



**Comité de América Latina y El Caribe para la  
Defensa de los Derechos de la Mujer  
CLADEM Uruguay**

**DIAGNÓSTICO  
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES  
Y CULTURALES DE LAS MUJERES EN URUGUAY  
CON ÉNFASIS EN EL DERECHO  
A LA VIVIENDA**

Dra. Rosa Chiaccio  
Soc. Moriana Hernández  
CLADEM URUGUAY

**2007**

**"Proyecto 1225 - Promoción de los DESC desde una perspectiva de Género en América Latina - CLADEM", con financiamiento del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament**

## INTRODUCCIÓN

Tanto el censo nacional como la mayoría de los estudios sobre vivienda toman como unidad de análisis el hogar, no los individuos. De tal suerte que mayoritariamente la situación de las mujeres se encuentra oculta en los datos estadísticos y sólo es posible hacer consideraciones sobre las mujeres a partir de investigaciones y encuestas realizadas sobre poblaciones acotadas que por serlo, no tienen alcance nacional. Se dispone de mayores datos y son frecuentes los análisis sobre las que declaran ser jefas de hogar.<sup>1</sup>

Con la creación del Instituto de las Mujeres (INAMU)<sup>2</sup> y la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos<sup>3</sup> que establece la obligación de diseñar el primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, se ha dado impulso a la generación de políticas y programas con perspectiva de género en diversos organismos públicos.

El recientemente aprobado Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (MIDES-INAMU, 2007) establece como algunas de sus líneas estratégicas (LEI) las siguientes:

*“LEI 14: Desarrollo de medidas, hacia las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social.”*

*“LEI 23: Desarrollo de medidas que favorezcan el acceso a la vivienda de las mujeres en general y de las mujeres con personas a cargo y/o en situación de violencia doméstica en particular.”*

*“LEI 24: Generación de estudios de impacto de género en las políticas de desarrollo urbano, rural y territorial.”*

El Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente (MVOTMA) recientemente ha conformado una Comisión de Género, vivienda y hábitat<sup>4</sup> en la que participan representantes de las distintas Unidades Ejecutoras del ministerio, del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y del Fondo para la Erradicación de la vivienda Rural Insalubre (MEVIR), en coordinación con el INAMU. Dicha comisión tiene por objetivo estudiar y diagnosticar desigualdades de género en las políticas habitacionales, de ordenamiento territorial y de medio ambiente y proponer acciones positivas para mitigarlas.

Si bien se ha comenzado a sistematizar la información sobre la situación de las mujeres en relación a la vivienda, aún no existen estudios suficientes relativos a su participación en los espacios de toma de decisiones en materia de vivienda y su papel en la autoconstrucción y la ayuda mutua.

---

1 Hasta la fecha la categoría “jefe del hogar” es por autoadscripción. En la actualidad el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha sometido a discusión este criterio y se prevé su modificación a futuro.

2 El INAMU ha “heredado” parte de las atribuciones del antiguo Instituto de la Familia y la Mujer y adquirido otras nuevas por Ley nº 17.930 del 19/12/2005

3 Ley nº 18.104 del 15/03/2007

4 Por Resolución Ministerial del 11/9/2006

El presente documento, si algún valor tiene, es el de recopilar datos diseminados en distintos trabajos y publicaciones.

Ha sido de particular utilidad el Informe del grupo ad hoc constituido por funcionarios de gobierno, que a instancias de la Cancillería trabajó elaborando un informe sobre el derecho a la vivienda, con aportes de organizaciones de la sociedad civil, que es uno de los insumos con los que se cuenta para la elaboración del Informe país al Comité PIDESC. Ese informe fue elaborado por una comisión presidida por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Según informan los autores: *“El grupo estuvo constituido por Ivahanna Larrosa (Amnistía Internacional), Graciela Dede (Instituto del Tercer Mundo), Iris Lauz (Asociación Latinoamericana de Medicina Social), Ma. del Huerto Delgado, Alejandra Lorenzo y Jorge Di Paula (Red de Habitat y Vivienda), Eduardo Balduini (Colegio de Abogados)”* y los funcionarios de la Dirección de Vivienda del MVOTMA, A.S. Carmen Terra y Arq. Wim Kok, a quienes correspondió la elaboración y redacción final del mismo.

De igual manera somos deudoras de los trabajos publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *“Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006”*, de Karina Battthyany, Mariana Cabrera y Lucía Scuro; así como del informe de Carlos Casacuberta sobre *“Situación de la Vivienda en Uruguay”*.

El apartado sobre mujeres en asentamientos tiene como base el *“Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa”*, de la Arq. Silvana Pissano, Asesora Género PIAI.

Se ha visto enriquecido con los aportes realizados por Graciela Dede, integrante del Equipo de Investigación de Social Watch y por el sociólogo Pablo Cruz, así como con las contribuciones de Ivahanna Larrosa de Amnistía Internacional, Silvana Pissano y Marisa Lindner, responsable del Instituto Nacional de las Mujeres para los temas de vivienda.

Cuando no se indica expresamente la fuente de los datos, en el presente documento, los mismos corresponden al Instituto Nacional de Estadística (INE).

## DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS DEL URUGUAY

La apreciación de la situación del derecho a la vivienda de las mujeres uruguayas debe ser realizada tomando en cuenta el contexto sociodemográfico del país y sus mujeres. En este apartado reseñamos algunos datos que a nuestro juicio son de imprescindible consideración.

En el siguiente cuadro se muestra el conteo de población total, por sexo y por área geográfica según los datos arrojados por el censo de 1996 y la Fase I del censo 2004.

Población según sexo según Censos 2004 (Fase I), 1996						
	2004			1996		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Total del país	3.241.003	1.675.470	1.565.533	3.163.763	1.631.475	1.532.288
Montevideo	1.325.968	707.697	618.271	1.344.839	717.199	627.640
Total Interior del país	1.915.035	967.773	947.262	1.818.924	914.276	904.648

Fuente: INE, Indicadores Demográficos. Banco de Datos Sociodemográficos. Tabla elaborada por el Subgrupo Derecho a la vivienda 2006, preparatorio del Informe país al PIDESC

Para 2004 el índice de femineidad <sup>5</sup> es de 1.07 y el de masculinidad es de 0.93.

Uruguay presenta características diferenciadas con respecto a otros países de la región, debido a un temprano proceso de transición demográfica, que comienza a manifestarse en las primeras décadas del siglo XX. Son constantes en su historia poblacional la baja densidad demográfica y la desigual distribución de la población en su territorio, así como una alta primacía urbana de su ciudad capital.

POBLACIÓN ESTIMADA POR SEXO Y LUGAR DE RESIDENCIA. AÑO 2004				
	Total	Hombres	Mujeres	% mujeres
Población total	3.301.732	1.595.635	1.706.097	51.7
Población urbana	3.083.096	1.471.098	1.611.998	52.2
Población rural	218.636	124.537	94.099	43.0

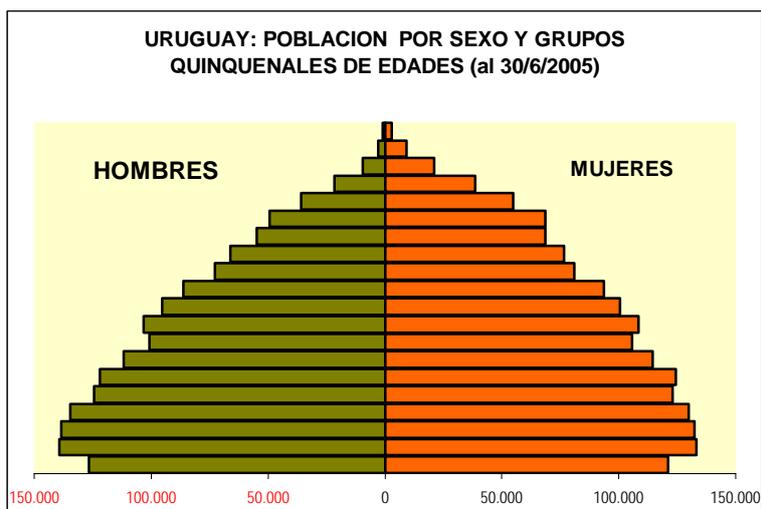
Fuente: INE, Proyección de la población total y departamental por sexo y edad, 1996-2005, revisión 2005

La población crece a un ritmo de 6.4 por mil anual. Pero mientras la población urbana, que representaba el 91 % de la población total en 1996, crece a una tasa de 10 por mil, la población rural decrece a un ritmo del 21 por mil anual.

<sup>5</sup> Índice de Femineidad: Es el cociente entre el número de mujeres y el número de hombres en una población. Expresa la cantidad de mujeres por cada 100 hombres. La relación inversa se expresa como índice de masculinidad.

POBLACIÓN FEMENINA ESTIMADA POR LUGAR DE RESIDENCIA. AÑO 2004		
Mujeres		%
Población total	1.706.097	100.0
Población urbana	1.611.998	94.5
Población rural	94.099	5.5
Fuente: INE, Proyección de la población total y departamental por sexo y edad, 1996-2025, revisión 2005		

Las estimaciones poblacionales del INE muestran la siguiente estructura etaria por sexo:



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional 1996

El proceso de envejecimiento de la población uruguaya queda al descubierto revisando la estructura etaria por grandes grupos de edad que registran los censo del siglo XX.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD (%)					
GRUPOS DE EDAD	1908	1963	1975	1985	1996
TOTAL	100	100	100	100	100
0 a 14	41	28	27	27	26
15 a 64	56	64	63	62	62
65 y más	3	8	10	11	13

Fuente: En base a los Censos de Población, en Derechos sexuales y Derechos reproductivos<sup>6</sup>

La esperanza de vida al nacimiento, se estima para las mujeres en casi 79 años y medio, y para los hombres en 72 años. La brecha entre hombres y mujeres se calculaba en 8,29 años para 1996 y en 7,82 para 2010.

Casi un 20% de la población femenina tiene 60 y más años, y representa el 58% de la población en ese tramo de edad.

<sup>6</sup> Derechos sexuales y Derechos reproductivos, diagnóstico nacional y balance regional, CLADEM-Uruguay y MYSU, 2004

INDICADORES DEMOGRAFICOS DEL URUGUAY.

Período 1996 - 2025

Años	Población al 30 de junio de cada año	Esperanza de vida al nacimiento			Índice de masculinidad	Relación de dependencia potencial	Porcentaje de población de 65 años o más			Porcentaje de población menor de 15 años		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres		[(0 a 14)+(65+)]:(15 a 64)	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
2000	3.300.847	74,87	70,96	79,01	93,9	61,0	13,0	10,9	15,0	24,9	26,2	23,6
2005	3.305.723	75,60	71,98	79,42	93,5	59,3	13,3	11,0	15,4	23,9	25,3	22,6
2010	3.356.584	76,23	72,71	79,94	93,5	56,6	13,6	11,1	15,9	22,6	23,9	21,3
2015	3.415.866	77,12	73,72	80,71	93,7	53,9	13,9	11,3	16,3	21,1	22,4	20,0
2020	3.471.747	77,92	74,62	81,42	94,0	54,2	14,7	12,0	17,2	20,5	21,6	19,4
2025	3.519.821	78,61	75,39	82,01	94,4	55,3	15,7	13,0	18,2	20,0	21,1	18,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Proyecciones de población, revisión 2005.

El tamaño promedio de los hogares en Uruguay es de 3 miembros. Sin embargo se observan algunas diferencias en el tamaño promedio de los hogares según el sexo del jefe. Cuando los hombres se declaran jefes del hogar el tamaño asciende a 3.3 y cuando la mujer se declara jefa del hogar es de 2.4.<sup>7</sup>

Los hogares con uno o dos integrantes son predominantemente de jefatura femenina, mientras que en los hogares de 3 o más integrantes la jefatura predominante es la del varón. Del más de un millón de hogares que existen en Uruguay, un tercio está encabezados por mujeres mientras que los otros dos tercios lo están por varones.

Si analizamos las jefaturas femeninas de los hogares, encontramos que un tercio de las mujeres que se declaran jefas vive en un hogar unipersonal, otro tercio en un hogar monoparental y el resto se divide entre hogares de tipo familia extensa, hogares sin núcleo conyugal, y familias biparentales. Mientras que 7 de cada 10 jefes de hogar lo son de hogares nucleares.

Es un dato significativo a la hora de considerar el impacto sobre el acceso a la vivienda el que el 60% de las mujeres que trabajan integran hogares biparentales (con o sin hijos), 14% integran hogares monoparentales, 11% hogares extensos y 9% hogares unipersonales.

Las consecuencias que sobre el mercado inmobiliario tienen los comportamientos de la nupcialidad hacen necesario repasar algunos datos:

*"La tasa de nupcialidad se redujo a la mitad de su valor inicial entre 1985 y 2000; en el correr de esos años el número absoluto de matrimonios anuales pasó de 22.000 a 14.000. A partir de 1989 comienza un proceso de descenso abrupto de la tasa que sólo se estabiliza once años después en un valor que apenas supera el 5 por mil."<sup>8</sup>*

Por su parte el aumento del divorcio es uno de los cambios demográficos más significativos de las últimas décadas. Mientras que en 1950 se registraron poco más de 1000 sentencias de divorcio en el país, ya para 1990 se había quintuplicado esa cifra alcanzando para el 2000 un valor de casi cinco divorcios cada diez matrimonios.

<sup>7</sup> Bathiany, Cabrera y Scuro. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. INE, 2007

<sup>8</sup> Cabella, W. El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes. UNFPA, 2007

*“Simultáneamente, la intensidad del divorcio experimentó un fuerte aumento durante este período. En el segundo quinquenio de la década de los ochenta la tendencia ascendente del indicador coyuntural de divorcialidad (icd)<sup>9</sup> registra un punto de inflexión que da inicio a una fase de crecimiento acelerado del divorcio (Cabella, 1999). El aumento es vertiginoso y continuo, conduciendo a una elevación del valor del indicador desde 18,7% en 1985 a 33,7% en el año 2002..”<sup>10</sup>*

Los datos señalan una leve tendencia al descenso de la tasa global de fecundidad, que se ubica en valores apenas superiores a los necesarios para evitar el descenso de la población.

**TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD<sup>11</sup>  
EVOLUCION POR QUINQUENIOS 1950 – 2005**

PERIODO	TGF
1950 – 55	2.73
1970 – 75	3.00
1990 – 95	2.49
1995 - 00	2.40
2000 - 05	2.30

Fuente: Banco de Datos del Área de Sociología Relaciones de Género.  
Dpto. de Sociología, Fac. C. Sociales – Universidad de la República. <sup>12</sup>

Si se considera que la estructura por edad de las mujeres en edad fértil no ha sufrido grandes cambios, la variación en el aporte que los distintos grupos etarios hacen a la tasa general, estaría indicando modificaciones en el calendario reproductivo de las mujeres uruguayas.<sup>13</sup>

Si bien la Tasa Global de Fecundidad (TGF) no sufre variaciones significativas en los últimos cincuenta años, el estudio de las tasas específicas de fecundidad por edad muestra que mientras que en la mayoría de los grupos etarios continúa el descenso de las tasas, las adolescentes, por el contrario, incrementan notoriamente su fecundidad. La variación de la tasa de fecundidad entre 1963 y 2002 muestra que mientras los grupos de 10 a 14 y de 15 a 19 años tienen una variación positiva las variaciones del resto de los grupos etarios es negativa.

Se registran importantes variaciones en la TGF según condición socioeconómica en función de los datos del último Censo Nacional, señalando consistentemente un aumento de la tasa en las mujeres de bajo nivel educativo, y que viven en condiciones de necesidades básicas insatisfechas.

De acuerdo a los dos últimos censos de población la distribución geográfica de las tasas específicas de fecundidad por grupos de edades muestra consistentemente una tasa más alta en el área rural.

9 El indicador coyuntural de divorcialidad expresa el número de matrimonios realizados cada año que terminará en divorcio, si se mantienen las tasas de divorcio por duración del matrimonio registradas en ese mismo año.

10 Cabella, W. El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes. UNFPA, 2007

11 La tasa global de fecundidad representa el número de niños que en un año dado habrían nacido por cada mil mujeres, bajo un supuesto de mortalidad nula, desde el nacimiento hasta el fin de la edad fértil, y sometidas a las tasas de fecundidad por edad observadas para ese año.

12 En base a: Uruguay: estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad. INE, CEPAL, CELADE, 1998.

13 Varela, M. C. La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en Uruguay. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República.

## EDUCACIÓN

El censo de 1996 muestra una reducción del analfabetismo que bajó del 4.3% al 3.1% en la población de 10 años y más en el período intercensal. La población mayor de 18 años sin instrucción, baja del 5.6% al 2.3%; y los que acceden a la enseñanza media o superior pasan del 40% al 47% de la población total, en el mismo período.

TASA DE ANALFABETISMO DE LA POBLACION DE 10 AÑOS O MAS DE EDAD,  
POR SEXO, SEGUN AREA <sup>14</sup>

AREA Y CENSO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
<i>TOTAL DEL PAIS</i>			
1996	3,1	3,6	2,6
1985	4,3	4,8	3,8
<i>AREA URBANA</i>			
1996	2,8	3,1	2,5
1985	3,7	3,8	3,6
<i>AREA RURAL</i>			
1996	6,2	7,7	4,1
1985	8,4	10,1	5,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Con respecto al analfabetismo femenino, en el caso uruguayo, la brecha es favorable a las mujeres en un punto porcentual. Esta situación que ya estaba presente en el Censo de 1975, evidencia una muy temprana inversión en educación por parte de las mujeres.

Una lectura histórica de los datos en esta materia muestra que, a nivel de matrícula escolar sigue aumentando la tendencia a la paridad entre niños y niñas. En la enseñanza media y superior se registra un incremento de la matrícula femenina mayor que la masculina. La población universitaria es mayoritariamente femenina; las mujeres pasaron de representar el 40% de la población universitaria en 1968, al 57% ya en el año 1988. <sup>15</sup> Mientras que el censo de estudiantes de la Universidad de la República de 1999 registra un 63% de mujeres.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que sólo el 0.5% de las mujeres negras han accedido a la educación superior o a cargos de dirección. <sup>16</sup>

Como se verá en el apartado sobre trabajo la mayor escolaridad no ha sido suficiente para alcanzar la igualdad salarial entre hombres y mujeres. En el apartado de vivienda se verá que tampoco parecería ser el mayor nivel educativo la explicación del paritario acceso a la vivienda.

El derecho a la educación está amparado por PIDESC (art.13 y 14), la Convención derechos del niño (art. 28 y 29), la CEDAW (art.10), el Protocolo San Salvador (art.13); instrumentos ratificados por Uruguay.

El Comité de la CEDAW ha observado al Uruguay en 1988 "que a pesar del alto grado de educación de las mujeres en el Uruguay y su alta participación en el mundo laboral, esto no se refleja ni en su situación laboral ni en sus condiciones de trabajo, en especial en materia salarial

<sup>14</sup> La clasificación por áreas tiene carácter provisional.

<sup>15</sup> Mujer y estadísticas. INFM, 1999

<sup>16</sup> Malvasio, G. Mujeres negras en el Uruguay: la diferencia étnica. <http://www.mundomatero.com/mujer/negras.html>

en el sector privado. Asimismo, preocupa al Comité el alto índice de mujeres cuyo trabajo se concreta en el sector servicios y en especial los servicios personales, tradicionalmente mal remunerados.”<sup>17</sup>

Por su parte el Comité de derechos del niño y la niña en 1996 señaló que: “le preocupa el elevado índice de embarazos tempranos, que tiene consecuencias negativas en la salud de las madres y los niños y en el disfrute por parte de la madre de su derecho a la educación, al dificultar la asistencia a la escuela de las muchachas embarazadas y dando lugar a un número elevado de abandonos de los estudios” En virtud de lo cual recomendó a Uruguay a que: “a) Se centre en una mejora general de la calidad de la educación, incluyendo proporcionar mayores asignaciones presupuestarias para el sector educativo; b) Refuerce las medidas para reducir los índices de repetición y abandono y evalúe el resultado de dichas medidas; c) Adopte acciones afirmativas para mejorar el igual acceso a la educación, en particular para los niños que pertenecen a grupos vulnerables, incluso los niños que viven en la pobreza, varones, afrodescendientes y niños en áreas rurales; d) Recopile estadísticas desagregadas por zonas urbana/rural, etnia y sexo para monitorear los índices de repetición y abandono al igual que el impacto de las medidas tomadas para combatir estos problemas; e) Monitoree en forma efectiva la discriminación contra las estudiantes mujeres que son expulsadas por estar embarazadas y sancionar a los responsables dentro del sistema educativo; f) Invierta más recursos en incorporar la educación en derechos humanos en todos los niveles en el plan de estudios escolar.”<sup>18</sup>

## SALUD

El censo de 1996 registra un 88% de la población que declara tener cobertura de salud<sup>19</sup> mientras que para 2004 se estima que sólo el 2.8% de las mujeres no tienen ninguna cobertura sanitaria.

Mientras un 48% de la población tiene cobertura por diversos regímenes de atención privada, y el 40% se atiende en el subsector público (conformado básicamente por el Ministerio de Salud Pública); el 12% de la población no tiene cobertura de salud.

ESTIMACION DEL PORCENTAJE DE POBLACION URBANA POR ATENCION A LA SALUD POR SEXO, SEGUN AREA GEOGRÁFICA. AÑO 2004

TOTAL DEL PAÍS	HOMBRES	MUJERES	MUJERES SOBRE TOTAL
MSP	37.3	38.9	54.0
MSP y asistencia móvil	3.6	4.9	60.8
IAMC	23.0	19.9	49.4
IAMC y asistencia móvil	22.2	24.9	55.8
Sin atención	4.2	2.8	43.3
Otro	8.6	7.6	50.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Procesamiento de microdatos ECH, INE.

En Aguirre et al (2006), Ministerio de Salud Pública, Programa Salud y Género<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Examen del Informe Inicial, Párrafo 204.

<sup>18</sup> Comité de Los Derechos del Niño-a. Observaciones del segundo informe periódico, parágrafo 58.

<sup>19</sup> La cobertura aquí referida es integral y comprende entre otros servicios el control de embarazo, parto y puerperio, detección de cáncer de mama y de cuello uterino.

<sup>20</sup> El Ministerio de Salud Pública (MSP) brinda atención sanitaria a la población de menores recursos. Las instituciones de afiliación médica colectiva (IAMC) son organizaciones privadas de atención sanitaria donde los socios realizan pre-pagos mensuales. Las asistencias móviles son instituciones privadas que cubren la asistencia médica de urgencia y funcionan mediante el pre-pago.

Las diferencias por sexo en materia de cobertura de salud señalan por un lado que las mujeres están más cubiertas que los hombres, pero que su cobertura sanitaria es de menor calidad, obsérvese que mientras el 43.8% de las mujeres se atiende en Salud Pública lo hace el 40.9% de los hombres .

Si bien casi la mitad de la población femenina nacional (45%) está afiliada al sistema mutual privado, sin embargo la distribución geográfica de la cobertura presenta diferencias entre las mujeres: mientras que en las áreas urbanas predomina la asistencia privada, en las áreas rurales la mayoría de las mujeres están cubiertas por Salud Pública.

Independientemente del área geográfica los servicios públicos de salud atienden mayoritariamente a las niñas y adolescentes (46% de las menores de 15 años), en tanto el sistema privado cubre fundamentalmente población adulta. Ello guarda relación, por un lado con el fenómeno de infantilización de la pobreza y por el otro con la cobertura que, aunque financiada por la Seguridad Social, se brinda a trabajadoras en actividad y a jubiladas y pensionistas de bajos ingresos, en el sistema mutual.

## TRABAJO

La tasa de actividad de la mujer se ha mantenido durante 2001 - 2004 aproximadamente 21 puntos porcentuales por debajo de la del hombre. La brecha desciende en un punto en 2005, cuando la tasa de actividad de la población urbana masculina ascendía a 69,3% mientras que para las mujeres se sitúa en 49,5%.

Las mujeres presentan una tasa de desocupación más alta que los hombres, siendo esta más alta todavía de la que registraban los hombres en los peores años de la crisis. Para 2004 la tasa de desempleo femenina era del 16,5% mientras la masculina era del 10,2%. Registrando para 2005: 15.3% y 9,5% respectivamente, y para 2006: 13,5% para las mujeres y 8,1 % para los hombres.

La tasa de desempleo específica por edades y sexo, muestra que las mujeres menores de 25 años tienen un nivel de desempleo, en julio 2006 de 34,7% y los hombres 24,4% mas de 10 puntos porcentuales de diferencia; en el caso de mujeres de mas de 25 años a la misma fecha el desempleo asciende a 10% y los hombre a 4,6%.

