunto de la población. (MVOTMA, 2015, p. 5)

En la actualidad, se está elaborando y poniendo a consulta pública una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

A nivel departamental, las normas de ordenamiento territorial, desarrollo sostenible y urbanización, contenidas en el Digesto Departamental, procuran dotar a los barrios de las condiciones físicas que mejoren la calidad de vida de la población. Estas establecen, entre otras disposiciones, usos del suelo y localización de actividades adaptadas a las peculiaridades de cada parte del territorio, teniendo en cuenta el impacto físico y el grado de compatibilidad de estas actividades con el uso residencial. En Montevideo, la política en materia de tierras y viviendas compete al Departamento de Desarrollo Urbano[23,] al que incumbe la administración del uso y goce de los espacios públicos y el ejercicio del contralor del uso del suelo, así como la planificación y ejecución de obras y servicios en el espacio público.

Pese a este profuso desarrollo normativo e institucional, la resolución de una vivienda adecuada es un problema para los sectores de menos ingresos de los tres millones y medio de habitantes de este país. Las intervenciones públicas, compuestas de programas de diferente naturaleza, son usualmente destinadas a subsanar fallas del mercado (Casacuberta, 2006). Hasta la más reciente ley de vivienda de interés social (Ley 18795, 2011) que promueve inversiones para la construcción viviendas de interés social está favoreciendo a sectores medios y medios altos, sin remediar el déficit habitacional para la población pobre.

***La trayectoria institucional de las políticas de género***

En lo que refiere a los compromisos de género asumidos a nivel internacional, Uruguay ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) en 1981. El hecho de que esta convención haya sido ratificada por un

[23] El Departamento cambió de nombre en 2017, llamándose anteriormente Acondicionamiento urbano.

gobierno cívico-militar de facto es emblemático de la distancia que puede existir entre el enunciado de un derecho y su posibilidad de exigibilidad. Ya en democracia, el país ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1985, la Convención de Belém do Pará en 1996 y en 2001, el protocolo facultativo de la CEDAW.

Estos instrumentos constituyen una referencia para la Intendencia de Montevideo, que ha sido pionera en políticas de igualdad de género a nivel del país[24]y adopta los enfoques de derechos humanos y los principios de igualdad de derechos, de oportunidades, de trato y de resultados (Rodríguez Gustá, 2017). El 3.er Plan de igualdad de género actualmente vigente (2014-2020) fue precedido de un primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y hombres (2002-2005), centrado en el empoderamiento de las mujeres y de un segundo Plan departamental (2007-2011), que avanzó en la transversalización de la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas de la Intendencia e instauró esta perspectiva en una amplia gama de temas, transformando la estructura organizacional, los procedimientos y los procesos (Rodríguez Gustá, 2012). Además de instituir una Comisión de Equidad de Género, integrada por funcionarias/os nombrados por la Intendenta, estableció mesas de trabajo con la sociedad civil. Asimismo, desarrolló objetivos, medidas y acciones para cada una de las líneas estratégicas del Ejecutivo para el quinquenio 2005-2010. Es así que, en la línea estratégica de desarrollo territorial, un objetivo consistió en favorecer la transversalización de la perspectiva de género en los programas y acciones vinculados a la vivienda. Una de las medidas relevantes fue la aplicación de la doble titularidad de la tenencia y/o usufructo de la tierra o vivienda en todos los programas que realicen traslados, realojos y/o adjudicaciones (Rodríguez Gustá, 2012). Se desarrollaron, asimismo, servicios jurídicos y psicosociales para la atención gratuita a mujeres en situación de violencia de género.

Paralelamente, a nivel nacional, en el año 2005, se crea un nuevo Ministerio de Desarrollo Social que incorpora al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, que desde su creación en 1987, hasta la fecha, dependía del Ministerio de Educación y Cultura. La promulgación de la Ley de igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres en la República (Ley N.o18104, 2007) otorga al Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) el cometido de diseñar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011.

El InMujeres es el organismo rector de las políticas de género del país. Firmó convenios de colaboración con todos los Ministerios, entre ellos el MVOTMA, para

[24] En 1990, al cambiar el color político del gobierno departamental se instala una nueva gestión que impulsa una estrategia de descentralización político-administrativa y la creación, en 1991, de una Comisión de la Mujer.

implementar políticas transversales hacia la equidad de género. El MVOTMA también participa en calidad de invitado en el Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Este Consejo elaboró la reciente Ley N.°19580, 2017 de violencia hacia las mujeres basada en género[25].

Volviendo a nivel departamental, el 3.er Plan de igualdad de género actualmente vigente reúne políticas de empoderamiento de las mujeres con políticas de transversalización de la igualdad de género. Para apuntalar la transversalización, la Comisión de equidad de género se reforzó con la creación de equipos de igualdad en cada repartición de la administración, así como en los Municipios, que constituyen el tercer nivel de gobierno. A su vez, en el año 2016, la hasta entonces Secretaría de la Mujer pasa a ser Asesoría para la Igualdad de Género y accede al rango de División[26].

Entre otros compromisos para el periodo 2016-2020, el Departamento de Desarrollo Urbano definió incorporar la perspectiva de género en programas de vivienda, garantizando la igualdad de las mujeres e integrar una perspectiva de igualdad de género en los proceso de planificación del territorio, de los espacios públicos y de la ciudad en su conjunto. También asignó un presupuesto específico para el cumplimiento de estos.

Esta breve contextualización del Programa de Mejoramiento de barrios y de las políticas de género permite entrever un conjunto de factores propicios a la implementación de la perspectiva de igualdad de género en este programa ejecutado por la Intendencia de Montevideo, tales como los compromisos internacionales asumidos por el país, los marcos legales nacionales, los mecanismos de género existentes tanto a nivel nacional como departamental, la presencia consolidada de las cuestiones de género en los niveles decisorios del gobierno departamental, los compromisos políticos y la asignación de recursos.

[25] El InMujeres también preside el Consejo nacional de género, ámbito interinstitucional integrado por representantes de todos los Ministerios, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de Intendentes, la Universidad de la República y de la sociedad civil. Este Consejo elaboró una Estrategia nacional para la igualdad de género hasta 2030.

[26] La salida del mecanismo para el adelanto de la mujer de la División Políticas sociales y su nueva dependencia directa de la Secretaría General expresa la voluntad de extender las políticas de género más allá de las políticas sociales y el compromiso con la igualdad de género en el más alto nivel político de la actual administración departamental.

### 2.2. El PMB como política pública sectorial focalizada

Toda política pública tiene como antecedente la percepción de un problema (Valle Rodríguez y Bueno Sánchez, 2006). En consonancia con Borja, quien sostiene que "el urbanismo es ante todo un dimensión de la política" y el proyecto de ciudad "una opción social, cultural, económica, ambiental, es decir política" (2012, p. 447), este trabajo concibe el Programa de Mejoramiento de Barrios como una política pública, es decir, como un instrumento de acción de los poderes públicos.

Existen variadas definiciones de la política pública; Mény y Thoenig la definen como "el producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (Mény y Thoenig en Surel, 2008, p. 41). Otros autores (Rabotnikof, 1993; Villarreal Cantú en García Prince, 2010) consideran que conviene entender por política pública las acciones destinadas a resolver un problema que se encuentra en uno de los tres planos a los que se asigna el sentido de público, a saber, aquello que es de interés o de utilidad común, que atañe al colectivo o es sujeto al escrutinio público y finalmente, lo que solo puede ser resuelto a través de una acción colectiva. García Prince recuerda que "la política pública puede significar acción o no acción deliberadas" (2010, p. 23) y la resume como un producto del Estado, expresado formalmente en instrumentos legales, administrativos y técnicos.

Alrededor de las políticas públicas, se constituye un sistema de actores políticos y económicos jerarquizado "en donde el gobierno tiene un papel estratégico, al poner en juego los recursos del Estado en los procesos de reproducción y/o recreación de las relaciones sociales y de poder" (Gil y De Anso Ramos, 2012, p. 37).

Una política requiere una definición operativa que "indique el camino a recorrer entre la situación de partida no deseada y una situación que sin ser la óptima (el no problema), sea claramente mejor que la originaria" (Subirats, 2001, p. 261). Valle Rodríguez y Bueno Sánchez refieren a que "la política se expresa en orientaciones, instrumentos, programas, normas institucionales, entrega de productos, servicios, etc." (2006, p. 2).

Más allá de los distintos matices teórico-conceptuales, este trabajo categoriza al PMB como una política social en el sentido que constituye una mediación en el conflicto capital-trabajo (Castel, 1997). Ziccardi señala que "nuestras ciudades han perdido parte de esa capacidad de asegurar por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo" (2001, p. 94). Observa que las políticas económicas, de las cuales las políticas de empleo son parte,

suelen ser de nivel nacional[27], lo que conlleva tensiones de difícil resolución para concebir la ciudad de manera integral e instrumentar políticas eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía. La autora señala la tendencia a sectorializar la cuestión social y las políticas que deben atenderla, remarcando que "cualquier política sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social gubernamental que enfrente no sólo la pobreza sino también la exclusión social" (2001, p. 99).

El PMB es una política sectorial focalizada en el sentido que se circunscribe a grupos específicos de destinatarias/os y a determinadas necesidades (García Prince, 2010). El objeto de intervención del PMB es el territorio y si bien la principal dimensión es físico-espacial con la dotación de infraestructura, redes de agua, electricidad, saneamiento, calles, alumbrado, espacios públicos y servicios[28], los dispositivos de intervención del PMB operan sobre distintas áreas: física, legal y social. Las desigualdades territoriales son, junto con la clase social, las desigualdades de género, étnico-raciales y etarias, "ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina" (CEPAL, 2016, 20). En la medida en que es en el territorio que "se cristalizan, conectan y entrecruzan las desigualdades sociales […] y donde ocurre la reproducción intergeneracional de la pobreza" (CEPAL, 2016, p. 63).

Autoras uruguayas (Baráibar, 2011, Rocco, 2011) analizan que junto con el deterioro de las protecciones sociales aseguradas mediante el acceso al trabajo formal, nos encontramos en procesos de desmaterialización de las políticas sociales y de reterritorialización de la protección social, acompañados de la creciente revalorización de la dimensión territorial. El problema siguiendo a Rocco, es que mediante la territorialización de las políticas sociales, "se estaría pidiendo respuestas a territorios y comunidades cada vez más empobrecidos y homogéneos [...]. El mismo modelo que empobrece y segrega a ciertas poblaciones a territorios periféricos, coloca sobre ambos la respuesta a las problemáticas que dicho sistema genera" (Rocco, 2011, p. 15).

Fernández Wagner (2006) considera que la actuación focalizada de los PMB puede incluso generar conflictos con el entorno por la arbitrariedad del recorte espacial. Para el autor, los PMB forman parte de la tercera generación de políticas habitacionales, que se caracterizan por la influencia del capital financiero global, la facilitación del funcionamiento del mercado habitacional y la focalización espacial. Mediante la recalificación social y espacial de los asentamientos y su saneamiento ambiental, se buscaría reducir el conflicto

[27] Se puede agregar además que están fuertemente condicionadas por el contexto regional y global.

[28] En Montevideo, las regularizaciones han incluido la creación de numerosos servicios y equipamientos, como se puede observar en el Anexo I Tabla III.

potencial o real que acarrea la pobreza urbana y la gobernabilidad urbana y mejorar la imagen de la ciudad para su competitividad a escala global.

Este trabajo considera que el PMB es más que una política habitacional. Ciertamente, tiene una estrecha vinculación con las condiciones de habitabilidad de las viviendas y, cada vez más, las obras incluyen la construcción de viviendas. Pero esta se limita al realojo de hogares exigido por la ejecución de las obras de regularización (apertura de calles, espacios públicos, instalación de redes de servicios públicos y/o fraccionamiento), y/o al realojo de hogares ubicados en lotes no aptos para el uso residencial (suelos inundables, contaminados, etc.) o de viviendas con alto grado de hacinamiento en el lote[29]. Por lo tanto se lo define como una política socio-urbano-habitacional.

En su inicio en Uruguay, a fines de los 90, hasta el año 2008, el programa se denominó *Programa de integración de asentamientos irregulares* (PIAI). El proceso de intervención se concebía mediante componentes materiales e inmateriales con la intención de integrar a la población pobre de la periferia a los recursos que ofrece el sistema urbano. Esta integración pretendía ser física (del asentamiento a la ciudad), social (de las/os habitantes del asentamiento entre sí y con el resto del barrio), y legal, con el objetivo de contrarrestar la fragmentación socio-urbana. El programa cambia su denominación por la de *mejoramiento de barrios* en el año 2008, en sintonía con la denominación en la región. Parece útil detenerse en el nombre del programa porque "los conceptos constituyen un punto de referencia en la práctica. La forma en que se define y mide un fenómeno es relevante, entre otros aspectos porque es de la manera en que este es conceptualizado, que dependen las acciones que se desarrollen para solucionarlo" (Baráibar, 2011, p. 40).

### 2.2.1 De la "integración de asentamientos irregulares" al "mejoramiento de barrios"

Las políticas públicas juegan un papel en la categorización cognitiva y la construcción social de la realidad, a la vez que tienen implicaciones simbólicas y semióticas (Surel, 2008).

El concepto de integración, desde su construcción Durckheimiana hasta la actualidad, ha evolucionado de manera que recubre una noción compleja y semánticamente recargada.

[29] En estos casos, la modalidad de provisión de solución habitacional predominante es la construcción de viviendas nuevas llave en mano en el barrio, buscando evitar disrupciones de las redes sociales y económicas de las familias. Esta modalidad está muy por encima de la compra de vivienda usada subsidiada, reservada para hogares que cumplen requisitos más exigentes en cuanto a nivel de ingreso y formalidad laboral o de la adjudicación de un lote con servicios con canasta de materiales para la autoconstrucción de una vivienda, modalidad reservada a situaciones excepcionales (hogares que no cumplen los requisitos para ser beneficiarios).

Para Schnapper (2007), su ambigüedad proviene de su doble alcance político y sociológico, que refiere tanto a la integración de los individuos a la sociedad como a la sociedad en su conjunto.

Borja alerta sobre lo equívoco de este y otros conceptos, como cohesión social y equidad, que "permiten obviar otros conceptos mucho más adecuados a las realidades sociales, con sus contradicciones y tensiones, sus avances y retrocesos. Con lo cual se pueden obviar las referencias a las clases sociales y sus conflictos y al binomio igualdad-desigualdad y la universalidad de los derechos iguales para todos" (2012, p. 434).

Para Donzelot, la desintegración del espacio urbano entre "sociedad incivil", por un lado, y la urbanización por afinidad de los barrios privados, del otro, es un fenómeno global que contiene un triple nivel: social, urbano y político, que obliga a repensar los términos del intercambio social (1999, p. 97). Rolnik (2002) observa que la población que vive en la porción ilegal, pobre y precaria de una ciudad dividida, acaba teniendo muy poco acceso a oportunidades de trabajo, cultura y ocio, porque la superposición de diversas dimensiones de la exclusión sobre aquella hace que la permeabilidad con la parte legal de la ciudad sea muy pequeña. A la vez que expresa la desigualdad social y de ingresos, la ciudad informal es el agente de reproducción de esta desigualdad. Ello también es válido en Montevideo, en donde la posición geográfica del lugar de residencia de las personas estructuran en gran medida su vida (Aguiar, 2011).

El PMB se vuelca a territorios acotados, de localización periférica, con condiciones dispares, ubicados en vacíos urbanos, entornos deprimidos o a metros de la ciudad formal y de barrios residenciales. Su situación en relación a estructuradores urbanos, distancia y conexión a centralidades urbanas son heterogéneas. La regularización de estos asentamientos, mediante la construcción de infraestructura vial, alumbrado, saneamiento y equipamientos no remedia la segregación socioresidencial existente. Según Rainero, "la *localización* constituye la variable fundamental de la que dependen las posibilidades y condiciones de la vida cotidiana de las personas. Esto remite a la relación vivienda/lugar de trabajo/distancias de los servicios y actividades urbanas y su impacto diferencial en la vida de hombres y mujeres, en el uso del tiempo en la compatibilización del mundo privado y público"[30] (2001, p. 3).

Por lo tanto, si bien el PMB colabora en reducir algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social mediante activos materiales, sociales,

[30] La cursiva es del original.

políticos, ambientales y de infraestructura, ello no alcanza para la integración[31] de los asentamientos y su población a la ciudad.

Como fue mencionado, el Programa cambia su denominación por la de *mejoramiento de barrios* en el año 2008. Más que la palabra *mejoramiento*, cuya abstracción difícilmente permite determinar la situación que se espera alcanzar y resulta aún más complejo de medir que la integración, la introducción de la concepción de barrio amerita alguna valoración.

El barrio es, para Henri Lefebvre, "una puerta de entrada y salida entre los espacios calificados y el espacio cuantificado" (citado en De Certeau, Giard y Mayol, 1999, p. 9). Según Mayol, "el barrio se inscribe en la historia del sujeto como la marca de una pertenencia indeleble en la medida en que es la configuración inicial, el arquetipo de todo proceso de apropiación del espacio como lugar de la vida cotidiana pública" (De Certeau, Giard y Mayol, 1999, p. 11).

Esta marca de pertenencia indeleble equivale en el caso de los asentamientos irregulares a carencias, aislamiento y estigmatización. Según Echevarría, "las condiciones del entorno urbano inmediato, lo barrial o territorial, tienen una fuerte incidencia en las familias que padecen pobreza persistente. La forma en que dicho contexto es vivido y significado por estas, condiciona [...] el despliegue de estrategias cotidianas de supervivencia" (2014, p. 169). A su vez, "cuando se realizan intervenciones sobre el espacio público, aunque sea con acciones menores, esto es visualizado y genera expectativas positivas. Desde las acciones cotidianas de mantenimiento de calles y plazas hasta la construcción y gestión de edificios públicos, reinstalan con fuerza la noción de ciudadanía como garantía del acceso a derechos" (Echevarría, 2014, p. 174).

Los objetivos del mejoramiento de barrio consistirían entonces en proveerlo de la cobertura de infraestructura urbana y de servicios, que reduzcan las carencias básicas y en desarrollar, potenciar o robustecer el barrio, este "ámbito reivindicativo, participativo y de cooperación social" al decir de Borja (2002, p. 8).

[31] Existen variados modelos analítico de la integración social, ésta en todo caso no puede circunscribirse a la formalización de los servicios urbanos y al pago de los servicios públicos o a los títulos de propiedad.

# Capítulo III

En este capítulo se analiza el Programa desde la perspectiva de género. Considerando que la acción pública asume tres dimensiones principales: diagnósticos y objetivos; instrumentos de intervención; y actores.

En el primer apartado, se procede al análisis del discurso del Programa a la luz de los reglamentos operativos de los sucesivos préstamos y documentos de formulación de proyectos, buscando analizar el enfoque de género y las estrategias promovidas.

En el segundo apartado, se circunscribe al Programa actualmente vigente, para examinar los instrumentos y herramientas de relevamiento de la información, preconizados en la intervención y su coherencia con el enfoque planteado en los documentos del préstamo.

En un tercer apartado, con base en algunas características de la población destinataria del programa, se indaga acerca de su participación en este, tomando en cuenta las relaciones de género.

La formulación de cualquier política implica la toma de decisiones acerca de la asignación de recursos para lograr su cometido. El PMB, como fue indicado anteriormente, se inicia en el año 1999 en Uruguay, primero en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y desde el año 2006 se ejecuta a nivel nacional por el Ministerio de Viviendas, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, encargando la subejecución del Programa en los asentamientos ubicados en tierras departamentales a las Intendencias[32]. En Montevideo, la Unidad Especial Ejecutora de Atención al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (UEEA-PIAI) fue creada por Resolución departamental en 2001[33]. Depende en línea directa de la dirección del Departamento de Desarrollo Urbano.

[32] En caso de sub-ejecución del Programa por las Intendencias Departamentales, estas "son responsables de los aspectos técnicos vinculados con la elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos y tienen responsabilidad operativa para: (i) la contratación de los Equipos Técnicos multidisciplinarios (ET) encargados de la formulación de los proyectos; (ii) la aprobación de los proyectos sometidos luego a la aprobación de la UCP y a la no objeción del BID; (iii) la contratación y seguimiento de las obras y otras actividades del proyecto; (iv) la aprobación de informes de avance y certificados de obra; (v) el procesamiento de las solicitudes de pago a consultores, proveedores y contratistas ante la UCP; y (vi) la administración y rendición de fondos transferidos por la UCP, de acuerdo a la normativa vigente. El seguimiento de los proyectos incluye las actividades de desarrollo comunitario, las obras de infraestructura, el trabajo de regularización de la propiedad, así como el mantenimiento de las obras, en el marco de sus competencias" Programa de Mejoramiento de Barrios II - PMB II 3097/OC-UR REGLAMENTO OPERATIVO.

[33] Resolución Nº 3750_01 del 3/10/2001.

El primer programa (PIAI) se concretó a través del contrato de préstamo 1186 OC-UR, firmado entre Uruguay y el BID y se ejecutó entre 1999 y 2008[34].

En 2008, Uruguay y el BID suscribieron un contrato de préstamo mediante una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP por su sigla en inglés) de US$ 300 millones (UR-X1003). Esta prevé la ejecución del crédito en tres préstamos: el primero (BID 2052/OC-UR) de US$ 100 millones constituyó el Primer Programa de Mejoramiento de Barrios ejecutado entre 2009 y 2014[35]. El segundo préstamo (3097/OC-UR), del mismo monto, fue firmado en febrero de 2014. El Programa de Mejoramiento de Barrios II, en vía de ejecución, terminará en el año 2019. El tercer préstamo se acordará al culminar este.

En el año 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó una política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo que prevé por una parte una línea de acción proactiva, que promueve la inversión directa en la igualdad de género y en el empoderamiento de la mujer, así como la integración transversal de la perspectiva de género en el diseño de los proyectos del banco y otra línea de acción preventiva que introduce salvaguardas de género a las salvaguardas ambientales y sociales para prevenir, evitar o mitigar posibles impactos adversos de las operaciones financiadas por el banco sobre hombres y mujeres (BID, 2010). En el año 2013, publica una "Nota técnica sectorial para la incorporación del enfoque de género" en los programas de mejoramiento de barrios.

### 3.1 Análisis del discurso

En la Guía de Formulación de Proyecto (GFP) del primer préstamo (1186/OC-UR)[36] del año 1999, no existe mención explícita al género. La guía exige recabar datos desagregados por sexo, información sobre la situación laboral y sobre la existencia de servicios de atención para mujeres, previendo su desventaja a nivel laboral y social. Más allá de que la proporción de hogares monoparentales con jefatura femenina, constituya un factor de priorización para la elegibilidad del asentamiento, por considerarlos un grupo particularmente vulnerable, el Programa no ahonda en las características de los hogares monoparentales con jefatura femenina, ni en el impacto de las obras para estos hogares, infiriendo que beneficiarán en la

[34] Su ejecución inicialmente prevista hasta 2005, se prorrogó hasta 2008 por distintos factores entre los cuales la crisis financiera de 2002 y el cambio de gobierno nacional en 2005.
[35] Este Programa tiene tres componentes, siendo el mejoramiento de barrios el primero. El segundo consiste en la prevención de asentamientos irregulares y un tercer componente en el fortalecimiento institucional de la Unidad de Coordinación del Programa (UCP). Este análisis se centra en el primer componente, el de mejoramiento de barrios.
[36] El detalle del análisis de contenidos de los documentos del programa se encuentra en el Anexo II.

misma medida y de la misma forma a toda "la población", "la comunidad", "los hogares", "el vecindario". No se considera a las mujeres como grupo objeto del Programa, bajo el supuesto que se beneficiarán de este, una vez que este llegue a los hogares.

Guzmán (2001) observa que, en la mayoría de los países de la región, la problemática de género se legitimó inicialmente al interior del discurso de la vulnerabilidad, tales como la atención a mujeres jefas de hogar de bajos recursos, siendo más difícil el diseño de políticas de redistribución de poder y oportunidades entre hombres y mujeres. Esta premisa se verifica en el caso de Programa de Mejoramiento de Barrios.

A partir del préstamo (2052/OC-UR) del año 2008, la GFP[37] ya no prevé que la tasa de hogares monoparentales con jefatura femenina constituya una variable de priorización en la elegibilidad de los asentamientos. La GFP recomienda la realización de un diagnóstico integral "elaborado de forma participativa" del área a intervenir y su entorno, así como su devolución a los/as vecinos/as y otros actores involucrados. El Programa asume una intención de integralidad del diagnóstico y de la intervención. El "inventario integral" sugerido por la GFP abarca el relevamiento de datos desagregados por sexo, edad y estado civil sobre una diversidad de aspectos (sociolaborales, culturales y sanitarios). En el componente trabajo, se busca registrar los oficios y ocupaciones según categorías de sexo y edad y dar cuenta del uso del tiempo libre según las mismas categorías. En el componente salud, además de indagar las "enfermedades más frecuentes en la población (por sexo y grupos etarios)", se pretende asimismo dar cuenta de los controles de salud, incluido controles ginecológicos y de embarazo, así como de los conocimientos, acceso y uso de métodos anticonceptivos en ambos sexos. En el componente referido a los grupos sociales, la guía recomienda aplicar un "enfoque de género que permita conocer las necesidades e intereses de las mujeres y la capacidad de acceso y control de recursos". Se trata de la única mención del concepto género.

Ziccardi (2001) resalta la complejidad que encierra cualquier política social que intente atacar la desigualad, destacando que si bien debe partir de principios de integralidad, estos requieren de una nueva e innovadora institucionalidad y de relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes. La incorporación de la problemática de la salud sexual y reproductiva, por ejemplo, implica una complejidad de componentes culturales, de socialización de género, de ejercicio de derechos sexuales, así como materiales, de acceso a la información y servicios que exceden totalmente los cometidos de una política sociourbana

[37] http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/guia_de_formulacion_de_proyectos_-_programa_mejoramiento_de_barrios_contrato_prestamo_no_2052oc-ur.pdf

habitacional. En cambio, llama la atención la ausencia de producción de información desagregada por sexo y tipología de hogares sobre la calidad constructiva de las viviendas, el acceso al agua, el tipo de evacuación de las aguas servidas, el hacinamiento en la vivienda o en el lote, la ocupación de suelos no idóneos y la exposición a riesgos de catástrofes (inundaciones, corrimientos de tierras), etc. Es decir, sobre los componentes mismos del Programa. Pese a que la determinación de las necesidades es un elemento central en la planificación de políticas públicas (Morey y Rainero, 1998), la guía no propone relevar necesidades e intereses de las mujeres en relación al barrio, las viviendas, las calles, los equipamientos y servicios, la movilidad, los espacios públicos, etc. Es decir el diagnóstico no registra en el relevamiento las necesidades de las mujeres en el ámbito de intervención del Programa.

