



**XVII Jornadas
de Investigación**

A 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos

¿LIBRES E IGUALES?

4, 5, 6 y 7 de setiembre de 2018

El Programa de Mejoramiento de Barrios: ¿derechos urbanos con enfoque de género?

Un análisis desde una perspectiva de género del Programa de Mejoramiento de Barrios ejecutado por la Intendencia de Montevideo

Nicole Champion

El Programa de Mejoramiento de Barrios: ¿Derechos urbanos con enfoque de género?

Un análisis desde una perspectiva de género del Programa de Mejoramiento de Barrios
ejecutado por la Intendencia de Montevideo.¹

Autora: Nicole Champion

nicolechampionott@gmail.com

Resumen: El «derecho a la ciudad» entiende a los derechos sociales, políticos, económicos y culturales en relación con la ciudad como marco físico, en el que se ofrecen un conjunto de bienes y servicios mediante políticas públicas. Éstas reflejan concepciones acerca de lo masculino y lo femenino que pueden reforzar estereotipos y roles tradicionales de género o contribuir a transformar las relaciones de poder desiguales entre varones y mujeres. Un análisis del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) ejecutado por la Intendencia de Montevideo desde una perspectiva de género explora su capacidad para incluir derechos urbanos en condiciones de igualdad de género. Los proyectos de mejoramiento procuran una intervención integral compuesta por obras físicas, infraestructura y equipamiento con actividades de fortalecimiento del capital humano y social, finalizando con la regularización dominial de los predios. El análisis documental del préstamo vigente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) da cuenta de la incorporación de los enfoques de derechos y género en el programa. Sin embargo la ausencia de objetivos de género, la carencia de información desagregada por sexo y género acerca de condiciones habitacionales, espaciales y territoriales y la falta de metodología y herramientas impiden la operacionalización de una perspectiva de derechos e igualdad de género en esta política socio-urbana-habitacional.

Palabras claves: política socio-urbano-habitacional, derechos, género.

¹ Trabajo presentado en las XVII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- Udelar, 2018. Eje temático: Estado, administración y políticas públicas

Contenido

- nicolechampionott@gmail.com..... 1
- 1. Contextualización..... 4
 - 1.1 Compromisos del país en torno a los Derechos sociales 4
 - 1.2 El Derecho a la igualdad de género 5
- 2. Ciudad y género 6
- 3. Enfoque de derechos y género en el PMB 8
 - 3.1 ¿El derecho a la ciudad como derecho? 8
 - 3.2 La transversalización de género en el PMB 10
- 4. Operacionalización de la perspectiva de género en el PMB 12
- 5. El PMB y las recomendaciones internacionales. 14
- 6. Conclusión..... 19
- 7. Bibliografía..... 20

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. Paralelamente, en Uruguay como en la región, los temas de género tienen una visibilidad creciente, en gran parte debida a las vidas que cobra la violencia de género.

Los Programas de Mejoramiento de Barrio (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 la legalización de la tierra. En Uruguay, el PMB² se viene desarrollando a nivel nacional desde el año 1999, mediante contratos de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrapartida local. El PMB procura una intervención integral compuesta por obras físicas, infraestructura y equipamiento con actividades de fortalecimiento del capital humano y social, finalizando con la regularización dominial de los predios.

Echevarría (2014) destaca que las condiciones de residencia estructuran la vida de las personas. La relación entre espacio y relaciones sociales es intensa, dinámica y compleja ya que cada una de estas dimensiones no es reflejo unívoco de la otra sino que los actores sociales en relación moldean el espacio, el territorio, y a su vez, el espacio construido incide, condiciona y limita determinadas forma e intensidad de relaciones sociales.

Este trabajo propone analizar una política socio-urbano-habitacional, el PMB subejecutado por la Intendencia de Montevideo, desde una perspectiva de derechos y de género y explorar su capacidad para incluir derechos urbanos en condiciones de igualdad de género.