TASA DE DESOCUPACIÓN POR SEXO				
Año	Total	Hombres	Mujeres	Brecha
2000	13.6	10.9	17.0	1.6
2001	15.3	11.5	19.7	1.7
2002	17.0	13.5	21.2	1.6
2003	16.9	13.5	20.8	1.5
2004	13.1	10.2	16.5	1.6
2005	12.2	9.5	15.3	1.6
2006	11.4	8.8	14.4	1.6

Fuente: Elaboración OIT con base en datos INE <sup>21</sup>

El subempleo femenino está siete puntos por encima del subempleo masculino.

21 Desafíos para la igualdad en el trabajo: Uruguay. OIT Notas, mayo 2007

Las mujeres son menos de la cuarta parte de los Patrones y miembros de cooperativa, pero representan las tres cuartas partes de los trabajadores no remunerados.

La tasa de empleo femenina para el año 2004 se encuentra en el 40,6 % mientras que para el hombre representa el 60,9%. En el año 2005 ascendió a 41,9 % mientras que la masculina ascendió al 62,7%. La brecha en la tasa de empleo entre hombres y mujeres va disminuyendo conforme aumentan los años de instrucción. Mientras que la brecha es de 30 puntos entre hombres y mujeres con 4 a 6 años de instrucción, con más de 13 años de instrucción la diferencia porcentual es de 12 % aproximadamente para el año 2004.

La ENHA de 2006 permite estudiar la incidencia de la existencia de menores en la tasa de actividad de las mujeres del núcleo familiar. Mientras la tasa de actividad cuando no hay menores es 65.4, con un menor es 63.4, con dos es 55.4, con tres es 48.2 y con cuatro y más es 41.5, mientras que la tasa total es 64.0.

Pese al sostenido aumento de la tasa de ocupación las mujeres siguen concentrándose en tres ramas de actividad: servicios sociales, trabajo doméstico y comercio (55.6%)

Alrededor de la mitad de la población femenina económicamente activa (PEAF) trabaja como asalariada y una de cada 5 mujeres trabaja en el servicio doméstico. Para 2005 la remuneración media de las mujeres representaba un 71% de la de los hombres y la remuneración promedio por hora de trabajo es un 9% menor que la de los hombres.

**RELACIÓN ENTRE LA REMUNERACIÓN MEDIA DE LAS MUJERES Y VARONES  
POR RAMA DE ACTIVIDAD**

	2001	2002	2003	2004	2005
Industria manufacturera	60,7	59,3	64,3	61,2	61,2
Comercio, hoteles y restaurantes	70,6	72,0	68,8	70,2	69,2
Servicios financieros e inmobiliarios	67,8	71,5	74,7	67,6	78,6
Servicios sociales, comunales y personales	69,4	76,1	74,5	73,6	77,7
<b>Total</b>	<b>69,4</b>	<b>72,0</b>	<b>71,8</b>	<b>68,7</b>	<b>71,0</b>

Fuente: Elaboración OIT con base en datos INE <sup>22</sup>

Si se analiza la brecha salarial entre hombres y mujeres por categoría ocupacional se verá que mientras las empleadas de oficina perciben promedialmente el equivalente al 77.7 % de la remuneración masculina, las profesionales y técnicas el 65.6%, las vendedoras y trabajadoras el 58.2% mientras que las mujeres que revistan como personal directivo sólo alcanzan al 53.7% de la remuneración de sus colegas masculinos.<sup>23</sup>

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares del 2005, durante ese año el ingreso mensual promedio para el total del país, por ocupación principal, de las mujeres (6.438 pesos uruguayos) era el 70% del ingreso mensual promedio del hombre (9.074 pesos uruguayos). Esta diferencia se hace mayor para la franja de edad entre 40 y 59 años, donde la mujer percibe aproximadamente el 65% del salario promedio mensual del hombre por tipo de ocupación.

Que la brecha salarial no parece ser aún una preocupación significativa ni entre los empleadores ni los sindicatos lo evidencia el que sean sólo 17 los convenios salariales que, en un total de 147

<sup>22</sup> Desafíos para la igualdad en el trabajo: Uruguay. OIT Notas, mayo 2007

<sup>23</sup> Elaboración de OIT en base a datos INE, en Desafíos para la igualdad en el trabajo. OIT Notas, 2007

convenios firmados en la ronda 2006 de los Consejos de Salarios, incluyan en sus textos una cláusula contra la discriminación por género<sup>24</sup>. (OIT, 2007)

A pesar de la brecha salarial el 23% de los hogares se mantiene con el ingreso femenino, en un 10% de los hogares el aporte femenino representa más del 60% de los ingresos del hogar, en el 15% de los hogares los ingresos femeninos y masculinos rondan el 50% de los ingresos del hogar mientras que en un 28% de los hogares los ingresos aportados por la mujer son menores al 40% de los ingresos totales y en un 24% son exclusivamente mantenidos por los ingresos masculinos.

No debe olvidarse que la participación de las mujeres en el mundo laboral no las ha eximido de las labores domésticas. Según encuesta realizada en Montevideo y el área metropolitana las mujeres dedican el 67% de su tiempo al trabajo no remunerado y el 33% al trabajo remunerado, mientras que la distribución del tiempo de los hombres es inversa: dedican el 69% al trabajo remunerado y el restante 31% al trabajo no remunerado.<sup>25</sup>

Como se puede apreciar a partir de los datos reseñados, si bien Uruguay figura en el puesto 68 del Índice de equidad de género 2007 de Social Watch, la situación de las mujeres uruguayas dista mucho de alcanzar la paridad en el goce de sus derechos laborales.

Los instrumentos internacionales de los cuales el Uruguay es signatario, que tutelan el derecho al trabajo son básicamente el PIDESC (art. 6 a 8); la CEDAW (art.11); la Convención internacional sobre todas las formas de discriminación racial (art. 5 e.i.) y el Protocolo de San Salvador (art. 6 y 7). Por su parte Uruguay ha ratificado la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

El Comité de la CEDAW ha observado al Uruguay porque *"a pesar del alto grado de educación de las mujeres en el Uruguay y su alta participación en el mundo laboral, esto no se refleja ni en su situación laboral ni en sus condiciones de trabajo, en especial en materia salarial en el sector privado. Asimismo, preocupa al Comité el alto índice de mujeres cuyo trabajo se concreta en el sector servicios y en especial los servicios personales, tradicionalmente mal remunerados."*

Asimismo : *" El Comité recomienda al Estado parte que, tanto en el sector público como en el privado, procure hacer respetar estrictamente las leyes laborales y tome medidas para eliminar la discriminación en el empleo, en pensiones, y en materia de diferenciación salarial en el sector privado, así como que se incentive la presencia de mujeres en sectores considerados tradicionalmente masculinos"*<sup>26</sup>.

En el derecho interno, la ley 16.045 de 1989 prohibió toda discriminación en el empleo que viole la igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos. Compete a la Inspección General del Trabajo y Seguridad Social controlar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales relativas a la condición de la mujer y la no discriminación y procesar las denuncias de acoso sexual. No obstante, los avances en tal sentido no han sido suficientes.

---

24 En Uruguay existen los Consejos de Salarios conformados tripartitamente y son los que establecen los salarios para una rama de actividad.

25 Aguirre, R. y Batthyany, K. Trabajo no remunerado y uso del tiempo libre. 2005

26 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Uruguay. 01/02/2002 198-199

La aprobación de la Ley 18.065 de Trabajo doméstico el 27/11/2006 representa un avance importante en la igualación de derechos de las mujeres con el resto de los trabajadores, reconociéndoles todos los derechos laborales, incluyendo el seguro de paro, del que antes estaban excluidas. Limita la jornada de trabajo a ocho horas, regula el descanso semanal e intermedio y establece condiciones dignas de trabajo. Para quienes trabajan sin retiro, deben tener una habitación privada, digna y amueblada, que preserve su privacidad.

La reciente Ley 18.104 del 15/03/07 de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República y el Primer Plan de igualdad de oportunidades y derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011 aprobado el 15/05/07 procuran medidas para superar las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres.

## POBREZA E INDIGENCIA

La tendencia a una significativa reducción de la pobreza alcanzada por el país desde la restauración democrática en 1985 y hasta 1994, se revierte a partir de ese año.

De acuerdo a los datos recientemente publicados por el INE<sup>27</sup> la evolución de la indigencia en localidades mayores a 5.000 habitantes, ha sido la siguiente:

Cuadro 2 Incidencia de la indigencia por tipo de línea, según región y período de la encuesta. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes o más.

Región	Periodo de la encuesta	Porcentaje de personas indigentes (met.2002)	Porcentaje de personas indigentes (CEPAL)	Porcentaje de personas indigentes (met.1996)
Total	2001	1.32	1.85	2.03
	2002	1.99	2.83	3.13
	2003	3.01	3.98	4.51
	2004	3.92	5.28	5.99
	2005	3.43	4.66	5.13
	<b>2006</b>	<b>1.65</b>	<b>2.40</b>	<b>2.69</b>
	2006 1er semestre	1.94	2.79	3.08
	2006 2do semestre	1.36	2.01	2.31

Fuente: elaborado en base a las ECH del Instituto Nacional de Estadística en Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006, Verónica Amarante y Andrea Vigorito, INE

La incidencia de la pobreza evolucionó de manera similar, mostrando crecimiento hasta 2004 y descenso a partir de 2005 (Cuadro 3). Entre 2005 y 2006 la incidencia de la pobreza descendió cuatro puntos porcentuales (lo que implica una reducción de 13.7%). La caída es de mayor magnitud (tanto en términos absolutos como en porcentaje) en el Interior del país. En los dos últimos años la incidencia de la pobreza en Montevideo supera a la del Interior urbano, revirtiendo el ordenamiento detectado entre 2001 y 2003. Cabe destacar que la incidencia de la pobreza se sitúa aún en niveles considerablemente superiores a los registrados en los años anteriores a la reciente crisis económica.

27 Amarante, V. y Vigorito, A. Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001 – 2006. INE, 2007

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza por tipo de línea, según región y período de la encuesta. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes o más.

Región	Período de la encuesta	Porcentaje de personas pobres (Met.2002)	Porcentaje de personas pobres (CEPAL)	Porcentaje de personas pobres (Met.1996)
Total	2001	18.82	12.16	27.01
	2002	24.29	16.14	33.73
	2003	31.33	21.44	41.53
	2004	31.86	22.49	40.96
	2005	29.23	20.48	37.56
	<b>2006</b>	<b>25.23</b>	<b>16.37</b>	<b>33.39</b>
	2006 1er semestre	26.15	17.37	34.48
	2006 2do semestre	24.33	15.38	32.32

Fuente: elaborado en base a las ECH del Instituto Nacional de Estadística en Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006, Verónica Amarante y Andrea Vigorito, INE

La composición de la población menos favorecida muestra una sobre representación infantil ya que según las estimaciones de CEPAL – PNUD para el año 2000: “Casi el 50 % de entre 0 y 4 años pertenecen a hogares bajo la línea de pobreza en el país urbano. El porcentaje resulta levemente superior al 50 % para Montevideo”.<sup>28</sup>

La gravedad de la desigual distribución generacional de la pobreza queda también de manifiesto si se utiliza el método de Necesidades Básicas<sup>29</sup>. Es así que un estudio realizado en base a los microdatos del censo de 1996, señala que: “La cifra de más de 38% de la población con al menos una carencia crítica se eleva a 47% al considerar la población con menores de 15 años y sobrepasa el 51% cuanto se tiene en cuenta a los niños menores de 5 años”. Como señala el autor “La precaria situación de la población infantil hipoteca capacidades futuras, en tanto el deterioro de sus condiciones de vida inhiben el normal desarrollo de sus capacidades sicofísicas, aumentando la desigualdad de oportunidades. Las carencias en las condiciones de infraestructura y servicios básicos (como en vivienda, hacinamiento, y calefacción) repercuten en la esperanza de vida, en la buena salud, en el rendimiento escolar, en las condiciones con que enfrentarán en el futuro el mercado laboral.”<sup>30</sup>

28 Informe de Desarrollo Humano en el Uruguay – 2001 (PNUD – CEPAL).

29 Los criterios usados por el INE para establecer las necesidades básicas insatisfechas se resumen al final de este trabajo.

30 Calvo, J.C. Las NBI en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Programa de Población. (Ver Nota al final)

Cuadro 5. Incidencia de la indigencia y la pobreza por hogares, por tipo de línea, según sexo del jefe de hogar. 2001-2006. Localidades de 5000 habitantes y más

Periodo de la encuesta	Sexo del jefe								
	Total			Hombre			Mujer		
	(Met. 2002)	(CEPAL)	(Met. 1996)	(Met. 2002)	(CEPAL)	(Met. 1996)	(Met. 2002)	(CEPAL)	(Met. 1996)
Porcentaje de hogares indigentes									
2001	0.67	0.95	1.04	0.73	1.06	1.17	0.55	0.72	0.78
2002	1.06	1.51	1.67	1.13	1.63	1.82	0.89	1.28	1.36
2003	1.68	2.24	2.59	1.95	2.56	2.98	1.10	1.59	1.77
2004	2.09	2.86	3.26	2.28	3.06	3.49	1.70	2.45	2.77
2005	1.92	2.62	2.92	1.89	2.60	2.86	1.98	2.66	3.01
2006	0.97	1.41	1.58	0.93	1.37	1.55	1.03	1.48	1.64
2006 1er S.	1.13	1.65	1.82	1.14	1.64	1.79	1.12	1.68	1.89
2006 2do S.	0.80	1.17	1.34	0.73	1.10	1.31	0.94	1.29	1.41
Porcentaje de hogares pobres									
2001	11.68	7.07	17.87	12.61	7.80	19.25	9.74	5.54	14.99
2002	15.83	9.83	23.22	17.10	10.59	24.93	13.21	8.25	19.70
2003	21.31	13.68	30.02	23.31	15.10	32.60	17.17	10.75	24.69
2004	21.62	14.37	29.46	23.33	15.57	31.97	18.09	11.92	24.32
2005	19.89	13.11	27.02	20.35	13.48	28.18	19.01	12.41	24.80
2006	17.10	10.47	23.77	17.71	10.80	24.89	15.97	9.84	21.69
2006 1er S.	17.87	11.21	24.77	18.45	11.58	25.83	16.79	10.53	22.79
2006 2do S.	16.34	9.74	22.78	16.97	10.04	23.96	15.18	9.18	20.62

Fuente: elaborado en base a las ECH del Instituto Nacional de Estadística

en Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006, Verónica Amarante y Andrea Vigorito, INE

En el período 2005 - 2006 se asistió a una reducción importante de la pobreza y la indigencia que podían ser explicados, en alguna medida, por la recuperación de los niveles de actividad y de empleo, el aumento de los salarios producto de las negociaciones de los Consejos de Salarios, que han sido convocados nuevamente a partir de 2005, los decretados aumentos del Salario Mínimo Nacional y la implantación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Como se verá más adelante el PANES incluye un programa específico sobre mejoramiento de la vivienda para los hogares beneficiarios.

Nótese que en 2005-2006, la incidencia de la indigencia es algo superior entre los hogares con jefatura femenina, contrariamente a lo sucedido en los años anteriores, mientras que la pobreza, tiene mayor incidencia entre los hogares con jefatura masculina.<sup>31</sup>

En un trabajo recientemente publicado por el INE<sup>32</sup> las investigadoras trabajan con el método de la línea de pobreza y a partir de la información de la encuesta nacional de hogares llegan a establecer el porcentaje por sexo de pobres e indigentes, en localidades de más de 5.000 habitantes.

Porcentaje de personas en hogares pobres e indigentes según sexo y área geográfica						
	Hogares Pobres			Hogares Indigentes		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Montevideo	28,5	27,0	27,7	3,0	2,8	2,9
Interior	26,6	26,1	26,3	1,1	1,1	1,1
Total País	27,5	26,6	27,0	2,0	1,9	1,9

La pobreza alcanza al 19% de los hogares con jefatura masculina y al 17.3 de los de jefatura femenina.

31 Amarante, V. y Vigorito, A. Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006. INE, 2007

32 Battthyany, Caberara y Scuro. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. INE, 2007

En el análisis por edades las autoras afirman que: *“Hasta los 39 años de edad, de las personas que viven en hogares pobres, existe una proporción mayor de mujeres que de varones. La mayor diferencia entre ambos sexos se da en el rango de edad de 25 a 29 años, donde los varones en hogares pobres son un 23.6% mientras que las mujeres representan un 28.9%. A partir de los 40 años de edad, las diferencias se atenúan hasta llegar a los 60 y más donde el porcentaje de varones pobres es 1.6% superior al de mujeres en ese mismo rango de edad.*

*En cuanto a las personas viviendo en hogares indigentes la situación de las mujeres parece más desventajosa aún ya que ellas representan porcentajes mayores en todos los rangos de edad, menos en el de 60 y más donde varones y mujeres aparecen con el mismo porcentaje (0.2%)”.*

El 42.7% de las mujeres que viven en hogares pobres no cuenta con ingresos propios, mientras que en los hogares no pobres este porcentaje es de 27.9. De las mujeres que no cuentan con ingresos propios, 3 residen en hogares pobres y 1 en hogares no pobres.

## DATOS SOBRE VIVIENDAS Y HOGARES

Conviene en este capítulo introductorio brindar algunos datos con respecto a la vivienda que proporcionan los últimos censos nacionales para poder contextualizar luego la situación de las mujeres con respecto al ejercicio del derecho a la vivienda adecuada.

VIVIENDAS Y POBLACION EN EL PAIS SEGUN DEPARTAMENTO								
Censos 2004 (Fase 1), 1996, 1985, 1975								
	2004		1996		1985		1975	
	Viviendas particulares y colectivas	Población						
Total del País	1.279.741	3.241.003	1.126.502	3.163.763	988.525	2.955.241	879.665	2.788.429
Montevideo	499.252	1.325.968	453.874	1.344.839	420.465	1.311.976	374.541	1.237.227
Resto País	780.489	1.915.035	672.628	1.818.924	568.060	1.643.265	505.124	1.551.202

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Como se puede observar el stock de viviendas destinadas al uso habitacional aumentó en 150.000 unidades en el último período inter censal.

En una población estimada en 3.241.003 habitantes, el 98.6% vive en viviendas particulares. La diferencia entre las viviendas particulares y colectivas y el número de hogares particulares, arroja una diferencia a favor de 217.979 viviendas. El total de viviendas ocupadas es de 1.033.813 según el último dato disponible.

Un estudio reciente de la Universidad de la República establece que *“... si se redistribuyera las viviendas desocupadas potencialmente utilizables para dotar a cada hogar de su vivienda y*

*reemplazar todo el parque de mala calidad u obsoleto, aún quedarían viviendas desocupadas potencialmente utilizables*<sup>33</sup>.

Para 2004 se estimaba en más de 240.000 las viviendas vacías que no se encuentran en el mercado, de ellas aproximadamente la mitad son viviendas de temporada o veraneo, existiendo también casas vetustas o ruinosas que no están en condiciones de habitabilidad, o viviendas aisladas en zonas rurales de poca población. Descartando esas situaciones, quedaban aproximadamente 87.000 viviendas vacías en condiciones habitables que no se ofertaban para la venta o alquiler por sus propietarios, superando al número a los hogares que aspiran a una vivienda.

Nótese que si bien estas viviendas son de propiedad particular, no lo son la infraestructura y los servicios que las rodean, que han sido pagados por la sociedad toda, sin que exista en nuestro ordenamiento legal un mecanismo que permita gravar estas propiedades de manera especial de modo que resarza a la sociedad de la inversión realizada en infraestructura y servicios.<sup>34</sup>

El tamaño medio del hogar en el país es de 3.0 personas. En 2004 el 20% de los hogares tenía un solo integrante, el 25% dos, el 20% tres, 17% cuatro, 9% cinco y un 8% más de seis.

Tal como señala el informe de Graciela Dede e Ivahanna Larrosa para SERPAJ <sup>35</sup> el *“Uruguay vive una situación socioeconómica, especialmente agravada desde la crisis de 2002, sin precedentes para la historia de sus ciudadanos. En este contexto se han tomado diferentes medidas para la reactivación económica, a través de programas, planes y políticas. Como no podía ser de otra manera dentro de los mercados, la vivienda no ha quedado fuera de estos fenómenos. En este marco, han tendido a agravarse las condiciones de exclusión social y segregación espacial, con todas las secuelas que conlleva para la vida de los habitantes del territorio nacional. Aproximadamente 6% de la población vive en asentamientos precarios y otro porcentaje similar enfrenta problemas de tenencia segura de sus viviendas. El actual gobierno uruguayo ha definido a los Derechos Humanos como una de las líneas prioritarias y fundamentales de acción para el quinquenio. Reconocida entonces la vivienda como derecho, en este marco elaboró un Plan Quinquenal de vivienda 2005-2009 que tiene como objetivo políticas de vivienda que tiendan a revertir la situación de exclusión en que viven más del 6% de la población del país (aproximadamente 196.000 personas). [...] Un factor relevante en este vaciamiento es la cantidad de viviendas desocupadas, que en base al derecho de propiedad permanecen “tapiadas”<sup>36</sup> mientras que un gran número de personas no cuentan con una vivienda digna con servicios donde vivir.”*

Es que el modelo neoliberal seguido por gobiernos anteriores, con sus políticas de liberalización y ajuste, combinadas con la crisis de la deuda y el “achicamiento del estado” redujeron las políticas sociales y específicamente las políticas urbana, de suelo y de vivienda de interés social. Como producto de esta destrucción del Estado benefactor aparece la desregulación, la privatización de la construcción de la vivienda social y el abandono del financiamiento estatal a la vivienda de los sectores medios y bajos. Esta política se acompaña con el intento, fracasado por la lucha popular, de privatización de servicios básicos como el agua<sup>37</sup>.

---

25 Casacuberta y Gandelman, 2006, Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay. citado por el Subgrupo de Vivienda preparatorio del Informe país al PIDESC.

34 Existe solamente un impuesto al terreno baldío.

35 Dede, G. y Larrosa, I. La vivienda como componente de la dignidad humana. Informe derecho a la vivienda 2006, Uruguay.

36 Viviendas en las que las aberturas han sido eliminadas para impedir el ingreso de intrusos.

37 Por un plebiscito en 2004, se ha incorporado a la Constitución una cláusula que establece la propiedad estatal sobre el agua deteniendo el afán privatizador y reconquistando para el sector público los servicios que ya operaban en mano de privados. " Artículo 47 [...] Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las

A contracorriente de la mejor historia democrática del país, se ha profundizado la segmentación social en el territorio, ocasionando el vaciamiento de zonas céntricas urbanizadas y bien dotadas de servicios, con el aumento, entre otros elementos, de la inseguridad pública y el desplazamiento de los sectores más carenciados hacia las periferias no urbanizadas, fundamentalmente de Montevideo, aumentando los asentamientos precarios, irregulares y estigmatizantes, que crean y recrean en los territorios el círculo de la exclusión social.

En el Plan Quinquenal 2005-2009 del Ministerio de Vivienda se reconoce que *“La crisis determinó el colapso de todos los programas destinados a sectores de población medios y bajos.”*<sup>38</sup>

Un informe de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)<sup>39</sup> señala que: *“La situación de las mujeres en relación al ejercicio de derechos vinculados a las formas de acceso, permanencia y participación en la gestión de soluciones habitacionales adecuadas, constituía otra de las zonas de invisibilidad de los derechos humanos. La salida de la dictadura y el papel desarrollado por el incipiente movimiento de mujeres y por mujeres concretas de los movimientos sociales, centró el foco en diversos aspectos de su inserción social, entre ellos en las necesidades de vivienda y en sus formas de participación en programas habitacionales.*

*Este proceso puso al descubierto tanto las necesidades de vivienda de las mujeres y sus familias, como los cambios en la composición de las familias (mayor presencia de hogares monoparentales con jefatura femenina), las transformaciones en los roles y funciones asociados a la desocupación o sub-ocupación del jefe de familia varón, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y las tensiones provocadas por esta nueva situación en un contexto de aumento de la precarización laboral. Tales transformaciones impactaron directamente en el rol de las mujeres en la familia y en la comunidad y, muy especialmente, en las formas de acceso a soluciones habitacionales, entre ellas la autoconstrucción en asentamientos precarios.*

*Género y familia aparecen así como dos dimensiones a incorporar en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas habitacionales, dado que los cambios producidos en la composición y roles de las familias, constituyen componentes indispensables, todavía no cabalmente asumido.*

*En esta trayectoria con debilidades y fortalezas es posible diferenciar las siguientes etapas:*

- a) *Una primera etapa cuyo énfasis estuvo puesto en el desarrollo de programas de vivienda nueva focalizados en “mujeres jefas de hogar” que dio como resultado la concreción de algunas experiencias piloto (“MUJEFA” cooperativa de vivienda de reciclaje integrada por mujeres jefas de hogar y “UFAMA al Sur” integrada por mujeres jefas de hogar afrodescendientes) y la presentación de diversas iniciativas con características similares y asumiendo la forma jurídica de cooperativa de vivienda. Estas experiencias surgieron a partir de la evidencia estadística y cotidiana que daba cuenta del aumento de hogares monoparentales con jefatura femenina.*
- b) *Una segunda etapa cuyo énfasis se ha colocado en la transversalización de la perspectiva de género en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y*

---

pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico. El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.”