En la GFP del año 2008, las mujeres son consideradas como sujetas de la intervención, recomendándose la aplicación del enfoque de género al relevamiento de "las demandas barriales" que permita conocer sus necesidades e intereses. El reconocimiento de la desigualdad de género en el acceso y control de recursos es indispensable para prever que los recursos provistos por el Programa sean accesibles en condiciones de igualdad. El hecho de que el proceso de implementación de los proyectos sea participativo constituye otro elemento a favor, siempre y cuando se facilite la participación de las mujeres, considerando los obstáculos que enfrentan, tales como las restricciones de tiempo y/o la falta de seguridad.

A partir del préstamo actualmente vigente (3097/OC-UR) del año 2014, el PMB incorpora la perspectiva de género y de derechos en la GFyEP[38]. Como para el préstamo anterior, el Reglamento operativo (RO) hace énfasis en la información, la comunicación social y la participación, vistos como derechos de las/os vecinos durante todo el proceso. Para la aprobación del anteproyecto, el RO prevé que la convocatoria se ejecute de manera inclusiva asegurando la igualdad de género en la participación (PMB, 2014).

La Guía de Formulación y Ejecución del Proyecto (GFyEP) estipula que "la dimensión ambiental y la perspectiva de género constituyen dos ejes transversales de trabajo" (MVOTMA, 2014, p. 4). El marco conceptual refiere al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco del sistema de Naciones Unidos y en particular al Programa de Hábitat, hace mención al derecho a la ciudad, entendido como "*espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes*, al que accedan todos

[38] Un mayor desarrollo del análisis de la Guía de formulación y ejecución de proyectos se encuentra en el Anexo II. La guía a su vez está disponible en http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/gfyep_diciembre_2014.pdf. En adelante la Guía

"sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural"[39] (MVOTMA, 2014, pp. 5-6).

Un capítulo específico de la Guía, establece que el objetivo de la incorporación de la perspectiva de género en los procesos socioterritoriales consiste en poner al descubierto las asimetrías de género en el uso, acceso, necesidades y posibilidades de participación en la ciudad, para contribuir a la reformulación de espacios equitativos y compartidos, en consideración de que la ciudad y los barrios "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" (MVOTMA, 2014, p. 9).

Para la construcción del diagnóstico integral la Guía recomienda realizar "un trabajo de re-elaboración de las demandas relevadas por sexo y edad", considerándose "imprescindible el uso […] de técnicas e instrumentos que garanticen la participación activa de la población en condiciones de equidad" (MVOTMA, 2014, p. 24). A modo de ejemplo se cita talleres de autodiagnóstico con distintos grupos: adultos, jóvenes, niños, tercera edad y mujeres o mapeos de las percepciones del barrio y su entorno según los distintos grupos de vecinas y vecinos, identificando zonas singulares, usos más frecuentes, etc. La GFyEP estipula que el PMB promueve "la participación de los vecinos y vecinas en condiciones de equidad en las redes territoriales." (MVOTMA, 2014, p. 31).

Como en el préstamo anterior, el Programa plantea un análisis y una intervención integrales, incluyendo la dimensión urbanoterritorial, el hábitat y vivienda, la salud, la económica-productiva-laboral, sociocultural y educativa. Respecto a la salud, la GFyEP recomienda identificar "en particular servicios de abordaje integral de las situaciones de adicción, de violencia de género y de las patologías de orden de la salud mental. En la dimensión económica-productiva-laboral, el sistema de cuidados desplegado por las mujeres. Así como el análisis y propuestas sobre el trabajo infantil y la explotación sexual adolescente" (MVOTMA, 2014, p. 11).

La Guía establece que, en caso de realizarse realojos, el proyecto contemple las necesidades familiares y "las redes cotidianas de soporte que construyen específicamente las mujeres como responsables del sistema de cuidados de las familias" (MVOTMA, 2014, p. 26). En cuanto a la mejora de servicios higiénicos y conexiones internas a los lotes para el saneamiento, la Guía propone tener "especial cuidado en no recargar el trabajo de las mujeres

[39] Las comillas y las cursivas son del original. Las citas corresponden a la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas, Quito, Julio 2004.Foro Mundial Urbano-Barcelona-Quito- Octubre 2004.

duplicando su jornada laboral, de modo de preservar a quienes además posean un trabajo remunerado" (MVOTMA, 2014, p. 29).

La GFyEP prevé que a nivel familiar, el equipo técnico asista, acompañe y derive, cuando corresponda, demandas que reciba o detecte en su trabajo cotidiano, mencionándose expresamente las situaciones de violencia doméstica.

Para el Programa, el instrumento que garantiza los derechos a la tierra ocupada es el título de propiedad. La GFyEP prevé "transferir la propiedad desde un enfoque de género" y en casos de violencia doméstica, "preservar los derechos de las mujeres y sus hijos/as cuando por este motivo hayan debido abandonar transitoriamente el barrio" (MVOTMA, 2014, p. 33).

Es decir que el presente préstamo introduce la perspectiva de derechos y de género, apuntando a un cambio de paradigma del Programa, para subvertir la desigualdad de género. Los documentos recogen recomendaciones de la política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo del BID, aunque no así de su "Nota técnica sectorial para la incorporación del enfoque de género en los programas de mejoramiento de barrios", elaborada en 2013. La Guía hace énfasis en la información, la comunicación social y la participación en tanto derechos y el Programa exige la conformación de ámbitos de trabajo colectivo y la participación de los vecinos y vecinas en condiciones de equidad. Ello parece fundamental no solamente porque la participación constituye la dimensión procesal del enfoque de derechos, sino porque como resalta Fraser existen "impedimentos informales a la paridad participatoria que pueden persistir aún después de que todo el mundo haya recibido formal y legalmente el derecho de participación" (1999, p. 6).

Cabe destacar, en los documentos del último préstamo, la aparición de consideraciones hacia el sistema de cuidados familiares, la existencia de situaciones de violencia doméstica y la doble jornada de las mujeres así como su posible recarga por trabajos que exige el Programa, tal como la conexión al saneamiento.

A nivel declarativo, parecen dadas las condiciones para la transversalización de la perspectiva de género en el Programa. El proceso de transversalidad supone la incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles y todas las etapas y abarca la estructura, los procesos y la cultura del Programa. Si como sostiene la Guía del actual préstamo, cada instrumento propuesto la identifica y "permite una permanente verificación de su consideración en cada una de las acciones" (MVOTMA, 2014, p. 4) el Programa se constituirá en una política equitativa y sustentable.

### 3.2 Análisis de la información, métodos e instrumentos

En este apartado se examinan algunos métodos e instrumentos propuestos en la GFyEP[40] del préstamo vigente, mediante lo cual se busca visualizar cómo se operacionaliza el enfoque de género del PMB (Anexo III). El censo inicial constituye un hito en todos los proyectos, en tanto las personas pasan a constituirse como beneficiarias del Programa. Consiste en un formulario de encuesta que recoge información acerca de la vivienda, del hogar y de las personas que lo conforman[41].

Un primer problema es que el censo no identifica a la persona que contesta las preguntas. El censo pide opiniones de una persona del hogar acerca de las necesidades, las cosas que deben mejorarse en el asentamiento, la infraestructura y los servicios más importantes que se necesitan, la apreciación de la participación como herramienta de cambio, la calidad de la relación con el vecindario, la percepción de inseguridad o la gravedad de algunos problemas ambientales del barrio. Incluye una pregunta acerca del conocimiento de la existencia de organizaciones, comisiones, incluyendo grupos de mujeres. Para Chant, "el hogar" representa un conjunto problemático. No solo "'el hogar' significa cosas diferentes para diversas personas en distintos lugares" (1997, p. 262), sino que el concepto deja totalmente ocultas las relaciones de poder y la negociación del acceso a los recursos según género dentro de las unidades domésticas. De hecho, el censo no solamente es ciego a las relaciones de género, sino también a las relaciones generacionales y étnico-raciales, estás últimas históricamente ignoradas en Uruguay. Ello inhabilita un análisis de las respuestas en función de estas variables.

El censo asume que todo hogar tiene un jefe o una jefa, que es la persona que se reconoce como tal o es reconocida como tal por los demás miembros del hogar. Si bien esta estructuración presenta la ventaja de permitir establecer las relaciones o el parentesco de cada persona con respecto al jefe o jefa del hogar, asumir que existe una persona dentro de la unidad residencial responsable de los demás resulta extremadamente problemático. Como lo indica Chant, cuando el hogar incluye hombres adultos casi siempre se designa como jefe a una persona de género masculino. Según esta autora, la referencia a un solo jefe de familia "no solo es señal de la complejidad de los sistemas de asignación que rigen en los hogares, sino que refuerza el poder del varón dentro de la sociedad en su conjunto" (1997, p. 265).

[40] En adelante la Guía. Un mayor desarrollo se encuentra en el Anexo III. Para su versión integral ver Fuente Página Oficial del Programa: http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/gfyep_diciembre_2014.pdf

[41] El formulario censal inicial y un mayor desarrollo analítico del mismo se encuentra en el Anexo III.

El censo no considera como trabajo los cuidados del hogar efectuados por sus integrantes, ni la cantidad de horas dedicadas a estas tareas. Es el caso tanto para las/los menores de edad como para las personas adultas[42]. Esta omisión impide evaluar si la construcción de centros de atención a la infancia contribuirá a desfamiliarizar este trabajo y colabora con la conciliación del trabajo reproductivo con el productivo, asunto que además de ser de relevancia en la agenda política actual con la implementación del Sistema de Cuidados, está directamente relacionado con el bienestar y las oportunidades de las mujeres, históricamente encargadas del trabajo de cuidado.

Para Quiroga (2009), al ignorar la reproducción de la población trabajadora como un resultado indispensable de una economía sostenible, el cubrimiento de la brecha de reproducción del sistema ha quedado en manos de las unidades domésticas y particularmente de las mujeres. Por lo tanto, no les queda otra que depender económicamente de un trabajador o calificar para un programa asistencial (Pautassi, 2002). La omisión del trabajo doméstico y del cuidado de personas dependientes de la casa (niñas y niños, personas enfermas y en situación de discapacidad) en el censo contribuye a ocultar las asimetrías de poder en las tareas no remuneradas y a considerar al hogar como espacio doméstico, apolítico, seguro y acogedor, sin problematizar las relaciones que se dan entre sus miembros ni la división entre esfera pública y privada. Sen (2000) desde su concepto de conflictos cooperativos y otras autoras (Benería, 2008; Espino, 2012), destacaron la centralidad del análisis de la unidad doméstica para entender la naturaleza del trabajo de las mujeres y las desigualdades de género y pusieron de relieve cómo la claridad para distinguir entre la identidad propia y la familiar y entre el bienestar propio y el de los demás inciden en el poder asimétrico entre los géneros, en la negociación y en la reproducción de las desigualdades. Volviendo a Chant, esta autora advierte que "desde el punto de vista de la práctica del desarrollo, pensar que los hogares son entidades monolíticas, fijas e 'inviolables', puede convertirse en un obstáculo para las intervenciones en materia de alivio de la pobreza urbana y la desigualdad entre géneros"[43] (Chant, 1997, p. 259).

Economistas feministas (Benería, 1981; Robinson 2005; y otros) han denunciado el sesgo androcéntrico que consiste en reducir el análisis del trabajo humano al trabajo remunerado, como si fuese una mercancía, desatendiendo el trabajo para la reproducción de la vida humana. La invisibilidad de la parte inmersa del iceberg que representa el trabajo

[42] El único trabajo no remunerado que contempla el censo, es cuando se "hizo algo en la casa para afuera o [se] ayudó a alguien en un negocio o trabajo aunque no recibiera un pago".
[43] Las comillas son del original.

doméstico y de cuidado es un requisito para que se mantenga a flote la economía mercantil, parte privilegiada de la economía (Pérez Orozco, 2005). Resulta imperioso tomar en cuenta el trabajo sin ingreso de producción para el autoconsumo y de cuidado que resuelve una parte importante de las necesidades de los hogares.

Finalmente, el censo prevé un par de preguntas exclusivas a mujeres. Se pregunta a mujeres mayores de 12 años por la cantidad de hijos (nacidos vivos) y la edad al nacimiento del primer hijo. Entre 10 y 50 años, se pregunta si la mujer está embarazada en la actualidad.

Amerita interrogar el propósito de estas preguntas en un censo inicial de un proyecto de mejoramiento de barrio desde una dimensión política y ética. En primer lugar, cabe contextualizar que en Uruguay la edad promedia de iniciación sexual es de 17 años para las mujeres y 15 para los varones y menos del 5% de las adolescentes entre 15 y 19 años ha tenido hijos (INJU, 2015). Ciertamente las desigualdades sociales y culturales están fuertemente correlacionadas con las trayectorias sexuales y reproductivas y con las posibilidades de protección de las mujeres en el ejercicio de su vida sexual y su autonomía de decisión frente a embarazos. Cabe destacar que Uruguay cuenta con una ley que promueve la erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial de niñas, niños adolescentes e incapaces y que la edad de consentimiento sexual prevista por la Ley de violencia hacia las mujeres basada en género (Ley N.°19580, 2017) es de 15 años. Si lo que se busca es indagar acerca de abusos sexuales infantiles no hay justificación para que estas preguntas estén reservadas a mujeres. Maffía (2010) plantea que el androcentrismo impone una visión del mundo no solamente sexista sino también clasista, racista, heterosexista y adultocéntrica y discute la apropiación social de los saberes según el género pero también la clase y la etnia.

Si bien es necesario conocer las características y brechas propias de cada territorio y las maneras en la que las desigualdades de su población intersectan, introduciendo otras nuevas formas de rezago, discriminación y exclusión, parte de la información relevada por el censo está fuera del ámbito de influencia del programa y no es pertinente para la intervención. Tanto es así que no se vuelve a indagar al aplicarse el censo final, cuando culmina la intervención. En cambio, existe información de primera importancia para el Programa que no se releva. Lo que no se mide no existe; la invisibilidad estadística no solo limita el análisis de la realidad y el conocimiento disponible sobre las relaciones socioeconómicas y culturales y los patrones de desigualdad y discriminación, sino que incide en la calidad del diseño y la implementación de la política (CEPAL, 2016).

Ciertamente, los censos no son la única herramienta de análisis y diagnóstico, ya que la GFyEP recomienda la realización de un diagnóstico integral con técnicas participativas,

constituyen sin embargo la base de información más exhaustiva del Programa. Para que sea una herramienta útil para relevar asimetrías de género y desarrollar políticas de igualdad, es imprescindible adoptar un criterio único para el registro del jefe o jefa de hogar e identificar el sexo de la persona que responde las preguntas. Asimismo, es necesario dar cuenta de la diversidad de composición de las unidades domésticas, como de su flexibilidad y movilidad. Es necesario asimismo relevar la titularidad de la tenencia de la vivienda, y de otros activos (vehículos, emprendimiento productivo, etc.), así como cruzar los datos por sexo y tipología de hogares en relación con el tamaño del lote por persona; con la cantidad de viviendas en un mismo lote; con el número de hogares que comparten una misma vivienda; con el estado de conservación y los materiales de construcción de la vivienda; el tipo de saneamiento; los metros cuadrados construidos; el número de personas por dormitorios; la situación de formalización y al pago de los servicios.

En un capítulo dedicado a las herramientas e instrumentos y la metodología, la GFyEP prevé la generación de espacios para tratar diferentes temas de interés de la comunidad, así como la implementación de técnicas que privilegien la vivencia y experiencia por grupos específicos[44]. El diseño de estrategias de participación alternativas a las tradicionales y el empleo de técnicas creativas para fomentar la participación de las mujeres resultan notables, bajo algunas premisas. Las técnicas se enmarcan siempre dentro de un método. La transversalidad del enfoque de género y la promoción de los derechos urbanohabitacionales específicos de las mujeres requieren de una metodología explícita que considere las posiciones de mujeres y varones a la hora de establecer estrategias de promoción y participación y de organizar espacios de reflexión y elaboración de las necesidades de las mujeres. Según Fraser (1999), cuando hay una sola esfera pública comprensiva y los miembros de los grupos subordinados no tienen escenarios para deliberar entre ellos con respecto a sus necesidades, sus objetivos y sus estrategias, se corre el riesgo de que sus necesidades se mantengan inarticuladas. La autora considera necesario crear sitios de encuentro para emprender procesos comunicativos fuera de la supervisión de los grupos dominantes, encontrar la voz correcta o las palabras para que puedan expresar sus pensamientos y articular necesidades.

[44] La GFyEP prevé, entre otras técnicas, marchas exploratorias. Creadas por el movimiento de mujeres en los 80, éstas se realizan en distintos países. Nuclean a participantes de diversas edad, ocupación, estado civil, ascendencia étnico-racial, situación de migración, etc. que conocen el barrio por vivir, trabajar, visitarlo, etc. El grupo no mixto, permite reapropiarse conjuntamente de espacios públicos u horarios en los que no salen (o solo acompañadas por un varón) y ofrece libertad para hablar de los miedos. Las experiencias de la marcha son analizadas y reelaboradas en recomendaciones hacia las autoridades competentes (Garance, 2017).

Salvo tres excepciones, el Reglamento Operativo del Programa no prevé indicadores de seguimiento y evaluación de género. Dos de los indicadores que incluyen la perspectiva de género se encuentran en el subcomponente desarrollo comunitario. El primero refiere al número de "Comisiones de seguimiento de obras con al menos una representante mujer". Vale recordar al respecto que la Plataforma de Acción de Beijing adoptada en la *IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la mujer*, celebrada en 1995 en Pekín, indica que una participación equilibrada de género requiere una "masa crítica" mínima de 30% de mujeres en todos los ámbitos de participación y toma de decisiones. Es evidente que la presencia de una mujer resulta absolutamente insuficiente para transversalizar el enfoque de género.

El segundo indicador refiere a la realización de "campañas de información y difusión sobre servicios de atención a las mujeres (salud, violencia doméstica, capacitación, empleo, etc.)", actividades colindantes con los objetivos del Programa. El cumplimiento de este indicador no depende solamente de las coordinaciones del equipo técnico del proyecto, sino también de la disponibilidad y los recursos de las organizaciones e instituciones dedicadas a estos temas.

El último indicador con enfoque de género refiere al subcomponente de legalización de la propiedad y la seguridad de la tenencia y refiere al "número de lotes escriturados o con posesión legal a nombre de mujeres o compartidos" (PMB, 2014).

La transferencia de la propiedad es un tema complejo que no puede ser profundizado en el marco de este trabajo. Está condicionada por varios factores, tales como la existencia de deudas pasibles de un embargue judicial. Solo puede mencionarse que, en caso de parejas, suelen titular ambos/as integrantes y pueden ser incluidas/os hijas/os mayores de edad. La disolución de unidades de convivencia durante los procesos de mejoramiento es frecuente y, salvo que existan medidas cautelares dispuestas por la justicia, la tenencia de la vivienda a favor de las mujeres resulta incierta y de compleja resolución.

El precio de venta de los lotes toma en cuenta el valor del terreno sin las mejoras[45] y es independiente del monto de ingresos de las unidades domésticas o de la cantidad de personas dependientes. La capacidad económica de las unidades domésticas se contempla con el monto y la cantidad de cuotas para financiar el lote[46].

[45] Decreto 32.294/2007 Junta Departamental de Montevideo. Por un mayor desarrollo ver Anexo III

[46] La Intendencia de Montevideo está implementando un piloto con subsidios diferenciales para aquellos hogares que no están en condiciones de pagar el precio de venta.

Las guías diseñan la intención de la política e indican herramientas. La realidad, en tanto sistema integrado por múltiples actores (políticos, técnicos, empresariales), en espacios institucionales, sociales y territoriales con sus especificidades y la sincronización de tiempos, plazos y condiciones, es siempre más compleja y rica. El apartado siguiente intenta una aproximación a esta realidad.

### 3.3 Análisis de la participación

En este apartado en primer lugar se presenta algunas características sociodemográficas de la población residente en asentamientos. Los roles de género tienen particularidades temporales y espaciales, como señala Del Moral Espín "puesto que las relaciones de género son plenamente relaciones sociales, no pueden ser históricamente estáticas, cambian de una sociedad a otra. Es más, constantemente dan forma y son determinadas por otro tipo de relaciones […] y de procesos sociales" (2012, p. 66). Por lo tanto, siguiendo a Mc Dowell "es imprescindible conocer el entramado de relaciones que se produce entre todos los ejes del poder y la opresión social, así como las formas de constitución de las diferencias sexuales y las relaciones de género en el espacio y en el tiempo" (2000, p. 24).

En segundo lugar, se examina, a base de documentos de diagnósticos de proyectos en curso[47], la participación de la población y la consideración de las relaciones de género. Se indaga en particular cómo las diferencias entre mujeres y varones podrían ser afectadas por el PMB en cuanto a los derechos, recursos, la participación, etc.; y acerca de las percepciones sobre el impacto del Programa en las y los destinatarios de este y en las relaciones de género[48].

La ausencia de objetivos e indicadores de igualdad no implica no poder considerar algunos elementos que surgen del proceso de implementación. Se recoge la experiencia de habitantes de un barrio recientemente regularizado, Asociación Civil Esperanza (ACE)[49]. Las opiniones de las entrevistadas se sustentan en el conocimiento del barrio, su experiencia del proceso y de la vida antes y después de la regularización.

[47] Del total de 26 asentamientos regularizados o en curso, los proyectos de regularización en curso de ejecución con el préstamos vigente son cuatro: los barrios Cauceglia, El Tanque, Maihlos y La Paloma, los cuatro presentan características muy distintas tanto por su ubicación y su tamaño. Suman una población total de cerca de 3500 personas.
[48] Los diagnósticos y anteproyectos de los cuatro barrios fueron elaborados por institutos de asistencia técnica contratados.
[49] Ver Anexo IV

### 3.3.1 La población destinataria del Programa y relaciones de género

En Uruguay, como en el resto de América Latina, las familias nucleares tradicionales son solamente un modelo de convivencia minoritario; en los sectores más pobres, las uniones suelen ser de hecho, sin casamiento y temporales (Menéndez, 2008) y la unidad doméstica puede no coincidir con la unidad de parentesco. Por otra parte, las unidades domésticas están insertas en redes de parentesco que funcionan como ayuda mutua o sistema de seguridad social informal (Jelin, 1994).

En Uruguay, aunque la pobreza del tejido formal triplica, en número, a la de los asentamientos (Menéndez, 2014), los asentamientos son el lugar donde la pobreza está más concentrada. Las peores situaciones en cuanto a hacinamiento, mantenimiento de las viviendas y acceso a la eliminación de excretas se dan en los asentamientos. Los hogares pobres de los asentamientos son más numerosos: el número promedio de integrantes de los hogares de asentamientos es de 4 integrantes contra 3 para el promedio nacional (Menéndez, 2014). En los hogares del tejido formal, un 2,5% de los hogares son monoparentales de jefatura femenina y con 3 o más menores a cargo. Esta cifra se eleva al 16,4 % en los hogares de los asentamientos (Menéndez, 2008).

Los asentamientos tienen una pirámide de edad diferente a la del promedio uruguayo, con mayor proporción de jóvenes y menor proporción de personas de la tercera edad. La edad media de la población asentada irregularmente es de 26 años, contra 39 de los habitantes del tejido formal (Menéndez, 2008). El número de menores de 14 años es, en promedio, más del doble del que se observa en los hogares no ubicados en asentamientos. Los hogares con jefe/a joven (menor de 30 años de edad) aparecen con una frecuencia de 9,5% en asentamientos, contra 4,7% en el conjunto de los hogares (Menéndez, 2014).

Las altas tasas de natalidad y la maternidad temprana también difieren del promedio nacional. En este sentido, las adolescentes residentes en asentamientos están sujetas a una triple desigualdad, de género, clase y etaria, por ser mujeres, jóvenes y pobres (García Hernández, 1999, citado en López y Varela, 2016).

El porcentaje de varones en los asentamientos es un poco mayor que en el tejido formal (48,8% contra 48,7%). En cambio, la población afrodescendiente en los asentamientos casi triplica a su contraparte en el tejido formal, 10,2% contra 3,6% (Menéndez, 2008).

Cómo se mencionara al inicio de este trabajo, el nivel de ingresos se encuentra correlacionado con la calidad de la vivienda, no solamente en relación a su acceso y forma de tenencia, sino también en su dimensión estructural y coyuntural.

Según Enet (2011), la lógica que rige la ocupación de espacios informales de habitación es la ley del más fuerte, ocurriendo luchas y mercado informal de compra-venta de los terrenos tomados. La tasa de actividad de las/os jefes de hogares que habitan en asentamientos es más alta que la del conjunto de jefas/es del país, pero su tasa de desempleo también (Casacuberta, 2006).

La división sexual del trabajo asigna a los varones el rol de proveedor, pero la falta de oportunidades de empleo vuelve difícil el acceso a ingresos necesarios para la satisfacción de sus necesidades y las del hogar. Datos de las tasas de desempleo muestran que la categoría con mayor dificultad de entrada al mercado laboral es la de las mujeres jóvenes y que las/os integrantes de hogares de asentamientos tienen alta tasa de informalidad laboral y bajo nivel educativo.

Según Kaztman y Retamoso, el nivel de homogeneidad en la composición social de los barrios pobres, influye el rendimiento escolar. Las niñas y niños "que provienen de hogares de escasos recursos muestran mejores resultados académicos cuando residen en vecindarios de composición social heterogénea, que cuando lo hacen en vecindarios donde la gran mayoría de los hogares cuenta con recursos escasos" (2007, p. 136).

Atendiendo a la movilidad urbana, Ascher (2005) destaca que la movilidad es tanto una consecuencia como un instrumento de diversificación social, por lo tanto considera que el derecho a la movilidad es una precondición de otros derechos. Estudios indican que la población joven, las personas mayores y las mujeres de nivel económico bajo están limitadas en sus movimientos. En las posiciones geográficas y económicas inferiores, se dedica más tiempo al transporte y hay menos movimientos orientados por ocio y estudio. Los motivos de los movimientos de las mujeres están mayormente asociados a compras y en los hombres al trabajo remunerado (Aguiar, 2011).

### 3.3.2 La participación en los diagnósticos desde una mirada de género

Antes de pasar a los resultados del estudio de los diagnósticos iniciales de cuatro proyectos de mejoramiento de barrios en curso de ejecución[50], Cauceglia, El Tanque, Maihlos y La Paloma es necesario hacer una acotación. Si bien estos cuatro proyectos se ejecutan

[50] Los barrios se encuentran actualmente en etapa de pre-obra u obra.

mediante el actual préstamo (3097), los respectivos diagnósticos y anteproyectos fueron elaborados con el préstamo anterior (2052). Tal como se vio en el apartado de análisis del discurso, la guía de formulación de proyecto de aquel préstamo recomendaba aplicar un "enfoque de género que permita conocer las necesidades e intereses de las mujeres y la capacidad de acceso y control de recursos"; no apuntaba a que la perspectiva de género constituyera un eje transversal.