Examinar el PMB en Montevideo desde una perspectiva de género implica, por una parte, considerar el problema de la segregación espacial en la ciudad, como consecuencia de relaciones sociales (de clase, raza, género y generaciones) desiguales y comprender los asentamientos como resultados de fenómenos complejos de pobreza, precariedad de empleo y división sexual del trabajo. Implica también, por otra parte, pensar la incidencia de la intervención en el espacio físico en las relaciones sociales, sean éstas intra o inter

² El nombre del programa en su inicio es “Programa de integración de asentamientos irregulares” (PIAI). Pasa a llamarse Programa de mejoramiento de barrios con el segundo préstamo del BID en 2008.

generaciones, intra e inter estratos socioeconómicos, intra e inter barriales, o intra e inter géneros (Rainero y Rodigou, 2003).

El (re)ordenamiento espacial del territorio que configura la urbanización de un asentamiento irregular, el diseño de las manzanas, el trazado de calles, la determinación de la cantidad, ubicación y calidad de espacios públicos, la disponibilidad de transporte, etc. influyen en las relaciones sociales en general y las de género en particular, en el acceso de las personas al empleo, los equipamientos y servicios, en las posibilidades de ocio, etc.

1. Contextualización

1.1 Compromisos del país en torno a los Derechos sociales

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 13.751. El derecho a la vivienda está reconocido en la Constitución de la República en su artículo 45 y por la Ley Nacional de Vivienda (13.728/1968). Existe un Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente, una Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible reciente (18.308/2008), un banco hipotecario público y una Agencia Nacional de Viviendas. El estado cuenta con un Plan Quinquenal de Vivienda vigente (2015-2019), una ley de vivienda de interés social (Ley 18.795/2011) y en la actualidad, se está elaborando y poniendo a consulta pública una Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano. Pese a este profuso desarrollo normativo e institucional, la resolución de una vivienda adecuada es un problema para los sectores de menos ingresos de la población de este país. Las intervenciones públicas, compuestas de programas de diferente naturaleza, son usualmente destinadas a subsanar fallas del mercado (Casacuberta, 2006).

A nivel departamental, las normas de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Sostenible y Urbanización contenidas en el Digesto Departamental de Montevideo procuran dotar los barrios de las condiciones físicas que mejoren la calidad de vida de la población por medio del mejoramiento del hábitat. 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.

La regularización de asentamientos como política social y de estado surge a mediados de la década del 90 del siglo pasado 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, instituyendo 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 (MVOTMA, 1997).

1.2 El Derecho a la igualdad 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 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 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 primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y hombres (2002-2005) se centró en el empoderamiento de las mujeres. El segundo (2007-2011), que contó con el apoyo de organismos internacionales de derechos de las mujeres y de cooperación, avanzó en la transversalización de la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas. 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 ha sido 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).

El Instituto Nacional de las Mujeres (InMujeres) es el organismo rector de las políticas de género del país. La promulgación de la Ley de igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres en la República (18.104/2007) otorgó al Instituto el cometido de diseñar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011. El InMujeres firmó convenios de colaboración con varios Ministerios entre ellos el MVOTMA para implementar políticas transversales hacia la equidad de género.

Volviendo a nivel departamental, el 3er Plan de igualdad de género actualmente vigente (2014-2020) reúne políticas de empoderamiento de las mujeres con políticas de transversalización de la igualdad de género. El Departamento de Desarrollo Urbano³, de quien depende la política en materia de tierras y viviendas, la planificación y ejecución de obras y servicios en los espacios públicos y el ejercicio del contralor del uso del suelo, se comprometió a incorporar la perspectiva de género y garantizar la igualdad de las mujeres. En el año 2016, la Secretaría de la Mujer sale de la División Políticas sociales accediendo al rango de División y depende directamente de la Secretaría General de la Intendencia. Esta jeraquización expresa el compromiso de la actual administración con la igualdad de género y la extensión de las políticas de género más allá de las políticas sociales.

2. Ciudad y género

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, la segregación espacial de género, resulta menos evidente a pesar de una abundante bibliografía destinada al espacio, el territorio, la ciudad y las relaciones de género y de una nutrida producción teórica.

Organizaciones de derechos humanos, tales como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 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

³ El departamento cambió de nombre en 2017, llamándose anteriormente Acondicionamiento urbano.

distintas formas de vivir y percibir la ciudad, la movilidad, la seguridad y de utilizar los espacios y servicios, etc. Consideran imprescindible incluir la perspectiva de derechos en el ordenamiento urbano e incorporar la perspectiva de género, generación y etnia en planes, programas, proyectos e instrumentos.