38 Plan Quinquenal 2005-2009, DINAVI-MVOTMA, citado por el Informe del Subgrupo Derecho a la Vivienda, 2006, preparatorio para el Informe país al PIDESC.

39 Informe elaborado por la Asesora Inés Gudice, DINAVI, 2006, citado por el informe Subgrupo Derecho a la vivienda ya mencionado.

*programas, cuyo punto más destacable ha sido la elaboración del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Ciudad de Montevideo 2002-2005 con un capítulo especial con objetivos vinculados al acceso de las mujeres y sus familias a más y mejor acceso a la tierra y a la vivienda.*

*c) La etapa actual que se inicia con la asunción de compromisos por parte del MVOTMA<sup>40</sup>, en marzo de 2005:*

*- priorizar el acceso y permanencia en las soluciones habitacionales a aquellas mujeres de condición económica restringida y que además tienen personas a su cargo: hijos, personas de edad avanzada, o discapacitados, que no siempre se tienen en cuenta en el universo de situaciones donde suele ser la mujer quien tiene los roles protagónicos en la defensa de los derechos de todos.*

*- Reconocer la doble titularidad, que ya de hecho se reconoce, respecto de los cónyuges, o a las parejas estables, tengan o no formalización legal, y desde luego, en todos los casos priorizar a la mujer cuando se hace evidente la violencia doméstica.*

*Asimismo, con la presencia activa del Instituto de las Mujeres que impulsa el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la definición de "mecanismos de género" en los diversos organismos, se crean las condiciones para generar políticas y programas con perspectiva de género. En especial, el MVOTMA ha conformado una comisión específica Comisión de GÉNERO, VIVIENDA Y HÁBITAT, mediante Resolución Ministerial del 11 de setiembre de 2006, donde se formaliza el espacio ya creado y en el cual participan integrantes de las distintas Unidades Ejecutoras del MVOTMA, representantes del PIAI<sup>41</sup> y MEVIR<sup>42</sup> coordinadamente con el INAMU, con el objetivo de estudiar y diagnosticar desigualdades de género en las políticas habitacionales, de ordenamiento territorial y de medio ambiente y de proponer acciones positivas para mitigarlas."*

Dado que el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011, ha sido aprobado por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros recién el 15 de mayo de 2007, es aún muy temprano para hacer ningún tipo de evaluación de su aplicación.

---

40 Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

41 PIAI - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

42 MEVIR - Medidas para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural

## Derecho a una vivienda

### 1.1. ¿Cuáles son los instrumentos y compromisos internacionales ratificados por el Estado en materia del derecho de las mujeres a una vivienda adecuada?

Uruguay ratificó diversos Instrumentos internacionales de DD.HH. que consagran el derecho de toda persona a una vivienda digna<sup>43</sup>:

◆ El Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC, artículo 11 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo como un derecho básico el acceso a la vivienda adecuada. El art. 3 establece el compromiso de asegurar a los hombres y mujeres igual título a gozar de todos los derechos enunciados en el Pacto.

◆ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) obliga a consagrar legal y constitucionalmente el principio de igualdad del hombre y la mujer, asegurando su realización práctica. Debe asegurarse el goce de condiciones de vida adecuadas (arts. 1 y 3) y a la mujer rural especialmente en las esferas de vivienda, servicios sanitarios, electricidad, abastecimiento de agua, transporte y comunicaciones (art. 14.h).

◆ Convención de los Derechos del Niño, artículos 16.1 y 27.3.

◆ Convención Internacional sobre la eliminación de toda forma de discriminación racial artículo 5.e.iii.

◆ Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos artículo 17.1.

◆ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre artículos 8,11 y 23.

**¿Se encuentra contemplada en el marco constitucional y/o en una legislación o normativa específica vigente? ¿De que manera es aplicada?**

La Constitución Uruguaya consagra el derecho a la vivienda, en su artículo 45:

*Artículo 45.- "Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin."*

---

43 Ley 13.751 del 11/7/1969 - Pacto Derechos Civiles y Políticos, Protocolo Facultativo y Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Ley 16.735 del 5/1/1996 - CEDAW

Ley 16.137 del 28/9/1990 - Convención de los Derechos del Niño

Ley 17.817 de Set/2004 - Conv. Internacional sobre eliminación de toda forma de discriminación racial.

Ley 15.737 del 8/3/1985 - Conv. Americana de los DD.HH. - Pacto San José de Costa Rica.

La Carta también incluye la protección de los derechos fundamentales del individuo, el principio de igualdad, la responsabilidad por daños causados por el Estado, la protección del derecho de propiedad y el resarcimiento económico en caso de expropiación.<sup>44</sup>

El sistema público de vivienda se estructura en base a dos instituciones de derecho público: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Las Intendencias Municipales tienen también un rol importante en la construcción de viviendas en sus respectivos departamentos

La ley nacional de vivienda, Ley 13.728 de 1968, declara de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, en la que los organismos de derecho público que financien, promuevan, construyan, reglamenten o asistan en cualquier forma a facilitar el acceso a la vivienda, ajustarán su acción y cooperarán al éxito de la política que se defina.

Por Ley 16.112 de 1990 se creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de vivienda, y la Ley 16.237 de 1992 otorgó al Poder Ejecutivo la potestad de remitir al Poder Legislativo el Plan Quinquenal de Vivienda a propuesta del Ministerio.

La ley 17.596 del 2002 establece que el BHU actuará como institución financiera especializada en el crédito hipotecario para facilitar el acceso a la vivienda.

Las políticas del MVOTMA en el período 1990-2004 se basaron en:

◆ El Sistema de Acceso a la Vivienda (SIAV) que comenzó a funcionar en 1993. Tiene por objetivo el subsidio habitacional directo para familias de bajos ingresos (de 0 a 60 UR)<sup>45</sup>;

---

44 Artículo 7°.- Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general.

Artículo 8°.- Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.

Artículo 24.- El Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos, los Servicios Descentralizados y, en general, todo órgano del Estado, serán civilmente responsables del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección.

Artículo 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

El Artículo 232 establece que dicha indemnización podrá no ser previa, pero en ese caso la ley deberá establecer expresamente los recursos necesarios para asegurar su pago total en el término establecido, que nunca superará los diez años; la entidad expropiante no podrá tomar posesión del bien sin antes haber pago efectivamente por lo menos la cuarta parte del total de la indemnización. Los pequeños propietarios, cuyas características determinará la ley, recibirán siempre el total de la indemnización previamente a la toma de posesión del bien.

Protege igualmente a la familia, a los hijos y a los indigentes y carentes de recursos:

Artículo 40.- La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.

Artículo 46.- El Estado dará asilo a los indigentes o carentes de recursos suficientes que, por su inferioridad física o mental de carácter crónico, estén inhabilitados para el trabajo.

45 La unidad reajutable (UR) es un índice elaborado a partir del índice medio de salarios (Ley 13.728 art. 38) que se utiliza para todas las transacciones relativas a viviendas. En la actualidad una U.R. equivale aproximadamente a 325 pesos uruguayos, o 13,50 dólares americanos. El SIAV subsidia a hogares con ingresos menores a aproximadamente 800 dólares.

◆ Programas de Cooperativas, con financiamiento a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU).

◆ El Fondo para la Erradicación de la vivienda Rural Insalubre (MEVIR), creado en 1967, con el cometido de construcción de viviendas higiénicas que sustituyan las habitaciones insalubres existentes en el medio rural y alrededores de las poblaciones urbanas del interior. Está dirigido a familias con ingresos no superiores a 60 UR.

◆ El programa de Viviendas para Pasivos, destinado a jubilados y pensionistas con ingresos mensuales inferiores a 12 UR, o hasta 24 UR<sup>46</sup> en casos especiales. Para la producción de viviendas el programa ha recurrido a los llamados a licitación y ampliaciones de contrato del tipo llave en mano, de una oferta total para el suministro de proyecto, terreno y construcción. Se evalúan hoy recurrir a otras soluciones alternativas, como subsidios habitacionales para alquiler y subsidios habitacionales para estadía y atención en Hogares de Ancianos.

◆ El proyecto de Créditos para la compra de materiales de construcción (CREDIMAT), destinado a las familias que deseen ampliar o refaccionar su vivienda, facilita el acceso a un crédito de bajo costo principalmente a auto-construtores con ingresos menores a 75 UR<sup>47</sup>, a través del Fondo Rotatorio Auto-sustentable y permanente.<sup>48</sup>

A partir de la asunción del nuevo gobierno en 2005, se crea el Gabinete Social al cual se integra el Ministerio de Vivienda.<sup>49</sup> Desde el Ministerio su integración y muy especialmente, la de la Dirección Nacional de Vivienda en el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales, se valora *"en tanto representa, por una parte, una jerarquización de la política habitacional, un reconocimiento de la interdependencia de las necesidades sociales y de la correspondiente intervención pública orientada a su satisfacción o realización; y por otra, representa un lugar más idóneo para promover y velar por una plena efectivización del derecho a la vivienda."*<sup>50</sup>

El Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 identifica una crisis estructural del sistema habitacional y propone una nueva política de vivienda y hábitat como política pública sustentable en el largo plazo, buscando contribuir a un proyecto social, económico, político y cultural inclusivo que combata la pobreza, la exclusión y la desigualdad desde un enfoque integral, redistributivo y productivo.

El Plan tiene en cuenta especialmente el enfoque de género, comprometiéndose a priorizar el acceso y permanencia en las soluciones habitacionales a aquellas mujeres de condición económica restringida y que además tienen personas a su cargo, ya sean hijos, personas de edad avanzada o discapacitados.

El INAMU y el MVOTMA están elaborando una normativa destinada a atender a las víctimas de violencia doméstica, que se espera sea solución para las mujeres y sus hijos.<sup>51</sup>

Aunque se reconoce en el Plan de vivienda actual el derecho a la vivienda para todas y todos, los cambios en las políticas de vivienda y en el cumplimiento de las obligaciones del Estado son muy discretos y están fuertemente condicionados por los recursos presupuestales. Difícilmente se produzcan cambios relevantes en el corto y mediano plazo, porque los recursos presupuestales son escasos y según el propio Ministerio reconoce, debe asignar la casi totalidad

---

46 Entre 160 y 300 dólares aproximadamente

47 Aproximadamente 1000 dólares.

48 MVOTMA – DINAVI, 2005.

49 El Gabinete Social está encabezado por el Presidente de la República, e integrado además por los Ministros de Salud Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Deporte y Turismo, con la participación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

50 Informe del Subgrupo Derecho a la Vivienda, 2006, preparatorio del informe país al PIDESC.

51 Información brindada por Marisa Lindner de INAMU para este trabajo.

de los recursos presupuestales hasta el año 2008 al cumplimiento de compromisos contraídos por la administración anterior.

La aplicación de la legislación y la realización efectiva del derecho a la vivienda, se ve dificultada por los problemas que atraviesan sus fuentes de financiamiento: el Fondo Nacional de Vivienda y el Banco Hipotecario del Uruguay.

El Estado cuenta con el Fondo Nacional de Vivienda como fuente de recursos, que se forma con los aportes de activos y pasivos, habiéndose suprimido el aporte de los empleadores. Pero el total de lo recaudado, pero históricamente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no ha volcado como debiera al MVOTMA esos fondos.

Legalmente se está violando el artículo 81 de la Ley Nacional de Vivienda nº 13.728 que creara el Fondo, al incumplir el destino específico del impuesto, impidiendo su utilización por el MVOTMA, lo que es objeto de reclamos reiterados por parte de la Federación uruguaya de cooperativas de ayuda mutua (FUCVAM) y de la sociedad civil. El MEF ha comenzado a liberar los fondos en fecha reciente pero aún el MVOTMA no dispone de la totalidad de los mismos.

El crédito del Banco Hipotecario del Uruguay, prácticamente no existe, no otorgándose créditos para vivienda desde el 2003. Tampoco se están otorgando créditos para cooperativas.

En Mayo de 2007 se aprobó la Ley 18.215 que modifica la carta Orgánica del BHU y establece una nueva institucionalidad del sistema público de vivienda:

- El MVOTMA es el organismo central de las políticas habitacionales, correspondiéndole diseñar e instrumentar esas políticas, evaluarlas y controlar a los agentes públicos y privados que actúan en materia de vivienda.

- Se crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) como servicio descentralizado a cargo de la ejecución de las políticas de vivienda y hábitat urbano definidas por el Plan Quinquenal.

- Al BHU como institución estatal le corresponde facilitar el acceso a la vivienda concediendo préstamos hipotecarios.

- MEVIR continúa participando en el sistema público de producción de viviendas en el ámbito rural y aledaños, apoyando a las unidades productivas.

El Directorio del Banco Hipotecario está realizando con la nueva ley, una serie de cambios para capitalizar al Banco y transformarlo en una institución solvente, dotándolo de un sistema adecuado de gestión bancaria y un manejo profesional de los riesgos financieros.

Su actividad principal será conceder créditos hipotecarios a personas físicas con destino adquisición, refacción y construcción de viviendas y la adjudicación de créditos hipotecarios a personas jurídicas, eliminándose los topes de créditos que puede asignar.

La Ley modifica el procedimiento del remate de bienes inmuebles por ejecución hipotecaria y se constituye un fideicomiso con la cartera de créditos morosos, cuyo beneficiario es el propio BHU con garantía del Ministerio de Economía y Finanzas, pretendiendo mejorar los niveles de morosidad de la institución y sanear su patrimonio para reiniciar la actividad crediticia.

La ANV ejecutará programas de vivienda y desarrollo urbano con entidades públicas y privadas, desarrollando y gestionando instrumentos financieros para acceder al financiamiento de vivienda. Actuará en el mercado inmobiliario como inversionista y gestor de emprendimientos en áreas urbanas, pudiendo realizar negocios con inmuebles, construir o adquirir sociedades comerciales, participar o asociarse con entidades públicas o privadas constituyendo consorcios o sociedades y prestar servicios de administración y valuación de inmuebles.

También administrará activos de cartera de créditos para vivienda, desempeñándose como entidad fiduciaria a través de fideicomisos financieros, teniendo los mismos privilegios que la entidad que concedió el crédito.

Actualmente se está en la etapa de implementación de la ley y sus efectos se verán recién en el mediano y largo plazo, pues por el momento no se están otorgando aún préstamos hipotecarios para vivienda.

## 1.2. ¿Persiste alguna ley o norma vigente que afecte la realización del derecho de las mujeres a la vivienda?

En la normativa vigente no hay disposiciones explícitas de discriminación hacia el derecho de las mujeres a la vivienda.

Tampoco se establecen acciones de carácter afirmativo generales hacia las mujeres. Sin embargo es auspicioso que el Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009, que define las políticas habitacionales de la nueva administración, establezca que el:

*"objetivo central de esas políticas será mejorar las condiciones habitacionales de la población, considerada ésta en su diversidad (socio-económica, etaria, étnica, cultural, de género) a efectos de propender a garantizar un derecho ciudadano."*<sup>52</sup>

Si bien la formulación es por demás general, es un avance que al menos en la concepción de la política habitacional se establezca la necesidad de considerar al género como una de las diversidades presentes en la sociedad que merecen ser tomadas en cuenta a la hora de concebir dichas políticas públicas.

Aunque existe buena voluntad de incluir tareas de género en futuras políticas públicas, en los hechos resulta muy difícil la consideración específica de la mujer (en familia o individualmente) a la hora de llevar a cabo políticas remanentes de otras administraciones o a nivel municipal. Podrían establecerse metas más precisas en porcentajes o número de viviendas a entregar en el plan quinquenal o tal vez incluir porcentajes de recursos destinados al acceso de vivienda para las mujeres en el presupuesto nacional. Ello facilitaría el seguimiento del objetivo planteado.<sup>53</sup>

## 2.

### 2.1. Datos estadísticos sobre acceso, tenencia y propiedad de viviendas desagregadas por sexo (formas de propiedad urbana/rural, hogares presididos por mujeres, personas sin hogar, etc.).

La Encuesta Continua de Hogares (ENH) y aún más la Encuesta Continua de Hogares Ampliada (ENHA), presenta información respecto de tenencia de la vivienda que permite determinar las formas de acceso a la vivienda de los hogares. Las siguientes tablas del informe del subgrupo Derecho a la Vivienda para el informe país al PIDESC lo evidencian:

---

<sup>52</sup> MVOTMA – DINAVI, 2005.

<sup>53</sup> Dede, G., comentarios al borrador de este informe.

Porcentaje de hogares según tipos de tenencia 2001-2005					
Porcentaje de hogares Tipos de tenencia	2001	2002	2003	2004	2005
Propietario pagó	57,6 %	57,9%	57,2%	58,0%	55,7%
Propietario pagando	11,6%	10,9%	10,3%	9,2%	8,2%
Arrendatario	16,4%	16,1%	16,4%	17,5%	19,0%
Ocupante con permiso	13,5%	14,3%	15,4%	14,4%	16,1%
Ocupante sin permiso	1,0%	0,8%	0,7%	0,9%	1,0%

Fuente: INE, Encuesta continua de hogares. Casacuberta y Gandelman, 2006, citado por Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, preparatorio del Informe país al PIDESC

HOGARES SEGÚN TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, POR ÁREA GEOGRÁFICA, EN PORCENTAJE.				
	Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país
<b>Propietarios</b>	<b>58,0%</b>	<b>65,7%</b>	<b>51,4%</b>	<b>61,5%</b>
terreno y casa pagando	9,7%	9,7%	2,7%	9,6%
terreno y casa pagó	9,6%	55,3%	48,6%	51,9%
<b>Inquilino o arrendatario</b>	<b>21,0%</b>	<b>21,0%</b>	<b>5,1%</b>	<b>15,2%</b>
<b>Ocupantes</b>	<b>20,9%</b>	<b>22,7%</b>	<b>43,5%</b>	<b>23,3%</b>
Ocupante en dependencia	0,8%	1,3%	1,3%	2,5%
Ocupante gratuito	9,7%	15,0%	14,3%	14,3%
Ocupante sin permiso	1,2%	0,6%	0,5%	0,8%
Propietario sólo vivienda pagando	1,8%	1,2%	0,7%	1,4%
Propietario sólo vivienda pagó	7,4%	4,6%	4,8%	5,8%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Primer Trimestres 2006. Casacuberta y Gandelman, 2006, Tabla tomada del Informe del Subgrupo Derecho a la Vivienda, 2006, preparatorio del Informe país al PIDESC

Según cita el informe mencionado: *“Los propietarios de vivienda y terreno representan en todo el país un 61,5% de los hogares. Esta proporción no es alta en la comparación con otros países latinoamericanos. En cuanto a la tenencia de vivienda se destacan las diferencias por zona geográfica. En el interior urbano es más claramente dominante la vivienda en propiedad. Las zonas rurales tienen como característica el peso de los ocupantes, en particular quienes tienen relación de dependencia laboral con el propietario de la vivienda, y los ocupantes a título gratuito.”*<sup>54</sup>

54 Casacuberta y Gandelman, 2006, Situación de la vivienda en Uruguay, informe elaborado para el INE, citado por el Subgrupo Derecho a la vivienda, preparatorio del Informe país al PIDESC

Veamos ahora algunos datos desagregados por sexo, de acuerdo a la información que proporciona un informe temático sobre la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006, realizado por Karina Bathyany, Mariana Cabrera y Lucía Scuro para el INE.<sup>55</sup>

Como se ve en el cuadro siguiente las propietarias mujeres son levemente más que los propietarios.

Tenencia de la vivienda según sexo del jefe/a (%)			
	Mujer	Hombre	Total
Propietario de la vivienda y el terreno y la está pagando	8,7	9,6	9,3
Propietario de la vivienda y el terreno y ya la pagó	52,4	50,9	51,4
Propietario solamente de la vivienda y la está pagando	1,4	1,5	1,5
Propietario solamente de la vivienda y ya la pagó	5,2	6,1	5,8
Inquilino o arrendatario de la vivienda	16,5	15,1	15,5
Ocupante con relación de dependencia	0,7	3,2	2,4
Ocupante gratuito	14,1	12,6	13,1
Ocupante sin permiso del propietario	1,0	0,9	1,0
Total	100	100	100

**Fuente:** INE, 2007. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Bathyany, Cabrera y Scuro.

En el interior rural, la diferencia en la propiedad de la vivienda a favor de las mujeres es mayor: 65% de las mujeres jefas de hogar y 48% de los varones jefes de hogar son propietarios de la vivienda y el terreno en el medio rural.

Cuadro 45. Personas propietarias de la vivienda y/o del terreno que ocupa según tramos de edad y sexo (porcentaje en columna)				
		Hombre	Mujer	Total
Propietario/a único/a	Menos de 40 años	20.8	12.4	15.4
	40 a 54 años	29.5	25.4	26.9
	55 a 64 años	19.9	18.9	19.2
	65 años y más	29.8	43.3	38.5
	Total	100	100	100
Propiedad compartida	Menos de 40 años	18.4	23.0	20.7
	40 a 54 años	32.9	33.6	33.3
	55 a 64 años	19.9	20.0	20.0
	65 años y más	28.8	23.4	26.0
	Total	100	100	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a ENHA – INE 2006

Fuente: INE, 2007. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Bathyany, Cabrera y Scuro.

<sup>55</sup> Bathyany, Cabrera y Scuro. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. INE, 2007

La mayor concentración de mujeres como propietarias únicas en el tramo de los 65 y más años previsiblemente esté asociado a la mayor esperanza de vida de las mujeres y a la posibilidad legal de que las viudas permanezcan en la casa en la que viven.

Según el estudio que estamos citando *“Tanto en el caso de la mujer como del varón cuando son únicos propietarios, la forma más frecuente de obtención de la vivienda es a través de recursos propios. Cuando los propietarios son un varón y una mujer esta forma sigue siendo la mayoritaria (63.0%). pero también aparece en 2 de cada 10 casos el crédito o programa público para la obtención de la vivienda. Existe una diferencias de 4.1 puntos porcentuales entre la opción de crédito o programa público a favor de las propietarias mujeres. Tanto para el caso de 2 mujeres propietarias como para el caso de 2 varones, la herencia es la forma más frecuente de adquisición de la vivienda.”*

	Mujer	2 Mujeres	Hombre	Hombre y mujer (2 prop)	2 Hombres	Total
Recursos Propios	53.0	39.7	53.8	63.0	40.6	57.0
Crédito privado bancario	3.2	4.3	2.9	5.6	2.1	4.1
Fondos de cooperativas	1.7	0.0	2.3	2.2	0.0	2.0
Otros créditos privados	1.2	1.2	1.5	2.0	1.7	1.6
Herencia	21.6	42.5	24.6	7.0	44.0	16.6
Se la regalaron	2.6	1.5	2.4	1.0	0.7	1.9
Crédito o programa público	16.7	10.7	12.6	19.1	10.9	16.7
Total	100	100	100	100	100	100

**Fuente: Elaboración propia en base a ENHA – INE 2006**

Fuente: INE, 2007. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Battthyany, Cabrera y Scuro.

El cuadro siguiente muestra que el acceso al crédito estatal no presenta diferencias significativas por sexo.

	Hombre	Mujer	Total
SI. BHU (créditos, círculos de ahorro, viviendas construidas)	0.4	0.3	0.4
SI. MVOTMA – SIAV	0.4	0.4	0.4
SI. MEDIR	0.2	0.1	0.1
SI. RAVE	0.0	0.0	0.0
SI. Regularización PIAI	0.1	0.1	0.1
SI. Intendencia Municipal	0.1	0.1	0.1
SI. Otros	0.1	0.1	0.1
NO	98.8	98.8	98.8
Total	100	100	100

**Fuente: Elaboración propia en base a ENHA – INE 2006**

INE, 2007. Perspectiva de género. Informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Battthyany, Cabrera y Scuro.