Los informes diagnósticos de los cuatro barrios cuentan con información desagregada por sexo acerca de los datos sociodemográficos, el nivel educativo alcanzado, la actividad, la desocupación y los ingresos (Caeesu, IPRU, CSI, 2013; IPRU, CSI 2014; Habiterra SA, 2012). Averiguan las organizaciones existentes en el lugar. Recogen las opiniones y expectativas de las y los moradores de los asentamientos. El diagnóstico de los asentamientos del área precarizada La Paloma constata que "el contexto inicial está pautado por el bajo nivel organizacional del área, con inexistencia de comisiones barriales o extrema debilidad de las pocas existentes y "con un elevado desgaste [...] una vez superadas las fases de creación de los barrios y de obtención de los servicios básicos" (Caeesu, IPRU, CSI, 2013, p. 348). Si bien todos los equipos fomentan la participación vecinal, ninguno de los diagnósticos hace mención de estrategias o métodos particulares para fomentar la participación de las mujeres. Ello a pesar de constatar en algunos casos la inequidad existente en el uso del tiempo de mujeres y varones. El diagnóstico de la Paloma, por ejemplo, hace referencia a la doble jornada que realizan las mujeres, "aún en los casos de las mujeres que realizan tareas fuera del hogar, son ellas quienes continúan siendo las principales encargadas de las tareas domésticas. Al respecto una entrevistada menciona: 'todavía no se logró el cambio'" (Caeesu, IPRU, CSI, 2013, p. 65). El diagnóstico da cuenta de entrevistas a un grupo de mujeres, pero el informe no discrimina su contenido.

El informe de anteproyecto de Cauceglia hace referencia a la mayor inestabilidad y precariedad laboral así como a la mayor desocupación de las mujeres, a la maternidad adolescente y enfatiza la importancia de contar con Programas denominados de ""cercanía" para avanzar en respuestas efectivas y de restitución de derechos para la población de mayor vulnerabilidad del barrio: niños/as, jóvenes y mujeres" (IPRU, CSI, 2014, p.28). Los documentos consultados no aportan información acerca de las condiciones habitacionales relacionadas con la tipología de hogar. Tampoco se halla información acerca de las cualidades y carencia del barrio desde el punto de vista de diferentes grupos sociales, relevamiento del uso del espacio intra barrial, de la movilidad en función del sexo o de los roles de género.

El informe de anteproyecto del barrio Cauceglia, establece un vínculo entre tipología familiar y realojos, infiriendo una sobrerrepresentación de hogares con jefatura femenina con requerimiento de realojo. Siendo la mitad de los realojos requeridos por motivo de inundabilidad, se podría inferir que los hogares con jefatura femenina de este barrio están sobrerrepresentados en zonas inaptas para la residencia. El informe, sin embargo, es cauteloso, ya que transparenta que la determinación de la jefatura del hogar fue objeto de indecisiones. "Durante la entrevista censal en muchos casos la pareja dudaba y decidía en forma arbitraria a quién se atribuía la jefatura, por lo que solamente en los casos de hogares unipersonales y monoparentales, esta situación se refleja ineludiblemente" (IPRU, CSI, 2014, p. 43).

Los proyectos de mejoramiento barrial deben contar con la aprobación formal del 70% de los hogares beneficiarios. La conformidad es voluntaria y se manifiesta a través de la firma de un documento por parte de una persona mayor de edad que habite el hogar y fue censada. La consulta es un mecanismo de participación vinculante para las autoridades.

La desagregación por sexo de las personas que dieron su firma de conformidad en relación al total de personas censadas da cuenta de una sobrerrepresentación de las mujeres en el acto de aprobación.

**Tabla I**

| Barrio | Padrón de votantes | | | | | | Votantes* | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hogares | Total | Mujeres | % delpadrón | Varones | % delpadrón | Hogares | % | Total | Mujeres | % de mujeres | Varones | % de varones |
| **Cauceglia** | **290** | 623 | 316 | 51 | 307 | 49 | **214** | 74 | 255 | 151 | 48 | 104 | 34 |
| **El Tanque** | **115** | 264 | 139 | 53 | 125 | 47 | **102** | 89 | 148 | 89 | 64 | 59 | 47 |
| **Mailhos** | **86** | 175 | 96 | 55 | 79 | 45 | **80** | 93 | 95 | 67 | 70 | 28 | 35 |
| **La Paloma** | **481** | 982 | 520 | 53 | 462 | 47 | **447** | 93 | 509 | 306 | 59 | 203 | 44 |

* En varios casos firmaron más de un-a integrante por hogar.

Fuente: Elaboración propia en base a las actas de constatación de las consultas de los proyectos

Se podía esperar una mayor participación de varones en las votaciones, en función de la tradicional división sexual de roles y espacios. Sin embargo, en todos los barrios, los índices de participación de las mujeres superan nítidamente la de los varones a pesar de la ausencia de estrategia de promoción de la participación de las mujeres. La participación en el voto depende de múltiples factores y no se dispone de información suficiente para interpretar

la mayor participación de mujeres en la aprobación de los proyectos[51]. Solo se puede aventurar la hipótesis, de que, siendo el proyecto vinculado al barrio y a las viviendas, donde las mujeres permanecen más tiempo, las obras modifican en mayor medida su vida cotidiana que la de los varones. Por lo tanto, las mujeres se sentirían más involucradas teniendo la aprobación del proyecto una importancia más relevante para ellas.

La consulta es solamente una de las modalidades de participación acotada en el tiempo. Tiene como requisito imprescindible la información. Esta a su vez requiere de un debate acerca de todas las alternativas posibles y puede implicar un trabajo previo de formación para que la información sea entendida. En ninguno de los documentos analizados se encontró referencia a capacitaciones o formaciones, sea para el conjunto de la población o una parte. Tampoco se encontró mención de la participación de las mujeres en relación al diseño de las viviendas de realojo. La vivienda es el lugar del trabajo reproductivo, asumido en gran medida por las mujeres por la división sexual del trabajo. En tanto principales usuarias de la vivienda, parece indispensable que puedan ser oídas en materia de diseño de sus viviendas. Las viviendas de realojo contemplan la cantidad de integrantes del hogar y la accesibilidad para las personas en situación de discapacidad funcional; sin embargo, suelen ser construidas bajo el modelo de una pareja biparental y sus hijos, siendo poco flexibles a la diversidad de unidades de convivencia y a los cambios que acarrean el ciclo vital.

Los asentamientos, como cualquier otro barrio de la ciudad, presentan una utilización del espacio que trasciende el uso exclusivamente residencial. Los locales comerciales, además de generar ingresos exclusivos o complementarios para quienes los gestionan, pueden cumplir determinadas funciones sociales en el barrio. La heterogeneidad de las ocupaciones y espacios suele generar presencia más continua de personas. El diagnóstico de la Paloma contabiliza alrededor de 50 emprendimientos productivos entre almacenes, kioscos, barracas y ferreterías, tiendas, mercerías, verdulerías, supermercados u autoservicios, carnicerías y casa de electrodomésticos; indica además que estos suelen ser atendidos por mujeres jefas de familia.

Los diagnósticos estudiados enumeran los servicios sociosanitarios que utiliza la población del barrio. El informe de anteproyecto de Cauceglia destaca la insuficiencia de centros de atención a la primera infancia y de espacios para el ocio y la recreación, apuntando a que “en cuanto a la falta de espacios equipados para el deporte y la recreación, el proyecto deberá dar respuesta, atendiendo a distintos grupos etarios, a demandas de género

[51] Resultaría interesante analizar los votos a la luz de otras variables como la antigüedad en el asentamiento, la edad, la ascendencia étnico-racial, el nivel educativo, u otras consideraciones que exceden las posibilidades del presente trabajo.

diferenciadas, a intereses actuales y futuros" (IRPU, CSI 2013, p. 11). Esta última precisión es relevante teniendo en cuenta la hegemonía de los deportes masculinizados y en particular del fútbol.

Ninguno de los documentos consultados analiza la accesibilidad de estos u otros servicios esenciales para la vida cotidiana y la reproducción desde un enfoque de género. La accesibilidad está condicionada por múltiples factores, siendo los más evidentes la distancia, obstáculos como calles transitadas a altas velocidades sin semáforos o cebras, los horarios de atención, etc. Pero existen también otros elementos, como, por ejemplo, en el caso del abastecimiento, la formalidad de los comercios y la posibilidad de compra con la Tarjeta Uruguay Social[52].

En la Paloma, el equipo consultor encargado del diagnóstico inicial dejó consignado que durante la realización de este recibió consultas relacionadas a diversos intereses, necesidades y preocupaciones de las familias sobre temas barriales variados, entre los cuales menciona situaciones de violencia intrafamiliar y de género, para las que brindó asesoramiento básico y efectuó las derivaciones correspondientes. El diagnóstico informa, a su vez, que el protocolo de detección de situaciones de violencia doméstica no está siendo aplicado cabalmente en los centros de salud de la zona.

La inseguridad es un tema recurrente en los diagnósticos. Las redes de narcotráfico y la presencia de armas de fuego son agravantes. En La Paloma la inseguridad es un problema muy sentido por la población residente. Para el equipo técnico encargado del diagnóstico "las condiciones de seguridad fueron determinantes" para organizar horarios de atención y reuniones[53]. El informe indica que la dinámica del entorno cambia radicalmente a partir de las primeras horas de la tarde.

La percepción de inseguridad está ligada a múltiples factores, tanto individuales y colectivos, como ambientales. Cambios en el ambiente, como la iluminación o el mantenimiento y la limpieza, pueden tener repercusiones sobre la seguridad o la percepción de esta. Las mujeres experimentan más inseguridad en los espacios públicos, por estar expuestas no solamente a robos, sino también a agresiones sexuales; sin embargo ninguno de los diagnósticos menciona percepciones diferenciales respecto a ello. Existen otros problemas de seguridad además de los delitos, como la seguridad vial, por ejemplo.

[52] El Programa Tarjeta Uruguay Social del Ministerio de Desarrollo Social consiste en una transferencia monetaria destinada a los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país. La tarjeta es cargada mensualmente con un monto de dinero que varía de acuerdo a la integración del hogar.

[53] Luego de soportar varios intentos de ingreso forzado a la oficina del proyecto, un copamiento armado durante una reunión puso en cuestión la sostenibilidad del espacio.

### 3.3.3 Experiencias subjetivas de una regularización

En este apartado, se recogen opiniones y reflexiones de cuatro habitantes de Asociación Civil Esperanza, un barrio cuya regularización culminó recientemente. Más que dar cuenta de los resultados del programa en los sujetos, se busca indagar una línea de trabajo que consistiría en evaluar el Programa desde las relaciones de género.

El barrio está ubicado al este del departamento de Montevideo. Viven aproximadamente 1000 habitantes. La regularización implicó la construcción de saneamiento, red de agua potable y eléctrica, obras viales, drenaje de pluviales y alumbrado público. Se construyó un edificio nuevo para la policlínica que ya funcionaba en el barrio, así como un salón de usos múltiples que también existía previamente. Fueron realojadas 137 familias. La inauguración de las obras tuvo lugar en diciembre de 2017.

Los relatos fueron recogidos en entrevistas[54]. Estas opiniones no pretenden ser generalizables, sino que constituyen un análisis limitado, pero en profundidad de la palabra de destinatarias de la política.

En relación con el proceso de regularización y los cambios que este acarreó al barrio, las entrevistadas coinciden en que el cambio es altamente positivo:

> Para mí está lindo, tenés calles, tenés luces, no tenés tantas casas amontonadas, pegadas. Antes salías para fuera y la gente no tenía espacio, ahora vos tenés espacio, ahora tenés calles por todos lados, tenés plazas, tenés luces, tenés bancos por el otro lado…Está completamente diferente. Para mí está bárbaro.

Cabe destacar el énfasis en la calidad estética que otorgan las entrevistadas al barrio, luego de la regularización. A esta calidad estética, se suma la mayor posibilidad de movilidad, ya que el amanzanamiento permitió una mayor circulación a la interna del barrio:

> Antes teníamos el pasillo al lado de mi casa, era un pasillito y para el fondo tenías un montón de casas que vivía la gente allí. Ahora como abrieron [la calle] Antonio Pena que sigue por allá y sacaron todas las casas…Antes no podías salir porque no tenías cómo cruzar de un lado al otro, era el frente y el fondo y nada más. Ahora, vas por lados que antes no ibas…. A veces vamos por abajo, vamos por el medio, veo casas y gente…

El amanzanamiento se acompañó también de una mejor visibilidad y por lo tanto un mayor conocimiento de la vecindad.

[54] Ver Anexo IV

A pesar de que yo viví toda mi vida en el barrio, ves gente que antes la veías entrar por [la calle] Acosta y Lara, pero no sabías dónde vivía (…). Porque Acosta y Lara empezaba acá y terminaba acá, por ejemplo y acá había 10 casas, 10 familias y no sabías quién vivía allí, o en qué casas. Entonces ahora está bueno, pasas por Acosta y Lara o por la paralela, ves gente viviendo de un lado y del otro, que es la que estaba amontonada. Cuando uno sale vas viendo, donde vive fulano, donde vive mengano, más o menos vas ubicando donde vive cada gente. Antes no podías saber. Ahora, uno ve quien vive… ¡Es diferente!

Para algunas entrevistadas el barrio después de la regularización permite el paseo.

Se puede hacer un paseo ahora en el barrio. Paseamos en el barrio sí, vamos a la placita, por la tarde. Vamos a la ONG con los chiquilines, yo apronto el mate…"

Yo no paseo nunca en el barrio, lo más que voy es de mi casa a la casa de la Isabela, allí en la tiendita, después no voy a ningún lado. Pero el barrio cambió…

En relación con el uso del tiempo, algunas entrevistadas tienen extensas jornadas de trabajo por el cúmulo de trabajo remunerado y reproductivo y el número elevado de hijos. Este trabajo es tan naturalizado que se minimiza y se vuelve invisible hasta para las propias mujeres.

Yo a las 6 de la mañana ya estoy levantada y a veces son la una de la mañana y yo estoy colgando ropa o entrando ropa y guardando, porque después de que ellos se acuestan es cuando yo empiezo a hacer cosas…

(Hablando de 5 niñas/os y adolescentes):

Hoy se hacen todo. Todo, todo, todo se hacen. Hasta la cama, ellos antes de ir a la escuela se dejan la cama tendida, las alfombras la sacan para afuera, la dejan ventilando, hoy se hacen todo. Los fines de semana uno se encarga de la cocina del desayuno, el otro del almuerzo, se reparten los trabajos, todos colaboran, todos, desde el más chiquito hasta el más grande. Lo único de lo que me ocupo yo es de la ropa.

Entrevistadora: ¿y la cocina?

Y de la cocina, claro sí, sí, sí. Yo y [Nombre del marido] cocina pila...

Entrevistadora: ¿y de la limpieza?

Yo. Ellos se encargan del cuarto de ellos.

Entrevistadora: ¿Mandados, quién, vos?

Yo. Igual no hago mandado, no voy al almacén. Hago la compra mensual. Todo mensual, hasta la carne. El resto la leche de todos los días, el pan… eso lo hacen ellos".

A pesar de que varias de las participantes de la entrevista tienen doble jornada, participan en actividades barriales. Según Saborido (2009), las mujeres que tienen mayores posibilidades de participar de manera sostenida son aquellas que más permanecen en el barrio, que no están trabajando fuera de sus casas y/o que no están a cargo de la crianza de hijas/os pequeños o de cuidado de otros, es decir en su mayoría mujeres adultas y mayores, lo que incide en los contenidos que movilizan su participación.

> Yo antes no salía tampoco, me iba de mañana a trabajar y volvía de tarde y en mi casa… no hablaba con nadie. Ahora porque tengo a los chiquilines y porque voy a la ONG, porque voy a las reuniones, hice todos estos procesos, están los cafés literarios, uno conversa más con la gente…, como más diálogos con lo que hace la ONG. Pero si no, no iba a reuniones, no me gustaba.
>
> Y después trabajo tres veces por semana, pero a la ONG voy todos los días. Martes y jueves estoy todo el día.
>
> Va al taller de cocina, y después se queda a la alfabetización de adultos y se queda…
>
> A la ONG le falta llevarse el colchón (Risas)…
>
> Menos mal que no tenés marido, porque si no… (Risas).
>
> ¡Me gusta a mí!

Los proyectos crean nuevos ámbitos de participación funcionales a la regularización. Dos entrevistadas participaron en las instancias creadas por el Programa.

> Yo estuve en la comisión de obra, estuve como 7 meses y después me quedé embarazada. Estuvo bueno."
>
> Yo lo hice todo. Seguimiento de obra lo hice todo, todo… y me encantó".
>
> Entrevistadora: ¿Te parece que lo que ustedes opinaron fue escuchado y fue tomado en cuenta?
>
> No mucho… no mucho. Igual se planteaban cosas… pero estuvo bueno.
>
> Yo no participé porque trabajaba. No tenía tiempo".
>
> Yo no participaba, pero [nombre del hijo] sí…
>
> ¡Pero [nombre del hijo] no te cuenta mucho!

Si bien las entrevistadas transmiten satisfacción en relación con uno de los espacios de participación creados por el proyecto, la comisión de seguimiento de obra, dan cuenta de una capacidad de incidencia limitada de esta. La experiencia de participación, más allá de una efectiva democratización del programa y de la incorporación de la perspectiva de género,

puede contribuir a legitimar a las mujeres como actoras sociales y promover su autoestima (Fassler, 2007).

Pautassi, sin embargo, remarca que la estructura de poder asimétrica produce que, por lo general, las mujeres tengan menos experiencias de participación en organizaciones sociales, lo cual atenta contra la posibilidad de que ellas estén en igualdad de condiciones que los varones para hacer valer sus demandas (2008, p. 22). Para que no prevalezcan los intereses masculinos, o que estos se naturalicen como necesidades de todos, es necesario velar por la equidad de intereses. La igualdad no refiere a un asunto meramente cuantitativo, sino fundamentalmente cualitativo. Las mujeres no son una categoría homogénea y es necesario contemplar a mujeres de distintas edades y condiciones.

Un hecho curioso es que ninguna de las entrevistadas se acordaba con precisión de la votación del anteproyecto, a pesar de que constituyó un hito muy promocionado.

La etapa de obras de la regularización fue aprovechada como oportunidad de negocio sobre todo por parte de las mujeres que produjeron comida en su casa para la venta a trabajadores de las empresas constructoras.

(Hablando de un almacén):

> Siempre veías a los obreros al medio día, se sentaban afuera
>
> Se ve que da la comida, ¿eh?
>
> Cuando me quedé sin trabajo vendía. Yo vendía lindo. En ganancia por día sacaba dos palos y pico. De la otra punta me venían a comprar acá, hacía papas fritas y milanesas, luego hacía torta de fiambre, tortas dulces…

Como Jelin (1994) ya lo analizaba en la década de los 90, la pauperización y la desproletarización producen el crecimiento del trabajo domiciliario y de micro-emprendimientos familiares. Por elección u omisión, las mujeres están ejerciendo su autonomía económica y doméstica.

Las entrevistadas dan cuenta de distintas situaciones referidas a la movilidad, relacionadas con la etapa del ciclo vital en la que se encuentran. Los motivos de salida del barrio están relacionados con el trabajo remunerado y las actividades de cuidado.

> Yo no hago ningún recorrido... No salgo a ningún lado, tengo el almacén al lado, cruzo el portón y voy al almacén, todo cerquita. Acá en el barrio no, no me vas a ver.
>
> Yo voy de esta punta a esta punta todos los días. Porque voy a tomarme el 109. Voy todos los días a llevar a la niña a la escuela, a la Cruz de Carrasco. Cuando dejo a la niña en la escuelita, voy caminando a la casa de mi suegra, porque si no, son cuatro

> boletos por día y para no pagar cuatro boletos, me voy para lo de mi suegra, ayudo a la madre a clasificar allá en la casa, en Malvín.
>
> Salimos del barrio para ir al médico, para todo, salimos para todo… nos atendemos acá en la policlínica pero tenés que ir a la Cruz para levantar remedios. Tengo más idas a la Cruz que para mi trabajo, si se quiere…
>
> Trabajo en el kilómetro 18 de [la avenida] Giannattasio. Voy todos los días en bicicleta. Voy y vengo en bicicleta. El día que llueve me viene a buscar cualquiera de ellos, de mis patrones… pero tiene que llover mucho. Si llueve poquito me voy igual. Después, el ómnibus cuando vamos al médico y todo eso… con lo chiquilines y todo salgo en ómnibus.

Una sola de las entrevistadas tiene camioneta, siendo el único que maneja su esposo[55]:

> Ahora recién, me está enseñando… me quiere enseñar, pero como me grita mucho, no… (Risas).

Junto a los traslados a pie, el ómnibus es el modo de transporte más utilizado. Un ómnibus local circulaba en el barrio, pero su recorrido fue modificado a raíz de varios hechos delictivos y la parada fue apartada. Un ómnibus local circula de las 6 a las 22 horas con una frecuencia de cada 20 minutos, los días de semana y cada 45 los fines de semana. Las otras paradas en las que pasan ómnibus urbanos y suburbanos quedan más alejadas.

> La [calle] del arroyo te parece más eterna, empezás a caminar, a caminar y a caminar, no llegas nunca, no llegas más…
>
> Caminando un día de lluvia, hacia la parada que son cuadras largas…Más que nada por los gurises... porque uno no importa se pone un pilo y ya está.
>
> Antes [el ómnibus] pasaba por esta calle acá, lo que pasa es que claro, lo robaron tanto que…
>
> La gente que venía de trabajar, les quedaba bárbaro…
> Ahora estamos luchando por eso…

Las entrevistadas tienen una opinión muy positiva sobre las viviendas de realojo[56]:

> Me parecen bárbaras.
>
> Lo que me gustó más de la vivienda es el baño y la mesada de la cocina. Baño completo con todo. Divino. La mesada de mármol negro…

[55] Este testimonio ilustra lo que fue mencionó anteriormente, a saber que la presencia de activos en un hogar no garantiza su usufructo en condiciones de igualdad por parte de cada integrante de la unidad doméstica.

[56] Si bien ninguna de las entrevistadas fue realojada, todas tienen relaciones de parentesco o de amistad con familias que fueron realojadas. La vivienda de una de las entrevistadas fue ampliada con dos habitaciones y un baño por la empresa constructora, con los mismos materiales que las viviendas de realojo.

> Es chiquita la mesada…
>
> Me parecen espectaculares.
>
> Los techos son divinos. No entra nada, no entra… ahora en verano el cuarto de los gurises es un placer estar en el cuarto de ellos. Y en invierno los cuartos están calentitos.
>
> Sí en invierno, parece que tienen algo prendido
>
> El techo me parece bárbaro. Quisimos averiguar para poner un techo así pero tenés que robar un banco para pagar un techo así…
>
> ¡Mejor un cajero!(Risas).

Las entrevistadas destacan la calidad de los materiales, la aislación térmica. El tamaño de la mesada observado por una entrevistada es particularmente significativo en el caso de familias numerosas y en las situaciones en las que puede existir producción de comida para la venta.

Existe la percepción, por parte de todas las entrevistadas, de que se creó una división entre aquellas familias que fueron realojadas y las que permanecen en su casa. Parece importante que el programa no cree nuevos fraccionamientos espaciales.

> Las familias que fueron a las viviendas de realojo… marcó una diferencia.
>
> Si bien nosotros estamos mejor porque tenemos calle, tenemos luz, tenemos todo, pero la misma gente que se fue para el frente considera que ya no pertenece al barrio.
>
> Es una lástima, no se dan cuenta que salieron de acá. Siguen siendo de acá. No porque tengan una vivienda… (Hablan juntas).
>
> Ahora como que no quieren tener más nada que ver con el barrio, pero siguen siendo de acá, están acá, es cruzar la calle nada más. Los que viven por esta [cuadra] tampoco.

En cuanto a la capacidad de sostener los gastos de la formalización, Uruguay cuenta con una ventaja comparativa con otros países de la región, ya que la energía eléctrica, el agua y el saneamiento son servicios públicos. Los barrios regularizados se benefician de distintas bonificaciones. El agua potable es facturada con un cargo fijo para el consumo de 15 $m^3$ de mensual. Existe un plazo de gracia de cinco años para la tasa de saneamiento. La electricidad se cobra con una tarifa social. Pese a ello, dado que, como se mencionó, los hogares en asentamientos suelen ser más numerosos, una familia puede llegar a tener que destinar la quinta o hasta la cuarta parte de sus ingresos al pago de la electricidad. Las entrevistadas opinaron acerca de la sostenibilidad del pago de los servicios.

No todas las familias empezaron a pagar. Las únicas que pagan el agua son las que están sobre [la calle] Acosta y Lara.

De agua pago 102 pesos.

A mí me dijeron que la heladera que tengo consume mucho. Es de las de antes, así que me traje la de mi suegro que es un freezer y le llevé la mía. Igual que la cocina. Le llevé la cocina eléctrica y me traje la de a gas.

Hay mucha gente de las viviendas que tiene deuda.

Yo siempre pagué…

Los primeros meses me venía 50 y pico de pesos de luz. El quinto mes me vino $1800 pesos… me quería morir."

No sé por qué la luz es tan cara…

En cuanto a la sostenibilidad de las obras, el mantenimiento y el cuidado de los espacios públicos, constituye un desafío.

La placita está toda rota… toda rota, los bancos no sabés lo que son, todos los bancos...

¡Qué pena!

Robaron las hamacas una verde de bebés, rompieron los focos.

Lo que pasa es que la placita esta, fue mal puesta… en un lugar donde no… quedó buena, pero quedó allá en el final…

Acá la placita, no sé, yo fui cuando recién la habían hecho. Ahora sí, quedó toda destrozada.

Esta plaza tendría que haber sido en un lugar donde una la pudiera cuidar y aprovechar más. Yo allá no voy.

Es una lástima que la gente no cuide.

Estaban viendo como robaban las hamacas y nadie dijo nada… Lo que pasa es que yo no puedo saltar yo sola porque después… Pero habíamos unos cuantos en la placita ese día que se estaban afanando las hamacas… Si yo salto sola, ninguno va a saltar luego por mí.