Desde un enfoque que considere el derecho a la ciudad de las mujeres, agencias internacionales recomiendan en particular construir sistemas de producción de información que permitan conocer la situación de las mujeres, abordar la inseguridad, tanto la violencia objetiva como su percepción subjetiva, fortalecer el derecho de las mujeres a la vivienda y al suelo urbano, mejorar la movilidad y el acceso a servicios urbanos, teniendo en cuenta la división sexual del trabajo, la cual implica, para las mujeres, jornadas más extensas por el cumulo del trabajo remunerado y no remunerado y los múltiples recorridos que realizan. Morey y Rainero (sf: 141) enfatizan asimismo la importancia de visualizar los derechos propios de las mujeres y no como intermediarias en relación a otros fines, económicos, demográficos, ambientales, etc. y su participación no meramente en relación a la puesta en práctica de respuestas a las necesidades sociales y familiares.

Las recomendaciones internacionales para la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas de planificación de las ciudades, 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 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.).

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 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 y si bien la

violencia en el ámbito público no es exclusiva de los asentamientos, la inseguridad resulta mayor y limita la movilidad de las mujeres, por lo cual las mujeres que viven en asentamientos informales requieren atención especial.

3. Enfoque de derechos y género en el PMB

Más de dos décadas de programas de mejoramiento de barrios en la región⁴, dan cuenta de un consenso generalizado acerca de esta política, que amerita reflexionar sobre sus cometidos. Se concibe el PMB como una política socio-urbano-habitacional. El componente habitacional refiere a las condiciones de habitabilidad, quedando la construcción de viviendas de realojo limitada a situaciones exigidas por las obras de regularización (apertura de calles, creación de espacios públicos, instalación de redes de servicios públicos y/o fraccionamiento), o de realojo de hogares ubicados en lotes no aptos para uso residencial (suelos inundables, contaminados, etc.) y/o con alto grado de hacinamiento en el lote. Es por lo tanto una política pública sectorial y territorialmente focalizada ya que sus zonas de intervención son acotadas a determinados territorios.

3.1 ¿El derecho a la ciudad como derecho?

A partir del préstamo 3097/OC-UR, otorgado por el BID en el año 2014 para el mejoramiento de barrio y actualmente vigente, los documentos del programa refieren a la perspectiva de derechos y de género, apuntando a un cambio de paradigma, para “subvertir la desigualdad de género”. 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."⁵ (MVOTMA, 2014:5-6).

⁴ Existen programas de mejoramiento de barrios en Chile desde inicio de los años 80, en Brasil (el Programa Favela Barrio en Río de Janeiro) desde los 90 y en Argentina desde inicios del 2000. (Lentini & al., 2007, ...)

⁵ 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.

El Reglamento operativo (RO) del préstamo, 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, 2014:65).

La noción moderna de ciudadanía ha sido desarrollado por Marshall que señala la tensión existente entre ciudadanía y clase en el marco de la economía capitalista fundamentada en el principio de la desigualdad (Rincón: 2006). A las tres dimensiones de la ciudadanía identificadas originalmente por T.H. Marshall - civil, política y social -, Donzelot propone agregar la “ciudadanía urbana” (2012:48). Considera que el derecho a la ciudad se compone del “derecho a la vivienda más la vida social: el barrio y las oportunidades que representa”, propone así un salto conceptual de la cuestión social, que coloca las condiciones de vida del conjunto de la sociedad en un problema público de responsabilidad política. Para Borja el concepto de derecho a la ciudad encierra derechos de naturaleza cultural, socio-económicos o políticos entre los cuales están los que él 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.” (2012:430).

En base a un análisis en América Latina, Fernández Wagner (2006), 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. 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, caracterizándolos como políticas compensatorias, en un continuum desde políticas lobistas-clientelares a políticas redistributivas. Según Fernández Wagner, las políticas compensatorias 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 abordar lo estructural (mercado del suelo). Y finalmente en lo social, por el compromiso de los agentes y niveles acotados de participación.

Para Quiroga y Neto, 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” (1996:21). En este sentido, para algunas/os autores, los PMB constituyen un hito en las políticas habitacionales en el sentido que institucionalizan el derecho de sujetos sobre un espacio ocupado de hecho al que no accederían por mecanismos de acceso a la propiedad regulares (Lentini & al., 2007).