## 2.2. Relevar datos sobre acceso a servicios básicos en las zonas rurales y urbanas desagregados por sexo.

La existencia de servicios públicos en la vivienda y en su entorno, según tablas elaboradas por Casacuberta en base a datos de ENHA 2006 surge del informe del Subgrupo Derecho a una Vivienda Adecuada, preparatorio del Informe país al PIDESC, que expresa:

*“En la tabla que transcribimos seguidamente, Casacuberta describe la existencia de servicios públicos en la cuadra de la vivienda para el área urbana y las condiciones del camino de acceso para la vivienda rural, si es inundable o no. Además se puede observar que, si bien la red eléctrica presenta similar cobertura para Montevideo e interior urbano, las disparidades son evidentes en el caso del saneamiento y la cobertura de la red de gas, pavimento, veredas, desagües y alumbrado público.”<sup>56</sup>*

HOGARES SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS EN EL ENTORNO DE LA VIVIENDA POR ZONA GEOGRÁFICA, EN PORCENTAJE			
SÓLO ÁREA URBANA : En la cuadra donde está la vivienda ¿hay:			
	Montevideo	Interior urbano	Total país urbano
Red eléctrica	99,6%	99,6%	99,6%
Red de agua corriente	99,5%	98,0%	98,7%
Red de saneamiento	84,1%	45,9%	63,3%
Red de gas	25,7%	4,1%	14,0%
Recolección diaria o día por medio de basura	41,0%	89,8%	67,5%
Contenedor de basura	60,2%	4,8%	30,1%
Calle pavimentada/empedrada	89,8%	66,9%	77,4%
Veredas completas (baldosas, mosaicos, cementos)	65,9%	27,9%	45,2%
Desagüe pluvial (cordón, cuneta, alcantarilla)	83,0%	59,4%	70,2%
Alumbrado público en funcionamiento	88,5%	75,7%	81,6%
SÓLO ÁREA RURAL : ¿El camino por el que accede a su vivienda, es inundable?			
		Interior Rural	
		SI, frecuentemente	9,0%
		SI, ocasionalmente	21,9%
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006. En Casacuberta, 2006, p.23			

La tabla que se transcribe<sup>57</sup>, presenta información respecto al origen del agua utilizada para beber y para cocinar.

HOGARES SEGÚN ORIGEN DEL AGUA PARA BEBER Y COCINAR POR ZONA GEOGRÁFICA, EN PORCENTAJE				
	Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país
Red general	99,5%	96,3%	12,6%	92,2%
Pozo surgente	0,3%	3,0%	69,4%	6,2%
Aljibe	0,1%	0,3%	11,4%	0,9%

56 Casacuberta, C., 2006, citado por Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, preparatorio del Informe país al PIDESC

57 Casacuberta, C., 2006, citado por el Subgrupo Derecho a la vivienda, preparatorio del Informe país al PIDESC

Arroyo	0,0%	0,0%	1,7%	0,1%
Otro	0,1%	0,3%	4,9%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Hogares con agua de aljibe, pozo, arroyo u otro que realizó control de potabilidad en últimos 12 meses por zona geográfica, en porcentaje				
Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país	
27,5%	19,1%	22,7%	22,0%	
Hogares con agua de aljibe, pozo, arroyo u otro que realiza tratamiento de agua por zona geográfica, en porcentaje				
Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país	
35,0%	35,7%	25,2%	28,0%	
Hogares con red general o pozo, aljibe, arroyo u otro con control de potabilidad o tratamiento por zona geográfica, en porcentaje				
Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país	
99,8%	98,1%	47,3%	95,5%	
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006 En Casacuberta, 2006, p.24				

Como se ve en las tablas siguientes la mayoría de los hogares tanto en Montevideo como en el Interior urbano dicen tener baño con cisterna de uso exclusivo del hogar, sin embargo la conexión a la red general de saneamiento es menor, particularmente en el medio rural. Complementariamente es importante resaltar que entre los beneficiarios del PANES<sup>58</sup> el 20% - que implica a 6.000 hogares- declaró no tener baño en la vivienda.

HOGARES SEGÚN EXISTENCIA Y TIPO DE BAÑO Y EVACUACIÓN POR ZONA GEOGRÁFICA. EN PORCENTAJE				
¿La vivienda tiene baño?	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
SI , con cisterna	94,6	88,5	68,6	89,8
SI , sin cisterna	4,4	10,1	27,6	8,8
NO	1,0	1,4	3,8	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Si tiene baño, ¿cuántos baños tiene?				
	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
1	79,1	88,0	88,0	84,2

58 El Programa Nacional de Emergencia Social es un programa instrumentado por el Ministerio de Desarrollo Social que atiende a los sectores carenciados.

2	16,4	10,3	10,3	12,9
3	3,2	1,1	1,3	2,0
más de 3	1,3	0,6	0,4	0,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Si tiene baño, el baño es:				
	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
De uso exclusivo del hogar	98,2	98,0	97,3	98,0
Compartido con otro hogar	1,8	2,0	2,7	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Si tiene baño, la evacuación del servicio sanitario es:				
	Montevideo	Interior Urbano	Interior Rural	Todo el país
Red general	83,1	41,1	-	56,5
Fosa séptica, pozo negro	15,9	58,3	94,7	42,4
Entubado hacia el arroyo	0,8	0,3	3,0	0,7
Otro (superficie, etc)	0,2	0,3	2,3	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006				

Como señala el informe del Subgrupo Derecho a una vivienda adecuada, 2006, preparatorio del Informe país al PIDESC: *"Para las familias en situación de pobreza el acceso a la luz eléctrica tiene un costo muy importante en relación a sus ingresos, lo que hace que en muchos casos acceden a la misma en forma irregular y precaria"<sup>59</sup>. "El crecimiento explosivo de los asentamientos y el acceso irregular a la tierra, supuso un acceso irregular a los servicios básicos, en especial la luz eléctrica. Por eso el ente estatal energético (UTE), a fines de los '90, inició un proceso de regularización de las conexiones en los asentamientos precarios sin considerar la situación jurídica de los mismos, estuvieran o no en vías de regularización dominial en marco de los procesos del PIAI, las Intendencias o el MVOTMA"*

UTE, que fue el primer organismo estatal que reconoció la existencia de los asentamientos, creó el Departamento de Atención Social, oficina destinada a regularizar las conexiones a la red de energía eléctrica.

Según consta en el informe mencionado *"No existe una tarifa social especial sino la posibilidad de que no se cobre la conexión a la red eléctrica y una bonificación del consumo, siempre y cuando el mismo no exceda determinado consumo de kilowats<sup>60</sup> por mes. Se trata de un consumo tan mínimo que, si se cuenta con calefón o alguna forma de calefacción eléctrica, se supera rápidamente ese techo. De esta forma las familias tienen serias dificultades para mantenerse en la formalidad. Las gestiones del MIDES ante UTE no lograron la aprobación de una tarifa social, pese a la demanda de la sociedad civil"*.

Con respecto a la conexión a la red de agua, los beneficiarios del Plan de Emergencia (PANES), los asentamientos precarios y complejos habitacionales<sup>61</sup> pueden acceder a una tarifa social de

<sup>59</sup> En el 6.9% de los hogares montevideanos la luz es obtenida sin pagar.

<sup>60</sup> El costo actual del kilowatt para casas habitación ronda los 12 centavos de dólar.

<sup>61</sup> Si los ingresos familiares no superan 280 dólares aproximadamente.

\$ 52 mensuales<sup>62</sup>, por un consumo de 10 metros cúbicos, que si bien puede parecer una cifra importante, está lejos de alcanzar el estándar internacional (fijados por OMS) de 50 litros diarios por persona. Nótese que la tarifa social es para el hogar sin tomar en cuenta el número de integrantes del hogar.

El acceso al agua y al saneamiento es de fundamental importancia para las familias, al incidir directamente en la calidad de vida, higiene y salud de las personas. Para las mujeres en especial, dada la división habitual del trabajo en el hogar, implica tener que dedicar más tiempo para realizar las tareas domésticas, de higiene personal y del hogar y el cocinar, restándole tiempo libre y energías que podrían destinar a otras actividades.

Es de señalar que el 20% de los hogares habita en viviendas sin ningún tipo de calefacción lo que es particularmente perjudicial para el goce del derecho a la salud, en un país donde el la temporada invernal se sufre temperaturas próximas al 0° centígrado.

La desigualdad en el acceso a los servicios se hace evidente si ordenamos la información por quintiles de ingreso.

Se verá así que el acceso a la red de agua alcanza al 91% de los hogares más pobres, pero que ella llega por cañería a la vivienda sólo en el 80% de los casos.

La energía eléctrica alcanza al 95% de los hogares de más bajos recursos, mientras que acceden al servicio el 99% de los hogares de más altos ingresos. Donde las disparidades sociales se hacen más evidentes es con respecto al saneamiento y al acceso a algún tipo de calefacción para la vivienda. El 64% de los hogares de menores recursos no disponen de saneamiento a la red general y el 34% no tienen ningún tipo de calefacción.

	quintil					Total
	1	2	3	4	5	
Agua en red general	91,0%	90,2%	91,6%	93,1%	95,2%	92,2%
Agua por cañería dentro de la vivienda	80,3%	91,1%	94,1%	96,8%	98,1%	92,1%
Baño con cisterna	70,5%	89,4%	93,7%	96,9%	98,6%	89,8%
Evacuación por red general	36,4%	43,6%	53,4%	67,0%	78,4%	55,8%
Energía eléctrica UTE	95,3%	97,7%	98,1%	98,7%	99,1%	97,8%
Tiene cocina	76,2%	89,9%	93,6%	96,2%	98,3%	90,8%
Algún tipo de calefacción	65,6%	76,5%	81,3%	87,2%	91,4%	80,4%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

Para tener una aproximación al acceso a los servicios de las mujeres de la ENHA podemos extraer los datos de acceso según sexo del jefe/a del hogar.

#### ACCESO A SERVICIOS, SEGÚN SEXO DEL JEFE DE HOGAR

	Hombres	Mujeres	Total
Red eléctrica	99.6	99.8	99.6
Red de agua corriente	98.4	99.2	98.7
Red de saneamiento	59.8	69.9	63.3
Red de gas	12.4	17.0	14.0

<sup>62</sup> Aproximadamente dos dólares americanos.

Recolección diaria o día por medio de basura	69.9	63.1	67.6
Contenedor de basura	26.7	36.4	30.1
Calle pavimentada/empedrada	75.2	81.6	77.4
Veredas completas	41.2	52.8	45.2
Desagüe pluvial	67.5	75.1	70.2
Alumbrado público en funcionamiento	80.4	83.8	81.6
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer semestre 2006			

Esto permitiría inferir que las jefas de hogar buscan habitar en zonas más urbanizadas donde haya un mayor acceso a los servicios. En el caso de las viviendas del área rural los hogares con jefatura femenina están localizados menos frecuentemente en lugares donde el acceso se hace por caminos inundables que los de jefatura masculina (26.8% y 30.3% respectivamente).

### 3.

3.1. ¿Cuál es la situación de la vivienda de las mujeres pertenecientes a grupos particularmente vulnerables, como las cabezas de familia, las mujeres indígenas y tribales, las mujeres con VIH/SIDA, las mujeres discapacitadas, las mujeres rurales que viven de la agricultura de subsistencia, las mujeres víctimas de desahucios forzosos o de violencia doméstica y las mujeres refugiadas e internamente desplazadas?

◆ Las mujeres jefas de hogar han sido estimadas en alrededor del 32%, para 2004. Pero vale la pena considerar la jefatura femenina de los hogares tomando en consideración la edad de los jefes del hogar.

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS JEFES DE HOGAR URBANOS POR GRUPO DE EDAD, SEGÚN SEXO. AÑO 2004

	15-29 años	30-39 años	50-64 años	Más de 65 años
Hombres	7.9	38.2	28.1	25.8
Mujeres	5.3	24.0	26.9	43.9
Total	7.0	33.6	27.7	31.7

Fuente: INE, Encuesta continua de Hogares

De acuerdo a los Indicadores de género 2001 – 2004 de INAMU-INE, basados en la Encuesta de Hogares, los porcentajes de mujeres jefas de hogar en el país urbano y de hogares donde las mujeres aportan los mayores ingresos, son los siguientes:

Porcentaje de mujeres jefas de hogar por tipo de hogar. País urbano.

Tipo de hogar	Año			
	2001	2002	2003	2004
<b>Total</b>	<b>32,1</b>	<b>32,8</b>	<b>32,8</b>	<b>32,5</b>
<b>Hogar unipersonal</b>	<b>67,5</b>	<b>64,2</b>	<b>65,3</b>	<b>65,5</b>
<b>Hogar nuclear completo</b>	<b>6,4</b>	<b>7,1</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>
<b>Hogar nuclear monoparental</b>	<b>86,3</b>	<b>84,9</b>	<b>86,7</b>	<b>84,7</b>
<b>Hogares extendidos y compuestos</b>	<b>41,7</b>	<b>42,7</b>	<b>41,7</b>	<b>40,5</b>

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares, 2001 al 2004.

Porcentaje de hogares donde las mujeres aportan los mayores ingresos al hogar según tipo de hogar. País urbano.

Tipo de hogar	Año			
	2001	2002	2003	2004
<b>Total</b>	<b>38,4</b>	<b>38,9</b>	<b>41,2</b>	<b>39,2</b>
<b>Hogar unipersonal</b>	<b>67,5</b>	<b>64,2</b>	<b>65,3</b>	<b>65,5</b>
<b>Hogar nuclear completo</b>	<b>18,8</b>	<b>19,9</b>	<b>20,8</b>	<b>18,2</b>
<b>Hogar nuclear monoparental</b>	<b>75,4</b>	<b>75,2</b>	<b>78,5</b>	<b>75,1</b>
<b>Hogares extendidos y compuestos</b>	<b>44,8</b>	<b>46,0</b>	<b>48,2</b>	<b>45,9</b>

Fuente: INE, Encuesta Continua de Hogares, 2001 al 2004.

En las últimas décadas las mujeres jefas de hogar han sido consideradas población objetivo de las políticas sociales.

En 2002 el Ministerio de Vivienda creó el Registro de Emergencia. Al 30/09/2006 la población relevada por el equipo de emergencia de DINAVI<sup>63</sup> era de 1.003 hogares, de los cuales el 48.3% corresponde a hogares monoparentales, que prácticamente en su totalidad tienen jefatura femenina<sup>64</sup>, mientras que entre los hogares unipersonales son el 61% los conformados por mujeres. Es significativo que el 85% de la población considerada sea de menores de edad, y un 7% sea de discapacitados, lo que da pistas sobre la feminización y la infantilización de la pobreza en nuestro país. En relación a la tenencia de la vivienda, en la población registrada, se destaca que el 24,33%, hogares viven en calidad de agregados con familiares u otros; el 19% de esos hogares están en situación de desalojo o lanzamiento mientras que el 10.87% son

<sup>63</sup> Datos del Equipo de Emergencia de Dinavi en informe del Subgrupo Derecho a la Vivienda 2006 preparatorio del informe país al PIDESC

<sup>64</sup> 95% de los 485 hogares monoparentales relevados.

ocupantes de hecho; el 9,37% viven en refugios y el 8.28% de los hogares se encuentran alojados en pensiones

◆ El caso de **las mujeres afrodescendientes** merece una consideración especial ya que se trata de una población donde a la discriminación de género se agregan la discriminación racial y en la mayoría de los casos, la discriminación por ingreso.

El análisis de la ENHA de 2006 permite agrupar la población por autoadscripción según sus orígenes, de lo que resulta que el 9% de la población tiene o cree tener ascendencia afro; mientras que el 87.02% de la población tiene o cree tener ascendencia blanca, indígena el 3,07% y de otras 0.92% de la población.

De la población femenina afrodescendiente (8.62% del total de la población femenina), 3,4% se desempeñan como personal directivo, 9.3% son profesionales y técnicas, 9.6% empleadas de oficinas y 77.77 % vendedoras y trabajadoras manuales (trabajadoras de servicios y fuerzas armadas).<sup>65</sup> La mitad de las mujeres negras que trabajan, lo hacen como empleadas domésticas o en tareas poco calificadas o mal remuneradas, lo que dificulta su acceso a una vivienda digna<sup>66</sup>.

En materia de vivienda si bien no hay una política establecida hay algunos ejemplos como el de MUJEFA<sup>67</sup>, cooperativa de vivienda de reciclaje, integrada por mujeres jefas de hogar de la Ciudad Vieja de Montevideo y UFAMA al Sur<sup>68</sup>, para mujeres jefas de hogar afrodescendientes. De todas maneras estas dos cooperativas son un porcentaje mínimo si se tiene en cuenta que existen alrededor de 500 cooperativas de vivienda.

Según testimonios recogidos por Graciela Dede de las cooperativistas de MUJEFA, las viviendas originalmente concebidas para alojar a una familia encuentran sobrepasado su número de habitantes ya que varios jóvenes provenientes de las familias cooperativistas iniciales, han encontrado grandes trabas para acceder a viviendas, en especial céntricas, y decidieron llevar su nueva familia a vivir a la cooperativa.

◆ En 1988 se reportó en el país el primer caso de una mujer enferma de **SIDA**. A fines del 2000 los casos acumulados suman 1.583, de los cuales el 78% son hombres. La principal vía de transmisión es la sexual, responsable del 68% de los casos registrados. Las trabajadoras sexuales constituyen el 5.7% de los casos de transmisión sexual. El 70% de la población portadora de VIH es masculina, y el 30% femenina.

DISTRIBUCIÓN ANUAL DE CASOS VIH – SIDA

Año	VIH +	SIDA
1996	309	156
1997	337	173
1998	381	180
1999	420	190
2000	435	200

65 Informe PAÍS al Comité CEDAW, 2007

66 Mujeres negras en Uruguay. <<http://www.mundomatero.com/mujer/negras.html>>

67 MUJEFA <<http://www.chasque.apc.org/vecinet/mujefa.htm>>

68 UFAMA es una cooperativa de mujeres afrodescendientes que están trabajando para construir su vivienda y que han enfrentado entre otros inconvenientes una declaración de sus futuros vecinos de protesta por su emprendimiento que, según ellos, traería mayor inseguridad al barrio.

2001	447	227
------	-----	-----

Fuente: Ministerio de Salud Pública, Programa SIDA

Pese a que se notifica un nuevo caso de persona portadora de VIH por día en el Uruguay no se han arbitrado políticas de vivienda, ni de acceso al agua u otros servicios, dirigidas a facilitar el acceso a la vivienda a este grupo de la población.

◆ **Las madres adolescentes**<sup>69</sup> debieran ser sujeto de políticas sociales específicas, particularmente porque el incremento de su fecundidad es el cambio más sobresaliente en el comportamiento reproductivo de las mujeres uruguayas. Es, en gran medida, gracias a ella que la reproducción poblacional se mantiene.

#### TASAS ESPECÍFICAS DE FECUNDIDAD POR EDAD

EDAD	1963	1975	1985	1996
10 A 14	1,09	1,20	1,19	1,80
15 A 19	53,08	65,69	58,50	70,57
20 A 24	153,53	159,44	131,21	122,30
25 A 29	155,67	157,79	135,72	129,43
30 A 34	109,61	109,80	96,09	97,39
35 A 39	60,63	62,25	54,00	52,22
40 A 44	21,51	19,83	16,90	15,61
45 y más	4,73	2,92	1,49	1,04

Fuente: María del Carmen Varela, Programa de Población, Fac. C. Sociales, Universidad de la República

Si bien el sistema estadístico oficial no desagrega los datos por sector socioeconómico de la madre, informa sobre la institución de ocurrencia del parto, lo que brinda información orientadora respecto al perfil socioeconómico de la población, en tanto los sectores de menores recursos se asisten en el sector público de la salud.

#### PARTOS EN ADOLESCENTES PORCENTAJES SEGÚN SECTOR DE SALUD DE OCURRENCIA

	1996	1997	1998	1999
Sector Público	82.7	82.0	81.8	82.7
Sector Privado	17.3	18.0	18.2	17.3

Fuente: Sistema Informático Perinatal. SIP – CLAP/OPS

Coincidentemente un estudio sobre la fecundidad adolescente <sup>70</sup> muestra que más del 80% de las madres adolescentes no han logrado completar el ciclo secundario de enseñanza y que el 78,98% de las mismas no está integrada a la actividad económica.

No hemos encontrado evidencia de que existan políticas habitacionales dirigidas a este sector etario. De hecho las políticas habitacionales se dirigen a personas mayores de 18 años, dejando fuera a la franja de jóvenes adolescentes que ya han constituido sus familias, lo que dificulta el disfrute de "mas alto nivel de vida", tal como establece el Pacto.

◆ **Las mujeres rurales** es un sector numéricamente pequeño, (94.099 al año 2004), de las cuales 14.565 viven en localidades con menos de mil habitantes. Representan el 5.5% de la población femenina del país y el 43% de la población rural.

69 Se considera población adolescente, siguiendo el criterio de la OMS, a la población entre 10 y 19 años de edad.

70 Varela, M.C., Programa de Población, Facultad Ciencias Sociales, Universidad de la República, "La fecundidad adolescente: una expresión del cambio del comportamiento reproductivo". Revista Salud Problema, UAM-Xochimilco, 1999.

Una de las características de la población rural nacional es su bajo índice de femineidad, que se sitúa en 75.6 mientras que para la población urbana el índice alcanza a 109.6. En una estructura ocupacional predominantemente masculina, las mujeres alcanzan a ser solamente el 34,1% de la población económicamente activa rural (una mujer por cada dos hombres ocupados). Sin embargo este dato debe ser relativizado ya que entre las mujeres que se declaran inactivas, el 55,2% declaran realizar tareas domésticas, categoría que invisibiliza una serie de actividades productivas no percibidas como tal.

El ingreso promedio de las mujeres representa el 64% del ingreso de los hombres en pequeñas localidades, mientras que en las zonas rurales de población dispersa, apenas alcanza el 47% del ingreso masculino.

La población ocupada por género y categoría en los establecimientos agropecuarios de más de una hectárea, de acuerdo al Censo Agropecuario de 2000 del Ministerio de Ganadería, agricultura y pesca (MGAP), muestra que la mayoría del personal asalariado trabaja como peón<sup>71</sup>. En esta categoría trabajan el 92,3 % de las mujeres y el 66,9% de los hombres. El análisis de la ocupación por categoría pone de manifiesto el alto porcentaje de trabajadoras no remuneradas (37,1%) en comparación al 7.5% de trabajadores no remunerados.

En los núcleos de hasta 2.000 habitantes el ingreso promedio de los hogares con jefatura femenina representa el 75% del ingreso promedio de los hogares con jefatura masculina, mientras que el mismo alcanza sólo al 67% en las áreas rurales de población dispersa. (Vitelli, 2004)<sup>72</sup>

Como reconoce el Informe oficial al Comité CEDAW (2007) en el Estado no existe un organismo con cometidos específicos referidos a las mujeres rurales. Según Vitelli (2004) *“En Uruguay no existen políticas nacionales hacia la mujer rural. En las últimas dos décadas se han verificado ciertos progresos a favor de la mujer en la legislación y en las prácticas de algunas instituciones del Estado, pero sin referencia a la situación de las mujeres rurales”*.<sup>73</sup>

### 3.2. Describir, en forma detallada, la situación de las mujeres en aquellos grupos de la sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda, precisándose el número de mujeres y familias sin hogar, el número de mujeres y familias alojadas en viviendas inadecuadas y sin los servicios básicos (agua potable, recolección de basura, etc.).

En Uruguay se denominan asentamientos a las áreas territoriales ocupadas por sectores empobrecidos de la población, que no acceden a la compra o alquiler de una vivienda y optan por tomar terrenos fiscales o particulares para construir, sobre ellos, distintas alternativas habitacionales signadas por la precariedad.

---

<sup>71</sup> Empleado/a, sin calificación, en establecimiento rural para todo servicio.

<sup>72</sup> Citado en el Informe país al Comité CEDAW, 2007

<sup>73</sup> Informe país al Comité CEDAW, 2007

Los asentamientos experimentaron un crecimiento explosivo en la década de los 90 en Uruguay; sólo en la capital, Montevideo, y en materia de población, crecieron a un ritmo del 100 por 1.000 anual, mientras el resto de la población lo hizo al 2.34 por 1.000.<sup>74</sup>

El Instituto Nacional de Estadística y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), ha llevado a cabo un relevamiento de asentamientos irregulares en todo el país con el objeto de crear un listado único, válido y accesible a todas las organizaciones e instituciones que aborden esta temática.

A esos efectos ha definido como asentamiento el: *“Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.”*<sup>75</sup>

El INE relevó la existencia, en todo el país, de 676 asentamientos irregulares, de los cuales 412 se ubican en Montevideo y 264 en el Interior.