Viste que los arbolitos también, estaban robándolos…

Existe una disconformidad sobre el lugar de la plaza, que se anhela en una ubicación más céntrica del barrio. Esta ubicación periférica es usada como justificación de la imposibilidad de cuidar la plaza y el origen de su deterioro. A la vez se reconoce la impotencia de evitar el robo de las hamacas, por más que se lo presencie.

Si bien la sensación de seguridad mejoró con el alumbrado, persiste una sobreexposición a varias formas de violencia (hurtos, rapiñas, delitos contra la propiedad, etc.), que, si bien no tienen componente específico de género, afectan en mayor medida a las personas que más permanecen en el barrio, es decir a mujeres, niñas/os personas sin empleo, enfermas, en situación de discapacidad, etc., generando una percepción de desprotección.

> […] la parte de abajo voy toda, está toda iluminada, antes no estaba. Tenés otras posibilidades de ir por lados que antes no podías ir.
>
> Yo para allá abajo no voy nunca, jamás…
>
> De noche no iría por abajo [la rambla del arroyo Carrasco], sola, no iría.
>
> La otra vez me agarraron la casa a pedradas, yo nunca en mi vida llamé a los milicos, pero este día lo tuve que hacer.
>
> Yo siento un ruido y ya me parece que me van a afanar, salgo de adentro…
>
> Hace tres noches…, anteanoche, a las 6 de la tarde, estábamos sentados frente a casa, empezaron a los tiros… Y ya habían parado, pero dos por tres… y no pueden culpar al hijo de [nombre] no se puede decir que es [nombre]. Porque siempre culpaban a [nombre]. Y tampoco está el [otro nombre] porque está preso. Entonces…

A la pregunta de ¿qué les gustaría para el barrio? Una entrevistada contesta:

> Que saquen a la mala gente ¡nada más! (Risas… hablan todas a la vez). Son pocas…
>
> En el caso de nosotros igual somos unos reyes en comparación de otros barrios que se escucha todos los días en el noticiero.
>
> Acordate que están casi todos presos. Ahora cuando empiecen a salir…
>
> Empezaremos de nuevo a escondernos.

La incorporación de las experiencias y percepciones de destinatarias de la política, sin buscar dar cuenta de los resultados del programa, sugiere elementos percibidos y no percibidos por los sujetos destinatarios de las políticas que sirven para analizar los mecanismos de las mismas. De la entrevista grupal realizada surgen elementos vinculados a la valoración de la calidad estética destacando tanto las calles como el amanzanamiento, la apropiación del barrio y el conocimiento del vecindario atribuido principalmente a mujeres. Por otra parte sugiere impactos vinculados a la regularización tales como la mayor movilidad, autonomía física y posibilidad del paseo, que se relaciona con el disfrute y el bienestar. Si bien hay referencias a la mejora en la autonomía interna del barrio no se correspondería necesariamente con una mejora en la articulación con el resto de la ciudad.

También se reconocen elementos vinculados a las calles y el alumbrado como cambios importantes. Llama cierta atención que las entrevistadas no mencionan las obras de saneamiento como factor de mejora de calidad de vida. Ello sin embargo es señalado como dimensiones claves de la desigualdad por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Abramo, 2016; Czytajlo, 2017).

En relación al proceso, las mujeres hacen un relato positivo de los ámbitos de participación del programa. Por otra parte, durante la etapa de obras, debido a la presencia de obreros, aparece la oportunidad de un mercado y la dimensión de la autonomía económica.

En ACE, ya existían un salón de usos múltiples y una policlínica. Las obras mejoraron lo existente pero no sumaron nuevos equipamiento, salvo la plaza, cuya ubicación está discutida.

# Capítulo IV

En el presente capítulo se procede a interpretar los hallazgos del análisis realizado en los capítulos anteriores, en función del discurso, prácticas y mecanismos del programa vinculados a la información, la participación, etc.

## 4.1 La progresiva incorporación del género en el discurso en el PMB y sus enfoques

Como se observó en el análisis de las sucesivas guías de formulación de proyectos, el programa en su versión primera consideraba como factor de priorización la cantidad de hogares monoparentales con jefatura femenina en los asentamientos. Considerando los enfoques teórico-metodológicos de desarrollo, esta prelación, que considera a las mujeres jefas de hogares como las más pobres entre los pobres y las convierte en grupo meta del Programa, puede relacionarse con parte de las estrategias antipobreza del enfoque *mujeres en el desarrollo* (MED). Si bien este enfoque busca mejorar la calidad de vida de las mujeres y favorecer su acceso a la propiedad privada, el Programa llevado a cabo mediante este primer préstamo es ciego al género, en el sentido que no reconoce roles de género, ni toma en cuenta necesidades diferentes de mujeres y varones. Pautassi advierte que “no se debe considerar a las mujeres como un grupo vulnerable y mucho menos pensar que porque se incorpore un ‘componente mujer’ o ‘mujeres beneficiarias’ en los programas sociales focalizados […] se ha diseñado conforme a una perspectiva de género” (2008, p. 20).

La guía de formulación de proyectos del segundo préstamo, acordado en 2008, recomienda “conocer las necesidades e intereses de las mujeres” y su capacidad de acceso y control de recurso. Este enfoque se considera sensible al género, ya que existe un reconocimiento de que las relaciones de género constituyen una dimensión colectiva y que hace falta tomar en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres. Los conceptos de necesidades e intereses refieren a la distinción elaborada por Molyneux (en Aparicio et al., 2009) entre necesidades prácticas, vinculadas a las condiciones de vida y materiales inmediatas y los intereses estratégicos, vinculados a la posición social de mujeres y varones y a la superación por las mujeres de aquellos aspectos que se constituyen en barreras estructurales para el ejercicio efectivo de sus derechos. Los intereses estratégicos se relacionan con cuestiones tales como la participación en los espacios de toma de decisiones, la

erradicación de la violencia de género, el control sobre la propia sexualidad, la corresponsabilidad en el trabajo doméstico, entre otros (Aparicio et al., 2009).

En síntesis, existe una sensibilidad de género para diagnosticar demandas y necesidades de las mujeres, pero al no estar orientadas directamente a los cometidos del Programa cuesta visualizar cómo aquel puede responder a estas necesidades. La guía de 2008 no contiene elementos que den cuenta del propósito de favorecer el acceso y el control de los recursos del Programa o de transformar el estado de desventaja, sino que considera las necesidades propias de las mujeres desligadas de sus relaciones de subordinación respecto a los varones. No resulta sencillo ubicar esta concepción en algunas de las estrategias del enfoque de desarrollo. Si bien se aproxima a las estrategias de eficiencia del enfoque de *mujeres en el desarrollo*, cuya lógica subyacente es que el proceso de desarrollo avanzaría mejor si las mujeres estuvieran plenamente incorporadas a él (Moser, 1998), bien podría ser parte de las estrategias de bienestar o de empoderamiento.

Desde el último préstamo, actualmente vigente, el Programa apunta a una perspectiva de derechos y a la transversalización de la perspectiva de género.

La lectura del programa desde una perspectiva de derechos amerita algunas consideraciones. La ocupación ilegal de un área implica desconocer o pasar por encima de "los estatutos de la propiedad privada, elemento básico de la jerarquía segregacionista del mercado y del poder económico… [e ignorar] la disciplina espacial de la ciudad capitalista" (Quiroga y Neto, 1996, p. 21). En este sentido, para algunas/os autores, los PMB constituyen un hito en las políticas habitacionales, en el entendido de que institucionalizan el derecho de sujetos sobre un espacio ocupado de hecho, al que no accederían por mecanismos regulares de acceso a la propiedad (Lentini et al., 2007). Fernández Wagner (2006) por su parte, en base a un análisis en América Latina, propone una tipología de políticas habitacionales en función del nivel de centralidad de su construcción institucional y de la articulación de las lógicas de los distintos actores por un lado, y del grado de protección de derechos e interpelación de los mercados por otro[57]. En un continuum que va desde políticas lobistas-clientelares a políticas redistributivas, el autor ubica a los PMB entre las políticas compensatorias. Estas se caracterizan, en lo económico, por tratar de limitar el impacto de los mercados informales y centrarse en grandes empresas; en lo urbano, por preocuparse por la calidad constructiva, sin

[57] En un esquema de doble entrada, ubica a los PMB en lugar intermedio, tanto respecto del grado de distribución del poder entre agentes y actores, como del nivel de intervención en los mercados y el grado de protección de los derechos.

abordar lo estructural (el mercado del suelo); y en lo social, por el compromiso de los agentes y niveles acotados de participación.

Si bien puede considerarse que el PMB restituye derechos urbanos, constituyentes del derecho a la ciudad, resta que los derechos son integrales, interdependientes e indivisibles y el alcance del PMB para proteger, restituir o garantizar derechos de la población residente en asentamientos irregulares es muy limitado, por lo cual, para que los contenidos de derechos urbanos que propicia, puedan ser usufructuados de forma real por la población es necesaria su articulación con otras políticas. El alcance y la eficacia de esta articulación no dependen exclusivamente del PMB, sino de su articulación con las demás políticas y programas existentes. En un contexto de fragmentación de la protección social en diferentes programas, las coordinaciones resultan muchas veces arduas.

El ejercicio de los derechos estipulados en los documentos del último préstamo del Programa no puede recaer en la responsabilidad individual, desde una óptica liberal, sino que tiene que ser promovido por metodologías que consideren todas las dinámicas de poder, tanto entre Estado y ciudadanía, como en la población destinataria, entre las cuales están los sistemas de género. Otra dificultad es que los derechos son universales y difícilmente se pueden resolver desde una política focalizada. El PMB, en lugar de promover una ciudadanía derechohabiente, conlleva una aplicación selectiva, restringida y limitada a ámbitos de residencia acotados. La población destinataria del Programa es considerada como beneficiaria de las intervenciones bajo condiciones de permanencia que limitan su autonomía, en lugar de ser concebida como titular de derechos, con posibilidad de exigibilidad y justiciabilidad, generándose situaciones de desprotección.

El último préstamo manifiesta discursivamente la intención de transversalizar la perspectiva de género. El enfoque deja de estar centrado en las mujeres y sus necesidades y pasa a considerar las relaciones entre mujeres y varones; ello supone un *enfoque de género en el desarrollo* (GED). La transversalización es un proceso político y técnico cuya estrategia tiene una doble dimensión. La primera refiere a la integración de la igualdad de género en toda la intervención (política, programa, procedimiento administrativo y financiero) y la segunda a su integración a la estructura, la organización o institución. La responsabilidad de poner en marcha la estrategia de transversalización radica en los niveles más altos dentro de los organismos para luego derramarse en toda la institución.

En el marco de las entrevistas realizadas a responsables de la gestión del Programa, se señala por ejemplo que la incorporación de la perspectiva de género en el PMB debería ser producto de una relación de trabajo entre la coordinación departamental del PMB y la

División Asesoría para la Igualdad de Género (Silvana Pissano, Directora del Departamento de Desarrollo Urbano). Desde la Asesoría, se destaca el tercer plan de igualdad como marco normativo que orienta a la institución y el entramado para la igualdad de género a través de los equipos de igualdad, que tienen un rol para introducir la perspectiva de género en el Programa. Claramente, la transversalización supone mecanismos más horizontales y estructuras menos jerárquicas al interior del Estado, para ser incorporada en todos los niveles y etapas del Programa: la formulación, la ejecución y la evaluación. Desde la dirección de Desarrollo Urbano se señala que:

> La voluntad política es clave, en todo, en todo. A nivel de todas las políticas, programas, planes y gestiones, desde el gobierno nacional a los municipios. Inclusive cuando existen los marcos normativo. Pueden existir reglamentos operativos, marcos etc. pero cuando no está la voluntad política inicial para que esto se lleve…, y no estoy socavando nada de lo institucional, pero la voluntad política siempre es sustantiva porque además, entre otras cosas, determina que esto, la perspectiva de género, tenga asignada los recursos económicos para poder implementar las cosas. Porque no existen políticas que no conlleven recursos, entonces la relación entre la voluntad política y la asignación de recursos es directa. Silvana Pissano

El Programa, desde el préstamo actual, brinda un desarrollo conceptual acerca de las asimetrías de género. Es necesario plantear objetivos de igualdad y definir qué medidas correctivas pretende aportar el Programa sobre qué desigualdades.

Para la subdirectora de la Asesoría para la igualdad de género Solana Quesada, se trata de

> […] pensar que las políticas no son neutras y que entonces si yo hago lo mismo para todo el mundo reproduzco la desigualdad del punto de partida. Por lo tanto debería poder identificarse cuáles son aquellas cosas que requieren un trato justo para poder generar igualdad en cada una de esas dimensiones, en la infraestructura, en relación a la tipología del hogar, el loteo, en los espacios públicos. Me parece que también es ver los espacios públicos y servicios, qué tipo de servicios tiendan a no reproducir la división sexual del trabajo y los estereotipos de género. Solana Quesada

> […] el Programa tiene también otros objetivos, no es solamente el tema de infraestructura espacios públicos, servicios y titulación, sino que es también la construcción de la ciudadanía, por ese lado es una construcción de la ciudadanía con una perspectiva de igualdad, de no aumentar las diferencias sino de alguna forma corregirlas, pero bueno, es en ese sentido, pero objetivos de género no hay. Silvana Pissano

Emergen en estos comentarios las disyuntivas entre las políticas de redistribución o de reconocimiento y de representación (Fraser, 1997). La interpretación de lo que implica la

titularidad desde un enfoque de género por ejemplo, estipulada en la GFyEP del préstamo vigente, no es unívoca.

> Me parece a mí que es, por lo menos, darle la voz a las mujeres y entrevistar a las mujeres primero, independientemente, para que no se sientan presionadas con nadie y, si existiera la voluntad política, darles solamente la propiedad a las mujeres. Pero con el tema de la propiedad hay muchas complicaciones. Pero sin duda que asegurar que las mujeres sean quienes tienen la propiedad y si no es la propiedad, es el comodato, es el voucher que te dice usted decide, eso redunda en el empoderamiento de las mujeres y también y está comprobado en una mejora de calidad de vida de cada uno de los hijos, generalmente son las que están ahí, o sea después asegura la permanencia. Silvana Pissano

Desde la Asesoría para la Igualdad de género se reflexionó:

> […] que de alguna manera la titulación favorezca que las mujeres que son quienes, ya sabemos, se mantienen a lo largo del ciclo de vida a cargo de sus hijos, es importante como garantizarle la vivienda. Yo no sé si estoy de acuerdo con darles la titularidad [de la vivienda] a las mujeres Sí estoy de acuerdo que hay que cuidar que en la titularidad no se reproduzca el estereotipo del hombre proveedor, el hombre dueño de la propiedad. Porque eso [la titularidad femenina] también de alguna manera fomenta esto del estereotipo de que las mujeres son las que se van a hacer cargo de los hijos, y si bien en su mayoría es así, capaz estaría bueno poner algo así como que la propiedad esté con quien se haga cargo de los hijos, que por lo general van a ser las mujeres, pero en algún caso no. Y me parece que sí, es una cuestión específica cuando hay una situación de violencia doméstica. Cuando hay una situación de violencia doméstica, sí hay que priorizar a la mujer pero no sé si yo opino que hay que hacer eso siempre, a priori. Solana Quesada

La propiedad privada como única solución para asegurar la protección de los derechos a la vivienda de las personas más pobres merece ser cuestionada. Desde la lógica del BID, la vivienda, además de ser un bien que brinda seguridad, abrigo, independencia y privacidad, etc., es un activo, un bien de inversión que podría brindar un retorno futuro si su precio se incrementa. Economistas feministas (Pérez Orozco, 2005, Carrasco, 2006, etc.), sin embargo, han demostrado el antagonismo entre la lógica de acumulación y extensión del mercado capitalista y la lógica de la sostenibilidad de la vida humana y la satisfacción de necesidades[58]. Señalan que el sistema capitalista no es neutral con respecto al género y que la

[58] Es particularmente el caso de la llamada economía feminista de la ruptura, existiendo otras corrientes que a partir de la crítica de la definición neoclásica de la economía, de sus fronteras estrechas y excluyentes, acotadas a

manera en que la división sexual del trabajo organiza el mercado de trabajo configura una estratificación en la que las mujeres enfrentan mayores desigualdades. Los procesos actuales de globalización de la economía y de liberalización comercial no solo incrementan desigualdades económicas entre países, sino también entre mujeres y varones y entre las propias mujeres pertenecientes a distintos estratos socioeconómicos.

La falta de objetivos y estrategias claras del Programa tienen como efecto la dilución del enfoque de derechos y de género. Siguiendo a Walby (2004), transversalizar implica situar las desigualdades y las diferencias de género en el corazón de la teoría y de la práctica social y política, no como un tema aparte. En virtud de las relaciones social de poder desiguales entre varones y mujeres es necesario tomar en cuenta los espacios territoriales ocupados por unos y otras en función de la tipología de los hogares y permear todos los componentes del proyecto de mejoramiento barrial, el saneamiento, la vialidad, el fraccionamiento, la creación de espacios públicos, el alumbrado público, la ubicación y tipología de las viviendas de realojo, el equipamiento, etc.

A pesar de su objetivo de integralidad, el Programa tiene cometidos y recursos destinados fundamentalmente a la vialidad, el saneamiento, el drenaje pluvial, el agua potable, la red eléctrica y el alumbrado y la mensura. La intervención social consiste en acciones de desarrollo barrial, vinculadas a la mejora de la calidad de vida de las/los residentes, la organización barrial para mejorar los procesos de inclusión social y en asegurar la sustentabilidad de las intervenciones. Por otra parte, consiste en articulaciones con otros sectores de la política social y programas, según las vulnerabilidades específicas de las y los residentes del asentamiento, relacionadas con su ciclo de vida, sus recursos socioeconómicos, situación de discapacidad, de violencia de género, etc., para promover mayores niveles de bienestar. Estas acciones, son necesarias para posibilitar el goce de los derechos urbanos que provee el Programa. Sin embargo, no se centra en objetivos y mecanismos que articulen género y espacio No se plantea un trabajo conjunto con la población para conocer la manera en que el ordenamiento y las divisiones espaciales afectan la construcción de las relaciones sociales, en general, y las de género en particular, y de actuar hacia un espacio urbano que promueva relaciones sociales más equitativas.

---

la economía de mercado, buscan construir un paradigma alternativo para conciliar los procesos de producción de mercancías y de reproducción social.

### 4.2 Los obstáculos a la hora de la implementación

El PMB, como toda política institucionalizada, tiene una estructura político-administrativa encargada de llevarlo a cabo, un conjunto de normas que lo regula y de instituciones, procedimientos y experiencias que lo ponen en práctica" (Rodríguez Álvarez, 2015). Como fue mencionado, la transversalización debería abarcar a todos los actores estatales y todos los campos de la política pública. El análisis de la información recabada y las herramientas utilizadas evidencia inconsistencias entre la intención de transversalización y las herramientas utilizadas y las acciones realizadas. La desconstrucción de las asimetrías de género propuesta en la Guía del último préstamo no se traduce en un proceso de planificación de género con sus correspondientes herramientas e instrumentos. La subgerenta de la Unidad de Coordinación del Programa reconoce la brecha entre la Guía y la práctica.

> Es un Programa que no tiene incorporado la perspectiva de género. Tampoco nosotros estamos contribuyendo en esto, pues si hacemos un llamado y no pedimos un experto en género, sabemos que no va a estar incorporada la perspectiva de género. Podrá estar por una voluntad, pero no porque nosotros lo estamos exigiendo… Carmen Albistur

La transversalidad implica actuar sobre la dimensión organizacional: incluir prácticas de planificación estratégica, capacitar personal, crear instancias de coordinación, etc. Como enfatiza Pautassi, un enfoque de institucionalización y de transversalidad desde una perspectiva de género requiere de "cambios fundamentales en la política, la cultura, las estrategias y las prácticas organizacionales, al tiempo que dichos cambios deben ser coordinados" (2008, p. 19).

La planificación de género, según Moser, se basa en la premisa de que el tema de fondo es de subordinación y desigualdad y tiene un objetivo emancipador, por lo cual tiene un enfoque más "confrontacional" (1998, p. 4). El reiterado uso del término pelear por parte de la entrevistada da cuenta de obstáculos y resistencias.

> Acá adentro es una de las cosas que yo peleo, es que si lo prevemos [transveralizar el género], tenemos que tener acciones […] hay que ver qué acciones el Estado está de acuerdo…, qué acciones vamos realmente a hacer. Carmen Albistur

Si bien se ha avanzado en el entramado de género de la Intendencia, falta aún idoneidad. Ambas entrevistadas de la Intendencia coinciden en que frente a algunas circunstancias o respecto a ciertas problemáticas particulares y puntuales que suceden en los barrios, como situaciones de violencia basada en género o de trata de personas, se visualiza la importancia de incorporar la perspectiva de género, pero no en el conjunto del Programa.

> Puede pensarse que la transversalización del género no aporta en un programa de construcción urbana, no se ve el beneficio de transversalizar el género. Las capacidades no están instaladas. Silvana Pissano

> Hay muchos malentendidos, resistencias, pensar que la perspectiva de género es trabajar con mujeres, pensar que no es una dimensión relevante para estas poblaciones donde la exclusión social juega un peso importante y no se tiene en cuenta la herramienta de interseccionalidad como algo que me permite ver que, además de ser una población que está en situación de exclusión, cuando eso lo pongo en diálogo con otras categorías, entre ellas la del género, cómo me acentúa esa situación de exclusión, entonces yo creo que lo primero es ponerse de acuerdo [sobre] qué quiere decir transversalizar el género. Solana Quesada

El supuesto de una distribución igualitaria de los recursos dentro del hogar, y una afectación pareja del Programa sobre el conjunto de la población, es incompatible con los principios democráticos y de derechos ciudadanos (Astelarra, 2002). Imposibilita visibilizar a las mujeres como sujetos de la regularización y actuar sobre las relaciones de género en el ámbito del Programa. Es necesario afinar el diagnóstico en relación con la composición de los hogares, el número de personas dependientes, las horas de trabajo no remunerado destinadas a compensar el déficit de servicios, etc. en resumida cuenta en relación a la heterogeneidad de la pobreza, para poder tomar cuenta de la diversidad de habitantes y sus necesidades e intereses.

> Para mí, la Unidad de Coordinación del Programa tiene que tener los criterios bien claros, tiene que pedir y tiene que supervisar que eso se dé, como cualquier otra cosa, como se pide que la calle mida nueve metros, así tiene que estar, tener criterios claros de qué se pide y después una evaluación. Carmen Albistur

La construcción de indicadores específicos, que midan los cambios sociales en término de relaciones de género, es compleja y su validez suele ser cuestionada. Aunque no se pueda demostrar una relación causal entre las acciones del programa y la situación de las mujeres y los varones, es imprescindible observar la situación inicial y final de unas y otros en relación con los cometidos del Programa. Aparece como sustantivo explicitar los recursos metodológicos y técnicos aplicados, reconsiderar los datos que el Programa recaba e interpretar la información desde una mirada multidisciplinaria. Como fue mencionado, la información diagnóstica vinculada al ámbito de intervención del Programa es al menos insuficiente respecto a estos aspectos, algunos de los instrumentos de recolección de datos analizados contienen conceptos estereotipados, sesgos de género y elementos discriminatorios hacia las mujeres.

### 4.3 El PMB y las recomendaciones internacionales

Durán advierte que "la arquitectura y el urbanismo están atravesados de la misma contradicción metodológica que las ciencias humanas y sociales. De un lado, la pretensión científica y técnica domina los duros procesos de aprendizaje, el entrenamiento para resolver con éxito las dificultades de la construcción o el diseño de los espacios. Pero la ordenación o jerarquía de estos espacios únicamente puede hacerse si se conoce el modo en que se va a vivir dentro" (2008, p. 20).

Ni en los documentos diagnósticos consultados ni en la entrevista colectiva a las residentes del barrio regularizado, se encontraron acciones que dieran cuenta de la promoción de los derechos urbano-habitacionales de las mujeres, o de acciones a favor de su empoderamiento para una capacidad de incidencia en las decisiones del Programa.

En las recomendaciones internacionales[59], existe una variedad de medidas orientadas al cometido del PMB.

En relación con la participación, por ejemplo, capacitar a las residentes de los asentamientos, tanto para su empoderamiento, como en conocimientos prácticos tales como la lectura de planos de obra, determinar horarios de reunión compatibles con el trabajo de cuidado y/o brindar soluciones de cuidado de niñas y niños durante asambleas y reuniones. Promover la paridad de la integración de los espacios de participación y definir la modalidad de toma de decisión. En caso de elecciones, fijar plazos a los mandatos y limitar la cantidad de reelecciones posibles. Prever a lo largo del proceso de mejoramiento de barrio ámbitos reservados a las mujeres, estableciendo nexos con organizaciones y colectivos de mujeres vinculados a temáticas específicas (medioambiente, movilidad sustentable, etc.) así como con los equipos municipales de igualdad y las Comuna Mujer[60].

Con relación a la heterogeneidad de los espacios y la proximidad de servicios, equipamientos y transporte públicos, El PMB tiene la potencialidad de trabajar y modificar

[59] Tal como fueron citadas en el apartado 1.1.3, éstas son: fomentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones; favorecer la heterogeneidad de los espacios, el uso mixto de los mismos y la proximidad de servicios mediante equipamientos y transporte públicos, que hagan más porosas las fronteras entre lo público y lo privado; garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda mediante algún tipo de medidas especiales; atender las condiciones de seguridad de las mujeres, recogiendo su punto de vista y percepciones; y promover la visibilidad simbólica de las mujeres en la ciudad, su representación en el nomenclátor evitando representación sexistas y estereotipadas (publicidad, etc.).

[60] Comuna Mujer es un programa de la Intendencia de Montevideo que brinda servicios de atención psicosocial y asesoramiento jurídico a mujeres en situación de violencia doméstica de forma gratuita. Las comunas son a su vez espacios de encuentro, participación y propuestas para potenciar iniciativas, fortalecer los derechos y dar respuesta a necesidades específicas de las mujeres.

aspectos de la movilidad en relación a la proximidad y acceso a los servicios, desde una perspectiva de género. Las regularizaciones barriales incorporan servicios y equipamientos, mecanismos para evaluar su acceso y uso, tales como las auditorías urbanas de género tomando en consideración no solamente a la población residente del barrio regularizado, sino también de aquellas personas residentes en las inmediaciones u otros barrios, son sugeridos en diferentes trabajos.

Dado los cambios familiares y las relaciones de poder en los hogares, dar cumplimiento a la recomendación de la garantía de igualdad en el acceso a la vivienda y la seguridad de la tenencia constituye un reto. La discusión y evaluación de diversas modalidades de tenencia, posibilidades de duplicar soluciones para algunos casos de ruptura familiar y fortalecer articulaciones con programas de vivienda pueden constituir alternativas.