Más allá de los distintos recortes teórico-conceptuales acerca del derecho a la ciudad, los cometidos del PMB - provisión de infraestructura urbana, mitigación de problemas ambientales y regularización del acceso a la propiedad de la tierra – ciertamente colaboran con la concreción de derechos urbanos, a su vez, el programa contempla la dimensión procesal del enfoque de derechos, implementando procesos de participación y consulta de la población. Resta que los derechos son universales y se acomodan mal del paradigma de la focalización. La focalización territorial del PMB lleva a una aplicación selectiva y restringida de estos derechos, limitada a ámbitos de residencia acotados, en lugar de promover una ciudadanía derechohabiente. El otro problema es que los derechos son interdependientes e indivisibles y la dimensión de contenidos relativa a la protección de los derechos es sectorial. De allí su necesaria articulación con otras políticas para que los derechos que propicia puedan ser usufructuados de forma real por la población. El alcance de esta articulación no depende exclusivamente del PMB sino de las demás políticas y programas existentes.

3.2 La transversalización de género en el PMB

El BID aprobó en el año 2010, 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.

Según los documentos del PMB, 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 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, 2014:9).

La transversalidad de la perspectiva de género se comenzó a aplicar luego de la 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 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 2008:60). Parte del supuesto 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, 2008:1). 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. 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” (2008:2).

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 porque por una parte, como resalta Fraser (1999) existen “impedimentos informales a la paridad participatoria que pueden persistir aún después de que todo el mundo haya recibido formal y legamente el derecho de participación”. La reformulación de espacios equitativos y compartidos requiere

no solamente de una participación paritaria (o que por lo menos alcance una masa crítica), sino fundamentalmente cualitativo.

El PMB introduce consideraciones hacia el sistema de cuidados familiares, la doble jornada de las mujeres y su posible recarga por trabajos que exige el programa, tal como la conexión al saneamiento y la existencia de situaciones de violencia doméstica. Esto resulta particularmente clave ya que como señala Arriagada, “es posible que las políticas dirigidas hacia todos los miembros de la familia beneficien más a algunos que a otros, puesto que existe una distribución de poder desigual en el interior de las familias dado por factores como aportes económicos, sexo y edad de sus integrantes” (2006:20).

4. Operacionalización de la perspectiva de género en el PMB

Más allá del nivel declarativo, el proceso de transversalidad supone la incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles y todas las etapas. Si bien el prólogo de 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 [y que] 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, 2014:4), el análisis de los instrumentos muestra limitaciones en las posibilidades de operacionalizar la transversalidad de género.

En los censos⁶, por ejemplo, la consideración del hogar como unidad invisibiliza información clave para poner al descubierto las asimetrías existentes en el uso y acceso a activos y servicios así como a necesidades y posibilidades de mujeres y varones. 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, dar cuenta de la diversidad de formas que adoptan los hogares, como de su flexibilidad y movilidad así como identificar la persona que responde las preguntas. Por otra parte existen sesgos de género en algunas preguntas, el censo desconoce la división sexual del trabajo, al no tomar en cuenta el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado, hay información de primera importancia que el programa no busca como la propiedad de la vivienda. Si bien los censos no son la única herramienta de análisis y diagnóstico, constituyen la base de información más exhaustiva del programa.

⁶ El proceso de los proyectos de mejoramiento prevé la aplican de dos censos. El censo inicial otorga la calidad de beneficiaria del programa a la persona censada. El censo final otorga derecho a titular.

Es necesario desagregar por sexo y tipología de hogares los datos respecto a la tenencia de la vivienda y de otros activos (vehículo, emprendimiento productivo, etc.), a los hogares que comparten una misma vivienda y si existe más de una vivienda en el lote; al estado de conservación de la vivienda, a los materiales de construcción, al tipo de saneamiento, la relación metros cuadrados construidos y/o número de dormitorio y/o tamaño del lote por persona; la situación de formalización y el pago de los servicios, etc.

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 comisiones previstas 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, 2014:16). En la fase de formulación del proyecto de mejoramiento barrial, la GFyEP prevé "un trabajo de re-elaboración de las demandas relevadas por sexo y edad", considera imprescindible para la elaboración del diagnóstico "el uso por parte del equipo técnico de técnicas e instrumentos vivenciales (representación no verbales, juegos sobre escenarios, ensayos de negociación sobre posibles conflictos, marchas exploratorias, mapeos conceptuales de sensaciones y/o percepciones, etc.), que garanticen la participación activa de la población en condiciones de equidad" para captar la más amplia diversidad de aportes de los participantes." (MVOTMA, 2014:17).