	VIVIENDAS EN ASENTAMIENTOS	PERSONAS EN ASENTAMIENTOS	POBLACIÓN TOTAL	%
Montevideo	39.116	144.707	1.325.968	11
Resto País	14.522	51.065	1.915.035	3
Total	53.638	195.772	3.241.003	6

Fuente: Relevamiento de asentamientos irregulares 2005 – 2006, Convenio INE – PIAI

El 6% de la población total vive en asentamientos irregulares, aproximadamente unas 196.000, y las viviendas son aproximadamente 53.700, datos estos obtenidos a partir del reprocesamiento de la información censal relevada en julio de 2004 por el INE.<sup>76</sup>

POBLACION TOTAL	Total Asentamientos	POBLACION EN ASENTAMIENTOS			
		Población	%	Viviendas	Hogares
3.241.003	656	195.772	6,04	53.638	51.021

Fuente: INE

Vale la pena señalar que incluso en estas condiciones el número de viviendas es superior al número de hogares (53.638 y 51.021 respectivamente)

Para analizar la población que vive en asentamientos por sexo y según su distribución geográfica recurrimos al estudio del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) elaborado

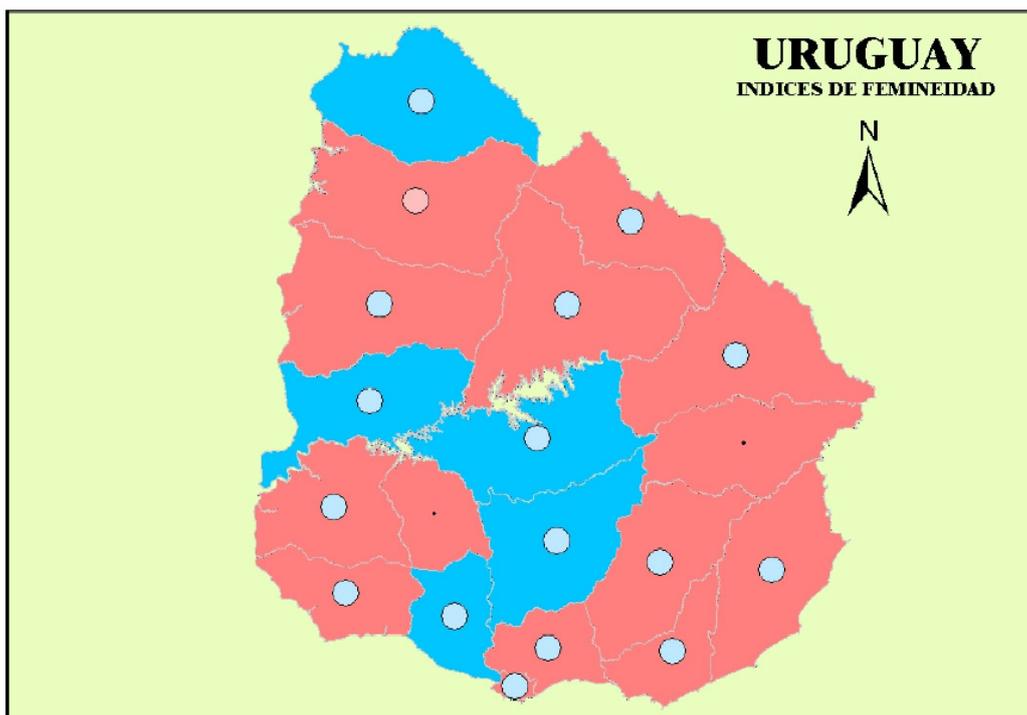
<sup>74</sup> <<http://www.piai.gub.uy/>>

<sup>75</sup> Relevamiento de asentamientos irregulares 2005 – 2006, Convenio INE - PIAI

<sup>76</sup> Relevamiento de asentamientos irregulares 2005 – 2006, Convenio INE - PIAI



### Índice de femineidad de los asentamientos por departamento.



Fuente: Elaboración PIAI a partir de datos del INE Censo Fase 1 - 2004.  
 En Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

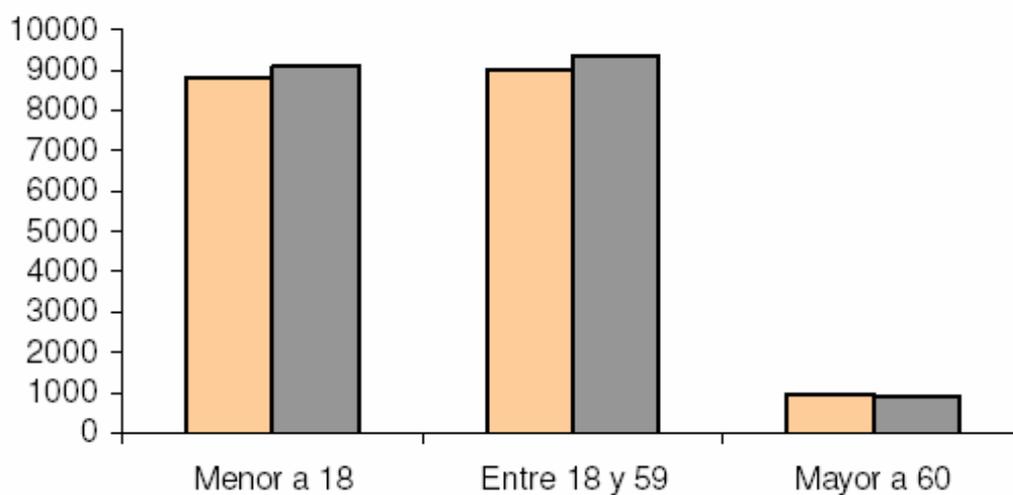
#### Referencias

- Tasa de femineidad > 100 en la población del departamento
- Tasa de femineidad < 100 en la población del departamento
- Tasa de femineidad > 100 en asentamientos
- Tasa de femineidad < 100 en asentamientos

El estudio del índice de femineidad de la población viviendo en asentamientos, permite ver que el único departamento que tiene una tasa mayor de 100 es Salto. Conviene recordar que esta relación, a nivel nacional, ronda el valor 93.

Son más de 96.000 las mujeres que viven en asentamientos, lo que equivale al 5.78% de las mujeres uruguayas.

### Población PIAI por sexo en 3 grupos de edad.



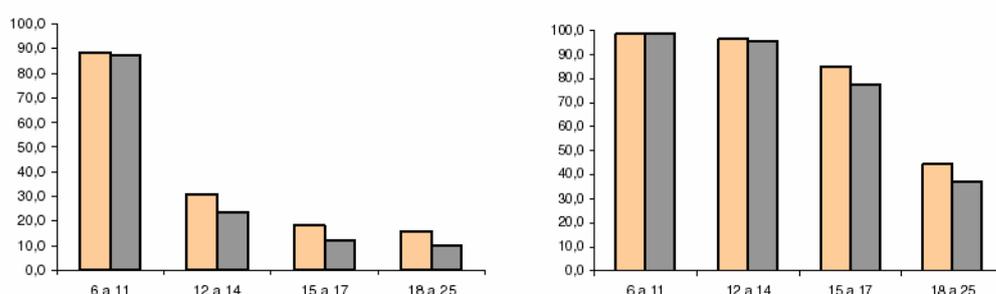
Fuente: Elaboración PIAI a partir de datos del INE Censo Fase 1 – 2004.  
Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

■ Mujeres ■ Hombres

El estudio en tres grupos reducidos de edad y por sexo indica que entre los menores a 18 años y entre la población entre 18 y los 59 años, las mujeres representan el 49%, mientras que en el restante tramo de edad representan el 52% de la población.

Para caracterizar el acceso de esta población a la educación y facilitar su comparación con el resto de la población urbana del país, se presentan las tasas de asistencia escolar tanto para la población de los asentamientos irregulares como del total del país urbano.

**Tasa de asistencia escolar por tramos de edad según sexo.**  
**- Asentamientos PIAI. - País Urbano.**



Fuente: Censo de Hogares PIAI, 1999 – 2004.

INE. Encuesta Continua de Hogares, 2001 al 2004.

■ Mujeres ■ Hombres

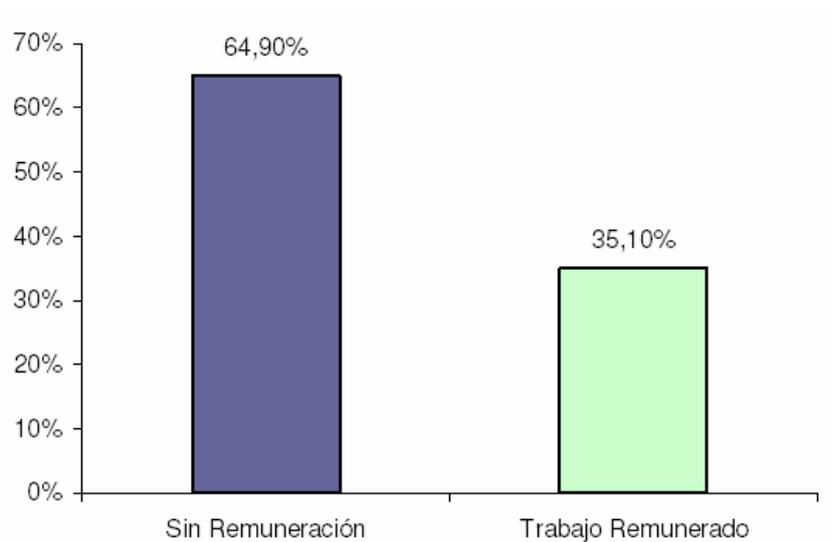
Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

Como se puede apreciar en la población de los asentamientos irregulares se mantienen los parámetros comparativos entre sexos de acceso a la educación, en todas las franjas de edad las mujeres permanecen más que los hombres en la educación formal. La caída abrupta para las franjas de más de 12 años de edad indica que la deserción es significativamente mayor en la población de los asentamientos que en la del resto del país urbano.

El 3% de la población de los asentamientos, tanto hombres como mujeres, declaran no haber asistido nunca a la educación formal.

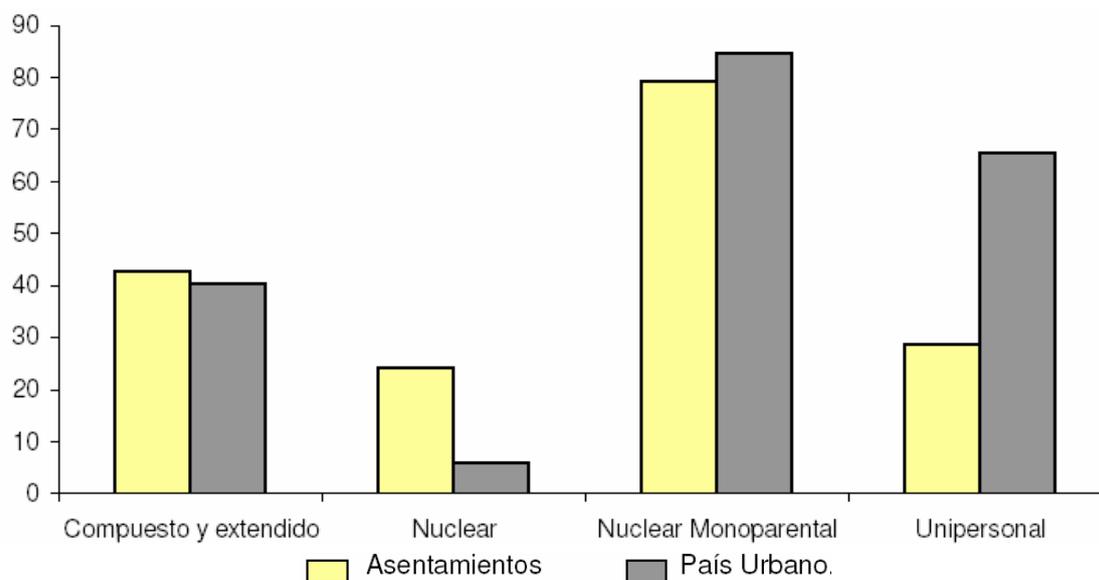
Solamente el 35% de las mujeres residentes en los asentamientos realizan un trabajo remunerado. Mientras que la tasa de actividad de las mujeres en el país urbano es de 48,7%<sup>77</sup> exhibiendo una tasa de inserción laboral casi 14 puntos porcentuales menor.

<sup>77</sup> INE – Encuesta Continua de Hogares en el 2004



Fuente: Censo de Hogares PIAI, 1999 – 2004  
Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

**PORCENTAJE DE MUJERES JEFAS DE HOGAR POR TIPO DE HOGAR EN ASENTAMIENTOS Y PAÍS URBANO.**



Fuente: Censo de Hogares PIAI, 1999 – 2004 e INE Encuesta Continua de Hogares, 2001 al 2004, en Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

Como se ve las familias con jefatura femenina donde no hay participación masculina (nuclear monoparental y unipersonal) tendencialmente se ubican fuera de los asentamientos.

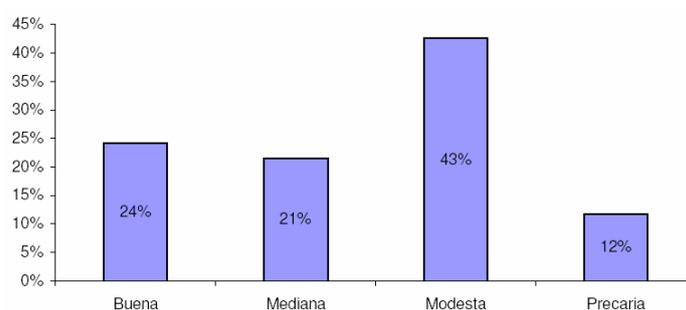
PROMEDIO DE INGRESOS MENSUALES POR FAMILIA SEGÚN SEXO DEL JEFE/A.

Sexo	Ingresos	Cantidad	Promedio Ingreso
Jefatura Femenina	6.600.638	1.725	3.826
Jefatura Masculina	14.929.312	3.361	4.442
<b>Total general</b>	<b>21.529.950</b>	<b>5.086</b>	<b>4.233</b>

Fuente: Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

En los 5.086 hogares censados por el Censo de Hogares PIAI, los hogares con jefatura masculina declaran un 16 % más de ingresos que los encabezados por mujeres.

Los investigadores citados han establecido cuatro categorías de viviendas según las características de tres componentes: paredes, piso y techo, que son los relevados y disponibles al momento de su estudio.



Fuente: Informe preliminar sobre Perfil de las Mujeres del Programa, Silvana Pissano

Más de la mitad de las viviendas caracterizadas como precarias pertenecen a hogares monoparentales a cargo de mujeres. También señalan que todos los tipos de hogares con jefatura femenina tienen más personas por habitación<sup>78</sup>.

En el citado informe de Pissano respecto a las mujeres y los asentamientos, se formulan las siguientes conclusiones:

*“En cuanto al índice de femineidad, la situación de las mujeres en las dimensiones referidas a la segregación residencial, no pasa estrictamente por un tema numérico. Sin embargo, cuando el análisis de los datos permite hacer visible la situación, tanto de la estructura de los hogares por sexo de los responsables, como la capacidad de acceso a los recursos básicos referidos al hábitat, los niveles de precariedad colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad.”*

La “feminización de la pobreza” en las dimensiones del hábitat, refiere no solamente a la brecha de género existente en el acceso a los recursos (vivienda, vivienda e infraestructura domiciliaria) sino también a aspectos cualitativos, calidad de la participación en la gestión barrial, capacidades diferenciales para el crecimiento y mejoramiento de la vivienda, asimetrías en el uso del tiempo y el espacio tanto habitacional como barrial, repercusión de las redes comunitarias en la vida cotidiana, etc.<sup>79</sup>

Finalmente cabe señalar que se han constatado cambios cualitativos en la población de los asentamientos, dándose un aumento en el nivel de educación formal media de los/as jefes de

78 sin contar baños ni cocinas

79 Pissano, 2006, Informe sobre el Perfil de las Mujeres del Programa PIAI, 29/09/2006.

<<http://www.piai.gub.uy/documentos/perfilmujeres.pdf>>

hogar y una mayor inserción en el mercado laboral, aunque el empleo sea de muy baja calidad. Una parte importante son antiguos inquilinos que no pudieron mantener los gastos de vivienda o de la ciudad formal que implica gastos de alquiler, transporte y otros servicios. Un alto porcentaje tiene promedialmente ingresos mayores a la de los antiguos "cantegriles", que directamente no participaban en el mercado laboral.<sup>80</sup>

Vivir en asentamientos pasa a ser una opción de subsistencia, porque el individuo o familia vive en peores condiciones pero puede acceder a una mayor canasta del resto de los bienes.<sup>81</sup>

### 3.3. ¿Existen programas sociales de vivienda propia destinada a estos sectores?

Analizaremos los programas de vivienda de MEVIR, dirigidos al medio rural y del PIAI, para asentamientos precarios y el Programa Mejoramiento del Hábitat.

#### ◆ MEVIR: Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre <sup>82</sup>

El programa MEVIR procura "erradicar la vivienda rural insalubre y contribuir a evitar la migración del campo a la ciudad", asistiendo a *"los pequeños productores rurales en sus predios a través del programa de Unidades Productivas"*<sup>83</sup>.

La Ley n° 13.640 de 1967 crea el Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre y la Comisión Honoraria y la Ley n° 16.690 de 1995 amplía sus cometidos.

Se orienta a población rural y de localidades de hasta 5.000 habitantes, con ingresos familiares entre 0 a 60 UR<sup>84</sup>. No comprende el área rural del Departamento de Montevideo. Sin embargo, a partir del año 2003, mediante Convenios con el Ministerio de Vivienda y con las Intendencias Municipales, ha desarrollado programa de lotes con servicio, canasta de materiales y asistencia técnica para el realojo de familias que habitan en asentamientos irregulares en ciudades del interior del país.

La modalidad de los programas es la ayuda mutua y la autoconstrucción con apoyo del equipo técnico de MEVIR, integrado por asistentes sociales, arquitectos, agrónomos, capataces, oficiales y otros profesionales. *"Los núcleos familiares aportan 1.728 horas de trabajo en la construcción de los programas nucleados y 1.000 en las unidades productivas"*.<sup>85</sup>

Si bien la propuesta de la nueva administración es llegar a equipar el valor hora de las mujeres con la de los hombres, aún no se ha llegado a ese reconocimiento.

En su historia de casi 40 años, MEVIR ha procurado satisfacer la demanda de vivienda de las familias marginadas del medio rural, a través de la construcción por ayuda mutua, buscando la apropiación del logro de la vivienda por parte de la familia y que se fuera creando conciencia de grupo, cimentando la futura convivencia.

A partir del 2005 el objetivo de MEVIR se redefine como: *"Contribuir al desarrollo integral del país y de su gente, incidiendo en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas territoriales."*

---

80 Dede, G. y Larrosa, I., 2006, Informe derecho a la vivienda adecuada en el Uruguay

81 "Subsidiar alquileres sería más barato que regularizar los asentamientos" Entrevista a Ec. V. Amarante y M. Caffera. Diario El País, 22/01/2004.

82 Según informe del Subgrupo Derecho a la vivienda 2006, en base a datos proporcionados por el Arq. Ricardo Nopitsch,

83 MVOTMA –DINAVI, 2005, citado en Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, 2006

84 Menos de 800 dólares, aproximadamente.

85 MVOTMA – DINAVI, 2005, citado en Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, 2006

*“Contribuir a la construcción de un hábitat sostenible de la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (Productivo-Social-Ambiental-Territorial) del quinquenio.”*

◆ **PIAI**<sup>86</sup>: Medidas en relación a los asentamientos precarios.

El crecimiento constante de los asentamientos precarios tuvo como respuesta estatal la creación en 1999 del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) por convenio suscrito entre el estado uruguayo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para atender asentamientos irregulares mediante el esfuerzo conjunto del Programa, sus co-ejecutores locales -Intendencias Municipales- y los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medioambiente (MVOTMA), y Transporte y Obras Públicas (MTOPE).

Los asentamientos objetivo del PIAI fueron definidos como aquellos que tienen: ocupación anterior a 1996; ocupan más de 40 lotes; 50% sin conexión de saneamiento; realojos necesarios menos del 25% de los hogares; establecidos en tierra de propiedad pública.

En su versión original, el Programa acordado con el BID e inserto en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), definió una inversión operativa de 110 millones de dólares, 77 que aportaría el Banco y 33 el gobierno nacional en contrapartida. La crisis bancaria del año 2002 provocó un recorte de estos montos, y los redujo a U\$S 81 millones. De ellos, las autoridades responsables del Programa durante su primera fase de aplicación (1999-2005), sólo ejecutaron 26 millones, en el período.

Dado que en marzo del 2005, la ejecución del Programa se encontraba en un 43%, el nuevo gobierno negoció con el BID, para extender los plazos y cumplir no sólo con la asignación de recursos en tres años, sino también con la territorialidad de los mismos en Montevideo y área metropolitana.

En la actualidad el PIAI ha pasado al MVOTMA, que es el responsable de la gestión del préstamo y cuya ejecución es realizada por los gobiernos departamentales mediante convenios de participación.

El gobierno ha priorizado este sector de población, aumentando la asignación de recursos de la contrapartida local, iniciando a partir de marzo de 2005, un cambio en el direccionamiento y enfoque del Programa. El área de intervención no será sólo el perímetro del asentamiento, avanzándose hacia áreas de precariedad socio-urbana. En las inversiones en infraestructura, se tiende a la ejecución gradual y progresiva de las obras, con la participación activa en la toma de decisiones para priorizar por parte de la población.

Se incorporan acciones de mejoramiento de vivienda y la introducción de innovaciones tecnológicas acordes a la escala de las comunidades, de modo que signifiquen una mejora en las condiciones urbanísticas, pero también la incorporación de conocimientos con proyección laboral.

Según lo publicado en la página institucional *“La estrategia [del PIAI] supone acciones integrales que comprenden, por un lado, obras de infraestructura en los asentamientos (saneamiento, calles, agua potable, drenajes pluviales, realojos, equipamiento barrial como policlínicas, salones comunales, centros de atención a niños y jóvenes, plazas), y por otro un trabajo social multifacético y proactivo con la comunidad, cimentado en el involucramiento y la organización vecinal, al que se suman proyectos que abarcan desde la cultura hasta la comunicación, pasando por el fomento de micro emprendimientos laborales en los barrios. Estas líneas de trabajo social, cruzadas a todos sus niveles por la consideración de la **perspectiva de género**,*

---

86 PIAI – Información del equipo técnico del PIAI (Lucía Etcheverry – Tamara Paseyro) para el Subgrupo Derecho a la vivienda, 2006

*fueron incorporadas, como componentes estructurales, al organigrama institucional y operativo del PIAI.”*

En definitiva es un programa de mejoramiento barrial y prevención de asentamientos. En materia de mejoramiento barrial la inversión se concentra en obras de infraestructura sanitaria, eléctrica, vialidad, equipamientos comunitarios, fraccionamiento de los predios y regularización de la propiedad, realojos, que se acompañan con el trabajo social orientado a la constitución o fortalecimiento de la organización barrial vinculada al desarrollo de las obras. El Programa inicialmente condicionaba sus prestaciones a que las viviendas a realojar fueran menos del 10%; en la actualidad esta condición se ha elevado hasta el 25%. Los criterios de realojo comprenden aspectos sociales, físicos y de género; por ejemplo la convivencia de varias familias en la misma vivienda, el trazado de una calle que cuestione el emplazamiento de la vivienda, la presencia en la vivienda en malas condiciones de habitabilidad de menores de edad.

La inversión en prevención está destinada a la revisión de normativas urbanísticas y a la constitución de un Fondo de Garantía de Alquileres<sup>87</sup> para los sectores de muy bajos ingresos (30 UR, ahora aumentado a 50 UR, que destinen hasta el 30% de sus ingresos al alquiler de la vivienda)

- El Ministerio de Desarrollo Social ha desarrollado, a partir de 2005, un programa de “Mejoramiento del Hábitat” para asistir a los beneficiarios del PANES para que auto-reparen sus deterioradas viviendas, que en la mayoría de los casos implica la construcción de un baño.

Para dicho programa se han destinado entre 2005 y 2007 diez millones de dólares. El programa había ejecutado el 10% de sus previsiones habiendo terminado 500 obras y encontrándose en proceso 300 más, la meta final del programa, que se realiza conjuntamente con el Ministerio de Vivienda es de alcanzar a 6.000 hogares.<sup>88</sup>

#### 4.

##### 4.1. ¿Cuál es la proporción de la población que cuenta con vivienda propia? (Destacar el porcentaje mínimo de mujeres).

Como ha sido dicho el 61.5% de los hogares cuentan con vivienda propia.