El PMB tiene un papel clave respecto a acciones de mejora de la seguridad urbana de las mujeres. Un primer aspecto para el cumplimiento satisfactorio de esta recomendación consiste en romper la dicotomía entre espacio público y espacio privado, estrechamente vinculada a la socialización de género y a las jerarquías y desigualdades. Más allá de la posibilidad de detección y de derivación de situaciones de violencia doméstica, el proceso de trabajo social durante el mejoramiento de barrios constituye una oportunidad de abordaje comunitario y de sensibilización sobre estas cuestiones. El acceso al espacio público, considerado como un derecho fundamental, se constituye como un asunto sustantivo de competencia del programa, por lo tanto, otro aspecto primordial consiste en disponer de diagnósticos claros en cuanto a la victimización y a la percepción de inseguridad de las mujeres en su barrio. Montevideo adhirió al programa Ciudades seguras para Mujeres y niñas de ONU Mujeres, que implementa medidas contra el acoso sexual callejero, posibilitando sinergias.

En cumplimiento de la recomendación de la visibilidad simbólica de las mujeres en la ciudad, su representación en el nomenclátor y representaciones libres de estereotipación sexista, Montevideo ha avanzado en el uso de un lenguaje no sexista. El PMB tiene posibilidad de trabajar en conjunto con las empresas contratadas la incorporación de señalética no sexista. En caso de intervenciones urbanas (pintadas de muros, etc.) aspectos a considerar se refieren a la paridad de artistas y representaciones que contemplen la diversidad. El programa crea calles y espacios públicos nuevos. El énfasis en la representatividad y la atribución de nombres de mujeres es una dimensión planteada en otras iniciativas de la Intendencia de Montevideo que no articula aún con el programa.

# Capítulo V

Este trabajo analizó la institucionalización de la perspectiva de género en la ejecución descentralizada del Programa de Mejoramiento de Barrios por la Intendencia de Montevideo, con énfasis en el análisis normativo, es decir de lo establecido en el PMB en relación a los enfoques de género en las políticas públicas. Analizó la operacionalización de la perspectiva de género dando cuenta de la experiencia y percepciones de mujeres sujetas del Programa.

A partir de un análisis de los documentos que acompañaron los tres préstamos sucesivos del BID a Uruguay, se observó un cambio de enfoque. El primer préstamo del año 1999 parte de una única mención a las mujeres en su rol de jefas de hogares monoparentales como grupo vulnerable, factor de priorización y es ciego al género. El segundo préstamos es sensible al género y apunta al diagnóstico de necesidades e intereses de las mujeres. Finalmente, el actual préstamo preconiza un enfoque de derechos y de transversalización de la perspectiva de género.

El enfoque de derechos amerita algunas consideraciones. El Estado en sus distintos niveles define la ciudad. Para que la acción gubernamental atienda las necesidades de las/os ciudadanos en un marco de derechos e igualdad, es necesario tomar en cuenta las diversas dimensiones de la desigualdad. El enfoque de derechos en el Programa se encuentra limitado por la focalización territorial y la definición de su población destinataria. Por otra parte, el Programa incorpora una dimensión de contenidos —materiales y de protección contra el desalojo— y procesal acotada para sus "beneficiarias/os". Una ciudadanía no puede ser participativa mientras las actividades que realizan las mujeres siguen siendo invisibilizadas y desvalorizadas como se muestra en el caso analizado, ni puede ser un compromiso momentáneo con la vista puesta en un objetivo final, sino que debe concebirse como una actividad continua, un bien en sí (Dietz, 2001). La participación y la ciudadanía en el marco del PMB constituyen un reto que va de la mano con una de las metas de los objetivos de desarrollo sostenible: la planificación y la gestión participativa de los asentamientos urbanos. Más allá de que muchas de las regulaciones de la vida del barrio se realizan fuera de este y que la participación de los individuos en la esfera local no basta (Baráibar, 2011), el PMB aparece como ámbito propicio para cualificar la participación.

La transversalidad implica análisis teóricos y tratamientos en la práctica de la política. A pesar de la existencia de un marco normativo nacional y departamental y de mecanismos

institucionales de género que permean las políticas del gobierno departamental, el análisis de las herramientas y diagnósticos da cuenta de que la puesta en práctica de la perspectiva de género no se condice con el discurso. El análisis puso en evidencia la ausencia de objetivos de igualdad, carencias de información diagnóstica para la transformación de las relaciones de género y falta de indicadores de monitoreo y evaluación, que obstaculizan la transversalización de la perspectiva de género. Mediante el análisis de las herramientas y métodos, se constató la existencia de omisiones e inercias de género así como la presencia de sesgos androcéntricos que ignoran la reproducción social y el cuidado de personas dependientes.

La información relacionada tanto con la dimensión sectorial —vivienda, medio-ambiente, formalización, etc.—, como con la dimensión territorial —espacios públicos, transporte, seguridad, etc.—, que puedan ser objeto de medidas de igualdad y de acciones afirmativas, así como de acciones relacionadas con las recomendaciones internacionales no aparece en el proceso. La profundización de la identificación de desigualdades de género en el ámbito de influencia del Programa, tanto en lo material y en los productos del Programa — calles, alumbrado, calidad y ubicación de las viviendas, materiales de construcción, hacinamiento, (etc.) — como en el proceso —representación, participación, normas, valores, etc.— aparecen como mecanismos resaltados en los documentos discursivos sin la correspondiente traslación a mecanismos que permitan definir las desigualdades que el Programa pretende afectar.

El género no constituye un componente o un proceso que se pueda añadir a otros, ya en curso, concebidos como neutrales, ni puede limitarse a las áreas de diagnóstico e intervención sociales o al proceso. Dado la diversidad de los aspectos involucrados en el mejoramiento de barrios y la variedad de disciplinas competentes, —arquitectura, agrimensura, jurídica, social, etc. —, el carácter multidimensional de la transversalización, y la necesaria atención tanto al proceso como a los productos, la elaboración de una guía para incorporar la perspectiva de género en el mejoramiento de barrios aparecen como un elemento que podría contribuir a desmarañar esta complejidad.

Existen antecedentes que resulta útil recoger y difundir en los compromisos internacionales suscritos por el país en materia de derechos, el marco legal nacional, departamental y sectorial así como el 3er plan departamental de igualdad de género y las directrices del BID sobre género y derecho a la ciudad. Existen a su vez experiencias y buenas prácticas en propuestas metodológicas para que el (re)ordenamiento urbano de los asentamientos y las divisiones espaciales contribuyan a la construcción de relaciones sociales

en general y de género en particular más equitativas. La colaboración interdisciplinaria y la participación de la población destinataria son elementos ineludibles.

Incluir el género como categoría de análisis y herramienta de política, permite que el desarrollo urbano defina la redistribución de recursos materiales y simbólicos. La voluntad política de transversalizar la perspectiva de género solo se puede materializar si se reconoce que el género es un aspecto relevante para el mejoramiento de barrios. Considerando la red de factores claves para la planificación e implementación de políticas de género (Levy, 1996)[61] y su relación sistémica, queda evidenciada la necesidad de una acción colectiva y organizada para implementar la transversalización, ya que "un curso de acción puede ser diseñado por el actor gubernamental, pero hay un curso de acción efectivamente seguido que depende de la interacción de los actores políticos y sociales" (Pautassi 2008, p.21).

Se ha señalado los límites de alcance y de escala del PMB, por tratarse de una política sectorial y focalizada y el imperativo de coordinaciones interinstitucionales tanto horizontales —con otras políticas sectoriales— como verticales —entre distintos niveles de gobierno— para asegurar el goce de los derechos urbanos de la población destinataria. Otro desafío consiste en concretar el "triángulo de terciopelo" Woodward (2004), buscando la articulación entre la esfera científica, política y militante para avanzar en la igualdad de género.

Retomando los planteos de Walby (2004) la transversalización implica situar las desigualdades y las diferencias de género en el corazón de la teoría y la práctica social y política, y no como un tema aparte: abarca a todos los actores estatales y todos los campos de la política pública y se sitúa en el contexto de otras desigualdades diversas y cruzadas. Por otra parte la revalorización de la territorialidad en el campo de las políticas públicas y como ámbito donde se evidencian y articulan las desigualdades, requiere de instrumentos de aplicación y mecanismos de articulación, además de los postulados y principios.

[61] Levy identifica trece factores interrelacionados, a saber: estructuras políticas representativas, compromiso político, recursos, posicionamiento de las cuestiones de género en los niveles de decisión, investigación, experiencia e interpretaciones de la realidad de mujeres y hombres, presiones de la sociedad civil, investigación, planificación de políticas, desarrollo del equipo, construcción de la teoría y metodología, implementación de programas y proyectos, procedimientos.

## Bibliografía


Abramo, L. (coord.) (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. CEPAL 1era Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Socialde América Latina y el Caribe Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016.

Aguiar, S. (2011). Dinámicas de la segregación urbana: Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales,* Departamento de Sociología, *24*(28) 55-76. Montevideo: Facultad de Ciencias sociales, Universidad de la República.

Alberich, T. y Esapdas, M. A. (2014). Democracia, Participación ciudadana y funciones del trabajo social. *Trabajo social Global. Revista de investigaciones en intervención social*, *4*(6) 3-30.

Álvarez Rivadulla, M. J. (2014). Asentamientos irregulares y política en perspectiva histórica y comparada [Ponencia]. *Seminario 15 años, más de cien historias,* Programa de Mejoramiento de Barrios en Uruguay, 10 de setiembre, Montevideo.

Amarante, V. y Caffera, M. (2003). Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico. *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, año II.

Amorós, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Anthropos: Barcelona.

Aparicio, M., Leyra, B. y Ortega, R.(eds.) (oct. 2009). Políticas y acciones de género: Materiales de formación. *Cuadernos de género*, (4).

Arriagada, I. (2006). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. Serie *Políticas Sociales* (119), CEPAL.

Asakura, H. (set-dic. 2004). ¿Ya superamos el género? Orden simbólico e identidad femenina. *Estudios Sociológicos*, *22*(3), 719-743. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59806608

Ascher, F. (jul. 2005). Ciudades con velocidad y movilidad múltiples: Un desafío para los arquitectos, urbanistas y políticos. *ARQ* (Santiago), *Arquitectura de infraestructura/InfrastructureArchitecture*, (60), 11-19. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-69962005006000002

Astelarra, J. (2002). Democracia, ciudadanía y sistema político de género. En *Seminario Democracia/s, Ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles.*Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). http://prigepp.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). *Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo*. Recuperado de https://www.iadb.org/es/node/379

Baráibar Ribero, X. (nov. 2011). Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Fronteras*, n.º especial, 39-46.

Barreto, M. y Romagnoli, V. (2006). Programas de Mejoramiento Barrial: Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco). *Cuaderno Urbano. Espacio Cultura Sociedad*, (5), 151-176.

Barrios, R. (2010). Reflexiones acerca del concepto de participación en programas de mejoramiento del hábitat. La experiencia de implementación del PROMEBA en Buenos Aires. *VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, 9 y 10 de diciembre. Memoria Académica. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5233/ev.5233.pdf

Beall, J. (1995). La planeación con perspectiva de género en el desarrollo urbano. En A. L. Muñoz y L. Wartengerg (comps.). *Planeación con perspectiva de género*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Benavente, R., M.C., Valdés B., A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL Desarrollo Social, Cooperación Española.

Benería, L. (2008). De la "armonía" a los "conflictos cooperativos". La contribución de AmartyaSen a la Teoría de la unidad doméstica. *Araucaria*, *10*(20). Recuperado de https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1199

Benería, L. (1981). Reproducción, producción y división sexual del trabajo. *Mientras Tanto*, (6), 47-84.

Bonder, G. (1999). El Estado en la mira de los feminismos. Argumentaciones y prospectivas. CEM, Buenos Aires, Argentina. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). http://prigepp.org

Bonder, G. (1998). Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente. En PIEG (Programa Interdisciplinario de Estudios de Género). *Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas.* Universidad de Chile. Obtenido desde: http://programaedusex.edu.uy/biblioteca/opac_css/articulosprontos/GENERO_Y_SUBJETIVIDAD_BONDER.pdf

Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos. Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual.* Barcelona: Universitat de Barcelona. Recuperado de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf;jsessionid=7CEDF96CF48F8B8891D7F9EFC5A729A0?sequence=1

Borja, J. (feb. 2002). Ciudadanía y globalización. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* (22). Recuperado de http://siare.clad.org/revistas/0041400.pdf

Briuoli, N. M. (2007) La construcción de la subjetividad. El impacto de las políticas sociales. HAOL (Historia Actual Online) n°13 81-88. Recuperado de file:///C:/Users/Administrateur/Downloads/Dialnet-LaConstruccionDeLaSubjetividadElImpactoDeLasPoliti-2479324%20(1).pdf

Caeesu, IPRU, CSI (2013). *Proyecto de mejoramiento integral del área piloto La Paloma, Montevideo: Relevamiento y diagnóstico integral*. Tomo 1, Informe [Sin publicar].

Carrasco, C. (2006). La economía feminista: Una apuesta por otra economía. En M. J. Vara Miranda (coord.). *Estudios sobre Género y Economía.* Madrid: Ed. Akal. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). http://prigepp.org

Casacuberta, C. (2006). Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de Divulgación. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Módulo de Vivienda, Primer Trimestre de 2006. Montevideo: INE, UNDP, UNFPA.

Castel, R. (1997).*Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Chant, S. (jul-dic.1997). Género, urbanización y pobreza: El reto de los “hogares”. *Economía, Sociedad y Territorio*, *1*(2), 257-283.

Clichevsky, N. (2006). Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. *Serie Manuales*, (50). Santiago de Chile: CEPAL.

Collin, F. (1994). Espacio doméstico, espacio público, vida privada. En *Ciudad y Mujer, Seminario permanente Ciudad y Mujer*, Madrid. Recuperado de http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/espacio-domestico-espacio-publico-vida-privada.pdf

Costes, L. (sep. 2011-feb. 2012). Del "derecho a la ciudad" de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna. *Urban, Artículos y Notas de Investigación*, (2), 89-100.

Czytajlo, N. P. (2017) Desigualdades socio-territoriales y de género en espacios metropolitanos: El sistema metropolitano de Tucumàn (2001-2010). Bitácora 27 (3) 121-134. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Czytajlo, N. P. (set-oct. 2013). Espacio, género y pobreza: Discursos, prácticas y subjetividades: Políticas sociohabitacionales en Tucumán (Argentina) 2003-2008. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (90).

Czytajlo, N. P. (2012).Espacio, género y pobreza.Discursos, prácticas ysubjetividades: Política habitacional ymejoramiento barrial en Tucumán, Argentina. *BitácoraUrbano-Territorial*, *20*(1), 129 143. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5001839

Czytajlo, N. P. (2010). *Espacio, género y pobreza: Discursos, prácticas y construcción de subjetividades en torno al proceso de implementación de políticas habitacionales* [Tesis]. Observatorio Fenómenos Urbano Territoriales. Cátedra Urbanismo I. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional de Tucumán. Recuperado de http://www.repositorio.unt.edu.ar/handle/11327/149

De Certeau, M., Giard, L. y Mayol, P. (1999). *La Invención de lo cotidiano 2: Habitar, cocinar*. México DF: Universidad Iberoamericana.

De la Cruz, C. (1999). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde, Instituto Vasco de la Mujer.

De Mattos, C. A. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina; cinco tendencias constitutivas. En A. I. Geraiges de Lemos, M. Arroyo y M. L. Silveira. *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO.

CEPAL, UIM, ONU Mujeres (2016). Declaración de Santiago. "Mujeres, ciudad y territorio", *III Cumbre Iberoamericana de Agendas Locales de Género, Mujer y Ciudad*, Santiago de Chile, 18 al 21 de enero. Recuperado de https://www.eventosuim.org/uim/declaracion/

Del Moral Espín, L. (2012). En transición. La epistemología y filosofía feminista de la ciencia ante los retos de un contexto de crisis multidimensional. *E-cadernos CES*, (18). Recuperado de http://eces.reues.org/1521

Dietz, M. G. (2001). El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía. En M. Lamas (comp.). *Ciudadanía y feminismo. Feminismo y teoría identidad pública/privada.* México DF: Instituto Federal Electoral México, UNIFEM.

Donzelot, J. (2012). *¿Hacia una ciudanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Conferencia-debate de la Asociación Emaús, 28 de enero de 2009. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

Donzelot, J. (nov. 1999). La nouvelle question urbaine. *Esprit*, (258), 87-114.

Durán, M. A. (2008). *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Recuperado de http://www.sitiosur.cl/r.php?id=882.

Durán, M. A. (1996). *Mujeres y hombres en la formación de la teoría sociológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Echevarría, A. (2014). El barrio como parte de la solución y como problema. En A. Clemente (coord.). *Territorios urbanos y pobreza persistente.* Buenos Aires: Espacio Editoriales.

Enet, M. (2011). Diseño participativo del hábitat: Con mirada de mujer. En M.C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (comps.). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Espino, A. (2012). Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano. En V. Ezequiel (ed.). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Falú, A. (2018). Espacios metropolitanos igualitarios. Asociación mundial de las grandes metrópolis. Observatorio. *Observatorio Metrópolis, Issue Paper* (4).

Falú, A. (2003). *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a mujeres*. Quito: Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe.

Falú, A. y Marengo, C. (oct. 2004). La formación universitaria en temas de hábitat: la complejidad de las dimensiones intervinientes. *Vivienda Popular* (14), 32-37.

Falú, A., Segovia, O. (eds.) (2007). *Ciudades para convivir sin violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Fassler, C. (2007). Desarrollo y participación política de las mujeres. En G. Vidal y A. Guillén (comps.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado.* Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100826110451/22Fassler.pdf

Faúndez Meléndez, A. (2007). ¿Qué entendemos por enfoque de género? *Serie Marcos Conceptuales2*. Santiago de Chile: Inclusión y Equidad Consultora.

Fernández Wagner, R. (2006). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. En Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA). *Assentamentos informais e moradia popular: Subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas.* Brasilia: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Fernández Wagner, R. (set. 2004). La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza. El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires. *II Congreso Nacional de Políticas Sociales*, Mendoza. Recuperado de http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/wagner.PDF

Fraser, N. (1999). Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. *Ecuador Debate*. *Opinión pública* (46), 139-174. Recuperado de http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5760#.WvcL2meovcs

Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes. Recuperado

de https://perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/fraser-iustitia-interrupta-reflexiones-criticas-desde-la-posicion-postsocialista.pdf

Garance ASBL. (mar. 2017). Rapport des marches exploratoires à Namur. Recuperado de http://www.garance.be/docs/17Namuraufildesmarches.pdf

García Prince, E. (2010). *Políticas de Igualdad, Equidad y GenderMainstreaming: ¿de qué estamos hablando? Marco conceptual*. Edición revisada y actualizada. Barcelona: Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Fondo España-PNUD, PNUD.

Genestier, P., Ouardi, S. y Rennes, J. (2007). Le paradigme localiste au secours de l'action publique démocratique. *Mots, Les langages du politique*, (83), 69-80.

Gil, M. L. y De Anso Ramos, J. (oct. 2012). El programa de autogestión para la vivienda (PAV). Algunos aspectos relevantes a la hora de pensar en las condiciones de vida de mujeres pertenecientes a sectores de bajos ingresos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Punto Género*, (2).

Grynspan, R. (1997). La pobreza en América Latina y estrategias para superarla. En R. Menjívar Larín, D. Kruijt y L. Vucht Tijssen (eds.). *Pobreza, exclusión y política social.* San José de Costa Rica: Flacso.

Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis. *Serie Mujer y Desarrollo*, (32).

Guzmán, V. (1998). La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. En E. Largo (ed.). *Género en el Estado. Estado del Género*. Ediciones de las Mujeres nº 27. Santiago de Chile: Isis Internacional.

Habiterra S.A (2012). *Relevamiento de información, Diagnóstico y Propuesta de Plan Integral. Informe Subetapa 1.1. Relevamiento y diagnóstico Asentamiento El Tanque - Villa Prosperidad*. Programa de integración de asentamiento irregulares – PIAI Informe[Sin publicar].

Hammersley M. y Atkinson, P. (1994). *Etnografía: Métodos de investigación*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Hinchey, C., Loustau A.C., Eguskiza, A. (eds.) (2005). *Género y Hábitat: Herramientas para la acción*. Río de Janeiro: Un-Habitat /Rolac.

Innerarity Grau, C. y Sancho Martínez, A. (2014). Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género. Universidad

Complutense de Madrid, *Investigaciones feministas*, *5*, 342-370. Recuperado de http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/48139

IPRU, CSI, (2014). *Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social de los Asentamientos Villa Libre - Parque Cauceglia - Nuevo Cauceglia: Informe de anteproyecto integral*. Tomo 2 (actualización) Informe [Sin publicar].

Jacquot, S. (2009). La fin d'une politique d'exception: l'émergence du gendermainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes. *Revue Française de science politique*, *59*(2), 247-277. Recuperado de https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-2-page-247.htm

Jelin, E. (1994). *Las familias en América Latina*. Ediciones de las Mujeres n.° 20. Santiago de Chile: Isis Internacional.

Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas. *Revista de la CEPAL*, (75).

Kaztman, R., Retamoso, A. (2007). Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, (91).

Lautier, B. (2002). Pourquoi faut-il aider les pauvres? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté. *Revue Tiers-Monde*, Les chemins de l'intégration régionale, *43*(169), 137-165.Recuperado de https://www.persee.fr/issue/tiers_1293-8882_2002_num_43_172

Lentini, M. et al. (2007). *Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: El programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana*. Mendoza: Facultad de ciencias políticas y sociales, UN Cuyo, Centro de Estudios sobre asentamientos Humanos Mendoza.

Levy, C. (mar. 1996). The process of institutionalising gender in policy and planning: the "web" of Institutionalisation. Development Planning Unit, London University College, *Working paper*, (74). Recuperado de http://discovery.ucl.ac.uk/34/1/wp74.pdf

Lombardi, M. (1997). Expectativas de realojamiento de hogares residentes en asentamientos irregulares de Montevideo. Universidad Católica del Uruguay, *Prisma* (9).

López Accotto, A. I. (1998). Género y desarrollo: el círculo vicioso de la interdependencia desigual. Instituto Juan de Herrera Madrid, *Ciudades para un Futuro más sostenibl*e,

(7), Especial Mujer y Ciudad. Recuperado de http://habitat.aq.upm.es/boletin/n7/aalop.html

López Gómez A., Varela Petito, C. (coords.) (2016). *Maternidad en adolescentes y desigualdad social en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.

Maffía, D. (2010). Género y políticas públicas en ciencia y tecnología. En Blazquez Graf, N. F. Flores Palacios y M. Ríos Everardo (coords.). *Investigación feminista: Epistemología, metodología y representaciones sociales*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.

Maingueneau, D. (2016). Enonciation et analyse du discours. *Corela, Cognition, représentation, langage*, *19*(4), Discours, clichés, stéréotypes. Recuperado de https://journals.openedition.org/corela/4446

Manrique M. S., Di Matteo, M. F. y Sánchez Troussel, L. (2016). Análisis de la implicación: construcción del sujeto y del objeto de investigación. *Cadernos de Pesquisa*, *46*(162), 984-1008.

Marengo, C., Elorza, A. L. (2009). Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: Los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes. Universidad Nacional del Nordeste Argentina, *Cuaderno Urbano. Espacio Cultura Sociedad*, (8).

McDowell, L. (2000). *Género, identidad y lugar: Un estudio de las geografías feministas.* Madrid: Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S. A.).

Menéndez, F. (jul. 2014). Pobreza y vivienda en asentamientos y tejido formal de Montevideo y su área metropolitana.Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, *Vivienda popular*, (25), 2014 46-57.

Menéndez, F. J. (2008). Condiciones de vida en Montevideo 2do Semestre 2008: Análisis comparativo entre las condiciones en los asentamientos irregulares y el tejido residencial formal a la luz de la Encuesta Continua de Hogares. Serie Documentos Temáticos N°1. Instituto Nacional de Estadísticas. Uruguay. Obtenido desde: http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/AsentamientosIrregulares+v+ultima.pdf/55ca2879-1d00-40eb-bdca-0eb2c17baa70

Morey, P. y Rainero, L. (1998). Género y paradigmas sociales. *Cuaderno de desarrollolocal*, artículo n.º 28, Proyecto PMGL. Recuperado de http://www.redmujer.org.ar/articulos/art_28.pdf

Moser, C. (1998). Planificación de género. Objetivos y obstáculos. En E. Largo (ed.). *Género en el Estado. Estado del Género*. Ediciones de las Mujeres n.º 27. Santiago de Chile: Isis Internacional.

Muxí, Z. (2006). Ciudad próxima. Urbanismo sin género. *Ingeniería y Territorio*, (75), La ciudad habitable. Recuperado de https://www.academia.edu/31970803/Ciudad_Pr%C3%B3xima._Urbanismo_sin_g%C3%A9nero

Novas, M. (2014). *Arquitectura y género: Una reflexión teórica* [Trabajo final de máster]. Universitat Jaume I. Departament d'Història, Geografia i Art. Recuperado de http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/109842

ONU Hábitat (s. f.). Género. Recuperado de http://es.unhabitat.org/temas-urbanos/genero/

Pastor Seller, E. (dic. 2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. Alternativas. Universidad de Alicante, Escuela Universitaria de Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, (12), 103-137.

Pateman, C. (2002). Democratization and Women's Self-Government. Material preparado especialmente por la autora para el PRIGEPP. Recuperado de http://prigepp.org

Pautassi, L. (2008). Transversalidad de género en un marco de derechos: el desafío actual. *SER Social*, Brasilia, *10*(22), 11-40.

Pautassi, L. (2002). Legislación previsional y equidad de género en América Latina. CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo* (42).

Pérez Orozco, A. (en-jun. 2005). Economía del género y economía feminista ¿conciliación o ruptura? *Revista Venezolana de Estudios de la Mujer*, *10*(24).

Philipps, A. (1996). ¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal? En C. Castells, (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Ibérica. Recuperado de http://prigepp.org

Quiroga, A. M y Neto, F. (1996). Sujetos sociales y Favelas.Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile, *Revista de Trabajo social* (67), 19-31.

Quiroga Díaz, N. (2010). ¿De qué crisis estamos hablando? Cuestionamientos y propuesta a la política de activos desde la economía feminista y la economía social. En J. L. Coraggio y V. Costanzo (eds.). *Mentiras y verdades del capital de los pobres: perspectivas desde la economía social y solidaria.* Buenos Aires: Imago Mundi, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Raibaud, Y. (2012). Genre et espaces du temps libre. *L'information Géographique* (2). Recuperado de http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2012-2-page-40.htm

Rainero, L. (2005). Derechos, legislaciones y prácticas, Acceso a la vivienda y la ciudad. Panel sobre Igualdad de Género en el goce de los derechos sociales y culturales, *Foro de Género de las Américas*, Buenos Aires, del 7 al 9 de abril.