El diseño de estrategias de participación alternativas y el empleo de técnicas creativas para fomentar la participación de las mujeres resultan notables, bajo algunas premisas. La transversalidad del enfoque de género y la promoción de los derechos urbano – habitacionales específicos de las mujeres implican una metodología explícita. La consideración de las posiciones de mujeres y varones debe ser parte de cualquier estrategia de promoción y participación. No puede quedar librada a la conveniencia del equipo técnico la organización de espacios de reflexión y elaboración de las necesidades de las mujeres, sino que debe constituir un requisito de cada proyecto. Las iniciativas aisladas tienen un potencial transformador limitado por lo tanto es indispensable que el uso de técnicas sea coherente con los resultados esperados. Finalmente, para constituir una herramienta de análisis de género del espacio, las marchas exploratorias⁷ tienen que enmarcarse en una metodología que permita la

⁷ Las marchas exploratorias han sido creadas por el movimiento de mujeres en los años 80 y se llevan a cabo en distintos países. Nuclean a participantes diversas (en relación a su edad, ocupación, estado civil, ascendencia étnico-racial, situación de migración, etc.) que conocen el barrio sea por vivir, trabajar en él o frecuentarlo por

reflexión y el intercambio acerca de los elementos del barrio que resultan inseguros y los que resultan protectores.

Fraser (1999) alerta sobre el hecho de que 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. Consideramos, con Fraser (1999), que hace falta crear sitios de encuentro para emprender procesos comunicativos fuera de la supervisión de los grupos dominantes. Constituyen la condición para el empoderamiento social de las mujeres y el cumplimiento de la intención del programa de abrir espacios para impulsarlas a nuevos roles. En vez de eso, los indicadores de seguimiento y evaluación del Reglamento Operativo del programa prevén el registro de las “Comisiones de seguimiento de obras con al menos una representante mujer”. Es evidente que la presencia de una mujer resulta absolutamente insuficiente para transversalizar el enfoque de género. La Plataforma de Acción de Beijing adoptada en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres 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.

En síntesis, la cuestión de género tiene que permear todos los componentes del proyecto de mejoramiento barrial, desde el saneamiento, la vialidad, el amanzanamiento, la creación de espacios públicos, el alumbrado público, la ubicación y tipología de las viviendas de realojo, el equipamiento, etc. 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 2008).

5. El PMB y las recomendaciones internacionales.

En atención a las recomendaciones internacionales para la incorporación transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas de planificación de las ciudades

otros motivos. Al ser no mixto, el grupo ofrece la posibilidad de reapropiarse conjuntamente de espacios públicos u horarios en los que no salen (o solamente acompañadas por un varón) y da libertad para hablar de los miedos. Las experiencias de la marcha son analizadas y reelaboradas en recomendaciones hacia las autoridades competentes. (Garance, 2017)

mencionadas anteriormente, se detallan en este párrafo algunas acciones posibles en el marco del PMB.

Participación

Los proyectos suelen crear nuevos ámbitos de participación funcionales a la regularización. Para que no prevalezcan los intereses masculinos o que estos se naturalicen como necesidades de todos, es necesario velar por la equidad de intereses. En caso de elecciones, conviene promover la paridad de la integración de los espacios de participación, determinar plazos para los mandatos y limitar la cantidad de reelecciones posibles. Asimismo, se puede orientar la modalidad de los procesos de toma de decisión (por consenso, por mayoría simple, por mayorías especiales, etc.). Finalmente, se puede recurrir a estrategias de regulación de toma de palabra y tiempo de uso de la palabra.

Por otra parte cabe acotar a que la igualdad no refiere a un asunto meramente cuantitativo, sino fundamentalmente cualitativo. Las mujeres que suelen participar son las que no trabajan de manera remunerada fuera del barrio y no tienen a su cargo el cuidado de niñas/os pequeños, lo que incide en el tipo de participantes y los contenidos que motivan su participación (Saborido, 2009). Las mujeres no son una categoría homogénea y es útil contar con mujeres de distintas edades y condiciones. Para ello, se puede tomar en cuenta los horarios de reunión, brindar soluciones de cuidado de niñas y niños durante reuniones, usar lenguaje inclusivo y comunicación visual que promueva la participación de las mujeres.