En Uruguay, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, la cantidad de mujeres propietarias de vivienda es ligeramente superior a la de los hombres, según surge de los cuadros y datos estadísticos de vivienda desagregados por sexo presentados. No se dispone de estudios que puedan explicar esta particularidad, pero vale la pena recordar que el mayor número de mujeres propietarias respecto a los hombres se da en el tramo de los 65 y más años, lo que podría corresponder con la mayor esperanza de vida de las mujeres y a la posibilidad legal de que las viudas permanezcan en la casa en la que viven.<sup>89</sup>

Las políticas públicas tienen un papel particularmente destacado en el acceso a la propiedad inmueble. Como se visualiza en el siguiente cuadro, el 17% de los propietarios accedieron a la

---

<sup>87</sup> La garantía es equivalente a 12 meses de alquiler pactado contractualmente, que se destina a cubrir el monto de alquileres impagos e insumos (agua, luz e impuestos domiciliarios)

<sup>88</sup> “El 20% de la población beneficiaria del Panes no contaba con baño en sus viviendas en 2005”, artículo del diario La República de 14/04/2007

<sup>89</sup> Ver 2.1 del presente informe.

vivienda a través del crédito estatal, mientras que sólo el 4% lo hicieron a través de créditos privados.

Tabla 58 Hogares propietarios vivienda y terreno según modo y recursos con que obtuvo la vivienda por zona geográfica en porcentaje				
	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
Recursos propios	50,5%	59,3%	60,5%	55,8%
Crédito privado bancario	3,4%	5,0%	2,8%	4,2%
Fondos de cooperativas	2,8%	1,3%	0,3%	1,9%
Otros créditos privados	1,7%	1,5%	0,8%	1,6%
Herencia	19,2%	15,6%	30,0%	17,8%
Se la regalaron	1,6%	1,8%	1,7%	1,7%
Crédito o programa público	20,7%	15,5%	3,9%	17,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

Para matizar estos datos conviene recordar que el 29% de las mujeres no tienen ingresos propios según los datos que arroja la ENHA de 2006, lo que significa una limitación prácticamente infranqueable para el acceso a una vivienda, no sólo a título de propietaria.

El disponer de vivienda adecuada y un entorno con fácil acceso a servicios, facilitan la posibilidad de realizar actividades remuneradas accediendo al mercado de trabajo, al liberar tiempo dedicado a tareas domésticas. Puede decirse que contar con una vivienda adecuada es la base para un mejor y más completo ejercicio de todos los demás derechos económicos, sociales y culturales.

En el medio rural, la diferencia en la propiedad de la vivienda a favor de las mujeres es mayor: 65% de las mujeres jefas de hogar y 48% de los varones jefes de hogar son propietarios de la vivienda y el terreno.

#### 4.2. ¿Cuál es situación de la propiedad informal, específicamente de las viviendas sin título; y cómo afecta en particular a las mujeres en el acceso al crédito?

Los datos relevados permiten afirmar que el acceso al crédito estatal no presenta diferencias significativas por sexo<sup>90</sup>. Si bien es un poco inferior su inscripción para créditos del BHU y de MEVIR, es equivalente al hombre en programas del Ministerio de Vivienda – SIAV, de las Intendencias Municipales y otros.

La carencia de titularidad de la propiedad dificulta la obtención de créditos que requieran de garantía inmobiliaria para su otorgamiento. En el caso de mujeres casadas, se reconoce la doble titularidad de los cónyuges respecto a la vivienda y en el caso de parejas estables, si bien es

<sup>90</sup> Ver cuadro 52 de 2.1 de este informe

más dificultoso obtener el reconocimiento de la doble titularidad, existe un proyecto de ley a estudio del Parlamento que reconoce derechos a las uniones estables, sean del mismo o de diferente sexo.

## 5.

5.1. Incluir la información sobre el número de personas alojadas en viviendas atestadas, húmedas y/o inseguras estructuralmente, o en otras circunstancias que afecten a la salud, la cantidad de personas actualmente registradas que viven en asentamientos o viviendas "ilegales", el número de mujeres expulsadas o desalojadas por la fuerza de su vivienda o desplazadas.

Es importante señalar que más de la mitad de las viviendas del país han sido construidas o recicladas hace más de 30 años, por lo que existen problemas de construcción y conservación, siendo la humedad uno de los problemas más comunes, que afecta a más del 25% de los hogares del país.

	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
Humedades en techos	35,2%	35,5%	30,8%	35,1%
Goteras en techos	19,1%	29,9%	34,5%	25,6%
Muros agrietados	20,9%	25,5%	28,5%	23,7%
Puertas o ventanas en mal estado	20,1%	23,1%	28,4%	22,2%
Grietas en pisos	10,0%	16,7%	28,3%	14,6%
Caída de revoque en paredes o techos	27,1%	26,2%	25,3%	26,6%
Cielorrasos desprendidos	4,8%	8,0%	9,2%	6,7%
Poca luz solar	12,8%	12,2%	10,3%	12,3%
Escasa ventilación	9,3%	9,3%	7,1%	9,2%
Se inunda cuando llueve	5,9%	8,8%	4,5%	7,3%
Peligro de derrumbe	1,1%	2,0%	2,6%	1,7%
Humedades en los cimientos	23,3%	27,6%	25,3%	25,6%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

Para analizar la calidad de las viviendas por su situación estructural (calidad de los materiales de construcción de paredes, pisos y techos) y por la situación coyuntural (problemas de construcción y conservación, como puede ser humedades, puertas que no funcionan, etc.) podemos ver el cuadro siguiente:

Tabla 24 Hogares según calidad de la vivienda por zona geográfica en porcentaje				
	Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
<b>Situación estructural</b>				
Precaria	0,5%	0,8%	2,7%	0,8%
Modesta	9,2%	15,7%	17,5%	13,0%
Mediana	7,9%	15,9%	13,8%	12,3%
Buena	82,4%	67,6%	66,0%	73,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Situación coyuntural</b>				
Sin problemas	39,6%	35,3%	32,8%	37,0%
Problemas leves	4,4%	4,5%	6,3%	4,5%
Problemas moderados	32,2%	29,9%	30,3%	30,9%
Problemas graves	23,9%	30,3%	30,6%	27,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

Para observar la frecuencia conjunta de la situación estructural y la coyuntural tenemos el siguiente cuadro:

Tabla 25 Hogares según situación estructural de la vivienda por situación coyuntural frecuencia conjunta					
Situación estructural	Situación coyuntural				Total
	Sin problemas	Problemas leves	Problemas moderados	Problemas graves	
Precaria	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	0,8%
Modesta	1,9%	0,8%	4,0%	6,4%	13,0%
Mediana	3,2%	0,6%	4,1%	4,4%	12,3%
Buena	31,9%	3,1%	22,6%	16,2%	73,8%
Total	37,0%	4,5%	30,9%	27,6%	100,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

En él queda en evidencia que el 28% de las viviendas del país presentan problemas graves y el 31% problemas moderados.

Veamos ahora las condiciones de las viviendas según el sexo del jefe/a del hogar.

#### CONDICIONES DE LA VIVIENDA, SEGÚN SEXO DE JEFATURA DEL HOGAR

	Jefatura del hogar		
	Hombres	Mujeres	Total
Humedades en techos	33,3	38,5	35,0
Goteras en techos	24,9	27,0	25,6
Muros agrietados	22,5	26,1	23,7

Puertas o ventanas en mal estado	21,0	24,5	22,1
Grietas en pisos	14,9	14,0	14,6
Caída de revoque en paredes o techos	24,2	31,3	26,6
Cielorrasos desprendidos	6,4	7,2	6,7
Poca luz solar	12,0	13,0	12,3
Escasa ventilación	9,0	9,4	9,2
Se inunda cuando llueve	6,9	8,0	7,3
Peligro de derrumbe	1,6	1,7	1,7
Humedades en los cimientos	24,5	27,9	25,6
Fuente: Encuesta Nacional Hogares Ampliada, Primer semestre 2006			

Como se puede observar las mujeres jefas de hogar viven en viviendas estructuralmente más deterioradas, con humedades en techos y cimientos, caídas de revoques en paredes y techos, muros agrietados y aberturas en mal estado, e inundables, si se las compara con hogares de jefatura masculina. Todo lo cual estaría indicando que ante la ausencia de un hombre en el hogar que de acuerdo a los mandatos de género es el que se ocupa de las tareas de mantenimiento, la calidad de la vivienda disminuye.

6. ¿Cuál es la relación existente en el país entre el hacinamiento al interior de las viviendas y el alto índice de comisión de delitos de violencia sexual incestuosa que afecta principalmente a mujeres y niños y niñas?

INDICADORES SOBRE VIVIENDAS Y HOGARES	2004		
	Total	Montevideo	Resto País
INDICADOR			
NUMERO TOTAL DE VIVIENDAS	1.279.741	499.252	780.489
Viviendas Particulares	1.274.052	498.291	775.761
Ocupadas	1.033.813	440.746	593.067
Desocupadas	240.239	57.545	182.694
Viviendas Colectivas	5.689	961	4.728
PERSONAS/ VIVIENDA PARTIC. (PROMEDIO)	2,5	2,7	2,5
TOTAL DE HOGARES PARTICULARES	1.061.762	456.587	605.175
PROMEDIO DE HOGARES PARTICULARES POR VIVIENDA PARTICULAR OCUPADA	1,0	1,0	1,0
PERSONAS/HOGAR PARTICUALR (PROMEDIO)	3,1	2,9	3,2
TOTAL DE HOGARES COLECTIVOS	3.916	838	3.078
FUENTE : Instituto Nacional de Estadística - Censo 2004 - Fase I			

Como se puede apreciar en el cuadro que antecede el hacinamiento no es estadísticamente una característica del país, ya que el número promedio de hogares por vivienda es uno y el número de habitantes por vivienda se ubica en 2,5 (considerando sólo las viviendas particulares).

No obstante la afirmación requiere un análisis más particularizado, que nos permite apreciar que alrededor del 10% de los hogares y el 12% de los habitantes viven en condiciones de hacinamiento.

Hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo baño y cocina) o tres por habitación utilizada para dormir por zona geográfica en porcentaje			
Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
4,7%	7,6%	7,1%	6,3%
Hogares con más de tres personas por habitación utilizada para dormir por zona geográfica en porcentaje			
Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
2,9%	4,8%	4,0%	3,9%
Personas en hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo baño y cocina) o tres por habitación utilizada para dormir por zona geográfica en porcentaje			
Montevideo	Interior Urbano	Rural	Todo el país
9,2%	14,1%	11,9%	12,0%
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006			

En el grupo de hogares por debajo de la línea de pobreza el porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento es más de tres veces superior al que se observa en el conjunto de hogares. (INE, 2007, Casacuberta, C.)

La frecuencia de las relaciones incestuosas no ha sido investigada en el país, por lo cual no puede establecerse su relación estadística con el hacinamiento, aunque previsiblemente el hacinamiento puede favorecer ese tipo de relaciones.

La Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual estima que en Uruguay muere cada nueve días una mujer por violencia doméstica. Con el actual gobierno el Ministerio del Interior ha comenzado a llevar una estadística de las denuncias recibidas que muestran la alarmante cifra de 2679 denuncias recibidas por la Policía en el primer semestre de 2007.

Si bien la violencia doméstica ocurre en diferentes estratos sociales, es evidente que el hacinamiento, la falta de alternativas de viviendas y de servicios de apoyo cercanos, están directamente vinculados con la violencia contra las mujeres, ya sea en situaciones incestuosas o de violencia familiar.

La carencia de datos y estudios que permitan conocer el fenómeno de la violencia contra las mujeres en todos sus aspectos muestra el retraso que tiene el país para abordar el problema, de tal suerte que resulta auspicioso el compromiso de la creación de un sistema de información y registro de la violencia de género a nivel nacional que se formula en el Primer Plan Nacional de Igualdad de oportunidades y derechos como una de las acciones a implementar efectivamente en el marco del Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (LEI 9), así como el desarrollo de estrategias para la promoción de ciudades seguras (LEI 8)<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (MIDES-INAMU, 2007)

**7. Indicar la relación de gastos mínimos de vivienda y alimentación frente a la remuneración mínima establecida como salario estipulado por el gobierno, y evidenciar si existen obstáculos para que las mujeres a gozar de aquellos derechos.**

El salario mínimo fijado por el Poder Ejecutivo es a Julio de 2007 de \$ 3.244<sup>92</sup>, monto que resulta insuficiente para alquilar una vivienda y alimentarse adecuadamente. Si bien la mayoría de los trabajadores perciben un salario superior a ese mínimo, los gastos de vivienda y alimentación representan un porcentaje muy importante de sus ingresos.

Difícilmente pueda alquilarse actualmente una vivienda adecuada en menos de \$ 4.000 mensuales, por lo que se necesitarían dos salarios mínimos para cubrir exclusivamente los gastos de vivienda y alimentación. Tal vez por eso, mientras el porcentaje de inquilinos ha ido disminuyendo y es del 15,2%, el de ocupantes está en aumento, siendo del 23,3% en todo el país, con un importante componente de hogares con jefe joven (42,4%).

La posibilidad que tiene un hogar de acceder a una vivienda está condicionada sin duda por su nivel de ingresos, el costo de la vivienda y la existencia de financiamiento de largo plazo. Distintas maneras de acceder implican costos diferentes. En el caso de los propietarios que aún están pagando su vivienda, se observa el monto de la cuota hipotecaria; en el caso de los inquilinos, el monto del alquiler.

Para los propietarios que aún están pagando por la compra de la vivienda, la relación entre costo de la vivienda e ingresos del hogar, es en promedio 15% y existe muy poca varianza entre los hogares pertenecientes a distintos quintiles según ingreso per cápita.

Los porcentajes de ingreso que destinan al pago de la vivienda de los propietarios que aún están pagando el crédito que les ha permitido la compra, se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 63 Porcentaje de cuota hipotecaria sobre ingresos del hogar, Hogares propietarios pagando según quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita sin valor locativo			
	Quintil	Promedio	Mediana
	1	18,3%	11,3%
	2	14,8%	9,9%
	3	14,9%	11,2%
	4	15,3%	12,7%
	5	13,7%	11,5%
	Todos	15,1%	11,5%
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006			

En cambio, el promedio de alquiler pagado por los hogares que arriendan su vivienda sobre ingreso del hogar es de 22%, en tanto que para hogares el primer quintil de ingreso per cápita

<sup>92</sup> Equivalente a U\$S 136

asciende a 31%, mientras que para hogares del quinto quintil es de 15%. En el primer quintil de ingresos, un 40% de los hogares destina a alquiler más del 30% del ingreso del hogar.

El caso de los que alquilan o arriendan (15% de los hogares del país) se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 64 Porcentaje de alquiler sobre ingresos del hogar, Hogares arrendatarios según quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita			
Quintil	Promedio	Mediana	
1	30,8%	25,0%	
2	23,5%	20,3%	
3	21,7%	18,6%	
4	19,7%	17,1%	
5	15,5%	13,4%	
Todos	22,0%	18,3%	

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Primer trimestre de 2006

En la medida que el ingreso de las mujeres es inferior al de los hombres, debe destinar mayor porcentaje de sus ingresos para satisfacer las necesidades de vivienda y alimentación.

De acuerdo a un procesamiento de la ENHA realizado por Pablo Cruz, para este trabajo, el porcentaje destinado al alquiler de los ingresos del jefe del hogar representa el 24.32% en el caso de los hombres y el 30.07% en el caso de las jefas de hogar.

Aunque generalmente en los asentamientos se vive en peores condiciones que en una vivienda del mercado formal, posibilita acceder a una mayor canasta del resto de los bienes al destinar menores recursos a la vivienda y a los servicios básicos. *“Las ciudades se han vuelto demasiado caras para los uruguayos de menores ingresos; el mercado regula los precios de la tierra y de los alquileres y no hay opción de pagos por franjas de ingreso dentro de la ciudad.”*<sup>93</sup>

## 8

### 8.1 ¿Qué gastos soportables de vivienda impiden el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas en el país?

Además del gasto que implica la adquisición o alquiler de una vivienda, deben computarse los gastos de servicios accesorios indispensables para el disfrute pleno de la misma, que implican una erogación mensual importante. Entre ellos están los gastos de luz eléctrica, teléfono, gas por cañería o en garrafa, agua potable, impuestos municipales (saneamiento, alcantarillado, etc.), gastos que tienen su peso en el presupuesto familiar.

93 Dede, G. y Larrosa, I., 2006, La vivienda como componente de la dignidad humana.

Cuanto mayor sea el porcentaje del ingreso familiar que deba destinarse a estos gastos relacionados a la vivienda, quedará menor disponibilidad para otros gastos también indispensables como alimentación, vestimenta, salud, educación, transporte y recreación, que hacen a la calidad de vida de las familias y al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

Para las mujeres es muy importante que la vivienda a habitar se encuentre en lugares cercanos, con servicios públicos adecuados, con guarderías, escuelas, policlínicas y una red de transporte ágil y próxima que posibilite un fácil acceso a los servicios, en beneficio del tiempo que puedan dedicar al trabajo económicamente remunerado.

Las mujeres, especialmente las jefas de hogar, buscan habitar predominantemente en lugares urbanos que tengan esas características.

Vale la pena destacar que no se han detectado estudios cuantitativos ni cualitativos que hagan referencia a esta variable.

## 8.2 ¿Existen subsidios estatales o privados de vivienda para personas de escasos recursos y específicamente dirigidas a las mujeres?

Por Resolución N° 19/2007 del 2/8/07, se van a otorgar préstamos para vivienda nueva o usada para acceder a compra de viviendas de propiedad de particulares o del BHU para los inscriptos en el Registro Nacional de Postulantes del MVOTMA. Para acceder al subsidio las familias deben tener al menos un ahorro previo de 65 UR e ingresos mensuales entre cuatrocientos y seiscientos dólares aproximadamente. I

En noviembre de 2006 se establecieron préstamos individuales para mantenimiento, refacción, ampliación y reforma, para propietarios de única vivienda o promitentes compradores del BHU con ingresos familiares de hasta mil dólares aproximadamente.

Otra forma de facilitar el acceso al alquiler de vivienda, es facilitar el acceso a garantías para alquilar a quienes no disponen de garantía inmobiliaria o disponibilidad económica para depositar en garantía varios meses de alquiler.

Pueden servir de garantía los ingresos del inquilino cuando el alquiler no supera el 20 o 30% de sus ingresos, a través de la Contaduría General de la Nación, o de la Garantía Municipal de alquileres para núcleos familiares con ingresos inferiores a 700 dólares (50 UR), o de ANDA para sus asociados.

Existe un Fondo de Garantía de Alquileres establecido por Convenio PIAI, ANDA y BHU, de cobertura nacional, para núcleos familiares con ingresos menores a 500 dólares (30 UR), de retención de hasta el 30% del ingreso familiar, que garantiza por 12 meses y por el plazo de prórroga legal, el monto de alquileres impagos e insumos. El inquilino debe pagar 3 U.R. por única vez y \$ 22 mensuales para acceder a esta garantía.

En este año 2007, el Ministerio de Vivienda está cumpliendo un plan piloto para el Fondo de Garantía de Vivienda, por el que otorgaría de 1.000 a 1.500 garantías para residentes en la zona

metropolitana, que beneficiaría a familias con ingresos líquidos de 31 a 100 UR (formales o informales), sin deudas o embargos, que duraría hasta la efectiva desocupación de la finca por parte del arrendatario.<sup>94</sup>

En el medio rural, puede recurrirse a MEVIR para sus programas de construcción por ayuda mutua y de unidades productivas ya reseñados anteriormente, así como en el caso de asentamientos irregulares, recurrir al PIAI para el mejoramiento barrial (obras de estructura sanitaria, eléctrica, vialidad, equipamientos comunitarios, fraccionamiento de predios, regularización de la propiedad y realojos) o para utilizar el Fondo de Garantía de Alquileres ya visto.

## 9.

### ¿Qué condiciones de habitabilidad, asequibilidad tienen las viviendas para brindar seguridad física a los habitantes y en particular a las mujeres?

El informe sobre la situación de la vivienda en Uruguay<sup>95</sup> muestra que más de la mitad de las viviendas del país han sido construidas o recicladas hace más de treinta años y presentan generalmente problemas de construcción y conservación. Existen viviendas que no han sido reparadas en mucho tiempo, con las consecuencias de humedades, falta de revoques y deterioros en cañerías. Es mayor el deterioro en el interior urbano y el rural que en Montevideo. Las humedades afectan al 25% de las viviendas. En todo el país sólo hay un 37% de viviendas sin problemas y en Montevideo son un 40% .

Las viviendas con jefatura femenina, como se ha visto en el punto 5.1 presentan un menor grado de conservación.

Respecto a la calidad de la vivienda, consigna que la mayoría tienen paredes de ladrillos, ticholos o bloques, (97%) y planchada de hormigón (82% en Montevideo y 45% en el interior urbano). Los techos livianos tienen más presencia en el interior urbano y en la zona rural. En cuanto a la calidad de los materiales "*algo menos del 1% de las viviendas en todo el país (2,7% en zonas rurales) podrían ser clasificadas como precarias.*" <sup>96</sup>

Uno de los problemas históricamente recurrentes en Uruguay es el de las viviendas ubicadas en zonas inundables, zonas que por ser de riesgo frente a las crecidas de ríos y arroyos han sido declaradas no aptas para el asentamiento habitacional. No obstante lo cual son miles los hogares que, al carecer de recursos suficientes para asentarse en otras zonas donde el valor del terreno es superior, han construido sus viviendas en esas zonas, lo que queda en evidencia cada vez que se registra un aumento de los índices pluviométricos.

---

94 fgalquileres@mvtoma.gub.uy

95 Casacuberta, 2006

96 Casacuberta, 2006

Para las mujeres que viven en asentamientos, existe mayor inseguridad para quienes viven solas o en hogares monoparentales, por el mayor hacinamiento, la precariedad de las viviendas y la inseguridad que apareaja respecto a nuevas ocupaciones o sustracción de bienes personales.

## 10.

### 10.1 ¿Qué tipo de seguridad jurídica de la tenencia existe en el país orientado a garantizar la protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas?

La tenencia sin violencia de tierras o de viviendas vacías y que no cumplen una función social está protegida en el derecho uruguayo a través de las normas del Código Civil que reconoce con el transcurso del tiempo derecho de posesión al año e incluso el de propiedad transcurridos 10, 20 o 30 años.

Ante el aumento de las ocupaciones, y hechos puntuales de ocupación de viviendas en balnearios, por Ley 18.116 de Abril/2007<sup>97</sup> se penalizó con prisión las ocupaciones de tierras y viviendas incluyéndolas en el delito de usurpación, que castiga con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría a quien ocupe en forma arbitraria un inmueble ajeno.

Los movimientos sociales y FUCVAM se movilizaron en rechazo de esta ley represiva, pidiendo su anulación, realizando solicitudes a las autoridades y marchas en tal sentido<sup>98</sup>.

La ley implica un retroceso y un incumplimiento del art. 11 del PIDESC, al priorizar la propiedad privada y criminalizar el derecho a la tierra y a una vivienda adecuada, aún cuando se ocupe sin violencia inmuebles o tierras no utilizados o viviendas vacías, que no cumplen una función social.

Se traslada a la órbita penal hechos que deberían permanecer en la esfera civil pues generan derechos de posesión y aún de propiedad con el transcurso del tiempo. Causa alarma que se establezca que puede realizar la denuncia cualquier persona y en cualquier momento, incluso de oficio, sin requerirse titularidad o derecho alguno sobre el inmueble ocupado, limpiando una grave regresión respecto al derecho humano a la vivienda.<sup>99</sup> No debe olvidarse que el Estado

---

97 El Art. 354 del Código Penal (Usurpación) en la redacción dada por esta Ley, castiga con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría al que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno, o al que, con iguales fines, remueve o altera los mojones que determinan los límites de un inmueble o desvíe el curso de las aguas públicas o privadas. Es circunstancia agravante el hecho que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte, en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento

98 Marcha de ocupantes de predios rurales y centros urbanos convocados por FUCVAM –Federación única de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua- el 28/7/2007 reclamando la anulación de esa ley y una política de tierras.

99 Con argumentos similares, el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE), organización internacional no gubernamental con sede en Ginebra y en el Programa Américas, en Porto Alegre-Brasil, rechazó esta ley, enviando a Uruguay un comunicado público de fecha 20/08/2007, reclamando su derogación.

debe adoptar medidas progresivas de realización de los derechos humanos según art. 2º del PIDESC, que incumple con esta ley.