Rainero, L. (2001). El acceso a la vivienda y la ciudad: un derecho ciudadano pendiente. Algunos aportes para la reflexión. Intervención en el Taller Participación sin exclusiones, *Seminario Internacional: Producción social del hábitat y neoliberalismo: el capital de la gente versus la miseria del capital*. Organizado por FUCVAM, Montevideo, del 1 al 6 de octubre. Recuperado de http://docs.wixstatic.com/ugd/ef40bd_0ccc7910e29f46029083081aac4afcd6.pdf

Rainero, L. y Rodigou, M. (2003). Indicadores Urbanos de Género: Instrumentos para la gobernabilidad urbana. Ponencia presentada en la Mesa: Espacio y género en el campo y la ciudad latinoamericana, *51.º Congreso Internacional de Americanistas*, Santiago de Chile, 14 al 18 de julio.

Rigat-Pflaum, M. (nov-dic. 2008).Gendermainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva sociedad*, (218), 40-56. Recuperado de http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21671/1/35_maistreaming.pdf

Rincón S.(2006). Cultura ciudadana, ciudadanía y trabajo social. Universidad del Valle, *Revista Prospectiva* (11), 45-65.

Riquer, F. (2012). Mujeres, género, ¿nos podemos deshacer del sexo? En Recéndez Guerrero, E., Gutiérrez Hernández, N. y Arauz Mercado, D. (coords.). *Presencia y realidades. Investigaciones sobre mujeres y perspectiva de género.* Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Robinson, J. (2005). Los estudios sobre la mujer y el género en la economía. Una visión histórica. En L. Benería. *Género, Desarrollo y Globalización*. Barcelona: Hacer Editorial.

Rocco, B. (nov. 2011). ¿Qué más pedirles?: Problematizado el territorio como factor de protección social. *Fronteras* n.° especial, 9-17. Montevideo: Facultad de Ciencias sociales, Universidad de la República.

Rodríguez Álvarez, M.D. (2015). Ciudadanía y participación: conceptos y realidades en Trabajo Social Comunitario. *Azarbe: Revista Internacional de trabajo social y bienestar*, (4), 5-12.

Rodríguez Gustá, A. L. (2017). *3.er Plan de igualdad de género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020*. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el periodo 2016-2020. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Rodríguez Gustá, A. L. (2012). *La transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2.° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates16*, diciembre. Revista universitaria de ciencias sociales. Universidad Nacional de Rosario. Obtenido desde: http://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/1546

Rolnik, R. (nov. 2002). É possivel uma política urbana contra a exclusão? *Serviço Social &Sociedade* (72), año XXIII, 53-61. São Paulo: Cortez Editora.

Saborido, M. (2009). Mejoramiento de barrios en Chile: una oportunidad para fortalecer la convivencia ciudadana y la equidad de género. En M. Saborido, A. Rodríguez y O. Segovia (eds.). *Equidad de género: Compartiendo la ciudad y sus barrios*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, Red Mujer y Hábitat de América Latina.

Saborido, M. (1999). *Ciudad y relaciones de género*.Documento de referencia DDR/5 Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Sales Vieira, D. (2015). Apontamentos acerca das relações entre corpo feminino e cidade. *Urbana: revista eletrônica do centro interdisciplinar de estudos da cidade*, *7*(2), 24-32.

Sánchez de Madariaga, I (2004). *Urbanismo con perspectiva de género*. Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Hacienda, Instituto Andaluz de la Mujer.

Sen, A. (2000). Género y conflictos cooperativos. En M. Navarro y C. Stimpson (comps.) *Cambios sociales, económicos y culturales: un nuevo saber, los estudios de mujeres.* México DF: FCE.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*, Gaceta Sanitaria*, *15*(3), 259-264. Recuperado de https://www.sciencedirect.com/journal/gaceta-sanitaria/vol/15/issue/3

Thompson, J. (2002). Participación, democracia y Derechos humanos: un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. Ponencia presentada en la conferencia internacional *Thomas Jefferson, rights and the contemporary world*, organizada por el International Center for Jefferson Studies, Bellagio (Italia), del 3 al 7 de junio. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP).http://prigepp.org

Uruguay, Intendencia de Montevideo (IM) (2017). *Documento guía de criterios generales para la atención de situaciones especiales*. Actualización 2017. Montevideo: IM.

Uruguay, Intendencia de Montevideo (IM) (2017). *3.er Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020: Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020*. Recuperado de http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/3erplandeigualdaddegenerocompromisos2016-2020.pdf

Uruguay, Instituto Nacional de la Juventud (INJU) (2015). *Tercera encuesta nacional de adolescencia y juventud ENAJ 2013*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

Uruguay, PMB, (2014). Programa de Mejoramiento de Barrios II – PMB II 3097/OC-UR. Reglamento Operativo 11 de abril de 2014. Obtenido desde: http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/reglamento_operativo_julio_2018.pdf

Uruguay, PMB, (2013). Guía de formulación de proyectos. Programa de Mejoramiento de barrios 2052/OC-UR. Recuperado de http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/gui

a_de_formulacion_de_proyectos_-_programa_mejoramiento_de_barrios_contrato_prestamo_no_2052oc-ur.pdf

Uruguay, PMB, (2012). Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y vivienda a partir del censo 2011. Informe técnico, Unidad de evaluación y monitoreo, Programa de mejoramiento de barrios. Obtenido desde: http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe_asentamientos_censo_2011_19-10-2012.pdf

Uruguay, PMB, (2009). Programa de Mejoramiento de Barrios 2052/OC-UR. Reglamento Operativo 31 de marzo de 2009. Versión vigente a partir de octubre 2012. Obtenido desde http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/reglamento_operativo_-_vigencia_octubre_2012.pdf

Uruguay, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2015). *Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019*. Recuperado de http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.html

Uruguay, MVOTMA, (2014). *Programa de mejoramiento de barrios II: Guía de formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento barrial.* (GFyEP). Recuperado de http://pmb.mvotma.gub.uy

Uruguay, MVOTMA, (1997). *Asentamientos Irregulares: programa para la regularización jurídica, social y urbanística.* Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Comisión parar la Normalización de Asentamientos.

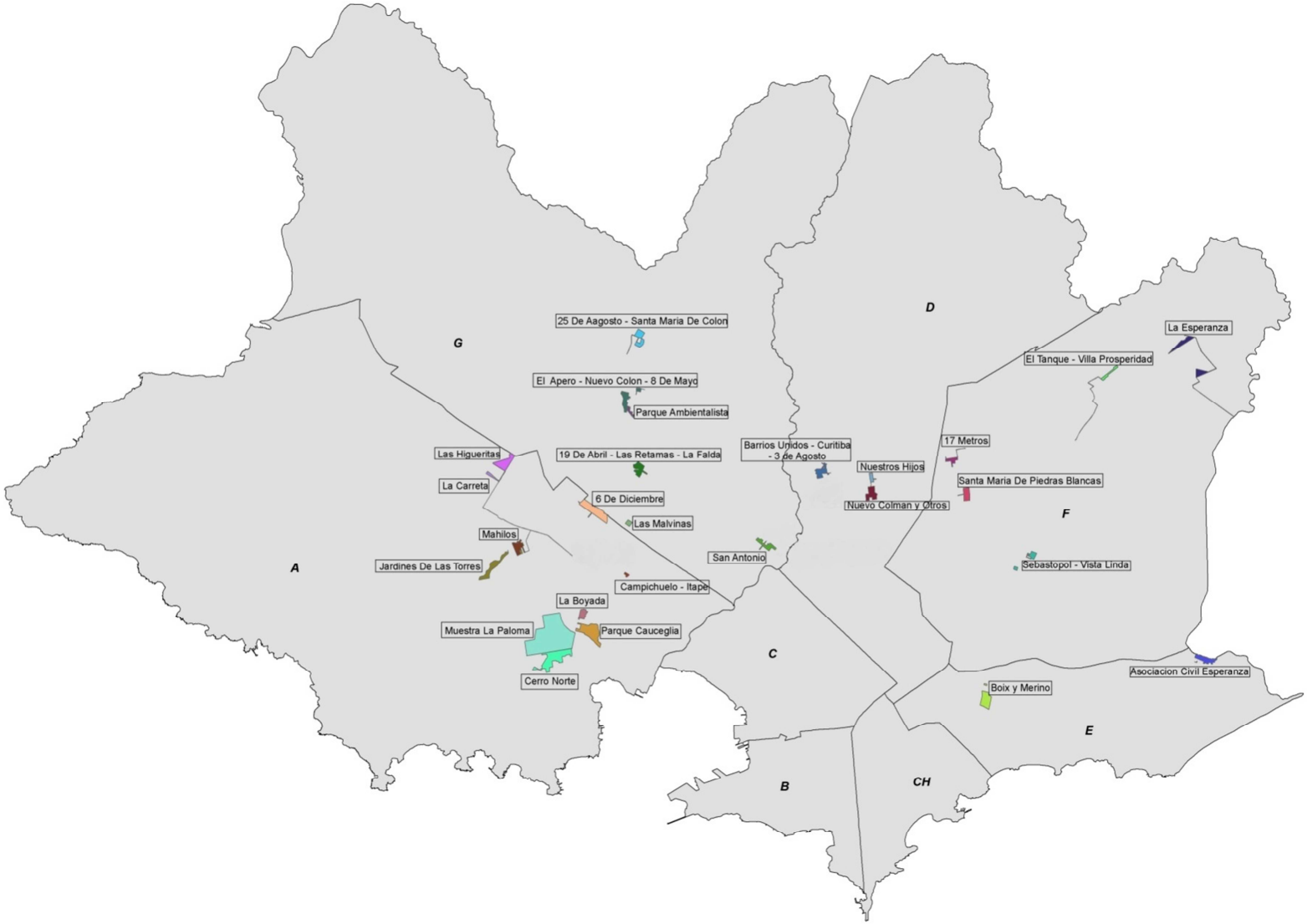
Valle Rodríguez, G.M. y Bueno Sánchez, E. (2006). Las políticas públicas desde una perspectiva de género. *Novedades en población* Año 2 n°4. CEDEM Centro de estudios demográficos, Universidad de la Habana. Obtenido desde: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas_publicas.pdf

Walby, S. (2004). Mainstream de género: uniendo la teoría con la práctica. Ponencia para las *Jornadas Mainstreaming de género: conceptos y estrategias políticas y técnica*, Andalucía, 26 y 27 octubre. Recuperado de http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21670/1/34_mainstreaming_walby2004_esp.pdf

Woodward, A. (2004). Building velvet triangles: gender and informal governance.En T. Christiansen y S. Piattoi (eds.). *Informal Governance in the European Union.* Londres: Edward Elgar.

Ziccardi, A. (2001). Las ciudades y la cuestión social. En A. Ziccardi (comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina.* Buenos Aires: Clacso.

# Anexo I


25 De Agosto - Santa Maria De Colon
El Apero - Nuevo Colon - 8 De Mayo
Parque Ambientalista
Las Higueritas
19 De Abril - Las Retamas - La Falda
La Carreta
6 De Diciembre
Las Malvinas
Mahilos
Jardines De Las Torres
Campichuelo - Itape
La Boyada
Muestra La Paloma
Parque Cauceglia
Cerro Norte
Barrios Unidos - Curitiba - 3 de Agosto
San Antonio
Nuestros Hijos
Nuevo Colman y Otros
17 Metros
Santa Maria De Piedras Blancas
La Esperanza
El Tanque - Villa Prosperidad
Sebastopol - Vista Linda
Asociacion Civil Esperanza
Boix y Merino
A
B
C
D
E
F
G
CH

## TABLA II

**PMB BARRIOS SUBEJECUTADOS POR LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

| Barrio | Préstamo | Municipio | CCZ | Población | Hogares | Realojos | Títulos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Cerro Norte** | 1186 | A | 17 | 2805 | 743 | 50 | sí |
| **Jardines de las Torres** | 1186 | A | 18 | 1391 | 352 | 31 | 0 |
| **La Boyada** | 1186 | A | 17 | 694 | 179 | 30 | sí |
| **La Carreta** | 1186 | A | 18 | 252 | 60 | 4 | sí |
| **Las Higueritas** | 1186 | A | 18 | 949 | 235 | 26 | sí |
| **Malvinas** | 1186 | A | 14 | 305 | 72 | 8 | sí |
| **Nuevo Colman** | 1186 | D | 11 | 917 | 202 | 19 | sí |
| **Parque Ambientalista** | 1186 | G | 12 | 224 | 62 | 2 | 0 |
| **Sebastopol** | 1186 | F | 9 | 376 | 108 | 30 | sí |
| **Asociación Civil Esperanza** | 2052 | E | 8 | 1002 | 306 | 137 | 0 |
| **Barrios Unidos** | 2052 | D | 11 | 682 | 198 | 34 | 0 |
| **Boix y Merino** | 2052 | E | 6 | 1129 | 289 | 168 | 0 |
| **19 de Abril Las Retamas** | 2052 | G | 13 | 897 | 248 | 12 | sí |
| **17 Metros** | 2052 | F | 10 | 448 | 108 | 22 | 0 |
| **El Apero – Nuevo Colón – 8 de Mayo** | 2052 | G | 12 | 887 | 201 | 141 | 0 |
| **La Esperanza** | 2052 | F | 9 | 676 | 174 | 2 | sí |
| **Nuestros Hijos** | 2052 | D | 11 | 243 | 67 | 3 | 0 |
| **San Antonio** | 2052 | G | 13 | 1007 | 327 | 117 | 0 |
| **Santa María de Piedras Blancas** | 2052 | F | 9 | 1000 | 243 | 19 | 0 |
| **6 de Diciembre Norte** | 2052 | A | 14 | 582 | 160 | 53 | 0 |
| **6 de Diciembre Sur** | 2052 | A | 14 | 1243 | 312 | 38 | 0 |
| **25 de Agosto – Sta María** | 2052 | G | 12 | 817 | 204 | 17 | sí |
| **Cauceglia** | 3097 | A | 17 | 1128 | 304 | 142 | 0 |
| **El Tanque** | 3097 | F | 9 | 301 | 97 | 12 | 0 |
| **La Paloma (zonas relevadas)** | 3097 | A | 17 | 1701 | 481 | 77 | 0 |
| **Mailhos** | 3097 | A | 18 | 282 | 85 | 82 | 0 |
| **Total** | | | | **21938** | **5817** | **1276** | |

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la UEEA-PIAI

**TABLA III**

| PMB subejecutado por la Intendencia de Montevideo | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Préstamo** | **Barrio** | **Población** | **Equipamiento** | | | | |
| | | | **infancia** | **juventud** | **multiuso** | **policlinica** | **espacio público *** |
| **N° 1186 año 1999** | Cerro Norte | 2805 | √ | √ | √ | | |
| | Jardines de las Torres | 1391 | √ | | | √ | |
| | La Boyada | 694 | √ | | | | |
| | La Carreta | 252 | | | √ | | |
| | Las Higueritas | 949 | | √ | √ | | |
| | Malvinas | 305 | √ | √ | | | √ |
| | Nuevo Colman | 917 | √ | √ | | | √ |
| | Parque Ambientalista | 224 | | √ | | | |
| | Sebastopol | 376 | | √ | | | √ |
| **N° 2052 año 2008** | Asociación Civil Esperanza | 1002 | | | √ | √ | √ |
| | Barrios Unidos | 682 | | | √ | | |
| | Boix y Merino | 1129 | | √ | √ | | √ |
| | 19 de Abril Las Retamas | 897 | | | √ | √ | √ |
| | 17 Metros | 448 | | | | | |
| | El Apero N. Colón 8 de Mayo | 887 | √ | | | | √ |
| | La Esperanza | 676 | √ | √ | | √ | √ |
| | Nuestros Hijos | 243 | | | √ | | |
| | San Antonio | 1007 | | | √ | | |
| | Sta María de Piedras Blancas | 1000 | | √ | √ | √ | |
| | 6 de Diciembre Norte | 582 | | | | √ | |
| | 6 de Diciembre Sur | 1243 | √ | | | | |
| | 25 de Agosto Sta María | 817 | | | √ | √ | |
| **N° 3097 año 2014** | Cauceglia | 1128 | √ | | | √ | √ |
| | El Tanque | 301 | | | | | √ |
| | La Paloma (área precária) | 5831 | √ | | | | √ |
| | Mailhos | 283 | √ | | | | √ |
| **Total** | | **26069** | **9** | **9** | **11** | **7** | **10** |

* Los espacios públicos incluyen plazas, canchas y parques.

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la UEEA-PIAI

# Anexo II

**Análisis documental de los sucesivos préstamos.**

**Préstamo 1186/OC-UR año 1999.**

En la guía de formulación de proyecto (GFP) del primer préstamo (1186/OC-UR) si bien no existe mención explícita al género, se hace mención a las mujeres en tres aspectos. El primero refiere a los criterios de elegibilidad de los asentamientos.

> Cuando se observe una situación de exceso de demanda por recursos del Programa en un mismo ejercicio presupuestario y a los efectos de asignar los recursos de pre-inversión se priorizarán teniendo en cuenta los siguientes indicadores: a. Mayor porcentaje de niños menores de 10 años. b. Mayor porcentaje de hogares monoparentales con jefa de hogar mujer. c. Menor superficie promedio de los lotes. d. Menor cantidad de realojos requeridos (OPP, 1999a, p.13).

El segundo tomo de la GFP reúne anexos que detallan los instrumentos de relevamiento de informaciones a aplicar. En su mayoría las planillas prevén la recolección de información de la población desagregada por sexo. Destaca una pregunta del formulario censal acerca de qué sectores de la población están más afectados por problemas de trabajo, siendo las opciones: hombres, mujeres, adolescentes, jóvenes, adultos, adultos mayores u otros. Asimismo, existe una ficha de relevamiento de servicios sociales en las que se indaga la existencia de "servicios de atención a mujeres".

**Préstamo 2052/OC-UR año 2008**

El Reglamento Operativo del préstamo 2052 prevé la elaboración de un perfil de proyecto para verificar la elegibilidad de la intervención. La información a presentar en esta fase consiste en datos de la población total, el número de hogares, hogares con jefatura femenina, de la población activa, etc. Asimismo se mapea el equipamiento social (interno al asentamiento o en el entorno de 500 metros), en particular, centros educativos (según tipo), centros de salud, centros de atención a la infancia, merenderos, clubes de jóvenes y niños, local comunal y otros. (PMB, 2009). El mejoramiento de barrios consiste según el reglamento operativo (RO) del préstamo 2052 OC/UR en

> un proyecto de intervención integral […], que incluye actividades de fortalecimiento del capital humano y social de la comunidad y sus organizaciones, obras físicas y de servicios sociales, con el objetivo de superar las carencias de infraestructura básica, finalizando con la regularización dominial de los predios hacia las familias residentes. (PMB, 2009, p.8).

El diagnóstico, según el RO “es el resultado de un análisis en conjunto de los aspectos ambientales que determinan los asentamientos y su territorio, y las condiciones sociales y económicas de su población.” Debe “como aspecto transversal: identificar las necesidades, acciones y oportunidades para promover la participación comunitaria en las distintas etapas de esta actividad” (PMB, 2009, Anexo VII, p. 2-3). El requisito de participación es reiterado tanto en el Reglamento Operativo como en la Guía de formulación de proyecto. “Los proyectos de mejoramiento de barrios deberán surgir de un proceso de formulación altamente participativo”.

Se considera beneficiarios de los proyectos a la población. “El Proyecto Ejecutivo presentado por la IM para la aprobación de la Unidad Coordinadora del Programa, deberá incluir la documentación que dé cuenta que al menos el 70% de los beneficiarios están de acuerdo con el Proyecto.” (PMB, 2009, p.17). Por otra parte, el RO prevé la formulación de un proyecto de desarrollo barrial integral, que incluya una efectiva y eficiente coordinación interinstitucional y la participación decisiva y activa de la comunidad como “condición necesaria y transversal a todo el proyecto de mejoramiento barrial.” (PMB, 2009, p.12).

La GFP recomienda la realización de un diagnóstico integral “elaborado de forma participativa” del área a intervenir y su entorno, así como su devolución a los/as vecinos/as y otros actores involucrados. El “inventario integral” de las principales dimensiones incluye la recopilación de datos generales de la población desagregados por sexo, edad y estado civil así como la exploración de distintas áreas de la vida de la población residente. En el componente trabajo, se busca registrar los oficios y ocupación según categorías de sexo y edad; Se recomienda dar cuenta del uso del tiempo libre por sexo y por edad. En el componente salud, además de indagar las “enfermedades más frecuentes en la población (por sexo y grupos etarios)” se pretende dar cuenta:

> en las mujeres y las familias [de los] controles de salud preventivos en adultos de ambos sexos, periodicidad en el control ginecológico de las mujeres, control de embarazo, conocimientos sobre salud sexual reproductiva y métodos anticonceptivos en ambos sexos, acceso y uso de métodos anticonceptivos en ambos sexos. (PMB, 2013, p.12 y ss.)

En el componente referido a los grupos sociales, la guía recomienda aplicar un “enfoque de género que permita conocer las necesidades e intereses de las mujeres y la capacidad de acceso y control de recursos” (PMB, 2013, p.14). Se trata de la única mención del concepto género.

**Préstamo 3097/OC-UR año 2014.**

A partir del préstamo 3097/OC-UR, actualmente vigente, el PMB incorpora la perspectiva de género y de derechos en sus documentos. Como para el préstamo anterior, el RO del préstamo 3097, hace énfasis en la información, la comunicación social y la participación vistos como derechos de las/os vecinos durante todo el proceso. Para la aprobación del ante-proyecto, el RO prevé que "previo a la ejecución de cada proyecto de mejoramiento, se requerirá que la población del barrio afectada directamente sea consultada y de mutuo acuerdo determinar las medidas ambientales-sociales aplicables a cada caso. En la consulta pública se deberá presentar el proyecto, los impactos ambientales y sociales esperados, y las medidas de mitigación propuestas. La convocatoria deberá ejecutarse de manera inclusiva asegurando la igualdad de género en la participación." (PMB, 2014, p.65).

El prólogo de la Guía de Formulación y Ejecución del Proyecto (GFyEP) estipula: "la dimensión ambiental y la perspectiva de género constituyen dos ejes transversales de trabajo, cada instrumento propuesto por esta guía los identifica y de ese modo permite una permanente verificación de su consideración en cada una de las acciones."(MVOTMA, 2014, p.4). El marco conceptual refiere al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en el marco del sistema de Naciones Unidos.

> Renovamos y reafirmamos los compromisos reflejados en el Programa de Hábitat relativos a una vivienda adecuada para todos, los asentamientos humanos sostenibles, la habilitación y la participación, la igualdad entre el hombre y la mujer, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos. (MVOTMA, 2014, p.5)

Asimismo, el Programa

> concibe sus intervenciones como parte de las acciones que en una estrategia de largo plazo tiendan a garantizar el Derecho a la Ciudad, entendido como 'espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes', al que accedan todos 'sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural'.[62] (MVOTMA, 2014, p.5-6).

Un capítulo específico de la guía, establece que el objetivo de la incorporación de la perspectiva de género en los procesos socio-territoriales consiste en "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

[62] Las comillas y las cursivas son del original. Las citas corresponden a la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad. Foro Social de las Américas, Quito, Julio 2004.Foro Mundial Urbano-Barcelona-Quito- Octubre 2004.

espacios equitativos y compartidos" partiendo del concepto de que la ciudad y específicamente los barrios "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." (MVOTMA, 2014, p.9).

> 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, la perspectiva de género se traducirá tanto en las dimensiones de análisis y en la formulación de la propuesta de intervención. En relación a las dimensiones de análisis, éstas permitirán dar cuenta sobre las diferencias existentes entre hombres y mujeres incorporando la variable sexo en su estudio de modo de hacer visible cuantitativa y cualitativamente el uso y acceso diferencial al espacio público y privado. En relación a la formulación de la propuesta de intervención barrial, éstas deberán orientarse a la promoción de:
>
> 1.- los "Derechos urbano – habitacionales específicos de las mujeres". Se refiere al acceso a los bienes urbanos y a la consideración de la experiencia propia en el habitar, por ejemplo, pensar los equipamientos para el desarrollo de la vida cotidiana, considerar la subjetividad en la elaboración de espacios públicos seguros para las mujeres, acceso y permanencia a la vivienda)
>
> 2.- la "Participación de las Mujeres 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. (MVOTMA, 2014, p.9-10).

Para la construcción del diagnóstico integral la guía preconiza realizar "un trabajo de re-elaboración de las demandas relevadas por sexo y edad", considerándose "imprescindible el uso […] de técnicas e instrumentos que garanticen la participación activa de la población en condiciones de equidad" (MVOTMA 2014, p.24). A modo de ejemplo se cita talleres de autodiagnóstico con distintos grupos: adultos, jóvenes, niños, tercera edad y mujeres o mapeos de las percepciones del barrio y su entorno según los distintos grupos de vecinos, identificando zonas singulares, usos más frecuentes, etc. La GFyEP estipula que el Programa exige "la conformación de ámbitos de trabajo colectivo donde se materializa la participación de los vecinos y otros actores involucrados en el proyecto: Comisión de Seguimiento del

Proyecto (CSP), Subcomisión de Seguimiento de Obras (SCSO) y Subcomisión de Realojos (SCR).” Asimismo, promueve “la participación de los vecinos y vecinas en condiciones de equidad en las redes territoriales." (MVOTMA 2014, p.16,31).

Como en el préstamo anterior, el Programa plantea un análisis e intervención integrales, incluyendo la dimensión urbano-territorial, el hábitat y vivienda, la salud, la económica-productiva-laboral, socio-cultural y educativa. Respecto a la salud, la GFyEP preconiza identificar “en particular servicios de abordaje integral de las situaciones de adicción, de violencia de género y de las patologías de orden de la salud mental." En la dimensión económica-productiva-laboral "debe hacerse visible el sistema de cuidados desplegado por las mujeres. Incluye el análisis y propuesta sobre el trabajo infantil y la explotación sexual adolescente." (MVOTMA, 2014, p. 11). En la dimensión socio-cultural,

> a nivel familiar, se considerarán las redes formales e informales, así como las relaciones de género. Deberán considerarse las organizaciones existentes, los ámbitos y modos de participación, formales e informales, los emprendimientos colectivos comunitarios, la convivencia y las relaciones intra e inter barrial. Se identificarán las principales problemáticas y se plantearán líneas de trabajo referidas a las condiciones materiales de vida de las personas, la violencia de género, simbólica-ambiental. También se analizará el manejo y acceso al tiempo libre y ocio, condiciones de uso y apropiación de los espacios recreativos y deportivos. El acceso y uso a las formas de producción cultural, así como el acceso a la información y las formas de comunicación serán también problematizados y trabajados en el proyecto. (MVOTMA, 2014, p.12).

El RO establece que en los casos en que se realicen realojos el proyecto debe proporcionar información acerca del análisis de alternativas tecnológicas consideradas y las características de los lotes alternativos ofrecidos. Asimismo, que debe demostrar que todas las familias a realojar han sido informadas y están de acuerdo con la propuesta de realojo y con el diseño de la vivienda y valorar los efectos que tendrá la relocalización en las familias afectadas. Debe también indicar las características sociodemográficas y económicas de las familias afectadas, la solución habitacional ofrecida a los afectados como compensación, la forma de gestión de la realización de las viviendas y en caso que corresponda, la solución habitacional temporal ofrecida, mientras se construye su solución definitiva y el tiempo y método de traslado a la nueva solución habitacional. En el marco de la planificación y ejecución de realojos la GFyEP enfatiza que

> es necesario conocer trayectorias familiares, laborales, educativas, de salud, de las familias a realojar y así como considerar que la nueva solución habitacional propuesta deberá contemplar las

> necesidades familiares y las redes cotidianas de soporte que construyen específicamente las mujeres como responsables del sistema de cuidados de las familias (MVOTMA, 2014, p.26).

En cuanto a la mejora de servicios higiénicos y conexiones internas a los lotes para el saneamiento, la guía propone identificar

> los recursos y capacidades familiares en condiciones de equidad para asumir los trabajos de autoconstrucción requeridos. En este sentido se tendrá especial cuidado en no recargar el trabajo de las mujeres duplicando su jornada laboral de modo de preservar a quienes además posean un trabajo remunerado (MVOTMA 2014, p.29).

La GFyEP prevé que a nivel familiar, el equipo técnico asista, acompañe y derive, cuando corresponda, demandas que reciba o detecte en su trabajo cotidiano, mencionándose expresamente las situaciones de violencia doméstica.

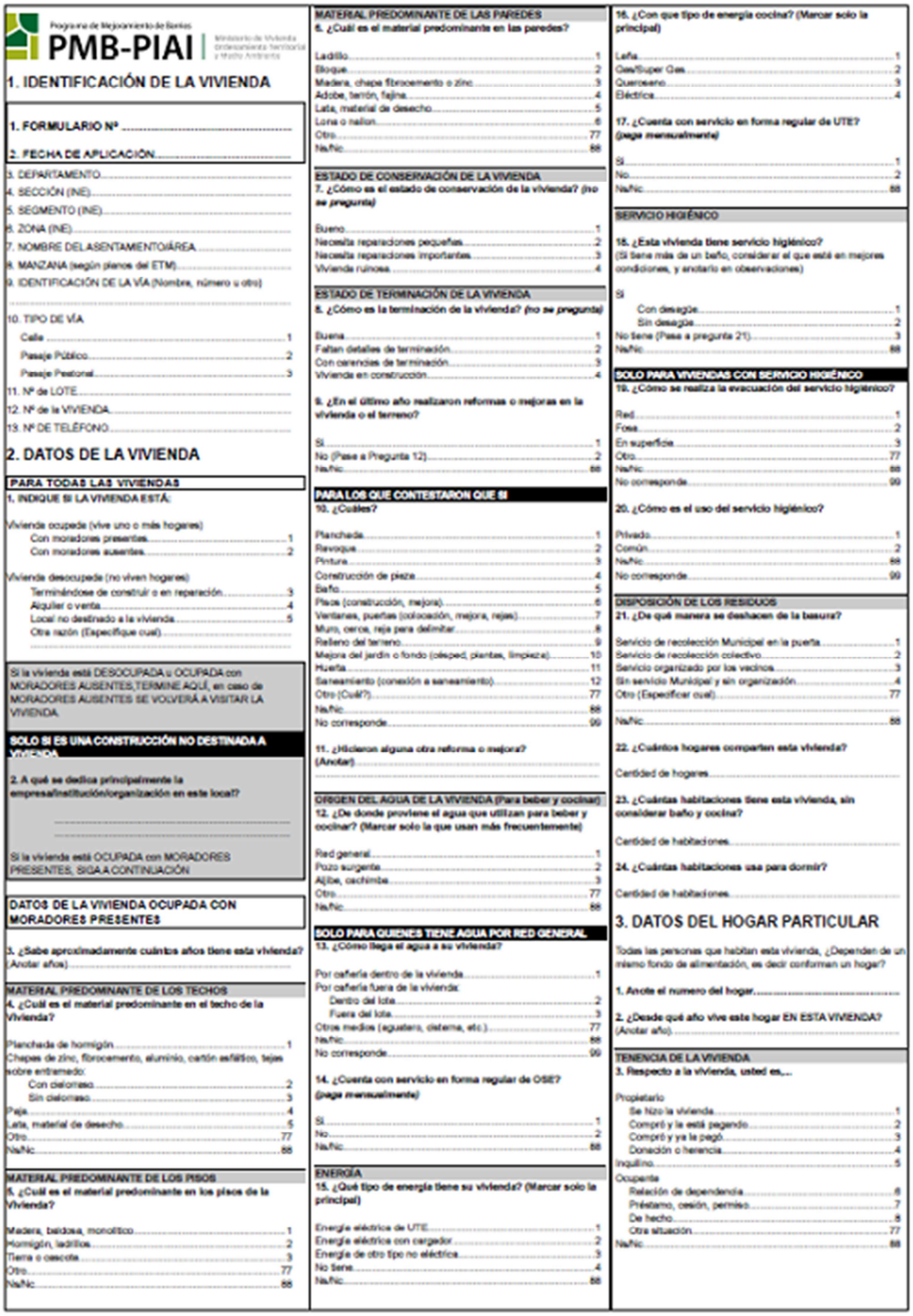
Para el Programa, el instrumento que garantiza los derechos a la tierra ocupada es el título de propiedad. Prevé que "si por causas ajenas a la voluntad de la familia persisten impedimentos para el otorgamiento del título de propiedad, el propietario/a de la tierra [la Intendencia] garantizará con los documentos que entienda pertinentes los derechos posesorios de las familias beneficiarias. Ello no implica que no prosigan las acciones tendientes a la transferencia plena de la propiedad" (MVOTMA, 2014, p.33). La GFyEP prevé que

> Equipos técnicos multidisciplinarios del Subejecutor analizarán con cada familia el proceso de transferencia, informarán acerca de los derechos y obligaciones involucrados y los requisitos exigibles para transferir la propiedad desde un enfoque de género", en casos de violencia doméstica, se busca "preservar los derechos de las mujeres y sus hijos/as cuando por este motivo hayan debido abandonar transitoriamente el barrio. (MVOTMA, 2014, p.33).

# Anexo III

## Análisis de herramientas e instrumentos

## El censo inicial.



Proyecto de Mejoramiento de Barrios
PMB-PIAI
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

1. IDENTIFICACIÓN DE LA VIVIENDA

1. FORMULARIO Nº .....
2. FECHA DE APLICACIÓN .....
3. DEPARTAMENTO .....
4. SECCIÓN (INE) .....
5. SEGMENTO (INE) .....
6. ZONA (INE) .....
7. NOMBRE DEL ASENTAMIENTO/ÁREA .....
8. MANZANA (según planos del ETM) .....
9. IDENTIFICACIÓN DE LA VÍA (Nombre, número u otro)
.....
10. TIPO DE VÍA
Calle ..... 1
Pasaje Público ..... 2
Pasaje Peatonal ..... 3
11. Nº de LOTE .....
12. Nº de la VIVIENDA .....
13. Nº DE TELÉFONO .....

2. DATOS DE LA VIVIENDA

PARA TODAS LAS VIVIENDAS

1. INDIQUE SI LA VIVIENDA ESTÁ:

Vivienda ocupada (vive uno o más hogares)
Con moradores presentes ..... 1
Con moradores ausentes ..... 2
Vivienda desocupada (no viven hogares)
Terminándose de construir o en reparación ..... 3
Alquiler o venta ..... 4
Local no destinado a la vivienda ..... 5
Otra razón (Especifique cual) .....
.....

Si la vivienda está DESOCUPADA u OCUPADA con MORADORES AUSENTES,TERMINE AQUÍ, en caso de MORADORES AUSENTES SE VOLVERÁ A VISITAR LA VIVIENDA.

SOLO SI ES UNA CONSTRUCCIÓN NO DESTINADA A VIVIENDA

2. A qué se dedica principalmente la empresa/institución/organización en este local?
.....
.....

Si la vivienda está OCUPADA con MORADORES PRESENTES, SIGA A CONTINUACIÓN

DATOS DE LA VIVIENDA OCUPADA CON MORADORES PRESENTES

3. ¿Sabe aproximadamente cuántos años tiene esta vivienda? (Anotar años) .....

MATERIAL PREDOMINANTE DE LOS TECHOS

4. ¿Cuál es el material predominante en el techo de la vivienda?

Planchada de hormigón ..... 1
Chapas de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón asfáltico, tejas sobre entramado:
Con cielorraso ..... 2
Sin cielorraso ..... 3
Paja ..... 4
Lata, material de desecho ..... 5
Otro ..... 77
Na/Nc ..... 88

MATERIAL PREDOMINANTE DE LOS PISOS

5. ¿Cuál es el material predominante en los pisos de la vivienda?

Madera, baldosa, monolítico ..... 1
Hormigón, ladrillos ..... 2
Tierra o cascote ..... 3
Otro ..... 77
Na/Nc ..... 88

MATERIAL PREDOMINANTE DE LAS PAREDES

6. ¿Cuál es el material predominante en las paredes?

Ladrillo ..... 1
Bloque ..... 2
Madera, chapa fibrocemento o zinc ..... 3
Adobe, terrón, fajina ..... 4
Lata, material de desecho ..... 5
Lona o nailon ..... 6
Otro ..... 77
Na/Nc ..... 88

ESTADO DE CONSERVACIÓN DE LA VIVIENDA

7. ¿Cómo es el estado de conservación de la vivienda? *(no se pregunta)*

Bueno ..... 1
Necesita reparaciones pequeñas ..... 2
Necesita reparaciones importantes ..... 3
Vivienda ruinosa ..... 4

ESTADO DE TERMINACIÓN DE LA VIVIENDA

8. ¿Cómo es la terminación de la vivienda? *(no se pregunta)*

Buena ..... 1
Faltan detalles de terminación ..... 2
Con carencias de terminación ..... 3
Vivienda en construcción ..... 4

9. ¿En el último año realizaron reformas o mejoras en la vivienda o el terreno?

Si ..... 1
No (Pase a Pregunta 12) ..... 2
Na/Nc ..... 88

PARA LOS QUE CONTESTARON QUE SI

10. ¿Cuáles?

Planchada ..... 1
Revoque ..... 2
Pintura ..... 3
Construcción de pieza ..... 4
Baño ..... 5
Pisos (construcción, mejora) ..... 6
Ventanas, puertas (colocación, mejora, rejas) ..... 7
Muro, cerca, reja para delimitar ..... 8
Relleno del terreno ..... 9
Mejora del jardín o fondo (césped, plantas, limpieza) ..... 10
Huerta ..... 11
Saneamiento (conexión a saneamiento) ..... 12
Otro (Cuál?) ..... 77
Na/Nc ..... 88
No corresponde ..... 99

11. ¿Hicieron alguna otra reforma o mejora? (Anotar)
.....
.....

ORIGEN DEL AGUA DE LA VIVIENDA (Para beber y cocinar)

12. ¿De donde proviene el agua que utilizan para beber y cocinar? (Marcar solo la que usan más frecuentemente)

Red general ..... 1
Pozo surgente ..... 2
Aljibe, cachimba ..... 3
Otro ..... 77
Na/Nc ..... 88

SOLO PARA QUIENES TIENE AGUA POR RED GENERAL

13. ¿Cómo llega el agua a su vivienda?

Por cañería dentro de la vivienda ..... 1
Por cañería fuera de la vivienda:
Dentro del lote ..... 2
Fuera del lote ..... 3
Otros medios (aguatero, cisterna, etc.) ..... 77
Na/Nc ..... 88
No corresponde ..... 99

14. ¿Cuenta con servicio en forma regular de OSE? *(pega mensualmente)*

Si ..... 1
No ..... 2
Na/Nc ..... 88

ENERGÍA

15. ¿Qué tipo de energía tiene su vivienda? (Marcar solo la principal)

Energía eléctrica de UTE ..... 1
Energía eléctrica con cargador ..... 2
Energía de otro tipo no eléctrica ..... 3
No tiene ..... 4
Na/Nc ..... 88

16. ¿Con que tipo de energía cocina? (Marcar solo la principal)

Leña ..... 1
Gas/Super Gas ..... 2
Querosene ..... 3
Eléctrica ..... 4

17. ¿Cuenta con servicio en forma regular de UTE? *(pega mensualmente)*

Si ..... 1
No ..... 2
Na/Nc ..... 88

SERVICIO HIGIÉNICO

18. ¿Esta vivienda tiene servicio higiénico?
(Si tiene más de un baño, considerar el que esté en mejores condiciones, y anotarlo en observaciones)

Si
Con desagüe ..... 1
Sin desagüe ..... 2
No tiene (Pase a pregunta 21) ..... 3
Na/Nc ..... 88

SOLO PARA VIVIENDAS CON SERVICIO HIGIÉNICO

19. ¿Cómo se realiza la evacuación del servicio higiénico?

Red ..... 1
Fosa ..... 2
En superficie ..... 3
Otro ..... 77
Na/Nc ..... 88
No corresponde ..... 99

20. ¿Cómo es el uso del servicio higiénico?

Privado ..... 1
Común ..... 2
Na/Nc ..... 88
No corresponde ..... 99

DISPOSICIÓN DE LOS RESIDUOS

21. ¿De qué manera se deshacen de la basura?

Servicio de recolección Municipal en la puerta ..... 1
Servicio de recolección colectivo ..... 2
Servicio organizado por los vecinos ..... 3
Sin servicio Municipal y sin organización ..... 4
Otro (Especificar cual) ..... 77
.....
Na/Nc ..... 88

22. ¿Cuántos hogares comparten esta vivienda?

Cantidad de hogares .....

23. ¿Cuántas habitaciones tiene esta vivienda, sin considerar baño y cocina?

Cantidad de habitaciones .....

24. ¿Cuántas habitaciones usa para dormir?

Cantidad de habitaciones .....

3. DATOS DEL HOGAR PARTICULAR

Todas las personas que habitan esta vivienda, ¿Dependen de un mismo fondo de alimentación, es decir conforman un hogar?

1. Anote el numero del hogar .....

2. ¿Desde qué año vive este hogar EN ESTA VIVIENDA? (Anotar año) .....

TENENCIA DE LA VIVIENDA

3. Respecto a la vivienda, usted es,...

Propietario
Se hizo la vivienda ..... 1
Compró y la está pagando ..... 2
Compró y ya la pagó ..... 3
Donación o herencia ..... 4
Inquilino ..... 5
Ocupante
Relación de dependencia ..... 6
Préstamo, cesión, permiso ..... 7
De hecho ..... 8
Otra situación ..... 77
Na/Nc ..... 88

**SI ES PROPIETARIO**

**4. ¿Con que recursos construyó o compró esta vivienda?**

Recursos propios....1
Donación o herencia (ayuda privada)....2
Ayuda pública (INAU – Bco. De materiales, otros) (Especificar)....3
Crédito privado....4
Crédito público....5
Otro....77
Ns/Nc....88
No corresponde....99

**SI ES INQUILINO**

**5. ¿Cuánto paga de alquiler por mes?**
$ (pesos)....

**PARA TODOS, EXCEPTO INQUILINOS**

**6. Si se vendiera HOY esta vivienda con su terreno, ¿en cuánto le parece que se podría vender?**
$ (pesos)....

**PARA TODOS**

**7. Más en general, Ahora que van a empezar el trabajo del PIAI, ¿Ud. diría que esta vivienda vale menos que antes, igual, o más que antes?**

Mucho menos....1
Menos....2
Lo mismo....3
Más....4
Mucho más....5
Ns/Nc....88

**ANTIGÜEDAD EN EL ASENTAMIENTO**

**8. ¿En que año vino a vivir su familia a *(nombre del asentamiento)*?**

Año....
Ns/Nc....88

**9. ¿Por qué su familia vino a vivir a un asentamiento?**
Motivo principal....

**10. ¿Y por qué vinieron a vivir a éste en particular?**
Motivo principal....

**MOVILIDAD**

**11. ¿Dónde nació usted?**
En este asentamiento....1
En otro lugar....2

**12. Antes de vivir esta casa, ¿en dónde vivía?**

**Misma localidad**
mismo asentamiento....1
en este barrio, otro asentamiento....2
en este barrio, NO en asentamiento....3

En otro barrio
en asentamiento....4
NO en asentamiento....5

En otra localidad
asentamiento....6
no asentamiento....7
área rural....8
otro país....9

**BIENES DE CONFORT**

**13. ¿Tiene este hogar algún vehículo propio (auto, camioneta o ciclomotor) para uso particular?**

Si....1
No....2
Ns/Nc....88

**14. ¿Tiene este hogar alguno de los siguientes Artefactos?**

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Calefón o termofón | 1 | 2 |
| Calentador instantáneo (chuvero) | 1 | 2 |
| Heladera | 1 | 2 |
| Cocina con horno | 1 | 2 |
| TV color | 1 | 2 |
| TV Cable | 1 | 2 |
| Teléfono | 1 | 2 |
| Celular | 1 | 2 |
| Horno microondas | 1 | 2 |
| Video casetero / DVD | 1 | 2 |
| Radio | 1 | 2 |
| Lavarropa común | 1 | 2 |
| Computadora/s de Plan Ceibal (anotar cuántas) | ____ | |
| Computadora (no de Plan Ceibal) | 1 | 2 |
| Acceso a Internet | 1 | 2 |

**15. ¿Además de vivir, esta casa se usa para actividades económicas, por ejemplo...?**

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Comercio (especificar) | 1 | 2 |
| Taller (especificar) | 1 | 2 |
| Depósito (especificar) | 1 | 2 |
| Cría de cerdos | 1 | 2 |
| Reciclaje de residuos | 1 | 2 |
| Otros (especificar) | | |

**SI CONTESTA QUE SI CLASIFICA RESIDUOS**

**16. ¿Dónde clasifica? (Marcar sólo el lugar más frecuente)**

En el lugar que los recoge....1
Punto verde....2
En su casa....3
En el terreno de su vivienda....4
Otro....5
Ns/Nc....88
No Corresponde....99

**17. ¿Cómo realiza la recolección principalmente? *(Leer y marcar todas)***

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Caballo | 1 | 2 |
| Carro de mano | 1 | 2 |
| Bicicleta con carro | 1 | 2 |
| Bicicleta | 1 | 2 |
| A pié | 1 | 2 |

**18. ¿Cría algún animal en el predio?**

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Cerdos | 1 | 2 |
| Pollos | 1 | 2 |
| Conejos | 1 | 2 |
| Otros | 1 | 2 |

**SI CONTESTA QUE CRÍAN CERDOS**

**19. ¿Tienen chiquero?**

Si....1
No....2
Ns/Nc....88
No Corresponde....99

**PARA TODOS**

**20. ¿Alguno de los menores de su casa (menores de 14 años) TRABAJA para colaborar con la familia?**

Si
Todos....1
Algunos....2
No....3
No hay menores de 14 en el hogar....4
Ns/Nc....88

**PARA LOS QUE CONTESTARON QUE SI**

**21. ¿Qué tareas realizan?**

No corresponde....99

## 4. OPINIONES Y ACTITUDES

**1. ¿En su opinión, qué cosas deben mejorarse en *(nombre del asentamiento)*?**

Mención 1

Mención 2

Mención 3

**2. ¿En su opinión ¿Cuáles de las siguientes mejoras son las más necesarias en *(nombre del asentamiento)*?**
(Nombrar las 3 más importantes)

Cañería de acceso....1
Calles en el asentamiento....2
Saneamiento....3
Energía Eléctrica....4
Agua Potable....5
Teléfonos públicos....6
Alumbrado Público....7
Evacuación Pluvial (cunetas-bocas de tormenta)....8

**3. En su opinión ¿Cuáles son los servicios fundamentales que se necesitan en *(nombre del asentamiento)*?**
(Nombrar los 3 más importantes)

Policlínica....1
Organización vecinal....2
Centros culturales....3
Plazas, parques, espacios recreativos....6
Servicios Educativos:
Jardín Maternal....7
CAIF....8
Educación Preescolar....9
Escuela....10
Escuela de Tiempo Completo....11
Escuelas especiales (Capacidades Diferentes)....12
Liceo....13
UTU....14
Centros de Capacitación Laboral:
Para Adolescentes y/o Jóvenes....17
Para Adultos....18
Transporte urbano....19
Recolección de residuos....20
Seguridad (policía)....21

***Pensando en el Barrio...***

**4. ¿Usted cree que es un lugar bueno, regular o malo para vivir?**

Bueno....1
Regular....2
Malo....3
Ns/Nc....88

**5. ¿Y cree que se puede mejorar, o no?**

Si, es mejorable....1
No, no se puede mejorar....2
Ns/Nc....88

**6. ¿Ud. diría que este barrio es... *(LEER OPCIONES)***

Muy inseguro....1
Inseguro....2
Ni/Ni....3
Seguro....4
Muy seguro....5
Ns/Nc....88

**7. ¿Cómo diría que es la relación entre los vecinos de *(nombre del Asentamiento)*?**

Muy mala....1
Mala....2
Algunos problemas, no importantes....3
Buena....4
Muy buena....5
No se relacionan....6
Ns/Nc....88

**8. ¿Cuál es la principal razón para que sea mala / buena?**

**9. ¿Cómo diría que es la relación entre los vecinos de *(nombre del asentamiento)* y los vecinos de alrededor?**

Muy mala....1
Mala....2
Algunos problemas, no importantes....3
Buena....4
Muy buena....5
No se relacionan....7
Ns/Nc....88

**10. Y los vecinos de alrededor, ¿Qué piensan de *(nombre del asentamiento)*? Lo ven como un lugar malo, regular, bueno...**

Bueno....1
Regular....2
Malo....3
Ns/Nc....88

**11. ¿Y creen ellos que se puede mejorar, o no?**

Si, **se puede mejorar**....1
No, no **se puede mejorar**....2
Ns/Nc....88

**12. ¿Y cree que *(nombre del asentamiento)* es igual o diferente al resto de la zona donde está ubicado?**

Es igual....1
Es diferente ¿por qué?....2
....
....
Ns/Nc....88

**13. ¿Ud cree que con su trabajo y participación en actividades del barrio puede cambiar algo en su barrio?**

Si.....1
No.....2
Ns/Nc.....88

**14. ¿Qué enfermedades mas frecuentes identifica en el Barrio?**

.....
.....
.....

**15. ¿Con qué recursos cuenta el Barrio para enfrentar esta situación? (Apoyo económico, comisión que apoye a la policlínica, apoyo de alguna ONG, etc.)**

.....
.....

**16. Usted sabe si en *(nombre del asentamiento)* existen, por ejemplo...:**

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Comisión barrial | 1 | 2 |
| Grupo religioso o espiritual (Iglesia, templo, etc.) | 1 | 2 |
| Grupo cultural (Arte, música, teatro, artesanías, cine, etc.) | 1 | 2 |
| Grupos de murga, comparsa, bailanta, etc. | 1 | 2 |
| Comisión de educación (comisión de fomento de escuela, etc.) | 1 | 2 |
| Club social o deportivo | 1 | 2 |
| Grupo de mujeres | 1 | 2 |
| SOCAT | 1 | 2 |
| Grupo de niños o jóvenes | 1 | 2 |
| ONG o grupo cívico (Por ej. Club de Rotarios, cruz roja, etc.) | 1 | 2 |
| Sindicato | 1 | 2 |
| Cooperativa de viviendas | 1 | 2 |
| Otros grupos (Especificar)..... | 1 | 2 |

**SOLO SI HAY COMISIÓN DE VECINOS**

**17. ¿Cómo funciona la Comisión de vecinos, bien o mal? (PREGUNTAR MATIZ)**

Muy mal.....1
Mal.....2
Ni/Ni.....3
Bien.....4
Muy bien.....5
Hay, pero no funciona.....6
Hay, no sabe cómo funciona.....7
Ns/Nc.....88
No sabe si hay.....99

**18. ¿Usted o alguien de su familia participó alguna vez en la comisión vecinal?**

Nunca.....1
Rara vez.....2
Algunas veces.....3
A menudo.....4
Siempre.....5
Ns/Nc.....88
No hay.....99

**19. Le voy a mencionar diferentes problemas ambientales que puede haber en un barrio, y le pido que me diga si aquí hay ese problema, y si es muy grave, bastante grave, algo grave, poco grave o nada grave. Por ejemplo, ¿hay basurales en su barrio? (SI HAY) ¿es un problema grave? (PREGUNTAR MATIZ)**

| | nada grave | | | | muy grave | Ns/Nc | No hay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Acumulación de basura:** | | | | | | | |
| Por mal manejo o falta de recolector | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Por actividades de clasificadores | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| **Inundaciones:** | | | | | | | |
| Por desbordes de cañadas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Por anegamiento | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| **Contaminación de aguas:** | | | | | | | |
| Por aguas servidas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Aguas estancadas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Por basura | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Otros vertidos (Industrias, etc.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |

| | nada grave | | | | muy grave | Ns/Nc | No hay |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ratas | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Falta de limpieza o mantenimiento de cunetas y canales | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Quema de materiales (cables o residuos sólidos) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Cría de animales (olores, vertidos, etc) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |
| Otros ambientales no incluídos | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 88 | 99 |

## 5. DATOS DE LAS PERSONAS QUE COMPONEN EL HOGAR.

Le voy a pedir alguna información sobre las personas que integran el Hogar.

**¿Cuáles son los nombres y apellidos de cada una de las personas que viven en este hogar?**

Procure seguir el siguiente orden de parentesco.

1. Jefe o Jefa de Hogar.
2. Esposo/a o Compañero/a.
3. Hijos a Hijastros (de mayor a menor.)
4. Hijos o Hijastros casados y sus esposos o compañeros.
5. Nietos.
6. Otros parientes (Padres, Hermanos, Suegros, Tíos, etc.).
7. Otras personas no parientes.

(*) Códigos de Estado conyugal LEGAL

1. Soltero/a
2. Casado/a
4. Divorciado/a
6. Viudo/a
7, Concubinato (más de 5 años)

(*) Códigos de Estado conyugal ACTUAL

1. Soltero/a
2. Casado/a
3. Unido/a
4. Divorciado/a
5. Separado/a
6. Viudo/a

| Nº de persona | Código parentesco | Nombres | Apellidos | Estado conyugal LEGAL (*) | Estado conyugal ACTUAL (**) | Cédula | Fecha de nacimiento |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | |
| 11 | | | | | | | |
| 12 | | | | | | | |
| 13 | | | | | | | |
| 14 | | | | | | | |
| 15 | | | | | | | |
| 16 | | | | | | | |
| 17 | | | | | | | |
| 18 | | | | | | | |
| 19 | | | | | | | |
| 20 | | | | | | | |

Si hay más de 5 personas en un Hogar, UTILICE UN FORMULARIO ADICIONAL para introducir los datos sobre las personas del Hogar que falten.
**En él repita: Nº de Formulario - Identificación de la vivienda - Nº de Hogar.**

## 6. DATOS DE LA PERSONA Nº .....

**1. ¿Qué relación de parentesco tiene con el jefe/a del hogar?**

Jefe/a ..... 1
Cónyugue ..... 2
Hijo/a ..... 3
Hijo del cónyugue ..... 4
Yerno/Nuera ..... 5
Nieto/a ..... 6
Padre/Madre ..... 7
Otro pariente ..... 8
No pariente ..... 9

**2. Sexo (no preguntar)**

Hombre ..... 1
Mujer ..... 2

**3. ¿Cuántos años tiene?**
Años de edad .....

**SALUD**

**4. ¿Tiene actualmente derechos vigentes para atender su salud en alguna institución, con cobertura total?**

MSP ..... 1
Mutualista o Sanatorio ..... 2
Sanidad militar ..... 3
Sanidad policial ..... 4
No tiene ..... 5
Otro ..... 77
Ns/Nc ..... 88

**5. La mayoría de las veces, se atiende en .....**

| | SI | NO |
|---|---|---|
| Policlínica municipal | 1 | 2 |
| Policlínica de Salud Pública | 1 | 2 |
| Hospital Público | 1 | 2 |
| Hospital policial o militar | 1 | 2 |
| Asignaciones familiares | 1 | 2 |
| Mutualista | 1 | 2 |
| Emergencia móvil | 1 | 2 |

**6. ¿Ud está afiliado a una mutualista...**

Por FONASA ..... 1
Por un convenio colectivo ..... 2
Por una afiliación individual ..... 3
No ..... 4
Ns/Nc ..... 88

**7. ¿Tiene alguna discapacidad que le impida trabajar o estudiar?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**SI TIENE ALGUNA DISCAPACIDAD**

**8. ¿Cuál? (ANOTAR)**
.....
.....

**EDUCACIÓN**

**9. ¿Asiste a algún establecimiento de enseñanza?**

SI *(pase a P.11)* ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**10. ¿Asistió alguna vez a un establecimiento de Enseñanza?**

SI ..... 1
No *(pase a P.18)* ..... 2
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**11. ¿Qué nivel cursa (o cursó)?**

CAIF ..... 1
Preescolar ..... 2
Primaria ..... 3
Secundaria Ciclo Básico ..... 4
Secundaria Segundo Ciclo ..... 5
Enseñanza Técnica ..... 6
Universidad ..... 7
Magisterio/IPA ..... 8
Militar o Policial ..... 9
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**12. ¿Cuántos años aprobó en ese nivel?**
Cantidad de años APROBADOS .....

**13. ¿Finalizó ese nivel?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**SI ACTUALMENTE ASISTE**

**14. ¿Cómo se llama el establecimiento al que asiste?**

..... .....
Nombre Número

**15. ¿Tiene comedor en el centro educativo al que asiste?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**16. ¿Asiste a dicho comedor?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**17. ¿Qué tipo de alimentación recibe allí?**

Copa de leche ..... 1
Almuerzo ..... 2
Copa de leche y almuerzo ..... 3
Escuela de tiempo completo ..... 4
Internado ..... 5
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**PARA TODOS**

**18. ¿Concurre a ..... (Marcar todas las opciones)**

Club del niño ..... 1
Club de jóvenes ..... 2
Cursos de la Intendencia ..... 3
Cursos en otras instituciones ..... 4
Otros ..... 5
No ..... 6
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

**19. ¿Concurre a algún comedor o merendero público o comunitario?**

Comedor INDA ..... 1
Comedor Municipal ..... 2
Comedor de ONG o privado ..... 3
Otro ..... 4
No ..... 5
Ns/Nc ..... 88

**20. ¿Recibe canastas de alimentos o tickets de apoyo alimentario?**

SI ..... 1
No (pase a pregunta 22) ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**21. ¿Qué tipo de canasta o apoyo alimentario recibe? (Marcar todas las opciones que correspondan)**

T.U.S. (MIDES) ..... 1
INDA - Enfermos crónicos ..... 2
INDA - Riesgo nutricional o Riesgo social ..... 5
INDA – Pensionistas (vejez y discapacidad) ..... 8
INDA - Tickets de apoyo alimentario ..... 9
Ns/Nc ..... 88
No Corresponde ..... 99

Si la persona tiene MENOS DE 14 AÑOS, TERMINE AQUÍ. Sólo si es MUJER mayor de 12 años y menor de 14, pase a Pregunta 41.

**22. ¿Usted participa de alguna Organización Social?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**23. ¿En cuál organización?**
.....
.....
No Corresponde ..... 99

**SI NO PARTICIPA**

**24. ¿Por qué no participa?**
.....
.....
No Corresponde ..... 99

**Durante la semana pasada...**

**25. ¿Trabajó por lo menos una hora sin considerar los quehaceres del hogar?**

SI *(pase a 28)* ..... 1
No
- Desocupado ..... 2
- Jubilado o Pensionista *(pase a P.37)* ..... 3
- Cuida el hogar y No Trabaja *(pase a P.37)* ..... 4
- Estudia y No Trabaja *(pase a P.37)* ..... 5
- Discapacitado y No Trabaja *(pase a P.37)* ..... 6
- Nunca Trabajó *(pase a P.27)* ..... 7

Ns/Nc ..... 88

**SOLO PARA DESOCUPADOS QUE HAN TRABAJADO ALGUNA VEZ**

**26. ¿Aunque no trabajó la semana pasada, tiene algún trabajo o negocio al que seguramente volverá?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**27. ¿Hizo algo en su casa para afuera o ayudó a alguien en un negocio o trabajo aunque no recibiera un pago?**

SI ..... 1
No ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**28. ¿Durante la semana pasada, estuvo buscando trabajo o tratando de establecer su propio negocio?**

SI ..... 1
NO *(pase a 30)* ..... 2
Ns/Nc ..... 88

**29. ¿Cuánto tiempo hace que esta buscando trabajo?**

Nº de Semanas .....
Ns/Nc ..... 88

**30. ¿Cuántas horas trabaja/ba habitualmente por semana?**

Nº de horas semanales .....
Ns/Nc ..... 88

**31. En el trabajo que le proporciona/aba los mayores ingresos, es/era...**

Empleado u obrero privado ..... 1
Empleado u obrero público ..... 2
Miembro de cooperativa ..... 3
Patrón con personal a su cargo ..... 4

Trabajador por cuenta propia:
- Sin local ni inversión ..... 5
- Con local o inversión ..... 6

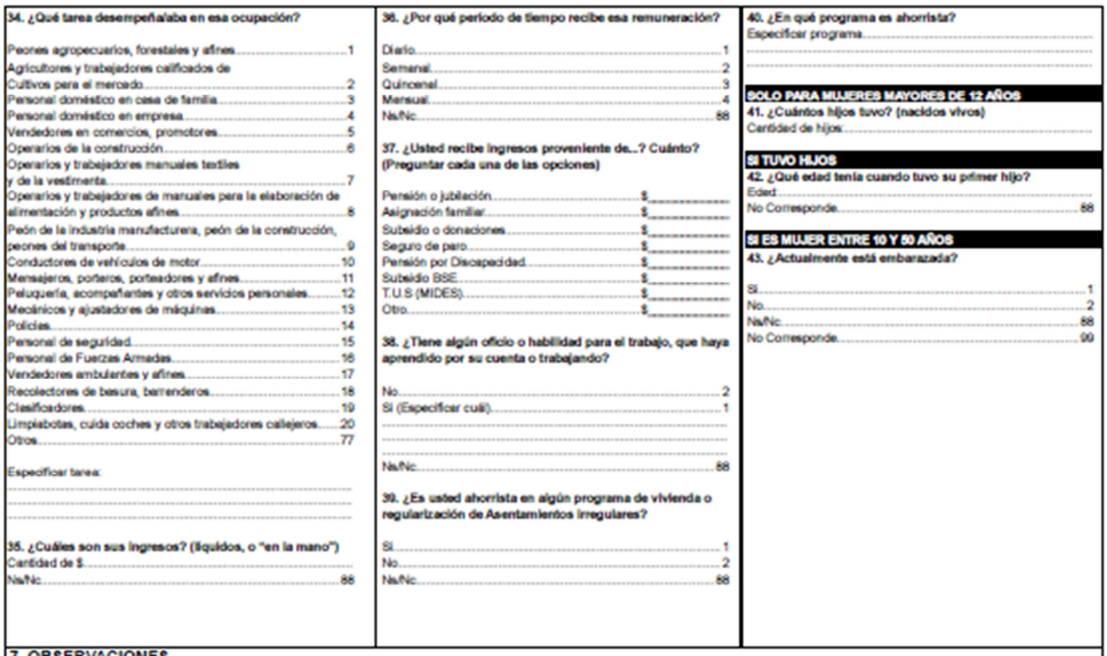
Trabajador no remunerado ..... 7

**32. ¿A qué se dedica/aba principalmente el establecimiento donde trabaja/aba?**

Rama de actividad:
.....
.....
.....

**33. ¿Esta ocupación es/era...**

Permanente ..... 1
Transitoria ..... 2
Zafral ..... 3
Una changa ..... 4
De duración desconocida ..... 5



**34. ¿Qué tarea desempeñaba en esa ocupación?**

Peones agropecuarios, forestales y afines....1
Agricultores y trabajadores calificados de Cultivos para el mercado....2
Personal doméstico en casa de familia....3
Personal doméstico en empresa....4
Vendedores en comercios, promotores....5
Operarios de la construcción....6
Operarios y trabajadores manuales textiles y de la vestimenta....7
Operarios y trabajadores de manuales para la elaboración de alimentación y productos afines....8
Peón de la industria manufacturera, peón de la construcción, peones del transporte....9
Conductores de vehículos de motor....10
Mensajeros, porteros, porteadores y afines....11
Peluquería, acompañantes y otros servicios personales....12
Mecánicos y ajustadores de máquinas....13
Policías....14
Personal de seguridad....15
Personal de Fuerzas Armadas....16
Vendedores ambulantes y afines....17
Recolectores de basura, barrenderos....18
Clasificadores....19
Limpiabotas, cuida coches y otros trabajadores callejeros....20
Otros....77

Especificar tarea:
.....
.....
.....

**35. ¿Cuáles son sus ingresos? (líquidos, o "en la mano")**
Cantidad de $.....
Na/Nc....88

**36. ¿Por qué período de tiempo recibe esa remuneración?**

Diario....1
Semanal....2
Quincenal....3
Mensual....4
Na/Nc....88

**37. ¿Usted recibe ingresos proveniente de...? Cuánto? (Preguntar cada una de las opciones)**

Pensión o jubilación....$_____
Asignación familiar....$_____
Subsidio o donaciones....$_____
Seguro de paro....$_____
Pensión por Discapacidad....$_____
Subsidio BSE....$_____
T.U.S (MIDES)....$_____
Otro....$_____

**38. ¿Tiene algún oficio o habilidad para el trabajo, que haya aprendido por su cuenta o trabajando?**

No....2
Si (Especificar cuál)....1
.....
.....
.....
Na/Nc....88

**39. ¿Es usted ahorrista en algún programa de vivienda o regularización de Asentamientos Irregulares?**

Si....1
No....2
Na/Nc....88

**40. ¿En qué programa es ahorrista?**
Especificar programa
.....
.....

**SOLO PARA MUJERES MAYORES DE 12 AÑOS**

**41. ¿Cuántos hijos tuvo? (nacidos vivos)**
Cantidad de hijos....

**SI TUVO HIJOS**

**42. ¿Qué edad tenía cuando tuvo su primer hijo?**
Edad....
No Corresponde....88

**SI ES MUJER ENTRE 10 Y 80 AÑOS**

**43. ¿Actualmente está embarazada?**

Si....1
No....2
Na/Nc....88
No Corresponde....99

**7. OBSERVACIONES**

| Página | Nº de pregunta | 1. Observación |
|---|---|---|
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |
| | | |

El primer apartado recopila datos acerca de los materiales predominantes de la vivienda, el estado de terminación y de conservación, la cantidad de dormitorios y el número usado para dormir, si la vivienda es compartida por varios hogares, asimismo investiga el

origen del agua y la energía utilizada, el modo de evacuación del servicio higiénico y la disposición de los residuos domiciliarios.

El apartado destinado al hogar incluye una serie de preguntas acerca de la antigüedad en el asentamiento y los motivos por los que "la familia" vino a residir en el mismo así como la modalidad de tenencia de la vivienda. Al referirse a todo el hogar, se configura una unidad espacial y temporal que oculta la trayectoria, los cambios y la situación actual de cada una de las personas que lo conforman. Esta indistinción resulta particularmente problemática respecto a la modalidad de ocupación de la vivienda. Prescindir de información acerca de qué integrante de la unidad doméstica compró la vivienda, si se trata de un bien ganancial o si un/a de los integrantes la recibió en donación o en herencia implica eludir un aspecto fundamental, dado que la regularización dominial y la seguridad de la tenencia son objetivos del Programa. En el mismo apartado destinado al hogar se encuentran preguntas vinculadas a la realización de alguna actividad económica en la vivienda, sin determinación de quién desempeña esta actividad, así como a la existencia de algún vehículo propio (auto, camioneta o ciclomotor) para uso particular. No se prevé el registro de qué integrante(s) del hogar son propietarios ni quién(es) lo usa(n).

El censo investiga acerca del trabajo realizado por menores de 14 años, "(pregunta 20: ¿Alguno de los menores de su casa (menores de 14 años) TRABAJA[63] para colaborar con la familia?". Según el manual del encuestador,

> esta pregunta intenta identificar si los niños del hogar realizan alguna tarea de tipo laboral, sin importar si por ella reciben o no una remuneración. Se entiende por tarea laboral todas aquellas actividades que normalmente se consideran trabajo y que por lo general son remuneradas cuando no se realizan dentro del hogar. El cuidado de los niños de la casa, la limpieza de la casa y demás tareas domésticas no se considera en estos casos.

Las acotaciones del manual del encuestador resultan un tanto confusas, ya que el trabajo doméstico, al igual que otros trabajos, es remunerado cuando no se realiza dentro del hogar.

En el apartado del censo destinado a los datos de la personas, se registra a cada integrante del hogar. El censo recoge nombres, apellidos, estado conyugal legal y actual, cédula de identidad y fecha de nacimiento de todas las personas, información acerca de la cobertura de salud y el lugar de atención, la existencia de situaciones de discapacidad. Consigna además información sobre el nivel educativo de cada integrante y la concurrencia a

[63] En mayúscula en el formulario censal.

centros educativos o instituciones de formación formales y no formales. Puntea asimismo la existencia y el tipo de apoyo alimentario que puede recibir el hogar.

El censo indaga acerca de la participación de cada persona en organizaciones sociales y los motivos en caso de no participación. Finalmente destina varias preguntas a la ocupación de las personas, la rama de actividad y las tareas desempeñadas, el tiempo de trabajo, si la ocupación es permanente o zafral, etc. y finalmente a los ingresos provenientes de la actividad laboral o de otras prestaciones sociales.

**Otras técnicas e instrumentos previstos por la Guía de formulación y ejecución de proyectos del préstamo 3097 de 2014.**

En un capítulo dedicado a las herramientas e instrumentos y la metodología, la guía prevé que

> si el equipo técnico lo entiende conveniente, se podrán generar otros espacios [además de la comisión de seguimiento de obra prevista por el Programa] para tratar diferentes temas de interés de la comunidad (mantenimiento, cuidado y uso de las infraestructuras y equipamientos, proyectos de interés de la comunidad, grupos de jóvenes, mujeres, culturales, etc.) (MVOTMA, 2014, p.16).

En la fase de formulación del proyecto de mejoramiento barrial, la GFyEP prevé que

> en los ámbitos de participación que el ET instituya, y durante todo el proceso de la intervención del Programa, implementará técnicas que privilegien la vivencia y experiencia por grupos específicos como vehículo para la expresión y proyección de las necesidades y propuestas. Mediante el empleo de las técnicas adecuadas, captará la más amplia diversidad de aportes de los participantes. Para ello utilizará técnicas de representación no verbales, tales como juegos sobre escenarios, ensayos de negociación sobre posibles conflictos, marchas exploratorias de mujeres y jóvenes, mapeos conceptuales de sensaciones y/o percepciones, entre otras.(MVOTMA, 2014, p.17).

**Decreto 32.294/2007 de la Junta Departamental de Montevideo sobre la regularización de la propiedad de los lotes en asentamientos irregulares.**

El artículo 2.3 del decreto 32.294/2007 estipula que la enajenación del lote a favor de las/os beneficiarios se realiza mediante la fijación de un precio que toma en cuenta el valor del terreno, sin las mejoras. Se puede hacer mediante el pago del terreno en hasta 120 cuotas mensuales, suscribiéndose el compromiso de compraventa y transfiriéndose el dominio una vez integrado la totalidad del precio o sino suscribiéndose una escritura definitiva con saldo de precio, con garantía hipotecaria a favor de la IM. En estos casos, el lote no puede ser transferido, arrendado, cedido por un lapso mínimo de 10 años. O por un plazo igual al

elegido para el pago del precio. El pago del precio puede hacerse mediante un subsidio total o parcial del precio. En caso de subsidio, la/el titular queda obligado al reintegro del subsidio en caso de venta posterior del lote. La Intendencia  está implementando un piloto con subsidios diferenciales para aquellos hogares que no están en condiciones de pagar el precio de venta.

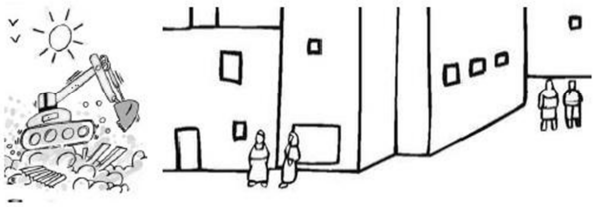
Según el Decreto de la Junta Departamental de Montevideo (n°32.294/2007) la persona mayor de edad, con o sin familia a cargo que figure en el censo respectivo de cada asentamiento a regularizar y que ocupe una parcela con mejoras en dicho asentamiento es beneficiaria. A falta de pacto expreso entre los interesados, se transferirá la propiedad a la totalidad de los beneficiarios registrados (art.2.1). Solamente “en forma excepcional, a propuesta del equipo técnico multidisciplinar o de la Comisión Barrial si la hubiere y previo informe favorable del área social de la UEEA-PIAI o quien haga sus veces, podrán producirse incorporaciones y exclusiones de familias o beneficiarios en cada asentamiento”. El artículo 2.n°4 prevé que en caso de ruptura familiar o disolución del matrimonio o de la unión libre, la Administración contemplará particularmente la situación de los menores de edad y de los adultos mayores a los efectos de la determinación de quienes tendrán la calidad de beneficiarios.

# Anexo IV

**Entrevista grupal de vecinas residentes en barrio de reciente regularización.**

La propuesta de entrevista grupal fue sometida a la comisión vecinal de Asociación Civil Esperanza (ACE) en una de sus reuniones ordinarias, el viernes 19 de octubre. Las y los integrantes de la comisión vecinal compuesta este día por tres mujeres, (una de las cuales participó en la entrevista, la otra se disculpó por coincidir la fecha con la última sesión del concejo comunal local previo a las elecciones) y dos varones aceptaron la propuesta de forma unánime. Una integrante preguntó acerca de la posibilidad de "dar talleres". Se acordó dar curso a este pedido, mediante la presentación de la tesis, una vez terminada y aprobada.

El día y el horario fueron determinados por la disponibilidad del salón, aunque fue necesario suspender una clase de ping-pong para su realización. La comisión desestimó la necesidad de organizar un cuidado de niñas y niños durante el horario de la reunión. La Comisión vecinal se encargó de la convocatoria, con el apoyo de 30 volantes proporcionados por la entrevistadora. Se incentivó la participación mediante una merienda. La discusión se realizó en una sola sesión, en el salón comunal del barrio. Se previó tres horas, pero dado la concurrencia reducida, la actividad duró poco más de dos horas. La entrevista colectiva fue grabada, con el consentimiento de las participantes. Para su análisis fue desgrabada y transcripta.



Reunión para conversar entre mujeres sobre

cómo ha cambiado el barrio

**Lunes 29 de octubre de 17:30 a 20:30**

**salón comunal de ACE.**

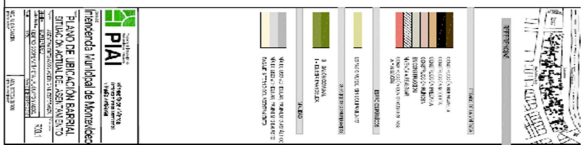
Incluye merienda.

Organiza: Nicole Champion para un estudio del programa de mejoramiento de barrio desde una perspectiva de género.
Invita: Comisión vecinal.

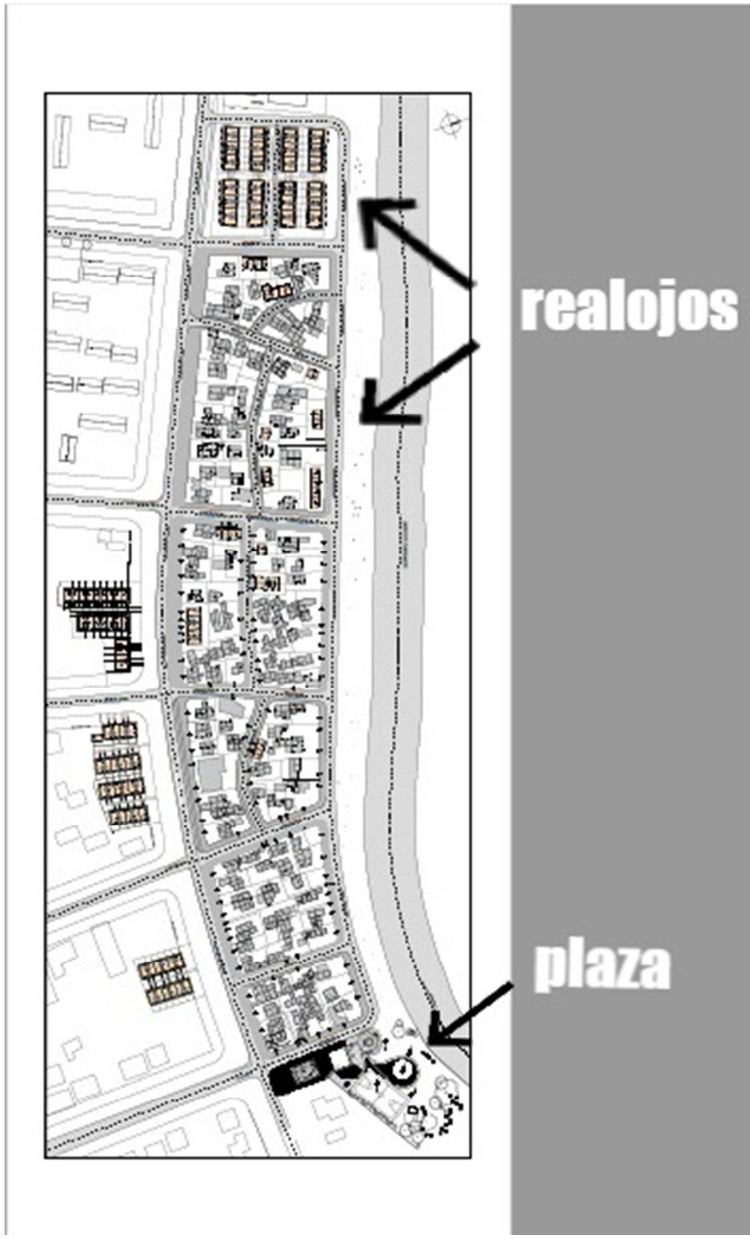
El día de la entrevista, al llegar con anticipación al salón comunal y mientras esperaba la llegada del encargado de abrir el salón, se acercó un niño en bicicleta preguntando si había una reunión. Se trataba de un participante de la clase de ping-pong, informado que la clase se suspendía por una reunión.

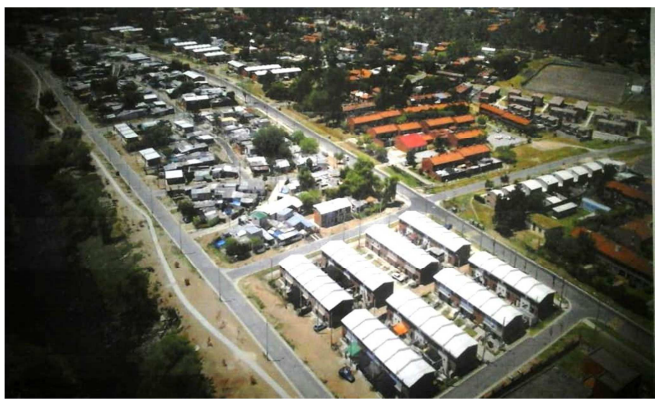
Datos socio-demográficos de las participantes a la entrevista colectiva:
Edades: 67, 49, 33, 70
Estado civil: casada y separada, casada, soltera (unida), casada y separada.
Hijos/as: 5 hijas/os adultos, no tiene 2 hijas, 3 hijas/os adultos.
Otras personas dependientes que cuida: no, cría 6 sobrinas/os luego del fallecimiento de su hermana, no, no.
Trabajo remunerado: sí servicio doméstico, sí servicio doméstico, sí, reciclaje, no.
Otros ingresos: jubilación, INAU, TUS y asignación familiar, doble en el caso de su hija menor por plomo en sangre, jubilación.
Antigüedad en el barrio: 44 años, 45 años, 33 años, más de 40 años.
Ninguna de las entrevistadas fue realojada.
Al terminar la entrevista, que duró poco más de 2 horas, dos participantes acompañaron a la entrevistadora a la parada de ómnibus.

Se trabajó con el apoyo de dos planos correspondientes al barrio antes de la regularización y en la actualidad.




Plano ACE previo a las obras




Plano ACE post-obras

Fotos ACE post-obra.