Cabría estudiar la participación de la población en general y de las mujeres en particular a lo largo del proceso de mejoramiento y evaluar en qué momentos son necesarios ámbitos reservados a las mujeres. En ningún documento se encontró mención a 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 las mujeres puedan ser oídas.

La capacitación en género y el empoderamiento de las mujeres en los ámbitos de participación (comisión vecinal, comisión de seguimiento de obras, talleres de realojo) es necesaria. Dado que en general no existen colectivos de mujeres organizadas ni organizaciones feministas en asentamientos, se recomienda su vinculación con equipos municipales de igualdad y ComunaMujer.

Heterogeneidad de los espacios, el uso mixto de los mismos y la proximidad de servicios

Los asentamientos, como cualquier otro barrio de la ciudad, presentan una utilización del espacio que trasciende el uso exclusivamente residencial. Existen locales comerciales (almacenes, kioscos, talleres de bicicletas y motos) que además de generar ingresos exclusivos o complementarios para las familias que los gestionan, pueden cumplir determinadas funciones sociales en el barrio. Existen en algunos casos espacios para el deporte y la recreación aún con carencia de equipamientos. Es necesario un análisis desde una perspectiva de género de la movilidad interna al barrio y del barrio hacia afuera y de la accesibilidad a los servicios cuyas funciones son esenciales a la vida cotidiana y la reproducción (acompañamiento a niñas/os y personas dependientes, trámites administrativos, reserva de horas para consultas médicas, etc.). La accesibilidad depende de múltiples factores, (distancia, obstáculos como calles transitadas a altas velocidades sin semáforos o cebras, horarios de atención, etc.) así como de otros elementos, como la formalidad de los comercios y la posibilidad de compra con la Tarjeta Uruguay Social⁸ en el caso del abastecimiento.

Por otra parte, el Decreto 32.294 de fecha 22 de noviembre de 2007 de la Junta Departamental de Montevideo establece que: “los lotes cuya enajenación se autoriza por este instrumento, serán destinados en forma exclusiva a vivienda del beneficiario y su núcleo familiar”. Es necesario flexibilizar este decreto para que permitir el desarrollo de actividades económicas.

La regularización de los barrios implica la incorporación de equipamientos y espacios públicos. Es clave atender a los distintos grupos etarios, como a demandas de género diferenciadas. La realización de auditorías urbanas de género en barrios regularizados sería útil para evaluar el uso de los servicios y equipamientos construidos.

Igualdad en el acceso a la vivienda mediante algún tipo de medidas especiales.

La transferencia de la propiedad es concebida por el PMB como parte del proceso de mejoramiento. El título de propiedad es el instrumento que garantiza los derechos a la tierra ocupada por la familia beneficiaria. Es llamativo que en un contexto de crisis de reproducción social (Quiroga, 2009) en la que el sistema es incapaz de proveer las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, y que amplios sectores de la población no tienen asegurada su vida, en vez de deslegitimar la organización del capital vigente se promueva la

⁸ 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.

privatización de la tenencia de la tierra para asegurar la protección de los derechos a la vivienda de las personas más pobres.

Si bien 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", no ofrece más indicación acerca de la operacionalización de la transferencia desde un enfoque de género, salvo para los casos de violencia doméstica, para los cuales se buscará "la manera de preservar los derechos de las mujeres y sus hijos/as cuando por este motivo hayan debido abandonar transitoriamente el barrio". (MVOTMA, 2014:33).

Por Decreto de la Junta Departamental de Montevideo (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.nº4 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.

El sistema capitalista tampoco es neutral al género, las relaciones de género permean la estructura económica y por la manera en que la división sexual del trabajo organiza el mercado de trabajo, se configura una estratificación en la que las mujeres enfrentan mayores desigualdades. La política de activos de la que la titularización de la tierra es parte, con el propósito manifiesto de mejorar la vida de la población o mismo de las mujeres fortalece de hecho "mecanismos de subordinación producidos en la interacción entre patriarcado y capitalismo" (Quiroga, 2009:3).