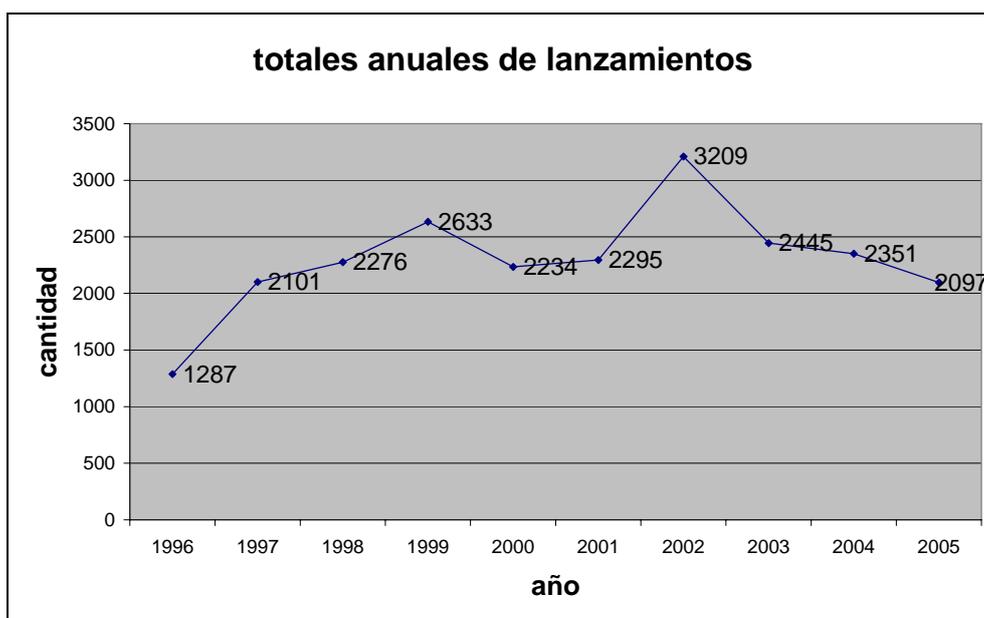
Como ya vimos quienes alquilan son en total el 15,2% de los hogares del país según la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006 (ENHA) , el 21,5% de hogares en Montevideo y el 11,5% en el interior, notándose una disminución del porcentaje de inquilinos respecto a los años anteriores.

Su seguridad de tenencia de vivienda se afecta en caso de lanzamiento judicial. El promedio anual de lanzamientos en el país es de 2.300 en los últimos años, con un importante aumento en el 2002 debido a la crisis económico-financiera, como surge de información de la Suprema Corte de Justicia, en base a la cual el Arq. Wim Kok de DINAVI elaboró el cuadro y tabla siguientes:

VIVIENDAS EN ALQUILER Y LANZAMIENTOS ANUALES					
LOCALIDAD	Stock neto de viviendas en uso permanente	Porcentaje de inquilinos según ECHA 2006	Cantidad hogares-inquilinos estimada	Promedio de lanzamientos anuales en la última década	% de lanzamientos respecto a la cantidad de inquilinos
Montevideo	409.972	21,00%	86.094	1.572	1,83%
Resto del país	566.055	11,50%	65.096	721	1,11%
<b>Total</b>	<b>976.027</b>		<b>151.190</b>	<b>2.293</b>	<b>1,47%</b>

Fuente: Informe del Grupo Derecho a la vivienda, 2006 en base a Encuesta de Hogares Ampliada, 2006; Información Secretaría Letrada la Suprema Corte de Justicia.

En informe preparatorio al informe país al PIDESC del Subgrupo Derecho a la vivienda 2006.



Fuente: elaborada por el Arq. Wim Kok de DINAVI en base a información de la SCJ para el informe preparatorio al informe país al PIDESC del Subgrupo Derecho a la vivienda 2006.

El precio de los alquileres continúa aumentando y la reforma tributaria de julio de 2007 con el Impuesto a la Renta de las Personas físicas (IRPF) incrementó, promedialmente los precios en

un 12%, al trasladar los propietarios ese impuesto a los precios de los alquileres, lo que es posible por el contexto de alza de los ingresos reales y de escasez de viviendas en alquiler. El incremento de los precios dificultará a las familias de menores ingresos el alquilar vivienda.

Entre quienes alquilan, el mayor porcentaje son jóvenes menores de 30 años, aumentando con la edad el porcentaje de propietarios.

Para desalojar una vivienda alquilada, existen procedimientos judiciales de desalojo con plazo de un año si son buenos pagadores, o plazos más cortos en caso de malos pagadores u ocupantes precarios. Notificado el desalojo, el desalojado puede oponer excepciones, posibilitando su defensa en caso de irregularidades formales o falta de algún presupuesto para que prospere el desalojo.

Llegado al lanzamiento, puede pedirse prórroga por hasta 120 días. A partir de mayo de 2002<sup>100</sup>, el Juez puede suspender el lanzamiento durante el invierno, del 21 de junio al 21 de setiembre, en caso de que habite una mujer embarazada, o menores de 14 años, o ancianos de más de 70 años, tomando en cuenta la mayor vulnerabilidad de estas situaciones.

Habitualmente las mujeres de escasos recursos económicos viven en habitaciones de pensiones, las que, en caso de atrasos en el pago, pueden impedirles el acceso a la habitación y quedarse con sus pertenencias,<sup>101</sup> lo que se ha dado en llamar la “ley del candado”. Esta ley debería ser derogada, aprobándose el proyecto de ley en tal sentido, actualmente a estudio del Parlamento. Es sumamente grave para una mujer sola o con familia a cargo, verse privada de sus escasos bienes personales, por adeudar el alquiler de la habitación, lo que la lleva generalmente a una situación de calle, violentando sus derechos humanos.

También constituyen una amenaza al goce de la vivienda, las ejecuciones por incumplimiento en el pago de los créditos hipotecarios de adquisición de viviendas, que eran extrajudiciales y sin garantías de defensa para el deudor hipotecario.

Procurando mejorar esa situación y a la vez obtener con mayor celeridad el recupero del crédito, la reciente Ley 18.215 de mayo de 2007 que modificó la Carta orgánica del BHU, cambió las normas de ejecución judicial del crédito hipotecario para vivienda, otorgando mayores garantías procesales al ejecutado y posibilitando su defensa en juicio, de la que antes carecía en el remate extrajudicial del BHU.

Esta ley, que también modifica el proceso para hacerlo más ágil, extiende el nuevo régimen de ejecución a todos los créditos hipotecarios, tanto estatales como privados, equiparando el marco jurídico para la ejecución de garantías a todas las instituciones financieras, entendiendo que así se crean condiciones para una mayor oferta de financiamiento para el conjunto de la población.

Antes de esta ley, la ejecución hipotecaria tenía dos regímenes:

- la ejecución extrajudicial del BHU y del MVOTMA<sup>102</sup>, que era una resolución administrativa que llevaba directamente al remate extrajudicial, pero que cercenaba en la ejecución de los créditos de vivienda, todas las garantías de un proceso judicial justo.
- la ejecución judicial de créditos hipotecarios del Código Procesal<sup>103</sup>, con garantías procesales para el ejecutado, pero que en la etapa del remate llevaba años de duración

---

100 Ley 17.595 de Mayo de 2002

<sup>101</sup> Art. 307 Ley 14.106 del 14/03/73 otorga derecho de retención del hotelero sobre los efectos personales del huésped.

102 Carta Orgánica del BHU arts. 80 a 89 y art. 398 Ley 17.296 que concede ese régimen al Ministerio de Vivienda.

103 Arts. 377 y siguientes del Código General del Proceso (CGP)

hasta efectivizar el pago al acreedor, encareciendo en consecuencia el crédito hipotecario y retrayendo la oferta a sectores de población con mayor riesgo crediticio.

Al modificarse el procedimiento, prevé un régimen especial para la ejecución simplificada de créditos hipotecarios para vivienda propia, otorgándole además el carácter de preferente respecto a otros créditos. Esta ejecución tiene dos etapas:

- una judicial : intimación, solicitud de remate, posibilitando oposición de defensas y su resolución y
- otra extrajudicial, centrada en el Rematador y el Escribano del acreedor, con una regulación más precisa y mayor agilidad en el trámite, estableciendo responsabilidades de estos profesionales en el cumplimiento de sus cometidos.

En el corto tiempo de vigencia de esta ley, al modificarse el régimen de ejecución para los créditos privados de vivienda -antes regidos por el régimen de ejecución judicial-, la banca privada ha retomado la concesión de préstamos para vivienda, que había disminuido considerablemente desde el 2002, con lo que existe una creciente oferta que facilita la adquisición de viviendas a familias de ingresos altos.

## 10.2. ¿Cuál es la disponibilidad de los servicios indispensables para la salud, agua potable, instalaciones sanitarias, aseo, almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, etc., materiales, facilidades e infraestructura de las viviendas?

### Fuentes de energía para iluminar y calefaccionar las viviendas y cocinar:

Según datos del INE el 98% de los hogares de todo el país, utilizan la energía que ofrece UTE<sup>104</sup> como la principal fuente para iluminarse, preponderancia que - en mayor o menor medida -, se mantiene en todas las áreas geográficas. Si bien ese es el promedio nacional en las localidades pequeñas y en las zonas rurales la utilización de las demás fuentes de energía alcanza a porcentajes significativos: el supergás (gas en garrafas) o queroseno 6%, cargador de batería 3%, y las velas, que alcanzan a casi un 2%.

Entre los hogares usuarios del tendido eléctrico de UTE, se distingue entre los que pagan por el servicio, y los que están “colgados” a la red eléctrica. Es de destacar que más de la mitad de los hogares que se encuentran en asentamientos irregulares (56%) pagan algún monto mensual por el servicio de energía eléctrica. Contrariamente el 2.4% de los hogares fuera de los asentamientos se encuentran “colgados” a la red.

La principal fuente de energía que utilizan los hogares de todo el país para cocinar, es el gas en garrafa (supergás) (84%) en todas las áreas geográficas, mientras la energía eléctrica, ocupa el segundo lugar en casi todos los casos, sin embargo en localidades pequeñas y zonas rurales, la leña es utilizada por el 21.2% de los hogares.

Para calefaccionar la vivienda la fuente de energía preponderante la constituye la leña, especialmente en el Interior urbano y localidades pequeñas y zonas rurales (con un 53 y 73 % respectivamente), mientras que en Montevideo predomina el supergás (34 %). Existe un porcentaje significativo (20 %) de hogares que indican no utilizar ninguna fuente de energía para

---

<sup>104</sup> Usinas y Telégrafos del Estado (UTE) es el ente público de la electricidad.

calefaccionar sus ambientes y ese porcentaje trepa al 38% en los hogares que se encuentran ubicados en asentamientos irregulares.

Estos datos deben ser comparados con los que informan sobre la situación de los hogares radicados en asentamientos irregulares, que en el 10% de los casos no tiene acceso a la energía eléctrica. No cuentan con acceso al agua en el 39% de las viviendas y el 10% no tiene gabinete higiénico en las mismas. Las consecuencias sanitarias de la vida en tales condiciones son obvias. Las tareas que implican el acarreo del agua hasta la vivienda se conciben como parte de las tareas domésticas que en general son realizadas por las mujeres y los niños.

### Acceso a la tecnología moderna

Mientras que más de la mitad de los hogares en asentamientos no tiene acceso a ninguno de los bienes de tecnología moderna (conexión a Internet, reproductor de D.V.D, conexión a T.V. por abonados, y teléfono celular), el 60% del resto de los hogares, accede a por lo menos uno de ellos.

% hogares con acceso	Hogares en asentamientos irregulares		Resto de los hogares	
	Tiene	No tiene	Tiene	No tiene
Microcomputador	6.3	93.7	24.1	75.9
Conexión a Internet	1.9	98.1	13.4	86.6
Reproductor de DVD	12.7	87.3	19.4	80.6
Conexión a TV por abonados	18.4	81.6	41.0	59.0
Teléfono celular	32.4	67.6	44.1	55.9

Datos: INE

El acceso al teléfono celular es una forma de comunicación cada vez más adoptada por los habitantes de asentamientos pese a su costo, debido a su flexibilidad. Por sus características se adapta a la vida en asentamientos, sobre todo a nivel urbano, porque no requiere domicilio estable ni representa un costo fijo y posibilita la inmediatez de la comunicación, importante para quienes trabajan haciendo "changas"<sup>105</sup>.

### 10.3. ¿Existen mecanismos de protección a los inquilinos de arrendamientos desproporcionados?

El alquiler de viviendas se rige por la libre contratación<sup>106</sup>, existiendo un régimen legal de protección en cuanto a plazos de estabilidad y forma de reajuste de los alquileres<sup>107, 108</sup>

105 Trabajos puntuales por encargo

106 Ley 13.659 de Jun/1968 y DL.14.219 de Jul/1974

107 Ley 15.799 art. 16 del 30/12/1985

108 Respuesta elaborada en base a entrevista realizada en julio 2007 al Dr. Benjamin Abulafia, abogado especializado en arrendamientos

Bajo el régimen de libre contratación, el precio se fija entre las partes, tomando como base los valores del mercado de alquileres al momento de contratar. Se reajusta en general anualmente, en base a la Unidad Reajutable de Alquileres (URA), cuyo valor es algo menor al de la Unidad Reajutable (U.R.), impidiendo aumentos desmedidos en los reajustes periódicos de alquileres.

En el régimen de libre contratación no se accede a la rebaja de alquiler por nivel de ingresos del núcleo familiar. La rebaja regía para inquilinos que contrataron antes de 1974 <sup>109</sup> (muy pequeño porcentaje de arrendatarios al presente) quienes podían rebajar el alquiler al 25% de los ingresos mensuales líquidos familiares por única vez, o al 20% en caso de ingresos mensuales familiares inferiores a 35 U.R.<sup>110</sup>

En casos de viviendas arrendadas sin las condiciones de habitabilidad adecuadas, por carencia de algún servicio accesorio básico, desperfectos locativos, humedades o similares que impidan el uso pleno de la vivienda, puede también solicitarse rebaja de alquiler, previo trámite judicial que intime al arrendador a subsanar la situación en determinado plazo, fijando el Juez la rebaja, que puede ser del 30% al 50% del alquiler, mientras no se subsane esa situación.<sup>111</sup>

No existe en consecuencia, protección legal para adecuar el alquiler a los ingresos familiares, pues no quedan casi contratos de alquiler tan antiguos que posibiliten la solicitud de rebaja.

En el caso de los deudores hipotecarios de vivienda que tenían ingresos insuficientes para cumplir con la cuota de amortización establecida por sobrepasar el 20% de sus ingresos, a lo sumo se adoptaba por el BHU el criterio de refinanciar la deuda en casos de morosidad, tomando en cuenta para la fijación de la nueva cuota el 20% de ingresos familiares.

### 11.1. ¿Cuáles son las obligaciones que el Estado está incumpliendo para promover, proteger y garantizar este derecho?

El Estado está obligado a garantizar el derecho a vivienda y a aplicar el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente la plena efectividad de ese derecho (art. 2º PIDESC). Debe esforzarse por garantizar el acceso a los recursos y mecanismos que permitan vivir en una vivienda digna. En los planes debe tenerse en cuenta a los habitantes de la zona urbana o rural, dándoles posibilidades de participación y autodeterminación.

La Constitución garantiza tanto el derecho a la propiedad privada como el derecho a la vivienda adecuada, existiendo siempre tensión entre ambos derechos, que debería ser resuelta teniendo en cuenta el interés general.

Sin embargo, la aprobación en Abril del 2007, de la Ley 18.116 ya mencionada, que modifica la tipificación del delito de usurpación, privilegia el derecho de propiedad, en desmedro del derecho a la vivienda, en momentos en que no se dan soluciones que posibiliten el acceso a la misma a los sectores de más bajos ingresos.

El Estado podría en cambio, regular y limitar el ejercicio del derecho de propiedad privada tomando en cuenta su función social, en casos en que se mantengan viviendas desocupadas

---

109 Ley 14.219 art. 16

110 Art. 7º Ley 15.799 de Dic/1985 y art. 9 DL .14.618

111 Art. 69 Ley 14.219

durante períodos prolongados. Existe solamente un impuesto al terreno baldío, no existiendo ninguna sanción por mantener mucho tiempo una vivienda desocupada en condiciones de uso.

El Estado incumple sus obligaciones ya que desde el año 2003 no se otorgan nuevos créditos para viviendas. Frente a los reclamos sociales, de FUCVAM<sup>112</sup> especialmente, para que se revierta esa situación, se alega que se está reestructurando financieramente al BHU, que debe esperarse la implementación de las modificaciones dispuestas por Ley 18.125 de Mayo/07 y que faltan recursos suficientes para reiniciar en el momento los créditos hipotecarios. Se prevé que recién comenzarán a darse créditos de vivienda a partir de año 2008.

Según declaraciones del Director Nacional de Vivienda<sup>113</sup> existe un déficit de aproximadamente 88.000 viviendas, existiendo también carencias cualitativas, al existir viviendas ruinosas que habría que demoler. Para atender a la totalidad de la demanda se requerirían alrededor de U\$S 1.500 millones de dólares para 60.000 familias y el Fondo de Vivienda dispone sólo de 300 millones, o sea cinco veces menos de lo necesario.

Al cumplirse el 1/9/2007 la mitad del período del presente gobierno, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, en su discurso de evaluación de los primeros treinta meses de gestión, manifestó que se construyeron y adjudicaron 5.147 viviendas y otras 4.785 están en construcción<sup>114</sup>.

## 11.2. ¿Cuales son las recomendaciones del Comité DESC (y eventualmente de otros organismos internacionales/relatores) relacionadas con este derecho?

El Comité efectuó observaciones respecto a la seguridad en la tenencia, señalando que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas.<sup>115</sup> Los gobiernos deberían proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos y destruirlos<sup>116</sup> y “debería protegerse legalmente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares o de sus tierras”<sup>117</sup>

La Comisión de Derechos Humanos considera que la práctica de desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos.<sup>118</sup>

La Observación general N° 7 del Comité, año 1997, refiere a los desalojos forzosos y la forma de preservar el derecho a la vivienda adecuada y demás derechos afectados con estos desalojos<sup>119</sup>. No comprende los desalojos efectuados legalmente y de acuerdo con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

---

112 Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua

113 Altamirano, G., 2007, comentario realizado en el Ciclo de presentaciones: Análisis de la Sociedad Uruguaya. Situación de la Vivienda en Uruguay, organizado por UNDP, INE, UNFPA, Montevideo, 02/08/2007

114 Discurso efectuado el 7/9/07, difundido por cadena oficial, publicado en el diario La República, 08/09/2007.

115 Observación general N° 4, 1991

116 Asamblea General N.U. Res. 43/181. 1988 en Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000.

117 Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio 1992, vol I (A/CONF.151/26Rev.1 (vol.I), Anexo II, Programa 21 cap. 7 párr. 9 b).

118 Resolución 1993/77, párr. 1

119 Se entiende por “Desalojo forzoso” hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos. La prohibición no comprende los desalojos efectuados legalmente y de acuerdo con los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

De ser necesario limitar el derecho a la vivienda, según art. 4 del Pacto, las limitaciones deben ser: *“determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos (económicos, sociales y culturales) y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”*.

El Pacto Internacional de Der. Civiles y Políticos en su art. 17 párrafo 1 complementa el derecho a no ser desalojado forzosamente sin una protección adecuada contra “injerencias arbitrarias o ilegales” en el domicilio propio.

La ley debería otorgar la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, regulando estrictamente los casos en que puedan llevarse a cabo desalojos. Se aconseja a los Estados revisar la legislación y las políticas vigentes para que sean compatibles con las exigencias del derecho a una vivienda adecuada y derogar o enmendar toda ley o política que no sea conforme a las disposiciones del Pacto.

La práctica de desalojos forzosos afecta más a los individuos o grupos vulnerables, como lo son mujeres, niños, jóvenes y ancianos, pueblos indígenas, minorías étnicas, refugiados, entre otros. Las mujeres son particularmente vulnerables por la discriminación que padecen respecto al acceso a la propiedad de la vivienda, así como respecto al riesgo de violencia y abuso sexual al quedar sin hogar.

Aún en desalojos legales, deberán cumplirse respetando los derechos humanos de las familias desalojadas y poner a su disposición recursos jurídicos apropiados para su defensa. El derribo de viviendas como medida punitiva es incompatible con las normas del Pacto, debiendo consultar a los interesados y procurar evitar recurrir a la fuerza y en su caso, correspondería indemnizar a los afectados por los bienes de que son privados.

Deben aplicarse garantías procesales en los desalojos forzosos: consultar a los afectados, notificarles con antelación la fecha del desalojo, informarles respecto a los desalojos y la finalidad de los mismos, presencia de funcionarios de gobierno en el desalojo, especialmente si afecta a grupos de personas, e identificación de quienes lo efectúan, no desalojar con muy mal tiempo o de noche salvo consentimiento de los afectados, ofrecer recursos y asistencia jurídicos a quienes deban pedir reparación a los tribunales.

Cuando los desalojados no dispongan de recursos, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para proporcionarles otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas.

En su Observación general N° 2 (1990) el Comité advierte a los organismos internacionales que intervienen en proyectos de desarrollo que puedan originar desalojos forzosos, que deberán evitar participar en proyectos que favorezcan la discriminación contra individuos o grupos o que impliquen expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos, sin darles protección y compensación adecuadas.<sup>120</sup>

Ante el primer informe uruguayo al PIDESC de 1990, el Comité manifestó su preocupación por la insuficiencia de viviendas en comparación con la demanda y por el elevado costo de los alquileres, sobre todo en el caso de los grupos más vulnerables de la sociedad.<sup>121</sup>

Frente al segundo informe uruguayo de 1996, el Comité observó que seguía preocupado por la escasez de vivienda, los elevados alquileres y las condiciones en que pueden realizarse desalojos forzados, en particular tratándose de los grupos más vulnerables. Expresa en las recomendaciones que: *“considera que los esfuerzos del Estado Parte para aplicar una política de vivienda adecuada siguen siendo insuficientes y le insta a que intensifique sus esfuerzos en ese*

---

120 E/C.12/1990/8, anexo IV.

121 Comité de DESC E/C.12/1994/3, 30 de mayo de 1994

*sentido. También desea recibir información más detallada sobre el número de desalojos forzosos y sobre la forma en que se llevan a cabo.*<sup>122</sup>

### 11.3 ¿Se han cumplido o no? ¿Por qué?

El número de desalojos ha ido disminuyendo progresivamente, dado que también lo hizo el porcentaje de inquilinos, incrementándose el de quienes viven en asentamientos irregulares. Para desalojar existen en el país normas de orden público, que establecen las causales de desalojo y sus plazos, así como causales de rescisión del contrato<sup>123</sup>. Deben respetarse plazos y términos procesales que dan garantías de defensa al desalojado.

Notificado el lanzamiento, que debe serlo con un plazo mínimo de quince días de antelación, el desalojado puede solicitar su prórroga y el Juez, por razones de fuerza mayor justificadas, puede prorrogar por 60 días y extenderla hasta un máximo de 120 días.<sup>124</sup> No pueden hacerse lanzamientos después de la caída del sol, ni en días feriados o fines de semana, sino exclusivamente en días y horas hábiles.

Cuando en la vivienda a desalojar habiten mujeres embarazadas, menores de hasta 14 años o ancianos de más de 70 años, a partir de la Ley 17.595 de mayo de 2002, el Juez está habilitado a no cumplir el lanzamiento durante el invierno, del 21 de junio al 21 de setiembre inclusive, tomando en cuenta la mayor vulnerabilidad por edad y embarazo en estas situaciones. Si fueren inquilinos anteriores a agosto de 1974<sup>125</sup> buenos pagadores, pueden también suspender el lanzamiento hasta por 36 meses, si están adquiriendo una vivienda por préstamo del BHU concedido, construyendo su vivienda propia, o desalojando una vivienda propia para mudarse a ella, probándolo ante el Juzgado.<sup>126</sup>

A partir del 2001<sup>127</sup> dejó de anotarse en el Registro de Aspirantes a Viviendas de Emergencia (RAVE) del BHU para la adjudicación de viviendas a desalojados. Esa inscripción posibilitaba la suspensión del lanzamiento hasta la entrega efectiva de una vivienda, que, como demoraba en el tiempo, permitía continuar en la vivienda por mucho tiempo más. Aún se mantienen en ese Registro aproximadamente 4.000 inscriptos esperando obtener su solución habitacional.

En los planes de adquisición de vivienda a través del MVOTMA, se da prioridad a acceder a quienes tienen desalojo o lanzamiento en trámite, a mujeres jefas de hogar, o en situaciones de violencia doméstica.

Sin duda continúa aún la escasez de viviendas y el gobierno deberá intensificar sus esfuerzos, para reiniciar, a la brevedad posible, el otorgamiento de créditos para vivienda que contribuyan a disminuir el porcentaje de población en asentamientos irregulares y sin los servicios mínimos indispensables, además de mejorar sus condiciones de habitabilidad a través del PIAI.

---

122 Observaciones finales del Comité de DESC: Uruguay 22/12/97 E/C.12/1/ADD.18

123 Arts. 43 y siguientes DL 14.219 y Art. 546 del Código General del Proceso (CGP)

124 Por art. 62 DL 14.219 de 1974 y art. 8 DL 15.301 de 1982.

125 Fecha de vigencia del DL 14.219.

126 Art. 85 DL 14.219 lts, A a D.

127 Ley 17.292 del 25/01/2001, arts. 56 a 69

## 12.

### 12.1. ¿Cuáles son las políticas aplicadas y las medidas adoptadas para garantizar este derecho y de ser posible incluir información sobre la evolución del presupuesto relacionado con este derecho?

El Plan Quinquenal 2005-2009, valora que los planes anteriores no cumplieron los objetivos de equidad y justicia social.<sup>128</sup> Al priorizar a los sectores más carenciados y construir más por menos, desconoció la política de la Ley de Vivienda 13.728 de 1968, menoscabando el criterio de solidaridad de esa ley. Se generaron soluciones pobres para pobres, con la dificultad de adecuarlas en área a familias que tienen un número alto de integrantes sino también dificultad del mantenimiento; requerimiento éste muy fuerte en viviendas de materiales de baja calidad por la necesidad de construir a un bajo costo.

Al crearse el MVOTMA, se le asigna al Banco Hipotecario de Uruguay, la potestad de atender a la población solvente, dividiendo la atención de la población entre los no solventes, atendidos por el Fondo administrado por el Ministerio y quienes no requieren subsidio atendida por el BHU<sup>129</sup>, aumentando la fragmentación social.

Al fijar los topes de ingresos para el MVOTMA en 60 y luego 75 UR <sup>130</sup> y con la exigencia bancaria de un ingreso superior a las 80 UR<sup>131</sup> para acceder a préstamos hipotecarios, un sector medio quedó sin atención financiera (15% de la población total del país). Los programas para los que llegaban a 75 UR no se aplicaron por la crisis de 2002 y el recorte de las competencias del BHU provocó la desaparición del crédito hipotecario.

La diversificación de instrumentos y el énfasis en la construcción de complejos habitacionales mediante licitación pública, creó una política de oferta habitacional que desconoce la demanda y composición del déficit.

Se recortó la participación de las Intendencias en el Fondo de Vivienda y en las políticas de vivienda al eliminarse el Art. 121 de la Ley 13.728, lo que determinó que los gobiernos departamentales actuaran discrecionalmente a través de convenios, realizando acciones no orientadas a la demanda ni a los déficits habitacionales departamentales.

El Estado uruguayo tuvo una caída del gasto público y de las inversiones por la caída de sus ingresos debidos a la menor recaudación y el peso del endeudamiento." *Pese a la creciente demanda de vivienda, las inversiones del MVOTMA se contrajeron 40% entre 1999 y 2004.*<sup>132</sup>

Según informe del Subgrupo Derecho a la Vivienda 2006: " *También decayó la inversión en el sector privado lo que se sumó a partir de la crisis financiera, al retiro del BHU del mercado de la vivienda. En efecto, mientras en 1995 el BHU otorgó más de 5.000 créditos hipotecarios, esta cifra se redujo a 1.500 en 2002 y desde entonces esta institución no ha otorgado nuevos préstamos, más allá de aquellos vinculados a los remates que realiza. También la cartera hipotecaria de la banca privada que había logrado una incipiente participación en el sector, sufrió una importante contracción: antes de 2002 mantenían un stock de créditos de 200 millones de dólares, a junio de 2006 éste era de apenas 40 millones de dólares.*"

---

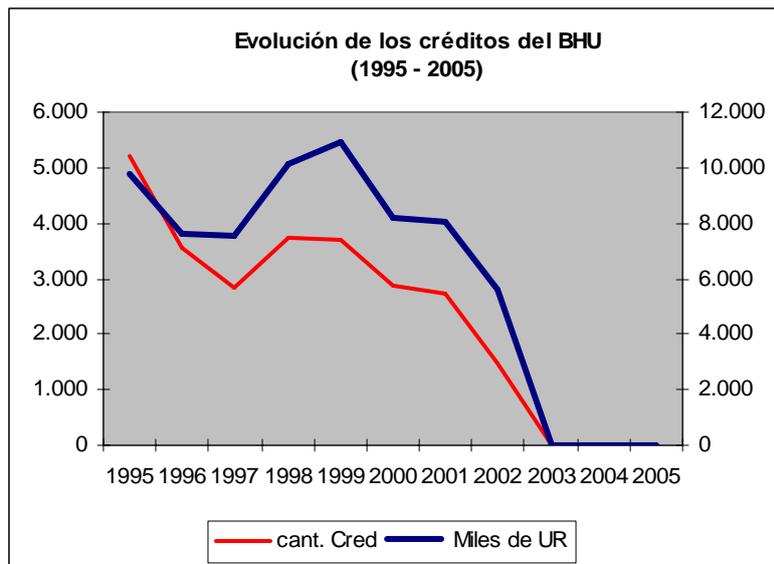
128 MVOTMA – DINA VI, 2005

129 MVOTMA – DINA VI, 2005

130 800 y 1.000 dólares respectivamente

131 1.100 dólares aproximadamente

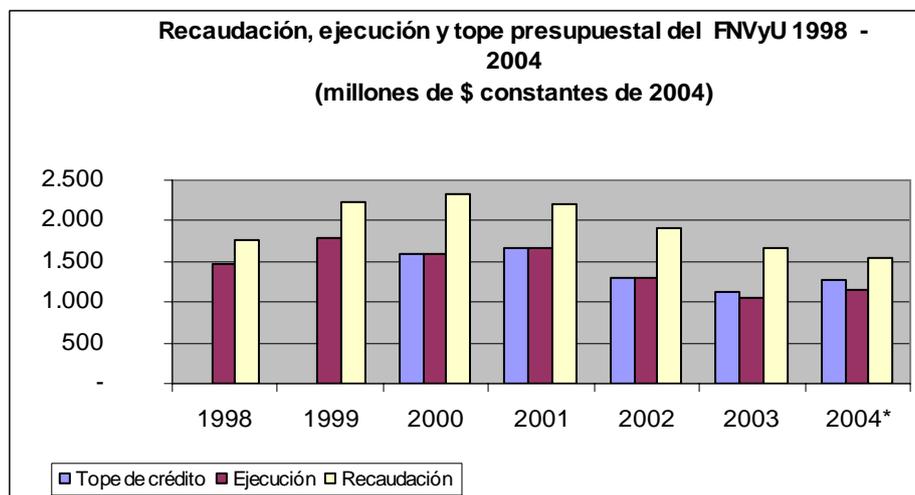
132 MVOTMA – DINA VI, 2005



Fuente: cuadro elaborado para el Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, 2006, por la Ec. Sandra Rodríguez, Asesora de Dinavi,

*“A la caída del crédito se sumó el bajo retorno de los mismos en la medida que la morosidad se situó en elevadísimos niveles. En particular, la morosidad del BHU se situó en un entorno cercano al 70%, en tanto en el caso del MVOTMA seta fue superior al 80%.*

*Paralelamente, los recursos públicos destinados a política habitacional fueron disminuyendo, como surge de la información sobre el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU) cuya evolución demuestra desde el año 2000 una tendencia descendente según puede observarse en el gráfico que sigue:*



*A la caída de la recaudación asociada a los menores niveles de actividad de la economía se sumaron las restricciones fiscales que implicaron que ni siquiera se ejecutara la totalidad de la decreciente recaudación, reflejándose en la sustancial caída de la inversión”.*

El actual Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009 debería revertir la situación de exclusión en que vive el 6% de la población del país. Se ha diseñado, reconociendo el derecho a la vivienda

para todas y todos, pero hasta ahora no se ha dado respuesta a las expectativas de vivienda de la población.<sup>133</sup>

Al asumir el nuevo gobierno en el 2005, se formaron setenta nuevas cooperativas de ayuda mutua que esperaban soluciones rápidas a sus problemas de vivienda. No obstante deben esperar la implementación de los planes para poder acceder a tierras y créditos, ya que el Ministerio tiene comprometido por la administración anterior la casi totalidad del presupuesto hasta el año 2008. El objetivo del quinquenio que se plantea es diseñar una política que quede andando, para recibir los frutos en el futuro ya que el medio punto de PBI que dispone (entre 50 y 70 millones de dólares anuales) es insuficiente para atender la demanda.

El Fondo Nacional de Vivienda, que por Ley 13.728 se financiaba por aportes de empleadores y trabajadores públicos y privados, se modifica por Ley 16.237 de enero de 1992, que exime de aportación a los empleadores privados, quedando solo los aportes de trabajadores y del Estado.. Se introduce el aporte de jubilados y pensionistas del BPS, dividiéndose en fondo de activos y de pasivos, restringe el uso de este último a pasivos con ingresos inferiores a las 12 UR e incluye a pasivos de otras cajas provisionales.<sup>134</sup>

Además no se destina la totalidad de lo recaudado según lo establecido por ley<sup>135</sup>, reclamando el Ministerio de Vivienda al Ministerio de Economía y Finanzas que vuelque la totalidad de los fondos de acuerdo a la ley. Esta situación ha dado lugar a reiteradas denuncias de los movimientos de cooperativistas de vivienda, que se movilizaron reclamando el cumplimiento del art. 81 de la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728 que creara el fondo. Desde el punto de vista legal se estaba violando la norma, pues si se establecen destinos para los impuestos deben respetarse y ejecutarse.<sup>136</sup>

Es alarmante que a la vez que los recursos escasean, fruto de problemas presupuestales del MVOTMA se devolvieron, en 2005, a Rentas Generales aproximadamente USD 20 millones de dólares por no haber sido ejecutados<sup>137</sup>.

## 12.2. ¿Se tiene información sobre la evolución del presupuesto relacionado con este derecho?

El Presupuesto Nacional 2005- 2009 establece como montos de la inversión proyectada –en miles de pesos- :

- para el Programa de integración de asentamientos irregulares PIAI 118.935 para los ejercicios 2006 a 2008;
- para el Plan Quinquenal de vivienda 912.220 para 2005, 1.179.844 para 2006, 1.284.191 para 2007, 1.462.434 para 2008 y 1.476.347 para 2009.

Lo que sumado a otras partidas de menor cuantía destinadas a subsidios y soluciones habitacionales por realojos hace que el MVOTMA tenga asignados en miles de pesos para cada año:

---

<sup>133</sup> Informe elaborado por representantes del Capítulo Uruguay del PIDHDD. 2006 para el Subgrupo Derecho a la vivienda 2006, preparatorio del informe país al PIDESC.

<sup>134</sup> MVOTMA – DINAVI, 2005

<sup>135</sup> La Federación de Cooperativas de Vivienda de usuarios por ahorro previo (FECovi) calculaba que en el quinquenio 1995-1999 no habían sido destinados a vivienda el 20% de lo recaudado para el Fondo, mientras que en el quinquenio 2000-2004 lo no vertido rondaba en el 40% <<http://www.fecovi.org.uy>>

<sup>136</sup> Informe del Capítulo Uruguay del PIDHDD, 2006 ctado.

<sup>137</sup> Erosa, D. Políticas progresistas de vivienda: revisar, repensar, rediseñar - Cinco años no es nada. Semanario Brecha, 21/07/2006

2005 - 934.625    2006 - 1.440.119    2007- 1.544.466    2008 - 1.722.709    2009 - 1.617.687

Pueden compararse esas cifras, por ejemplo, con la asignación presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización para el período 1995 – 1999 <sup>138</sup>

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANIZACIÓN 1995 -1999 <sup>139</sup>					
En miles de pesos uruguayos					
Crédito Presupuestal	1995	1996	1997	1998	1999
Activos	788.712	1.084.489	890.296	915.729	917.412
Pasivos	0	0	311.538	341.213	341.213
Total	788.712	1.084.489	1.201.834	1.251.041	1.258.625
Fuente: Asesoría contable DINAVI. Plan Quinquenal 2000-2004.					

Según declaraciones del propio gobierno <sup>140</sup>

*“Por primera vez, desde su creación, la inversión en vivienda del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, superará la recaudación que se prevé obtenga el Fondo Nacional de Vivienda. Esta inversión superará en más de un 30% a lo recaudado en el período. De esta forma se devolverá, en un proceso gradual, lo recaudado por el Estado con destino a la vivienda y desviado a otros usos por gobiernos anteriores.*

*La inversión del MVOTMA en vivienda se incrementará, en el período 2006-2009, un 89% respecto al crédito del año 2005, alcanzando el aumento al 111% en el año 2008.*

*Se otorgó legalmente la titularidad y disponibilidad del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización al MVOTMA, reconociéndose como activos las sumas recaudadas y no ejecutadas por los gobiernos anteriores.*

*Se fija una partida anual de casi \$ 119 millones para contribuir al pago de cuotas de amortización e intereses de los deudores de la cartera social y cooperativas del BHU. La selección de los beneficiarios y la duración en el tiempo de estos subsidios dependerá de la efectiva capacidad de pago de los hogares y su variación en el tiempo.”*

### 13. ¿Existe(n) espacio(s) de interlocución con el gobierno en relación a este derecho en los que hayan o estén participando las mujeres?

El movimiento cooperativista de la vivienda se ha nucleado en la Federación Uruguaya de Cooperativas de vivienda por ayuda mutua (FUCVAM) y en el Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECovi), siendo la primera una de las organizaciones sociales más fuertes en Uruguay.

<sup>138</sup> Según consta en el Plan Quinquenal 2000–2004

<sup>139</sup> MVOTMA – DINAVI, 2000, Plan Quinquenal 2000 – 2004, Cuadro 10, Capítulo I

<sup>140</sup> <[http://www.presidencia.gub.uy/\\_Web/MEM\\_2005/MVOTMA\\_2005.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/MEM_2005/MVOTMA_2005.pdf)>

Según informa la página institucional de FUCVAM *"A fines de marzo de 2004, estaban integradas a FUCVAM alrededor de 16.000 familias de ingresos bajos y medios (entre 200 y 500 dólares mensuales), representativas de un amplio segmento de trabajadores del más diverso origen."*

La participación de las mujeres en la definición de las políticas de FUCVAM es particularmente restringida. Si bien son miles las mujeres que integran las cooperativas no están suficientemente representadas en sus órganos decisorios.

Las mujeres cooperativistas han dado una larga lucha para que la valoración de sus horas de trabajo fuera equiparada con la de los hombres, de la misma manera han luchado por el reconocimiento de la doble titularidad de la vivienda en las asambleas de las cooperativas, que al establecer el criterio de "una familia, un voto" dejaba, en la mayoría de los casos a las mujeres sin la posibilidad de incidir en las resoluciones. En la actualidad existe una Comisión de género y equidad en FUCVAM.

El 30 de marzo de 2005 el Poder Ejecutivo, decretó la creación de una Comisión Asesora en el MVOTMA para la elaboración del Plan Quinquenal 2005-2009, integrada por delegados de varios ministerios y otros organismos públicos conjuntamente con organizaciones sociales y gremiales como la central sindical de trabajadores (PIT-CNT), FUCVAM, FECOVI, la Asociación de organizaciones no gubernamentales (ANONG) y gremiales de empresarios y pasivos entre otros.

Independientemente de esta participación, durante 2006 y 2007 FUCVAM llevó adelante una fuerte movilización social y urbana, con manifestaciones y marchas por el interior del país, con presencia en la prensa y ante las sedes ministeriales.

Los cooperativistas reclamaron la reestructura de deudas del BHU, el otorgamiento de nuevos préstamos y la creación de una cartera de tierras para vivienda y la inversión para el desarrollo social. Luego de que en octubre de 2006 FUCVAM ocupara un predio público abandonado, se otorgaron veinte predios con destino a cuarenta cooperativas de las constituidas a partir del 2005. A la fecha quedan aún treinta cooperativas sin tierras.

También reclamaron que se mantuvieran las exoneraciones impositivas con las que tradicionalmente cuenta el sector, que se vieron cuestionadas por la Reforma Tributaria, obteniendo que se suspendiera su aplicación, hasta la realización de un estudio más detallado de la situación de las cooperativas de vivienda.

Como ha sido dicho, ha sido permanente la reivindicación del movimiento cooperativo de que se viertan la totalidad de los recursos asegurados por ley, al Ministerio de Vivienda.

### **Recomendaciones para el goce efectivo del derecho a la vivienda adecuada desde una perspectiva de género.**

- Profundizar los estudios respecto a los obstáculos que deben enfrentar las mujeres para efectivizar su derecho a una vivienda adecuada.
- Llevar a la práctica el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, en particular las LEI 14, 23 y 24:  
*"LEI 14: Desarrollo de medidas, hacia las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social."*

*“LEI 23: Desarrollo de medidas que favorezcan el acceso a la vivienda de las mujeres en general y de las mujeres con personas a cargo y/o en situación de violencia doméstica en particular.”*

*“LEI 24: Generación de estudios de impacto de género en las políticas de desarrollo urbano, rural y territorial.”*

- Difundir entre las mujeres los mecanismos existentes para facilitar el acceso a una vivienda adecuada.
- Adoptar medidas que favorezcan la inclusión social, la seguridad y el efectivo goce de los DESC y derechos ambientales, combatiendo la segregación y la segmentación espacial en el país.
- Crear medidas legales respecto a viviendas vacías durante períodos prolongados, como por ejemplo, un impuesto progresivo a las viviendas desocupadas.
- Realizar un seguimiento del pago de los préstamos otorgados a mujeres jefas de hogar, posibilitando el otorgamiento de subsidios y refinanciamientos al comienzo del atraso en los pagos, para evitar la pérdida de su vivienda por razones económicas.
- Facilitar ayudas a los hogares con jefatura femenina para el mantenimiento y buena conservación de sus viviendas.
- Disponer las modificaciones legales o estatutarias necesarias para garantizar la participación activa de las mujeres en las decisiones que afectan a la vivienda.
- Estimular la participación de las organizaciones de mujeres en las políticas de vivienda.
- Lograr la equiparación del valor hora del trabajo femenino con respecto al masculino en la construcción de las viviendas por ayuda mutua.
- Proteger el derecho a la vivienda de las mujeres de la tercera edad, así como de las concubinas.
- Derogar la “ley candado” que afecta a las mujeres de menores ingresos.

Mantienen su vigencia para Uruguay los reclamos de la Carta mundial por el derecho a la ciudad, suscripta por distintas organizaciones y movimientos sociales en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2002, sobre la necesidad de:

- Priorizar la creación de infraestructuras, servicios y equipamientos destinados a la población dependiente (niños/as, ancianos, discapacitados) cuyo cuidado ha sido y continúa siendo responsabilidad de las mujeres y obstáculo para su ciudadanía plena.
- Considerar en el diseño de la ciudad la superación de las barreras arquitectónicas que obstaculizan el uso de la misma, discriminan y excluyen a personas con discapacidades transitorias o permanentes, ancianas/os, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, R. y Bathyany, K. 2005. Trabajo no remunerado y uso del tiempo libre. Doble Clic Editoras.
- Altamirano, G. 2007. Estrategia oficial amplía la franja de beneficiarios para acceso a la vivienda. La República, 28/07/2007.
- Amarante, V. y Vigorito, A. 2007. Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001 – 2006. INE/UNFPA/PNUD.
- Bathyany, K., Cabrera y Scuro. 2007. Perspectiva de género: informe temático sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Montevideo: INE.
- Cabella, W. 2007. El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes. UNFPA.
- Calvo, J.C. Las NBI en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996. Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Programa de Población.
- Casacuberta, C. 2006. Situación de la vivienda en el Uruguay sobre la Encuesta nacional de hogares ampliada de 2006. Montevideo: INE.
- Casacuberta, C. y Gandelman, N. 2006. Déficit habitacional y capacidad de acceso a la vivienda en Uruguay.
- Celiberti, L. y Valenzuela, M.E. 2007. Desafíos para la igualdad en el trabajo. OIT Notas, mayo 2007.
- CLADEM-Uruguay, MYSU. 2004. Derechos sexuales y derechos reproductivos: diagnóstico nacional y balance regional.
- Convenio INE – PIAI. Relevamiento de asentamientos irregulares 2005 – 2006.  
<<http://www.ine.gub.uy/piai3/contactos.htm>>
- Dede, G. y Larrosa, I. 2006. Informe derecho a la vivienda adecuada en el Uruguay.
- Dede, G. y Larrosa, I. 2006. Vivienda: componente de la dignidad humana. En: Derechos humanos en el Uruguay: informe 2006. Montevideo: SERPAJ. p. 144-153.
- Erosa, D. 2006. Políticas progresistas de vivienda: revisar, repensar, rediseñar: cinco años no es nada. Semanario Brecha, 21/07/2006.
- Género y hábitat: herramientas para la acción. UN-HABITAT/ROLAC. Brasil, 2005.
- INAMU. 2007. Informe País Convención CEDAW: informe acerca de la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres. 128 p.
- INAMU. 2007. Primer Plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos: políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011, Uruguay. Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres. 103 p.
- INAMU, INE. 2006. Uruguay: indicadores de género 2001 – 2004.
- INE. 2004. Encuesta Continua de Hogares. Montevideo: INE.
- INE, CEPAL, CELADE. 1998. Uruguay: estimaciones y proyecciones de la población por sexo y edad.
- Informe elaborado por representantes del Capítulo Uruguay del PIDHDD. 2006.
- MUJEFA. <<http://www.chasque.apc.org/vecinet/mujefa.htm>>
- Mujer y estadísticas. Series históricas e indicadores sobre la situación de la mujer uruguaya durante el S. XX. Montevideo: 1999.
- Mujeres negras en Uruguay. <<http://www.mundomatero.com/mujer/negras.html>>

MVOTMA. 2006. Informe del Subgrupo Derecho a la vivienda, preparatorio para el Informe País al Comité PIDESEC, redactado por C. Terra y W. Kok, de DINAVI.

MVOTVA. DINAVI. 2000. Plan quinquenal 2000 – 2004.

MVOTVA. DINAVI. 2005. Plan quinquenal 2005 – 2009.

Pissano, S. 2006. Informe sobre el Perfil de las Mujeres del Programa PIAI, 29/09/2006.

<<http://www.piai.gub.uy/documentos/perfilmujeres.pdf>>

Plataforma política de la Red Mujer y Habitat de AL.

PNUD – CEPAL. 2001. Informe de Desarrollo Humano en el Uruguay.

Sacchi, R.A. 2002. Arrendamientos y desalojos urbanos y suburbanos: desalojos y lanzamientos. 12ª. ed. act. Por B. Abulafia. Montevideo: FCU. 123 p.

Subsidiar alquileres sería más barato que regularizar los asentamientos: entrevista a Ec. V. Amarante y M. Caffera. Diario El País, 22/1/2004.

Varela, M.C. 1999. La fecundidad adolescente: una expresión del cambio del comportamiento reproductivo. Revista Salud Problema, UAM, Xochimilco.

Varela, M.C. La fecundidad adolescente: una expresión de cambio del comportamiento reproductivo en Uruguay. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Programa de Población.

## NOTA AL FINAL

Criterios del INE para la definición del NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas)

1 Alojamiento y equipamiento doméstico mínimo

1.1 Tipo de vivienda

- Material predominante en el techo igual a lata o material de desecho u otro; o
- Material predominante en las paredes igual a barro, lata o material de desecho u otro; o
- Material predominante en los pisos igual a tierra u otro; o
- Material predominante en el techo es chapa de fibrocemento o zinc sin cielo raso o paja y el estado de conservación de la vivienda necesita importantes reparaciones; o
- Material predominante en las paredes es madera o chapa de fibrocemento o zinc sin revestimiento y el estado de conservación de la vivienda necesita importantes reparaciones.

1.2 Hacinamiento

- Hogares con más de dos personas por habitación (excluyendo el baño y la cocina.)

2 Infraestructura que garantice estándares sanitarios mínimos

2.1 Disponibilidad de agua potable

Hogares que utilizan para beber y cocinar agua:

- cuyo origen es arroyo, río u otro; o
- el agua no llega a la vivienda por cañería.

2.2 Tipo de sistema de eliminación de excretas

Hogares

- sin servicio sanitario; o
- con sistema de evacuación igual a otro; o
- con servicio sanitario sin descarga de agua, compartido con otros hogares.

3 Acceso a servicios de educación

- jóvenes entre 7 y 14 años que no asisten a establecimientos de enseñanza; o
- jóvenes entre 15 y 24 años que nunca asistieron a establecimientos de enseñanza; o
- jóvenes entre 15 y 24 años que no asisten a establecimientos de enseñanza y no hayan asistido a algún año del primer ciclo en enseñanza secundaria.

4 Otras carencias del hogar

- Disponibilidad de refrigerador.

5 Acceso a la vivienda (para el área rural)

- No existe pavimento frente al predio; o
- No existe camino entre el pavimento frente al predio y la vivienda; o
- Existe camino entre el pavimento frente al predio y la vivienda pero éste es frecuentemente inundable.