Según Enet (2011), la lógica que rige la definición de 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. El Programa no prevé ninguna medida de redistribución de tierra que tenga perspectiva de género. A nivel de la Intendencia de

Montevideo, la Guía de criterios generales prevé que “solo el Equipo Técnico asignado al barrio, en acuerdo con los Supervisores y la Coordinación de la UEEA – PIAI podrá resolver la generación de lotes nuevos y/o cambios en los límites de los lotes en los casos que sea necesario y/o mejoren el proyecto.” (IM, 2017:22). En virtud de las relaciones social de poder desiguales se podría considerar los espacios ocupados por varones y mujeres y en función de la tipología de los hogares.

La atención a las condiciones de seguridad de las mujeres

La seguridad es un tema complejo que tiene que ver por una parte con la victimización real y la percepción de inseguridad y por otra parte con las diversas formas de violencia que sufren las mujeres, tanto en el espacio privado, siendo la violencia doméstica la que más afecta a mujeres y niñas, como en el espacio público, en particular las violencias ejercidas hacia las mujeres por el hecho de serlo. La sensación de inseguridad está ligada a múltiples factores, tanto individuales, como colectivos y ambientales. Las mujeres experimentan más inseguridad en los espacios públicos, por estar expuestas no solamente a robos y rapiñas, sino también sometidas a agresiones sexuales.

Cambios en el ambiente pueden tener repercusiones acerca de la seguridad o la percepción de la misma. La sensación de inseguridad genera estrés y tiene consecuencias negativas como estrategias de evitación de ciertos lugares, horas, situaciones, o la reclusión. Estas estrategias, si bien pueden disminuir la sensación de inseguridad o dar la ilusión de poder manejar los riesgos resultan en la limitación de la movilidad, la libertad, el bienestar y la participación ciudadana. Además, la heterogeneidad de personas en el espacio público es un factor protector contra la sensación de inseguridad, en la medida en que ciertas categorías de población dejan de habitar el espacio público, disminuye la diversidad, corriéndose el riesgo de instalar una espiral negativa que se retroalimenta.

Considerando el acceso al espacio público como un derecho fundamental debe ser un asunto de competencia del programa. Los proyectos de mejoramiento de barrio suelen considerar la seguridad en el proceso de obra. Aunque ciertamente la prevención de accidentes es un tema importante y que le compete, no puede limitarse a él.

Enet (2011) describe que en la informalidad, las mujeres desarrollan estrategias y acuerdos para resistir la violencia cotidiana a la que están expuestas sin ninguna protección y/o control de las autoridades formales. La apertura de calles, la demolición de viviendas, el realojos de hogares trastocan tanto las estrategias de auto-cuidado, como los sistemas de seguridad informales, solidarios y de cuidado conjunto de las viviendas. Según esta autora, es

necesario conocer acabadamente el tema al momento de intervenir, a riesgo de romper equilibrios locales que pueden generar mayor violencia tanto para el interior del asentamiento como para el proceso de mejoramiento barrial.

El proceso de trabajo en el mejoramiento constituye una oportunidad de abordaje del problema de la violencia doméstica. Más allá de la posibilidad de detección y de derivación de situaciones, el abordaje comunitario permite prever instancias de sensibilización y prevención.

Visibilidad simbólica de las mujeres en la ciudad, representación y presencia en el nomenclátor

El uso del lenguaje inclusivo, en todos los documentos del programa conforme a la resolución departamental de 2010, debería ser aplicado en mayor grado.

En caso de intervenciones urbanas (pintadas de muros, etc) es recomendable la paridad de artistas y la elección de representaciones que contemplen la diversidad.

Es necesario la capacitación de profesionales de la comunicación para que los mensajes difundidos no solamente sean libres de estereotipos de género sino que incluyan la promoción de roles no tradicionales. Se debería trabajar en conjunto con las empresas contratadas para las obras para que incorporen una señalética no sexista.

Finalmente, se puede fomentar la atribución de nombres de mujeres para calles, espacios y equipamientos creados en el marco de los procesos de mejoramiento de barrio.

6. Conclusión

Este análisis dio cuenta de los límites del PMB, en tanto política pública sectorial focalizada para proteger, restituir o garantizar derechos urbanos, constituyentes del derecho a la ciudad de poblaciones residentes en asentamientos irregulares. Más allá del enunciado de enfoque de derechos y de transversalización de género en los documentos falta una traducción práctica u operativa. Pautassi (2008) alerta sobre los riesgos de la utilización de una retórica de los derechos, “cuando en el mejor de los casos se aplique un “filtro de derechos” a programa focalizados”. Por otra parte, más allá de recabar datos e información desagregados por sexo y proponer herramientas puntuales en el tema, la perspectiva de género no se materializa en una metodología de intervención con objetivos de igualdad. Una comprensión actualizada del principio de igualdad incluye según García Prince (2008) los sentidos de

equivalencia humana, igual valor, igualdad de derechos y no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía personal, el principio de equidad, y la igualdad de derecho formal y sustantiva. El trabajo sugiere algunas recomendaciones para pasar de lo declarativo a la acción

7. Bibliografía

- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid, Alianza Editorial.
- BID. (2010) Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido desde: <https://www.iadb.org/es/node/379>
- Casacuberta, Carlos. (2006). Situación de la vivienda en Uruguay Informe de Divulgación. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Módulo de Vivienda, Primer Trimestre de 2006, INE, UNDP, UNFPA, Uruguay.
- Donzelot, Jacques. (2012). *¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades*. Conferencia-debate de la Asociación Emaús 28 de enero de 2009, Buenos Aires. Ed. Nueva Visión.
- Echevarría, Andrea (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 (Comp.) *Caleidoscopio de las políticas territoriales: Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Fernández Wagner, R. (2006). “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Assentamentos informais e moradia popular: Subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão,
- Fraser, N. (1999). “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”. En: *Ecuador Debate. Opinión pública*. Quito: CAAP N° 46: pp. 139-174. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5760#.WvcL2meovcs>
- García Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming: ¿de qué estamos hablando? Marco conceptual*. Agência Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Fondo España-PNUD, PNUD.

- Innerarity Grau, Carmen. Sancho Martínez, Ana. (2014). “Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género”. *Investigaciones feministas*, vol. 5 pp. 342-370. Universidad Complutense de Madrid, obtenido desde: <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/48139>
- Lentini, M. & al. (2007). Alternativas para el hábitat popular en Mendoza: El programa de mejoramiento de barrios como respuesta a la pobreza urbana. Facultad de ciencias políticas y sociales U.N. Cuyo) Centro de Estudios sobre asentamientos Humanos Mendoza.
- Morey, Patricia. Rainero, Liliana. (s.f) “Género y paradigmas sociales”. Red Mujer y Hábitat. Obtenido desde http://www.redmujer.org.ar/articulos/art_28.pdf
- MVOTMA, (2015). Plan Quinquenal de Vivienda. Recuperado de <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-de-vivienda-2015-2019.html>
- 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>
- MVOTMA, (1997). *Asentamientos Irregulares: programa para la regularización jurídica, social y urbanística*. República Oriental del Uruguay, Ministerio de Vivienda ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Comisión para la Normalización de Asentamientos.
- 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
- Quiroga, Ana María, Neto, Fausto. (1996). “Sujetos sociales y Favelas”. *Revista de Trabajo social* n°67 p.19-31, Santiago, Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Quiroga Díaz, Natalia (2010) “¿De qué crisis estamos hablando? Cuestionamientos y propuesta a la política de activos desde la economía feminista y la economía social”. En José Luis Coraggio, Costanzo Valeria (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,
- Rainero, Liliana, Rodigou, Maité (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” 51º Congreso Internacional de Americanistas - Santiago de Chile, 14 al 18 de julio de 2003.

Rigat-Pflaum, M. (2008). “*Gender mainstreaming* : un enfoque para la igualdad de género”.

Nueva sociedad n°218 noviembre-diciembre p. 40-56. Obtenido desde:

http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21671/1/35_maistreaming.pdf

Rincón Salazar, María.Teresa. (2006). “Cultura ciudadana, ciudadanía y trabajo social”.

Revista Prospectiva n°11 45-65 Universidad del Valle.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2017) *3er 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*. Intendencia de Montevideo.

-- (2012). *La transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)*. Intendencia de Montevideo.

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 & O. Segovia, (Ed.) *Equidad de género: compartiendo la ciudad y sus barrios*. Santiago de Chile, Ediciones Sur / Red Mujer y Hábitat de América Latina.



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY