

OPP

el futuro en **desarrollo**

Evaluación: Plan Integral Cuenca Casavalle 2018

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos



Evaluación: Plan Integral Cuenca Casavalle 2018

Una herramienta para la mejora continua de los servicios públicos



Área de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Presidencia de la República Oriental del Uruguay



Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Álvaro García
Director

Santiago Soto
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Área de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División de Evaluación de Políticas Públicas

Federico Ott
Director

Nora Gesto
Andrea Lado
Juan Manuel Lanza
Evelin Lasarga
Paula Patrone
Juan Manuel Regules
Daniel Rodríguez
Fernando Salas

Agradecimiento: A todo el equipo interdisciplinario del AGEV, en especial a los compañeros Juan Pablo Móttola, María Noel Cascudo, Soledad Canto y Henry Trujillo, que participaron en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyeron a esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por el AGEV a partir de los resultados de las evaluaciones realizadas por equipos evaluadores, integrados por técnicos externos e integrantes del AGEV-OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

Nota: Es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar la duplicación o/a para marcar la inclusión de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo en que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Área de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5.º Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy, www.ptp.opp.gub.uy
Primera edición: diciembre de 2019
Armado: Taller de Comunicación
Fotos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
Corrección: Maquí Dutto
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2393-7130



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
-------------------	---

➤ *Plan Integral Cuenca Casavalle*

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....	7
1.1. Objetivos.....	8
1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria.....	8
1.3. Principales aspectos organizacionales.....	10
2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	11
2.1. Diseño.....	11
2.2. Gestión.....	11
2.3. Desempeño.....	11
3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	15

INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de intervenciones públicas son una herramienta destinada a contribuir a la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, el Área de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de distintos tipos de estudios, con diferentes metodologías de evaluación. Estas combinan métodos y técnicas cuantitativos y cualitativos de investigación y análisis de datos. Utilizan tanto fuentes de información primaria (censos, encuestas, entrevistas en profundidad a informantes calificados, grupos focales, observación y visitas de campo) como fuentes de información secundaria (bases de datos, registros administrativos, documentos de las intervenciones evaluadas, estadísticas oficiales, anuarios y memorias).

Las evaluaciones realizadas identifican fortalezas y oportunidades de mejora mediante la optimización de tiempo

y recursos. Complementan el seguimiento que realizan las instituciones y su duración varía en función del tipo de estudio y el alcance de los objetivos de la evaluación. Mientras que el monitoreo informa sobre los avances o progresos de determinada intervención pública, la evaluación se orienta a conocer y comprender los factores que pueden conducir una intervención pública al logro de determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones más informadas y con un conocimiento más profundo del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material contribuye a uno de los objetivos del AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Plan Integral Cuenca Casavalle

Intendencia de Montevideo y Municipio D

Áreas Programáticas que atraviesa el Plan: cultura y deporte; desarrollo productivo; educación; infraestructura, transporte y comunicaciones; medioambiente y recursos naturales; protección y seguridad social; salud; seguridad pública; trabajo y empleo; y vivienda.

El presente resumen ejecutivo, elaborado por la División Evaluación de Políticas Públicas del Área de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), recoge las principales conclusiones del informe final de evaluación. De esta forma se presenta un informe más breve, que mantiene las principales conclusiones de la evaluación en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes del AGEV-OPP y por evaluadores externos. Fue integrado por Soledad Canto, Juan Manuel Lanza, Álvaro Cristiani y Fernando Pintos. Contó con la colaboración de María Noel Cascudo y Cristina Tello, y con la supervisión general de Federico Ott.

Si bien las evaluaciones utilizan fundamentalmente información existente, en esta la información ha sido complementada con más de 60 entrevistas a informantes calificados y actores claves, así como talleres con empresas locales, organizaciones de la sociedad civil y actores locales.

Como parte del trabajo de campo también se llevó a cabo una encuesta, a través de la empresa Equipos Consultores, a hogares del territorio que comprende el Plan Cuenca Casavalle, replicando una encuesta ya realizada por la misma empresa en el año 2011.

Estas actividades de relevamiento fueron financiadas con fondos aportados por la Unión Europea y gestionados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) en el marco del proyecto EVALÚA de cooperación Sur-Sur.

La evaluación abarcó el período 2009–2018 y se desarrolló entre octubre de 2018 y abril de 2019.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de todos los actores relacionados con el Plan de una u otra manera, quienes brindaron acceso a la información disponible, así como su colaboración activa en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de las contrapartes de la evaluación: Herbert Ichusti, Álvaro Trillo, Alicia Bisio y Sandra Nedov.

La evaluación contiene una descripción general de los aspectos principales del Plan y un análisis evaluativo de las distintas dimensiones, así como de los aspectos de gestión.

Las citas textuales extraídas del informe DID son identificadas por medio de comillas o de párrafos de cita.

1.1. Objetivos

El objetivo a largo plazo del Plan es mejorar las condiciones del hábitat y de vivienda; promover la integración social y la inclusión en el uso y la apropiación de espacios públicos; mejorar la convivencia y fortalecer la vida y la identidad colectivas; fortalecer los servicios de salud y la red de atención en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS); mejorar la oferta y la calidad de los servicios educativos; desarrollar la conectividad física y la mejora de infraestructura; promover el desarrollo y la concientización ambiental, fortalecer las redes productivas y mejorar las oportunidades de crecimiento económico para los habitantes de la zona.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial,² objetivo³ y beneficiaria del Plan coinciden: es la población habitante de la cuenca Casavalle (según la ECH 2017, es de aproximadamente 83.000 personas).

Cuadro 1. Lineamientos estratégicos y objetivos específicos del Plan Integral Cuenca Casavalle

Social	Promover la <i>integración social</i> de los habitantes de la zona, entre sí y con el resto de la ciudad
	Contribuir al <i>fortalecimiento del primer nivel de atención</i> dentro del SNIS
	Contribuir al fortalecimiento del <i>sistema de educación</i> formal y del no formal en todos sus niveles
Territorial	Realizar las <i>intervenciones físicas</i> necesarias para promover y favorecer <i>procesos sociales inclusivos</i>
	Generar <i>condiciones habitacionales</i> apropiadas al desarrollo de la calidad de vida
Ambiental	Promover el área considerada como un <i>territorio ambientalmente sustentable</i>
	Impulsar la <i>concientización y formación</i> de valores en materia de <i>sustentabilidad ambiental</i>
Económico	Promover el desarrollo de las <i>actividades productivas</i> y la <i>inserción laboral</i> de la población como eje vertebrador de la inclusión social

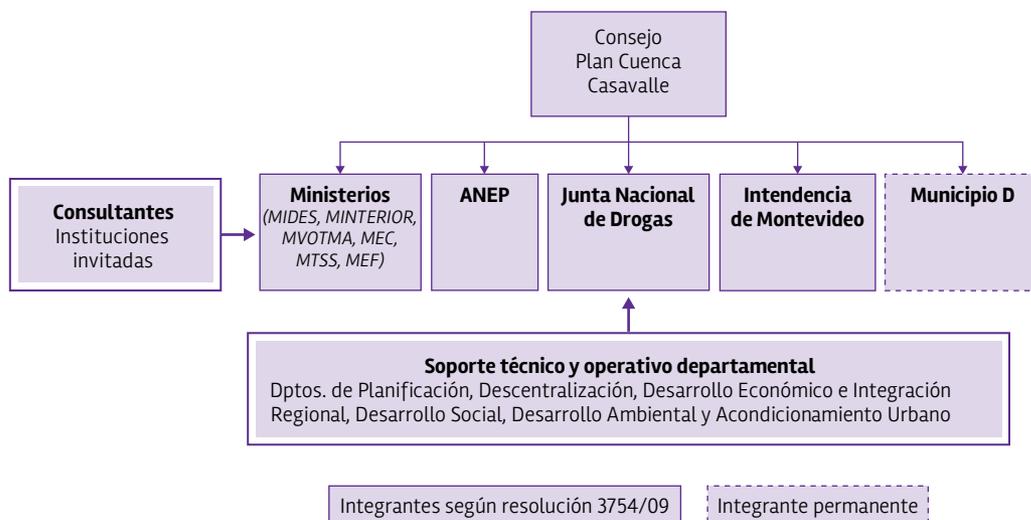
Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz de objetivos del Plan Integral Cuenca Casavalle.

2 La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad o el problema que justifica la intervención y por ende podría ser elegible para su atención.

3 La población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado. Puede corresponder a toda la población potencial o a una parte de ella.

Estructura organizacional

Figura 1. Estrategia organizacional del Plan Integral Cuenca Casavalle



Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz de objetivos del Plan Integral Cuenca Casavalle.

Problema que da origen a la intervención

En 2004, en el marco de un convenio de cooperación de la IM con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), salió a la luz un estudio sobre zonas críticas de Montevideo, donde se hace visible que en la zona de Casavalle existía una realidad que debía ser atendida de forma urgente.

Por su parte, en 2008, un grupo de vecinos organizados de la zona del CCZ11 propuso al intendente de Montevideo la creación de un equipo interinstitucional para pensar Casavalle de forma integrada y crear un plan en la cuenca Casavalle.

En 2010, un equipo de trabajo integrado por diferentes departamentos de la IM y coordinado por el Departamento de Planificación redactó el documento *Casavalle también es Montevideo*, insumo y puntapié inicial del Plan Integral de la Cuenca.

Estrategia general

El abordaje del Plan, aunque refiere a un territorio particular, se propone integrar distintas visiones y saberes sectoriales teniendo en cuenta diversos organismos, temáticas y disciplinas.

En ese sentido se integran objetivos de alcance nacional expresados a escala territorial. Tales objetivos nacionales

refieren a mejorar las condiciones de hábitat y vivienda, promover la integración social y la inclusión en el uso y la apropiación de espacios públicos, la mejora de la convivencia y el fortalecimiento de la vida y la identidad colectivas, el fortalecimiento de los servicios de salud y la red de atención en el marco del SNIS, la mejora de la oferta y la calidad de los servicios educativos, el desarrollo de conectividad física y la mejora de infraestructura, el desarrollo y la conciencia ambiental, y el fortalecimiento de redes productivas y la mejora de oportunidades de crecimiento económico para los habitantes de la zona.

Servicios brindados por la intervención

Para obtener dichos resultados, el Plan coordina de forma interinstitucional y multinivel para la concreción de obras y programas en el territorio.

Las siguientes obras y programas fueron concretados a partir del Plan Integral Cuenca Casavalle:

- Plaza Casavalle
- Policlínica Casavalle
- Centro Cívico
- Complejo SACUDE
- Nueva sede para la Seccional Policial 17
- Skate Park
- Espacio libre en Leandro Gómez y Cno. Mendoza
- Parque lineal José Pedro Cardoso

- Puentes en Marconi
- Mejoras de la conectividad en vías secundarias
- Realojos
- Viviendas nuevas y mejoras en viviendas preexistentes
- Programas territoriales y servicios descentralizados
- Ampliación de la atención a la primera infancia
- Nuevo Liceo 73
- Club de verano en Casavalle

1.3. Principales aspectos organizacionales

A partir de la resolución del Departamento de Planificación de la IM, se implementó y puso en práctica el Consejo de Casavalle, integrado por varios ministerios y entes autónomos con competencia en la zona. Asimismo, desde la IM, un equipo de trabajo (departamentos de Planificación, Descentralización, Desarrollo Económico e Integración Regional, Desarrollo Social, Desarrollo Ambiental y Acondicionamiento Urbano) ofrece el sustento técnico y operativo al Consejo.

En la actualidad, la gestión del Plan está configurada y apoyada sobre un sistema de tres componentes principales:

- A nivel departamental la coordinación del Plan Integral Cuenca Casavalle corresponde a la Unidad de

Integración de la Planificación, que funciona en la órbita del Departamento de Planificación y depende directamente de la Dirección General. Sus cometidos, según la resolución departamental 951/06, del 13/3/2006 son coordinar, ordenar, distribuir y realizar el seguimiento para priorizar las políticas con temas encomendados por la Dirección del Departamento, y debe funcionar como nexo entre el Departamento de Planificación, el de Descentralización y el resto de los departamentos.

- El Consejo Casavalle es el ámbito interinstitucional encargado de poner en marcha el Plan Integral Cuenca Casavalle. Está integrado en la actualidad por representantes de diversas instituciones públicas: ministerios, entes autónomos, secretarías, Universidad de la República, Intendencia, Municipio y concejos vecinales. Desde allí se proyectan y coordinan las acciones de los distintos organismos y se desarrollan y concretan obras de infraestructura y su implementación.
- A nivel municipal, desde la creación de este nivel de gobierno, el Municipio D oficia como brazo articulador y operativo de la gestión del Plan en el territorio. Como presidente del Consejo Casavalle, el Municipio D cumple dos objetivos principales en la concreción del Plan:
 - pensar e impulsar las acciones del Plan desde lo territorial, articulando la demanda de lo local con una visión global de política nacional y departamental;
 - fortalecer la identidad del Plan, siendo el principal impulsor en territorio de la “marca” Plan Cuenca Casavalle.



2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil su interpretación, los resultados de la evaluación del Plan Integral Cuenca Casavalle se presentan siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: aspectos de diseño, de gestión y de desempeño, que distinguen fortalezas y oportunidades de mejora.

2.1. Diseño

En términos de diseño, el Plan Casavalle se alinea con el marco nacional de regulación en la ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), de 2008, lo que da mayor respaldo y fortaleza jurídica a las políticas y acciones en materia de ordenamiento territorial.

Su diseño constituye un ejemplo de esfuerzo de construcción de territorio a partir de las iniciativas de política en un marco de gobernanza local y de localización de las decisiones de gobierno.

El Plan tiene un carácter multiescalar, que reconoce que las identidades particulares (el barrio, los grupos de pares) vinculan a las personas en clave local, espacio donde la vida cotidiana tiene sentido.

Es un desafío unir el proyecto con estrategias comunicacionales que puedan asociar sus valores centrales (integración social, ciudadanía urbana) a una marca que favorezca la generación de una identidad más global.

2.2. Gestión

La gestión del Plan, configurada y apoyada sobre un sistema de tres componentes principales, a nivel departamental, a nivel interinstitucional y a nivel municipal, fortalece su identidad y su proceso eficaz de implementación.

En especial, es innovadora la creación del Consejo Casavalle como órgano interinstitucional de gestión, que permite una coordinación de sectores, recursos y responsabilidades para desarrollar intervenciones eficaces, buscando superar lógicas sectorialistas fragmentadas.

El Plan Casavalle plantea una nueva forma de actuar en áreas periféricas. Las experiencias como las del SACUDE, CEDEL, Centro Cívico y plaza Casavalle son espacios y construcciones emblemáticos. Todas ellas, en mayor o menor medida, tanto en su fase de diseño y gestación como en su actual fase de funcionamiento operativo cotidiano, muestran referencias de gestión participativa que favorecen procesos de apropiación, construcción de ciudadanía e identidades colectivas.

Entre los desafíos más importantes para el Plan está el de diseñar, gestionar y lograr un arreglo institucional adecuado, trascendiendo la coordinación bilateral de las agendas particulares y sectoriales. Las dificultades apuntan a la carencia de un responsable directo, con una visión y gestión global de todas las dimensiones del Plan.

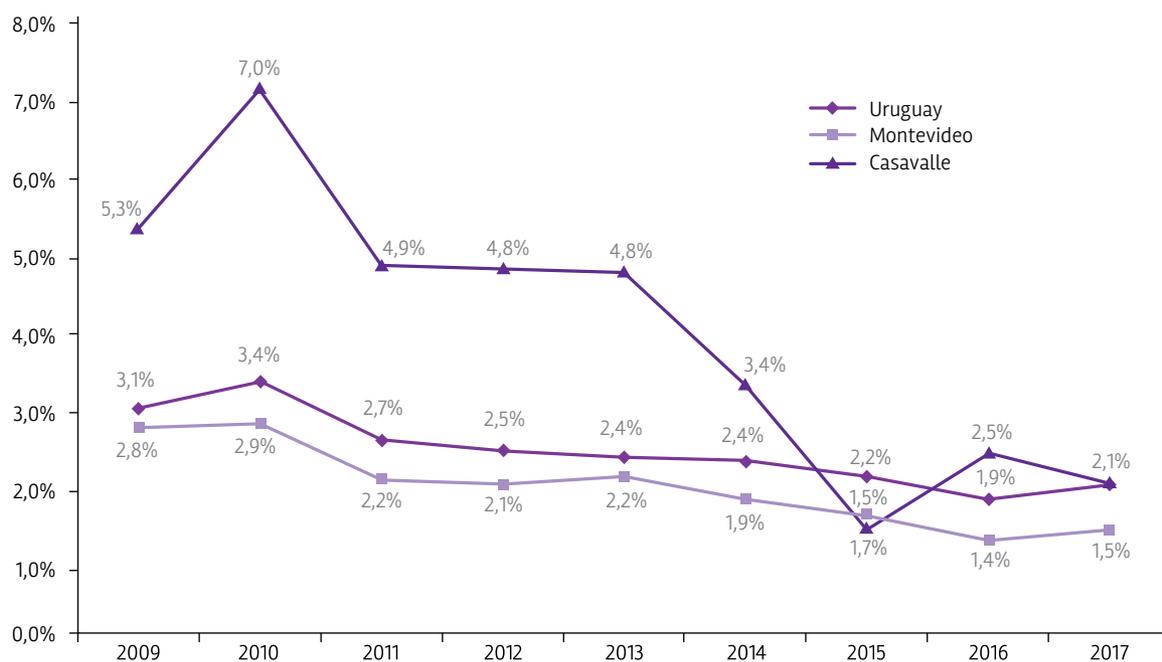
Por otra parte, la falta de institucionalidad y formalización, la dependencia de personas específicas (más que de roles) en el Consejo y la asignación presupuestal fragmentada y sectorializada hacen que la búsqueda de una agenda común y unificada, con un presupuesto establecido, se vuelva difícil de llevar adelante.

En lo referente a los aspectos operativos y funcionales del Consejo —como su estructura interna, roles, normas, mecanismos de coordinación, procesos de toma de decisiones, entre otros—, el Consejo debe fortalecer sus competencias y habilidades de gestión operativa y estratégica de funcionamiento para poder decidir y accionar eficazmente.

2.3. Desempeño

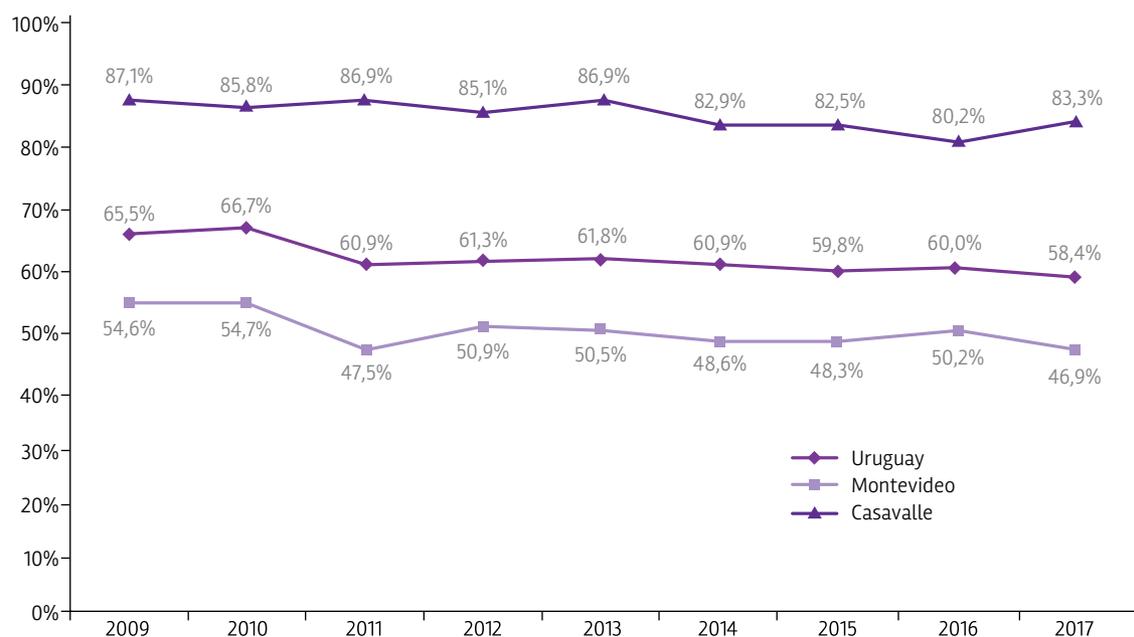
El Plan avanzó en la regularización de asentamientos, la mejora de la vialidad y la construcción de espacios públicos (como la plaza Casavalle).

En cuanto a la cobertura educativa, la asistencia a educación formal de personas de entre 3 y 24 años en Casavalle subió levemente en el período considerado, en consonancia con los objetivos del Plan en materia educativa, aunque no con la magnitud necesaria como para afectar significativamente la brecha con el resto de Montevideo.

Gráfico 1. Porcentaje de personas de entre 15 y 29 años de edad con primaria incompleta

Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH 2009-2017.

Base: Total de población de entre 15 y 29 años de edad.

Gráfico 2. Porcentaje de personas de entre 21 y 29 años de edad con segundo ciclo incompleto

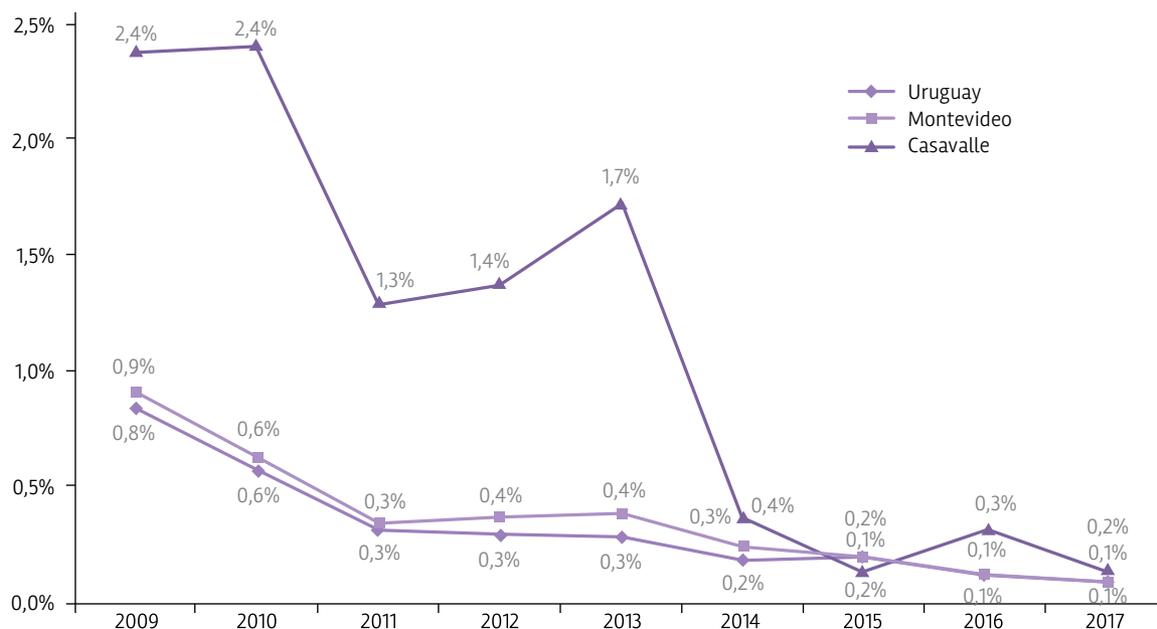
Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH 2009-2017.

Base: Total de población de entre 15 y 29 años de edad.

En cuanto a las condiciones económicas de la población, uno de los indicadores que han mostrado una mejora significativa en los últimos años es el porcentaje de hogares

en situación de indigencia. Particularmente en la cuenca Casavalle la caída ha sido abrupta: pasó del 2,4% en 2009 al 0,2% en 2017.

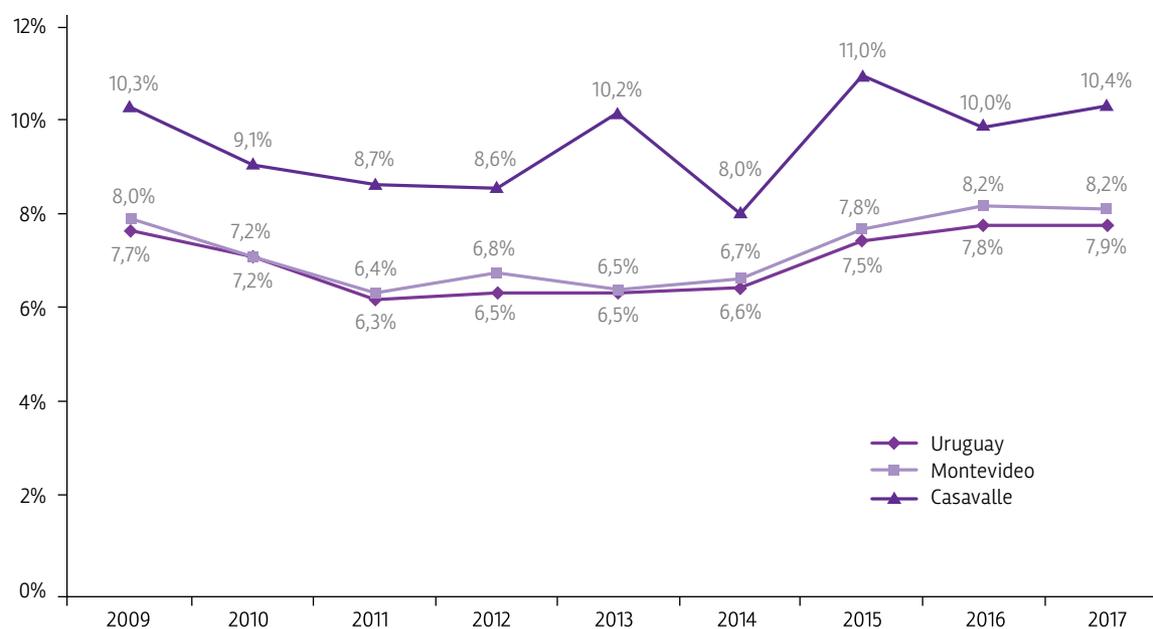
Gráfico 3. Porcentaje de hogares indigentes



Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH 2009-2017.

Base: Total de hogares.

Gráfico 4. Porcentaje de personas desocupadas sobre la población activa



Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH 2009-2017.

Base: Total de población activa.

En el mismo sentido, los indicadores de reducción de la pobreza, ocupación e ingreso también mejoraron sostenidamente.

Sin embargo, el punto de partida de alta fragmentación urbana dificulta que los cambios se expresen en las grandes tendencias estructurales. Aún la brecha que, en algunas variables estructurales, separa al territorio en cuestión del resto del departamento y el país es el principal desafío para la política pública. Algunos de estos temas prioritarios son educación, acceso a la ciudad formal y calidad de la vivienda.

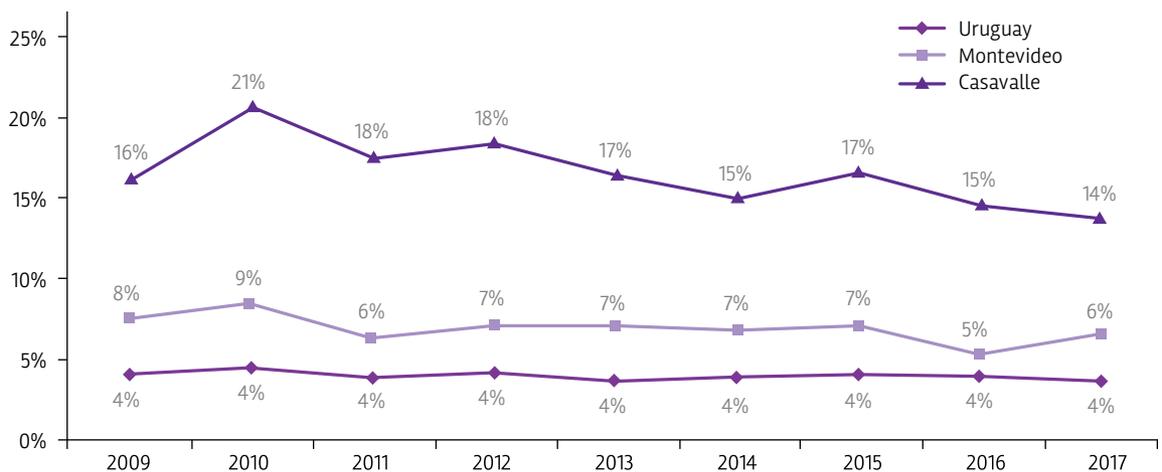
En particular, para los diferentes niveles de gobierno y para los actores sociales y económicos es un desafío intervenir

en un nivel macro que ayude a reducir el peso que tiene sobre la mano de obra local la baja calificación de las tareas que realiza buena parte de esta población, especialmente las mujeres.

En materia ambiental, se observa una mejora de las condiciones generales, lo que se expresa en la percepción, por parte de los vecinos, de un cambio positivo en este sentido.

Se evalúa como necesario procesar cambios a nivel meso en las formas organizativas, tanto en relación con la gestión del Plan Integral Cuenca Casavalle como en la instrumentación de los servicios considerados más críticos, a saber: acceso a la educación, mejora de las condiciones de la vivienda, y relación con la ciudad formal.

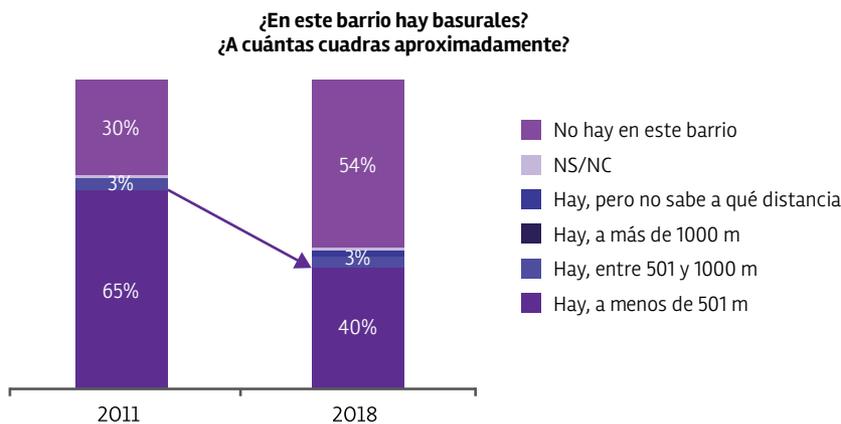
Gráfico 5. Porcentaje de hogares que viven en asentamientos irregulares



Fuente: Elaboración propia a partir de las ECH 2009–2017.

Base: Total de hogares.

Gráfico 6. Percepción de basurales



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas por Equipos Consultores en el marco de esta evaluación.

Base: Total de hogares consultados.

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales, por un lado, los distintos perfiles de entrevistados expresaron acuerdo en torno a la idea de que la existencia tanto del Plan Integral Cuenca Casavalle como del Consejo Cuenca Casavalle son elementos que han aportado positivamente a la gestión de las intervenciones públicas en el territorio. Sin embargo, también existe acuerdo en que ambos instrumentos pueden y deben mejorarse si se busca tener impacto en las variables estructurales de la población de la cuenca.

Yendo a aspectos más específicos, cabe destacar que el Plan Casavalle ha logrado poner en el ámbito de las políticas públicas la necesidad de coordinar intervenciones de los organismos de gobierno en todos sus niveles. Como recomendación en este sentido se propone mejorar el com-

promiso de las agencias de gobierno en la interinstitucionalidad de la ejecución y el diseño del Plan, así como hacer un esfuerzo por trascender el espacio de lo público estatal en el propio diseño de la planificación, integrando actores locales a escalas de ejecución del Plan.

En segundo lugar, se detectó que las identidades territoriales, aun preferentemente barriales, y las estrategias de comunicación de los organismos dificultan la conformación de una identidad de proyecto. Por ello se recomienda asociar el proyecto a un fin último fácilmente comunicable, que funcione como idea fuerza y permita a los actores internos y externos identificarlo con la cuenca Casavalle, integrando desde el punto de vista comunicacional las agendas barriales o sectoriales que abordan temas vinculados



a esa idea fuerza, de manera que aparezcan asociados al proyecto.

Se constató que la cuenca Casavalle cuenta con potencialidades para constituir un entorno integrador, a partir de las identidades barriales y tomando como punto de apoyo el tejido organizativo existente. Como recomendación, se propone reforzar el vínculo entre la agenda en materia de seguridad pública y los objetivos del Plan, de modo de re-orientarla con las acciones que son reconocidas como mejora de la calidad de vida.

Dado que los territorios de la cuenca son heterogéneos en materia de capacidades existentes para la participación social, se recomienda reconocer las acciones que ya llevan adelante actores privados como parte de la estrategia del Plan, en la medida en que sean convergentes con sus objetivos y metodologías de intervención, y poner en orden prioritario la integración de los agentes económicos a las estrategias de participación en la ejecución del Plan.

Tanto el territorio como las identidades locales de la cuenca están afectados por múltiples procesos de exclusión que se manifiestan en todas las formas posibles de precariedad y segregación, afectables con políticas de largo aliento y con alto nivel de coordinación. Por lo tanto, se recomienda integrar la gestión del Plan en un nivel de coordinación mayor que el actual, que comprometa de manera más eficaz agencias del Estado central y actores económicos para producir efectos más profundos, durables y sustentables en las variables macro que favorecen las diferentes formas de segregación urbana. Por otra parte, se recomienda priorizar en el corto plazo el acceso a la vivienda y la erradicación de asentamientos, como forma de impactar significativamente en las condiciones de integración a la ciudad de los habitantes de la cuenca. Una idea en este sentido podría ser favorecer el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios privados que ayude a “desguetizar” el territorio.

En cuanto a la salud, se constató que en los últimos 10 años ha habido una ampliación de la cobertura de la población de la cuenca, al tiempo que se observa una mejora en la percepción del acceso a los servicios de salud en el territorio. Sin embargo, existen especificidades en temas de salud que aún no se están tomando en cuenta. Por tanto, se recomienda fortalecer la coordinación de los servicios de salud en el territorio, para enfrentar la prevalencia de algunas enfermedades que tienen una expresión sobrerrepresentada en la cuenca.

En cuanto a logros educativos, si bien se aprecia que en todos los niveles la brecha entre la población total de Montevideo y la de Casavalle disminuye, esa reducción es menor a medida que aumenta el escalón educacional. Dado que

en la reducción de esta brecha se juega la sustentabilidad de los resultados positivos de las acciones en la cuenca a nivel sistémico y social, se recomienda reforzar significativamente la adecuación de la oferta educativa al perfil y las necesidades del territorio e integrar comunicacionalmente al Plan las estrategias nacionales de mejora de la cobertura y calidad de la enseñanza media como prioridad del Estado. También se recomienda favorecer la participación en el Plan de los actores educativos locales que desarrollan proyectos innovadores en el territorio.

Respecto a la gestión, se constata que el Consejo es concebido como un instrumento de gestión innovador y fundamental para el desarrollo fructífero del Plan. Sin embargo, como ámbito interinstitucional carece de ciertas definiciones estratégicas y de una estructura organizativa formal, funcional a las decisiones y acciones que debe abordar. Por ello se recomienda reforzar la sistematización de algunos aspectos del Consejo, como, por ejemplo, su naturaleza, la formulación de su visión, misión y objetivos, la planificación estratégica y operativa, así como elementos de diseño organizativo (roles, estructura y reglamento, formas de participar, coordinar y decidir, etcétera).



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO



Área de Gestión y Evaluación
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – Piso 5
Montevideo – Uruguay
Tel. (+598-2) 150 – int. 8001 – contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy

Diciembre 2019

AGEV _OPP

*Dirección de Presupuestos, Control
y Evaluación de la Gestión*

**SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN LA CUENCA
CASAVALLE**

Noviembre 2019

Estudio: Situación de las Mujeres en la Cuenca Casavalle

El presente estudio fue realizado por AGEV. El equipo técnico que realizó el estudio estuvo integrado por: Soledad Canto y María Noel Cascudo, con la coordinación de Janet López.

Nota: Es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura y en aquellos casos en que no es posible incorporar el lenguaje inclusivo, se hace uso del masculino genérico clásico conviniendo en que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
SÍNTESIS DEL PLAN INTEGRAL CUENCA CASAVALLE	5
OBJETO DEL ESTUDIO Y ANTECEDENTES	7
ANÁLISIS COMPARADO	10
CONCLUSIONES Y DESAFIOS	34
ANEXO 1 - Definiciones	36
ANEXO 2 – Propuesta de sistema de indicadores con enfoque de género	38

Documento de Trabajo

INTRODUCCIÓN

La Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, de este modo impulsa el desarrollo de estudios que analicen a las intervenciones públicas.

El objetivo de los estudios es brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

El presente estudio surge a partir de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño realizada en el Plan de la Cuenca Casavalle en 2018, en el cual se relevaron indicadores asociados al enfoque de género, lo cual brindaba insumos para realizar un estudio complementario.

El análisis se basa en la utilización de información existente y una encuesta de 600 hogares (entre los meses de octubre y noviembre 2018) que replica una encuesta de similares características efectuada por Equipos Consultores en el año 2011. De allí se extrae información para observar las variaciones en la percepción de los vecinos sobre la situación en el barrio y las condiciones de vida.

El informe se organiza en 4 capítulos. El capítulo 1 está dedicado a hacer una breve contextualización y principales antecedentes del Plan Integral de la Cuenca Casavalle. El capítulo 2 presenta el objeto del estudio. En el capítulo 3 se realiza un análisis comparado de las variables relevantes con enfoque de género. Finalmente, el capítulo 4 sintetiza las principales conclusiones y desafíos más relevantes.

Este estudio fue realizado durante los meses de setiembre y noviembre del 2019, y toma para el análisis los datos recolectados de la encuesta realizada por Equipos Consultores y la Encuesta Continua de Hogares para los años 2008 y 2018.

SÍNTESIS DEL PLAN INTEGRAL CUENCA CASAVALLE

El Plan Integral de la Cuenca Casavalle (en adelante el Plan) nace en 2008 a pedido de los vecinos, organizaciones y referentes locales manifestando la inquietud por la realidad de su entorno, siendo impulsado por el gobierno departamental y local.

El Plan es innovador ya que es el primero que se desarrolla en una zona periférica, con una articulación interinstitucional entre todos los organismos públicos presentes en la cuenca. Asimismo, tiene un importante elemento de participación local lo cual valida las diferentes etapas de su implementación y aporta a su construcción.

Está concentrado en la zona que se presenta a continuación, delimitada por las calles Capitán Lacosta, Avda. Belloni, Avda. General Flores, Chimborazo, Silva, Avda. de las Instrucciones y el Arroyo Miguelete. Se encuentra dentro de la órbita del Municipio D y gran parte del territorio corresponde al Centro Comunal Zonal 11 (CCZ11), además de parte de los CCZ 10 y 13. Comprende a los barrios Casavalle, Marconi y Las Acacias, así como parte de los barrios Manga y Piedras Blancas.



Fuente: Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle (Avance Plan Parcial, memorias, Octubre 2014).

Si bien se trata de un plan de desarrollo estratégico y de gestión integral e integrada, este estudio brinda una mirada de la evolución de algunas variables con una mirada de género. Este análisis lleva a considerar diversos desafíos traducidos en acciones de mejora.

El objetivo general del Plan es:

“...promover la revitalización de la zona comprendida en el ámbito de actuación a partir de la articulación de intervenciones públicas y privadas, que impulsando programas y proyectos, apunten a mejorar la calidad de vida, el desarrollo humano, la calidad ambiental, la integración socio-territorial y la accesibilidad a oportunidades económicas, culturales y recreativas de sus habitantes” (Equipo Municipal, 2010, p.10)

Se estructura en cuatro dimensiones: i) social; ii) territorial; iii) ambiental y iv) económica.

Según Bervejillo, F. (2012), la zona se ha caracterizado por procesos de exclusión y desintegración social multicausales, que engloban la dimensión cultural, espacial y socioeconómica. Esto lleva a una reproducción estructural de la pobreza y una concentración de los hogares jóvenes y numerosos, con muy bajo nivel educativo, alojados en forma irregular y con mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Las actividades realizadas en el marco del Plan han abordado estas dimensiones, esto se ha visto reflejado tanto a nivel de infraestructura, saneamiento y ordenamiento territorial de la Cuenca. Sin embargo, es un desafío para los siguientes años, trabajar más intensamente en la seguridad pública, el medio ambiente y la equidad de género.

OBJETO DEL ESTUDIO Y ANTECEDENTES

El desarrollo local es una estrategia sociopolítica de cambio (Gallicchio, 2005), en la que el concepto y la perspectiva de género¹ tienen potencial de cambio, ya que aluden a determinantes sociales, culturales y políticas que son transformables.

Los enfoques sobre mujeres y desarrollo han tenido un largo y polémico recorrido, así como aquellos sobre desarrollo local. En las décadas de 1950 y 1960 la tendencia predominante fue la del crecimiento económico (desarrollismo) suponiendo un derrame de beneficio para toda la sociedad.

En este período, mientras los hombres se integraban en las corrientes principales del desarrollo, las mujeres permanecían excluidas según una división en la cual los hombres pertenecían al mundo moderno y las mujeres al tradicional.

Posteriormente, la mujer fue integrándose al desarrollo dando lugar al enfoque conocido como MED (Mujer en el Desarrollo). En esta etapa surgen los proyectos que integran a las mujeres en el ámbito productivo, desafiando al paradigma de ese momento en el cual las mujeres eran consideradas únicamente en su papel reproductivo y responsables del bienestar familiar (Tamayo, 2003). El primer enfoque MED hizo énfasis en la importancia del papel productivo de las mujeres, e incorporó la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

El segundo enfoque MED (década del 80) fue vinculando la desigualdad económica entre hombres y mujeres a la pobreza y no a la subordinación. En este sentido, se diseñaron proyectos productivos focalizados en las mujeres, para que pudieran generar ingresos relacionados con las actividades domésticas, y que rara vez se integraban a las estrategias generales de desarrollo (Zebadúa y Pérez, 2002).

El tercer enfoque MED está vinculado a la eficiencia, el énfasis se trasladó de la mujer al desarrollo, reconociendo que ellas son esenciales para el esfuerzo del desarrollo en su conjunto. Pero los proyectos dirigidos a mujeres no se realizaron reconociéndolas

¹ Ver Anexo 1.

como agentes del desarrollo, o por su derecho a acceder a esas oportunidades, sino por una evaluación de eficiencia y de costo-beneficio sobre sus capacidades.

A mediados de la década de los ochenta, aparece el enfoque de Género y Desarrollo (GED) con el propósito de hacer visibles y analizar las relaciones entre hombres y mujeres; cómo condicionan el impacto de las políticas públicas y la participación de ambos géneros en el desarrollo.

El enfoque GED incorporó la noción de empoderamiento en las mujeres, a fin de apalancar los cambios para que descubran e incrementen sus capacidades de autoestima y valoración, de influencia, eficacia política y liderazgo en la vida pública, reconociendo los triples roles que desempeñan (reproductivos, productivos, y de gestión comunitaria).

El enfoque GED, considera dos vertientes de análisis: (i) las necesidades prácticas de género, que son las que se derivan de los roles de las mujeres socialmente aceptados en la esfera doméstica: madre, esposa, ama de casa; y (ii) las necesidades estratégicas de género, que hacen referencia a la situación de subordinación de las mujeres con respecto a los hombres y derivan de la toma de conciencia de las mujeres de esta situación y de la posibilidad de cambiarlas (Moser 1995: 67-70), así como la desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad.

Asimismo, cuando se habla de *condición de las mujeres* se refiere a su situación material de vida: pobreza urbana y rural, privación de servicios y bienes básicos, falta de acceso a la educación, al empleo, excesiva carga de trabajo y poca disponibilidad de tiempo. En cuanto a la *posición de las mujeres* refiere a la ubicación y reconocimiento social que se les asigna con relación a los hombres en la sociedad: inclusión o exclusión de los espacios de toma de decisiones y participación política; igualdad o desigualdad de salarios por el mismo trabajo; impedimentos para acceder a la educación y la capacitación; su subordinación, que determina las posibilidades de acceso y control de los recursos, servicios y oportunidades.

“Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad,

dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades.” [Declaración de Filadelfia de 1944]

Documento de Trabajo

ANÁLISIS COMPARADO

Para el análisis de las diferentes variables se consideraron dos fuentes de información:

- Encuesta Continua de Hogares (2009 – 2017).
- Encuesta realizada por Equipos Consultores en los años 2011 y 2018.

Antes de comenzar el análisis es preciso aclarar que la unidad de análisis utilizada es el *hogar*, este hecho puede invisibilizar en algunos indicadores las desigualdades entre hombres y mujeres.

Para comenzar, en la Cuenca Casavalle el peso relativo entre hombres y mujeres se ha mantenido estable a lo largo de los años si consideramos el rango 2009-2017, según la ECH, como lo muestra el siguiente cuadro:

AÑO DE LA ENCUESTA	SEXO	
	Hombres %	Mujeres %
2009	48%	52%
2010	48%	52%
2011	48%	52%
2012	48%	52%
2013	49%	51%
2014	47%	53%
2015	50%	50%
2016	48%	52%
2017	48%	52%

Base: Total de personas que viven en la Cuenca Casavalle.

Fuente: Procesamiento propio a partir de la ECH 2009-2017.

Indigencia y Pobreza

Si se conceptualiza la pobreza como:

“La noción de pobreza expresa situaciones de carencia de recursos económicos o de condiciones de vida que la sociedad considera básicos de acuerdo con normas sociales de referencia que reflejan derechos sociales mínimos y objetivos públicos. En términos monetarios, la pobreza indica la carencia de ingresos suficientes respecto de un umbral de ingreso absoluto, o línea de pobreza, que corresponde al costo de una canasta de consumo básico. Asociada a la línea de pobreza, la línea de indigencia establece el umbral de ingresos en el cual estos son apenas suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales básicos de una familia.”²

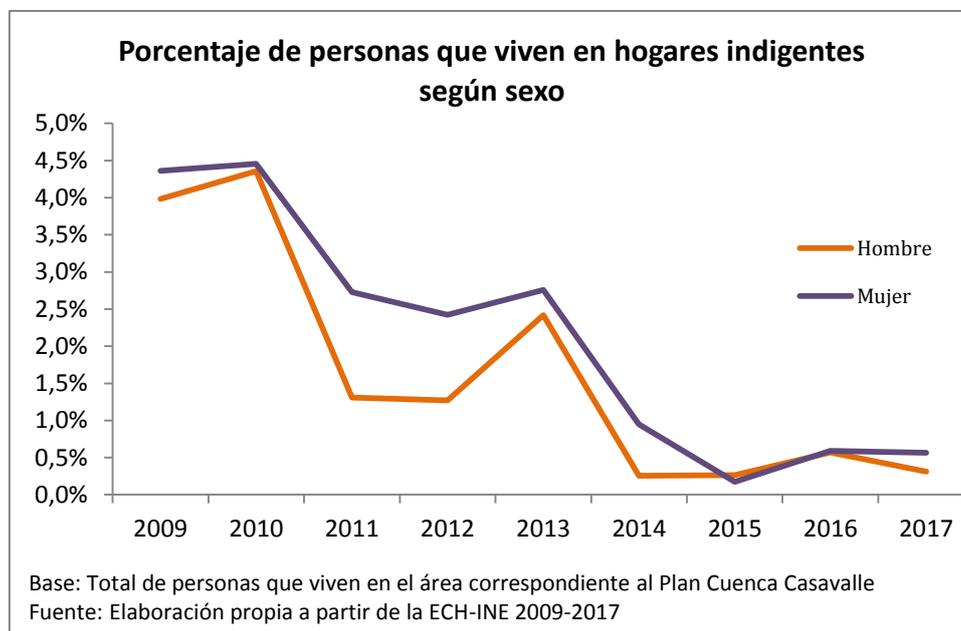
Asimismo, puede definirse como “sobre la base de las necesidades fundamentales, consideradas relativamente fundamentales, enfoque que se origina en una visión de los derechos humanos y la justicia social. Las necesidades básicas comprenden una canasta mínima de consumo individual o familiar (alimentos, vivienda, vestimenta, artículos del hogar), el acceso a los servicios básicos (salud y educación, agua potable, recolección de basura, alcantarillado, energía y transporte público), o ambos componentes. En este caso la pobreza y su magnitud dependen del número y las características de las necesidades básicas consideradas.”³

Es importante destacar que en Uruguay, desde hace varios años se trabaja en el concepto de pobreza multidimensional, afirmándose que, los pobres no solamente son los que reciben menores ingresos sino que, son los más privados del acceso a servicios de salud, educación y de otros aspectos del bienestar humano. En este sentido, los hijos de familias pobres tienen más probabilidad de desnutrición, también reciben menos educación y las inequidades de género en general son más profundas.

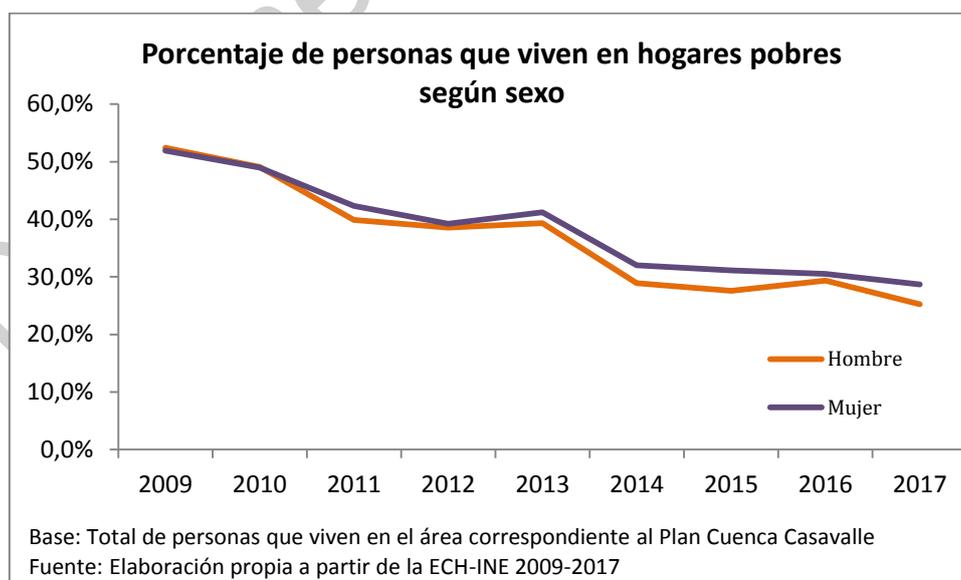
² “La dimensión de la pobreza en América Latina” – Oscar Altimir, CEPAL, 1979.

³ “Equidad, desarrollo y ciudadanía” - CEPAL

En la gráfica que se presenta a continuación, se puede observar un descenso tanto en hombres como en mujeres que viven en hogares indigentes, los hombres pasan de 4% a 0,3% y las mujeres de 4,4% a 0,6% entre 2009 y 2017.



Si consideramos la variable pobreza, según la ECH el porcentaje de personas que viven en hogares pobres según sexo ha descendido entre el 2009 y el 2017, pasando de un guarismo de casi 52% en ambos sexos, a 28,7% en mujeres y 25,3% en hombres.

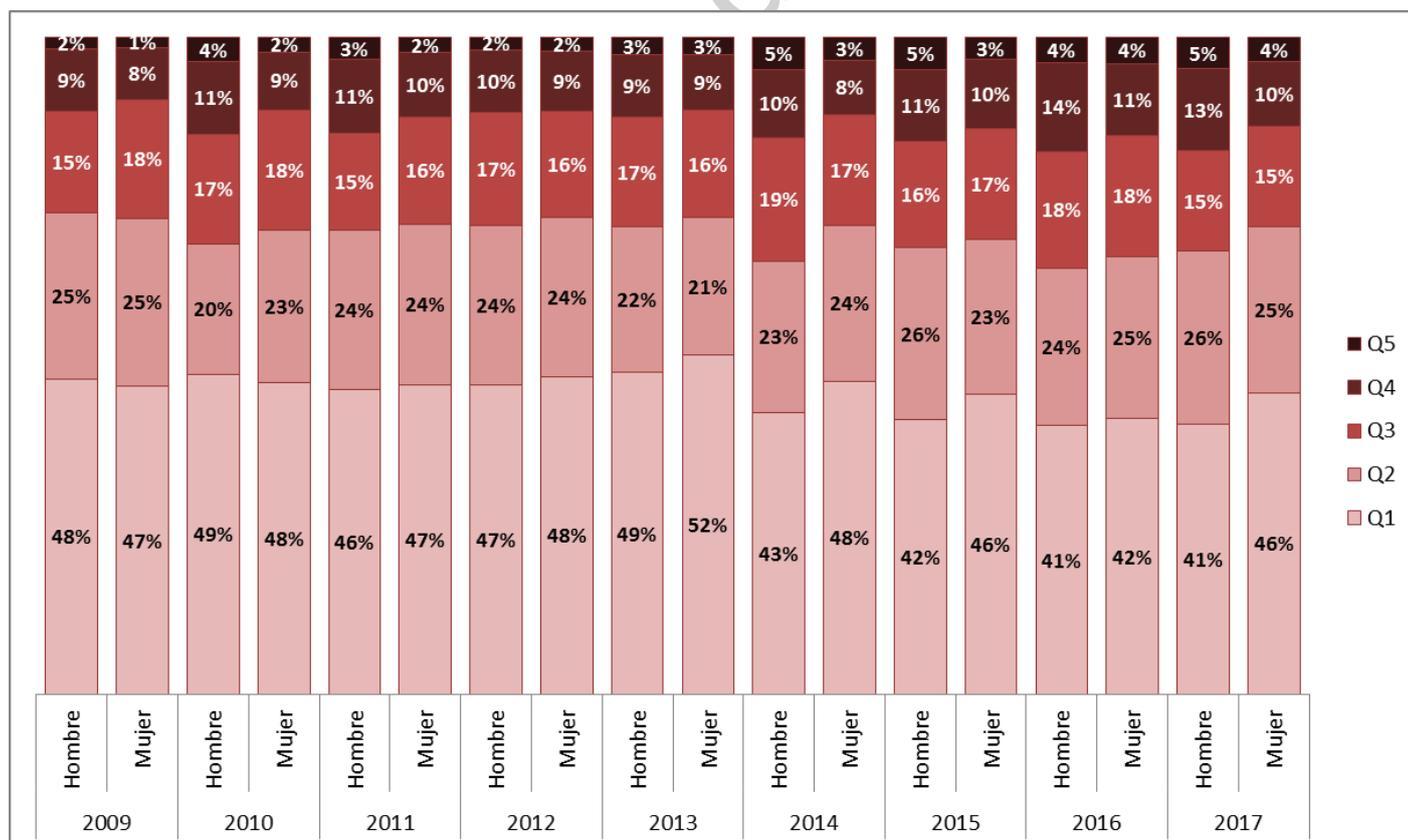


Este hecho puede atribuirse entre otras cosas, a la mejora de las variables macroeconómicas evidenciadas en esos años, en donde el Plan Cuenca Casavalle también ha contribuido a la mejora de los aspectos multidimensionales de la pobreza.

Quintiles de ingreso

Una de las variables que se presenta para la desagregación de la información obtenida de la ECH, es el nivel socioeconómico. Esta refiere al quintil en que se encuentra clasificado el hogar, de acuerdo a sus ingresos per cápita.

El quintil de ingreso se calcula ordenando la población, desde el individuo más pobre al más rico, dividiendo la misma en 5 partes de igual número de personas; de esta forma se obtienen 5 quintiles ordenados por sus ingresos. En este sentido, el primer quintil (Q1) representa la porción de la población más pobre; el segundo quintil (Q2), el siguiente nivel y así sucesivamente hasta el quinto quintil (Q5), este último representa a la población más rica.



Base: Total de personas que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle
 Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017

El análisis que se desprende del cuadro anterior indica que en relación a la cantidad de hombres que se ubican en el Q1 oscila entre el 41% y el 49% entre los años de referencia, mientras que las mujeres que se ubican en el Q1 oscilan entre el 42% y el 52%.

Asimismo, puede agregarse que más del 65% tanto de hombres como de mujeres se encuentran en el Q1 y Q2, lo cual indica que más de la mitad de la población de la Cuenca Casavalle se encuentra ubicada entre esos quintiles. Aunque, esta situación se ha modificado levemente si observamos las cifras a lo largo de los 8 años, descendiendo de 48 a 41% en hombres y de 47 a 46% en mujeres.

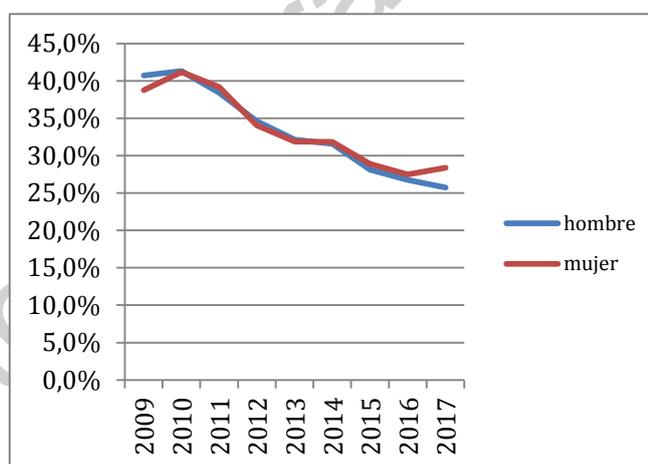
Documento de Trabajo

NBI

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se encuadra dentro de los llamados métodos directos de medición de la pobreza con un enfoque multidimensional. Identificar la falta de acceso o problemas de calidad de bienes y servicios, cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de derechos sociales.

Al analizar este indicador en la ECH, tanto hombres como mujeres han experimentado un descenso del entorno del 40% a 26%, se consideran para el análisis hombres y mujeres con alguna necesidad básica insatisfecha.

NBI	SEXO	
	hombre	mujer
2009	40,7%	38,7%
2010	41,3%	41,2%
2011	38,4%	39,2%
2012	34,6%	34,1%
2013	32,1%	31,9%
2014	31,6%	31,8%
2015	28,1%	28,9%
2016	26,8%	27,5%
2017	25,7%	28,4%

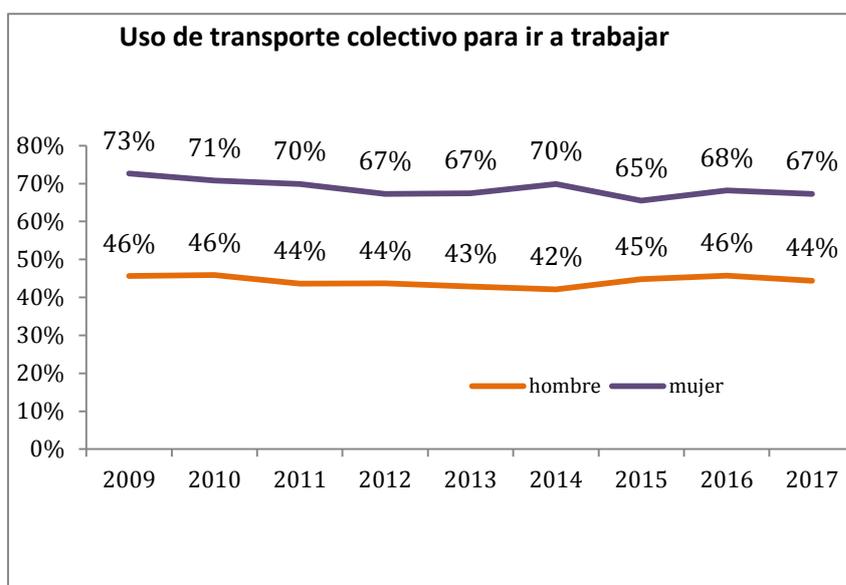


Base: Total de ocupados que viven en la Cuenca Casavalle

Fuente: Procesamiento propio a partir de la ECH 2009-2017

Medios de transporte para ir a trabajar.

En el caso del medio de transporte utilizado para ir a trabajar, en su mayoría (tanto en hombres como en mujeres) predomina el transporte colectivo frente a otros medios de transporte.

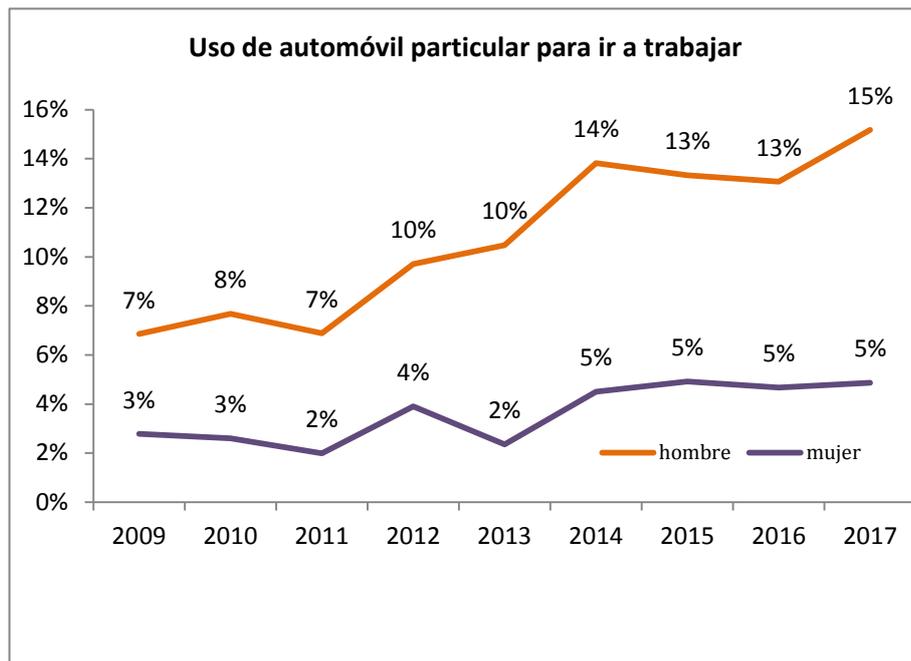


Base: Total de ocupados que viven en la Cuenca Casavalle

Fuente: Procesamiento propio a partir de la a ECH 2009-2017

Mientras que es más frecuente el uso del transporte colectivo en el caso de las mujeres, pasando de 73% a 67%, en los hombres es menor el guarismo y su variación pasando de 46% a 44%. En ambos casos ha habido un descenso en la cantidad de personas que utilizan el transporte colectivo para concurrir a trabajar, más notorio en el caso de las mujeres.

En el caso del uso del transporte automóvil particular se observa que entre los años analizados, la cantidad de hombres que utiliza ese medio de transporte más que se duplicó pasando de un 7% a un 15%, mientras que las mujeres oscilaron entre un 3 y un 5%.

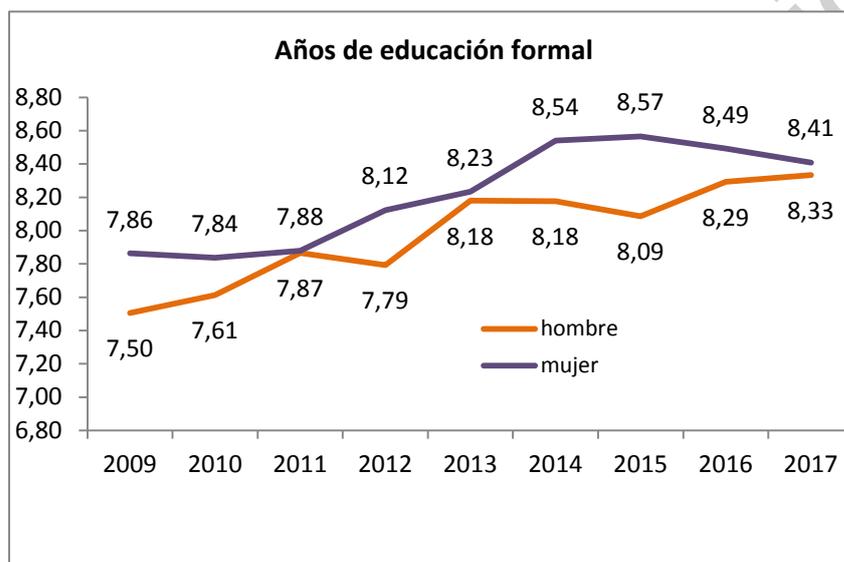


Base: Total de personas ocupadas que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle
 Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017

Documento de

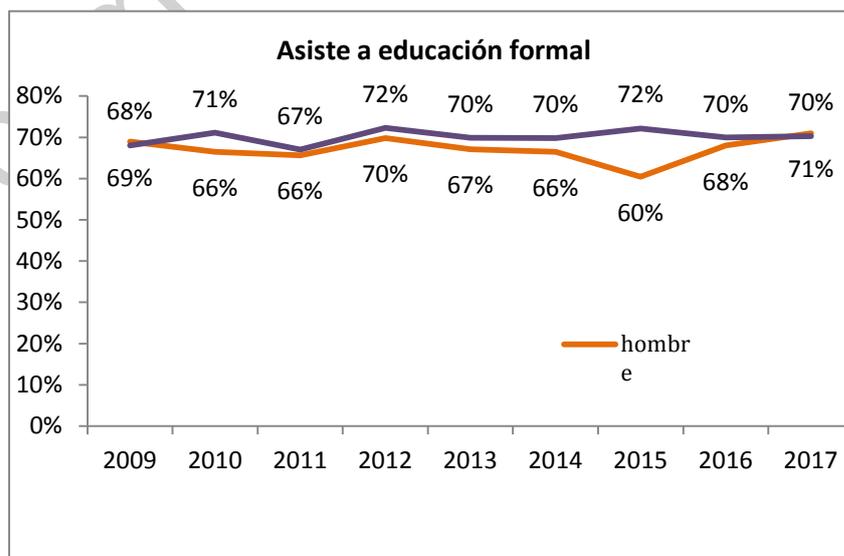
Educación.

Si se consideran los años de educación formal para las mujeres, las mismas alcanzan una media de entre un 7,5 un 8,33 años al finalizar el 2017; en el caso de los hombres la situación es similar pasando de 7,86 a 8,41 años. Esto indica que la población de la Cuenca Casavalle en promedio realiza entre 7 y 8 años de educación formal de forma aproximada.



Base: Total de personas entre 25 y 65 años de edad que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017



Base: Total de personas entre 3 y 24 años de edad que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle

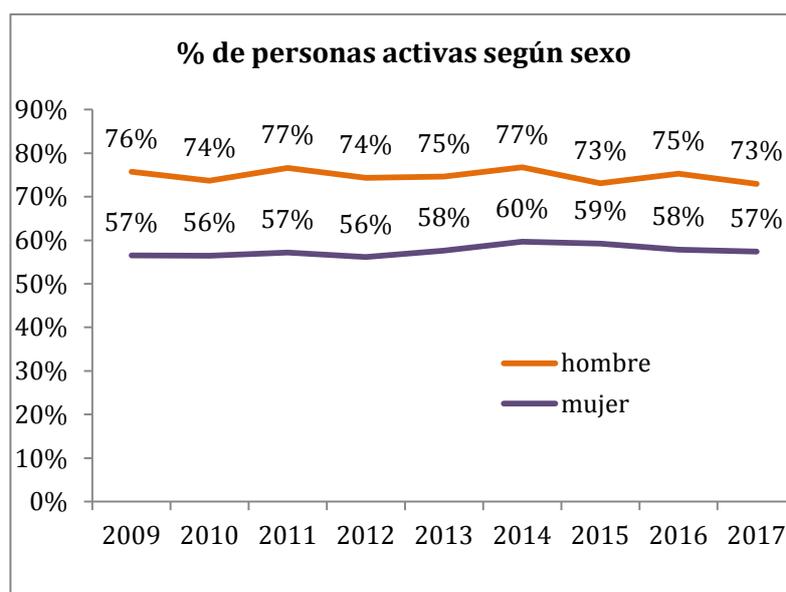
Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017

La asistencia actual a centros de Educación Formal, para ambos sexos ronda entre el 68% y el 71% a lo largo de los años estudiados, este porcentaje es significativo si consideramos a la educación como una de las variables socioeconómicas que contribuye a generar un mayor desarrollo a nivel personal como comunitario.

Documento de Trabajo

Variables de empleo.

El porcentaje de personas económicamente activas (proporción de la población en edad de trabajar que está trabajando o buscando empleo activamente, con 14 años o más), según la ECH, ronda en un 75% para los hombres y un 57% para las mujeres en el período 2009-2017.



Base: Total de personas mayores de 14 años de edad que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017.

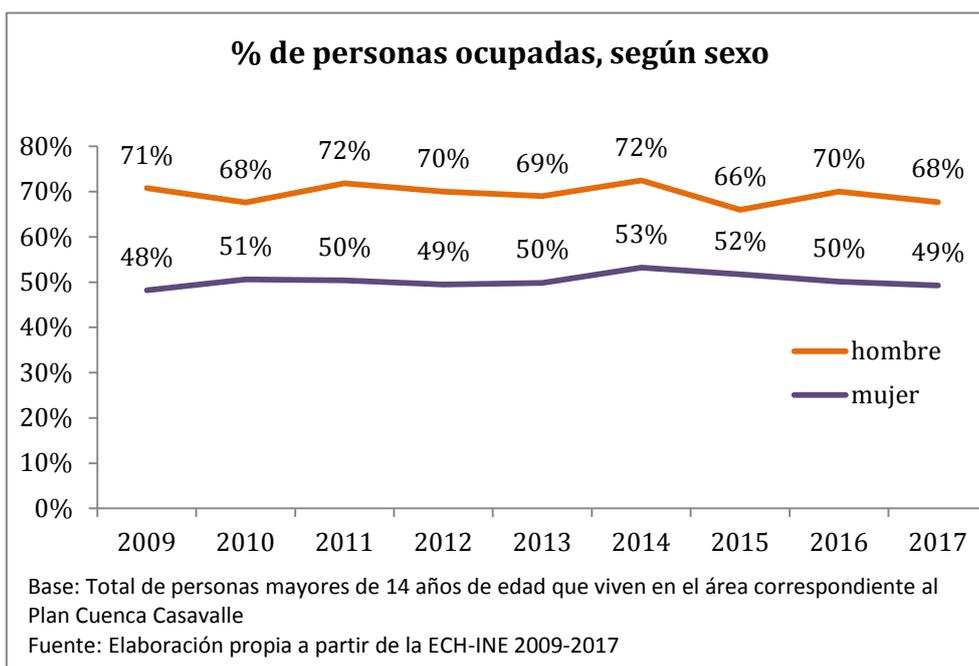
En ambos casos se mantuvo un comportamiento relativamente estable, en mujeres rondando un 57% y en hombres entre el 76 y 73%.



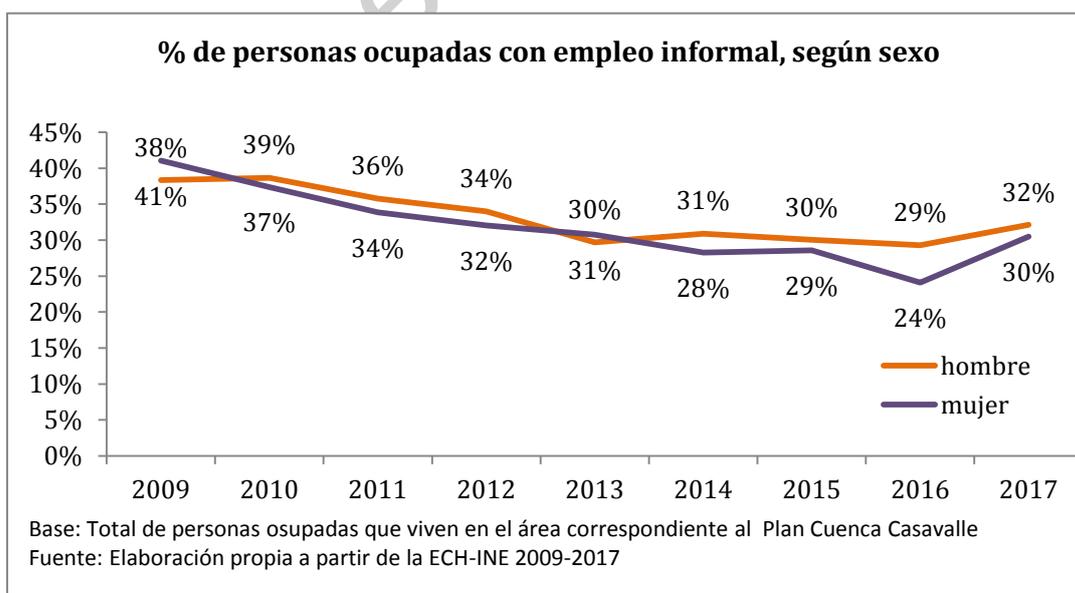
Base: Total de personas mayores de 14 años de edad que viven en el área correspondiente al Plan Cuenca Casavalle.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ECH-INE 2009-2017.

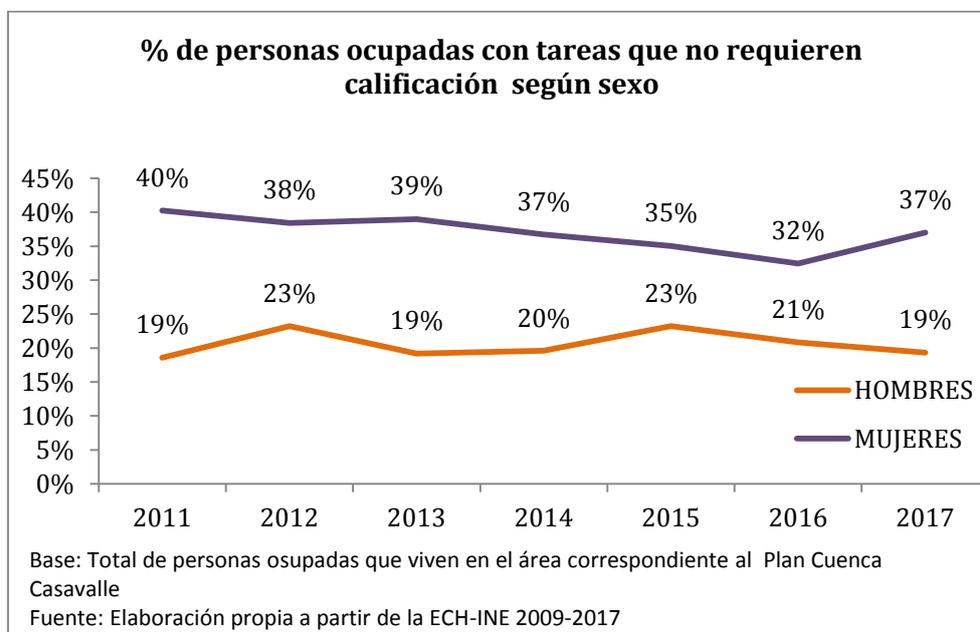
El porcentaje de personas inactivas que realizan los quehaceres del hogar según sexo, marca de forma significativa un porcentaje mayor para las mujeres que para los hombres. Si bien en el caso de las mujeres ha disminuido a lo largo del período de estudio, es ampliamente mayor que la de los hombres (que ronda en todo el período en el 1%).



Por otro lado, al analizar las cifras de personas ocupadas según sexo, el porcentaje de mujeres ocupadas oscila en 48% en todo el período, teniendo su valor máximo en el año 2014 con un 53%. Por su parte, en el caso del porcentaje de hombres ocupados fluctúa entre el 66% y el 72% en el período analizado.



Se observa un comportamiento similar tanto en hombres como en mujeres en el caso del porcentaje de personas ocupadas con empleo informal. Los porcentajes en líneas generales descienden en ambos casos pasando de 38% a 32% en el caso de los hombres y del 41% al 30% en el caso de las mujeres.



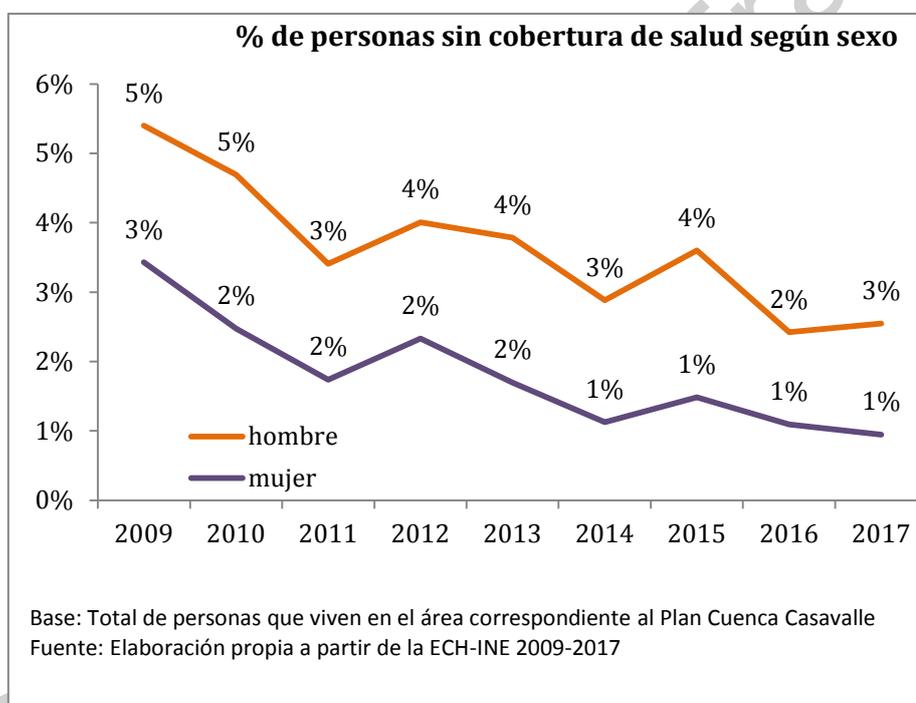
En el caso de las personas ocupadas con tareas que no requieren calificación, el porcentaje de mujeres representa el doble que el de los hombres en todo el período analizado.

En síntesis, si consideramos las variables de empleo según la ECH, el 60% de las mujeres con activas, un 20% aproximadamente de mujeres inactivas realizan los quehaceres del hogar, alrededor del 50% se encuentran ocupadas. Alrededor del 30% de las mujeres se encuentran ocupadas con empleo informal. Finalmente, el porcentaje de mujeres ocupadas que realizan tareas que no requieren calificación es prácticamente el doble que los hombres en todo el período analizado.

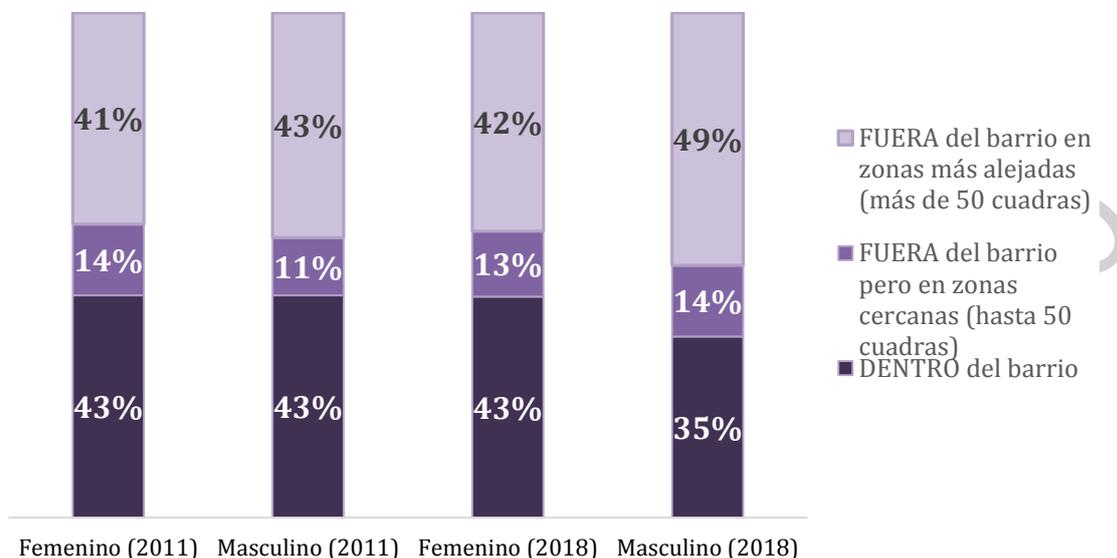
Salud y otros servicios.

El sistema de cobertura de salud del Uruguay se ha modificado a partir de la reforma de la salud implementada en el año 2008, en donde se crea el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El sistema impulsó la cobertura universal a través de prestadores privados y uno público (Administración de Servicios de Salud del Estado – ASSE).

Si observamos la gráfica siguiente, el porcentaje de personas sin cobertura en salud durante los años 2009-2017 ha descendido rondando el 1% en mujeres y el 3% en hombres.

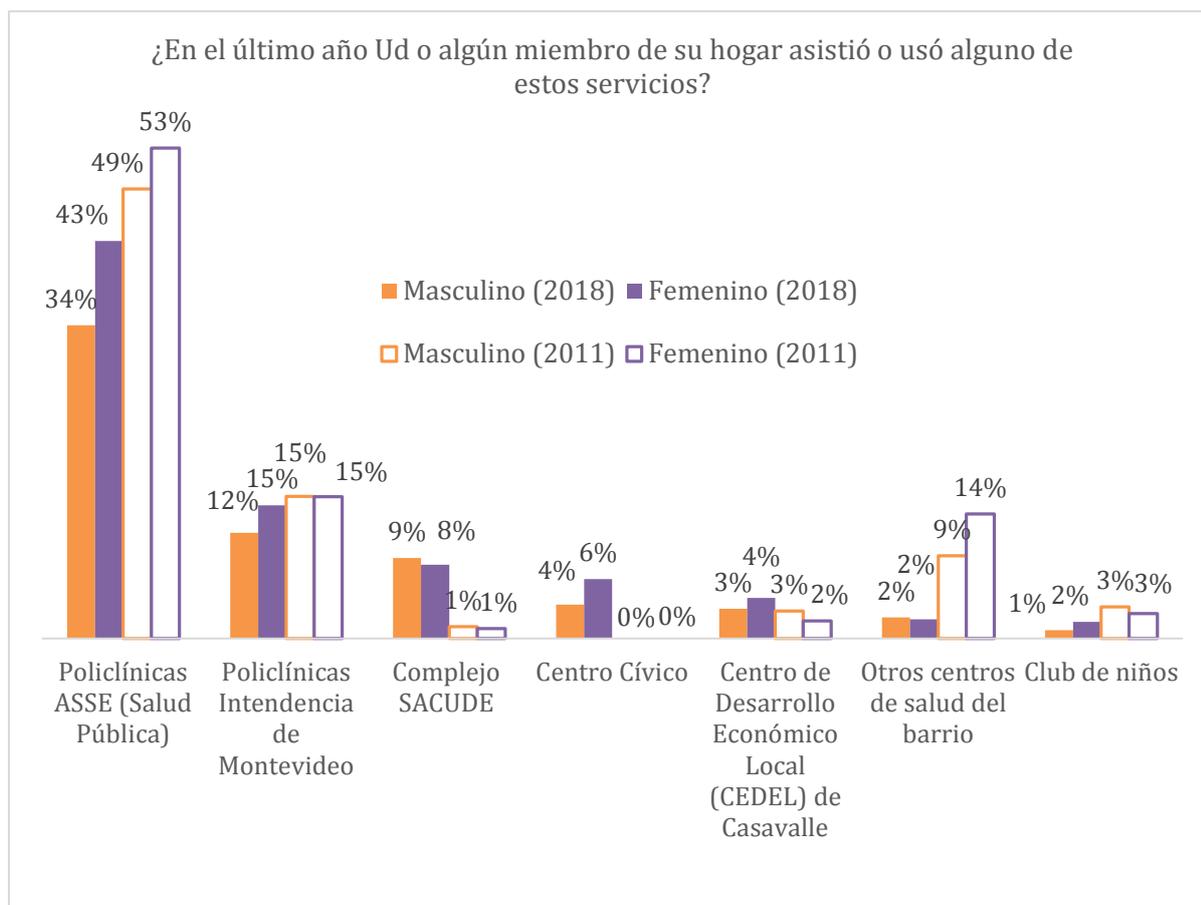


¿Cuando Ud. o alguien de su hogar necesita de atención médica concurre mayoritariamente a centros de Salud...?



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas por Equipos Consultores
 Base: Total de personas encuestadas en el área de la Cuenca Casavalle

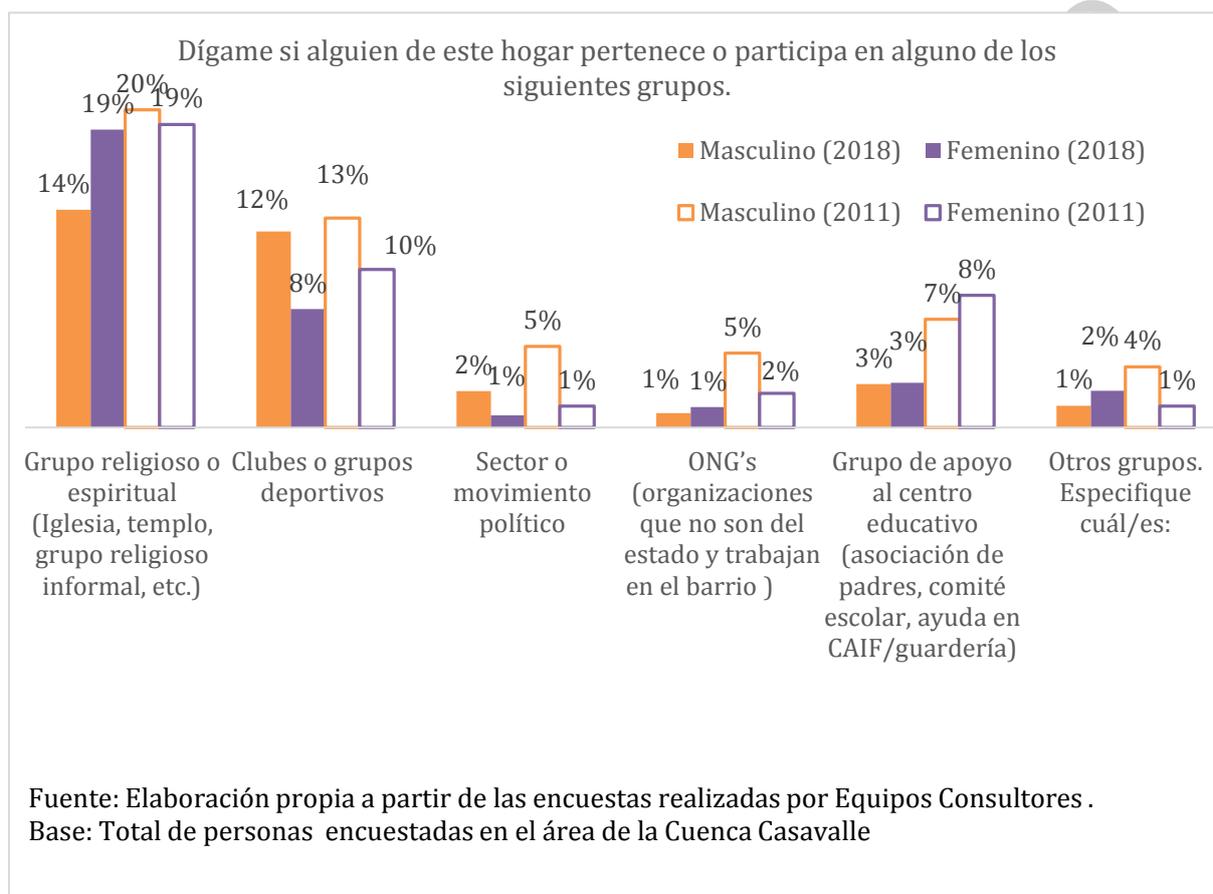
Entre 2011 y 2018 existe un aumento de 41 a 49% de la población encuestada que concurre mayoritariamente a centros de salud a más de 50 cuadras de su residencia, mientras que el para hombres y mujeres es estable entre el 11 y el 14% cuando se trata de centros de salud fuera del barrio pero con una distancia menor a 50 cuadras. Finalmente y principalmente en los hombres descendió entre 2011 y 2018 el porcentaje de concurrencia a centros de salud dentro del barrio.



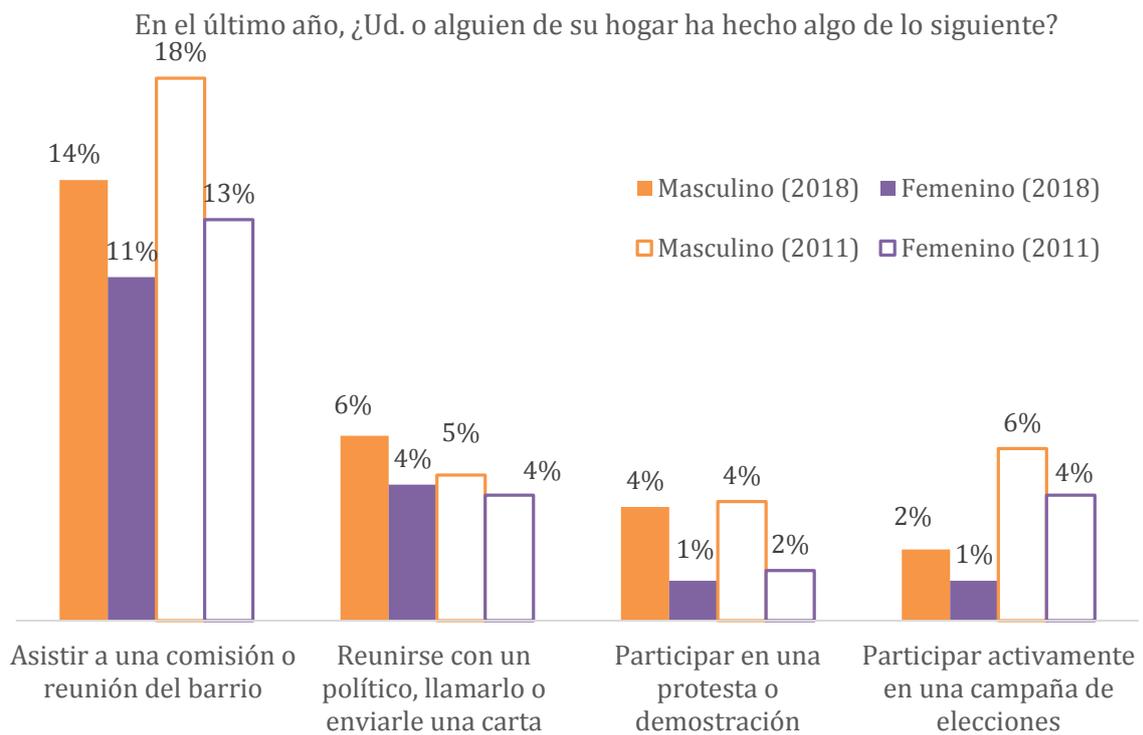
En la encuesta realizada por Equipos Consultores se observa que tanto hombres como mujeres han asistido en mayor proporción a centros de salud pública (ASSE), en segundo lugar a policlínicas de la IM, en tercer lugar se ubican el complejo SACUDE y el Centro Cívico.

Participación.

En esta dimensión, se observa a partir de la encuesta realizada que alrededor del 20% de los integrantes de los hogares de Casavalle, participan de grupos religiosos o espirituales, en mayor porcentaje las mujeres; por otro lado en segundo lugar encontramos la participación en clubes deportivos, en donde el porcentaje es mayor en hombres que en mujeres.



Esta dimensión de análisis es relevante, se observa en el gráfico anterior y el siguiente, porque expresa el nivel de involucramiento en diversas actividades, tanto en mujeres como en hombres. La participación de las mujeres es mayor si se consideran ámbitos como grupo religioso o espiritual, pero menor si se consideran grupos deportivos o políticos.



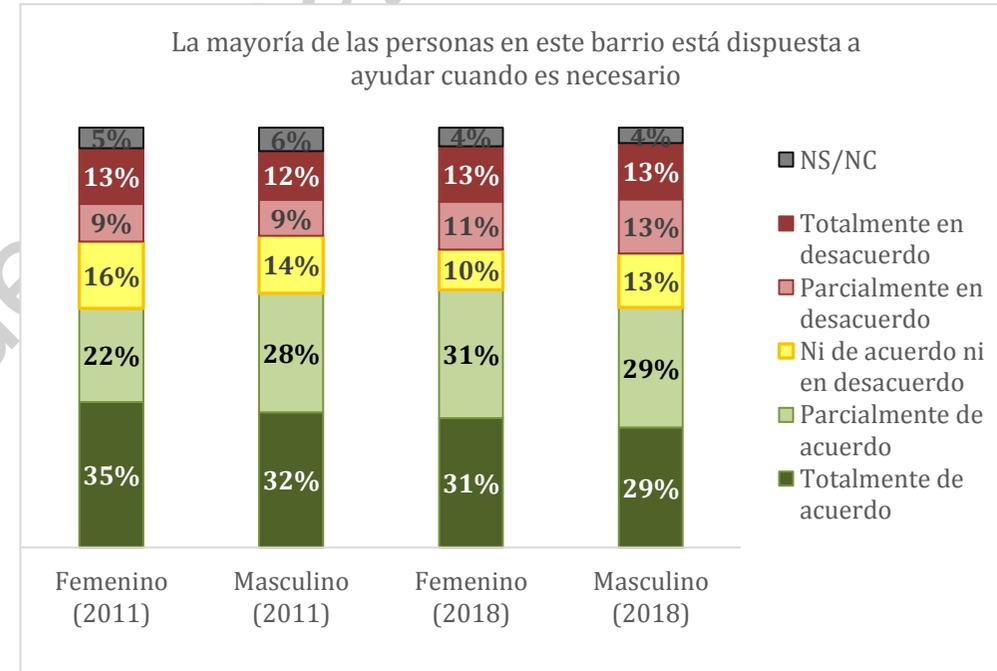
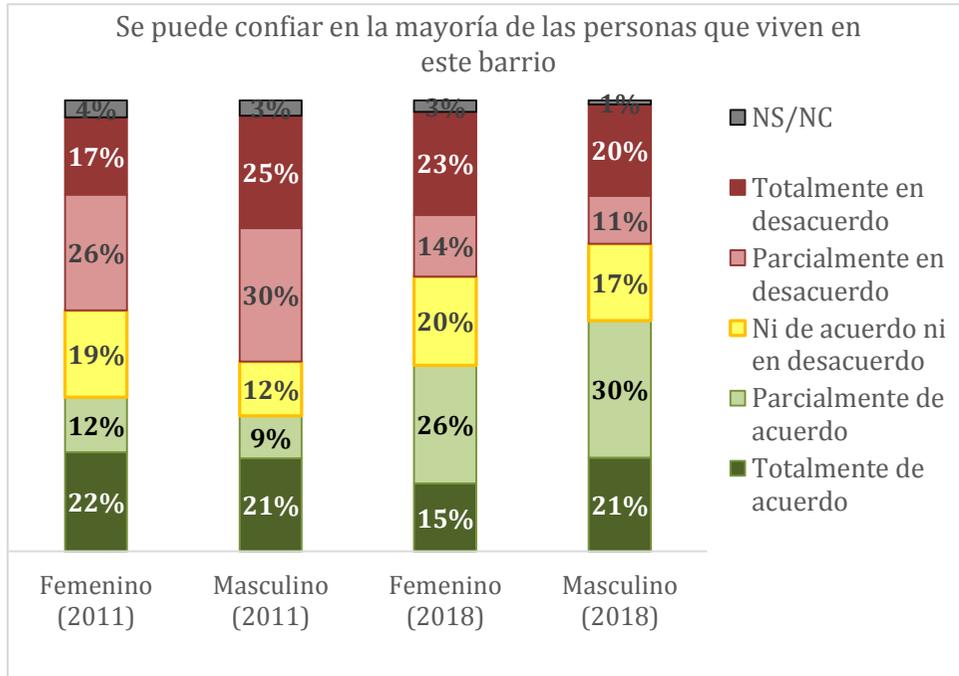
Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas por Equipos Consultores

Base: Total de personas encuestadas en el área de la Cuenca Casavalle

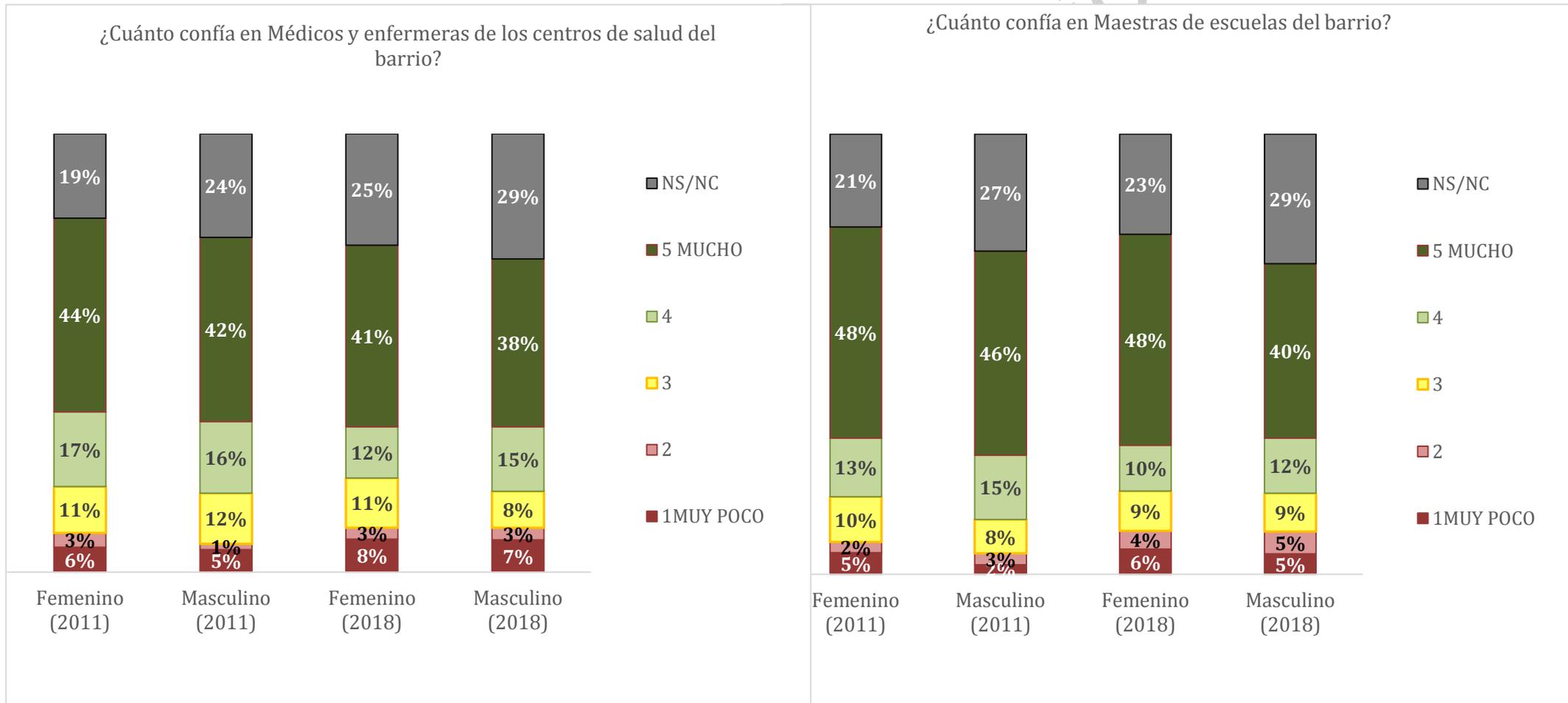
Documento

Confianza.

¿Qué tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones?



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas por Equipos Consultores
 Base: Total de personas encuestadas en el área de la Cuenca Casavalle



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas realizadas por Equipos Consultores
 Base: Total de personas encuestadas en el área de la Cuenca Casavalle

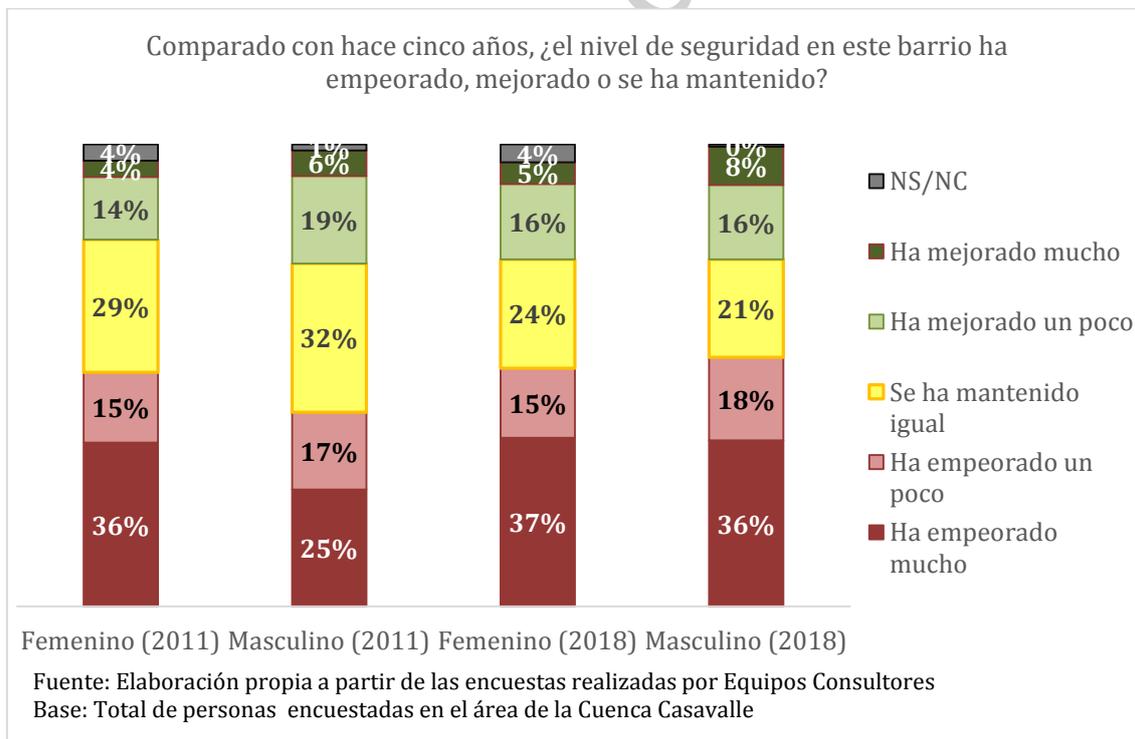
Las gráficas anteriores muestran por un lado que los porcentajes tanto de hombres como de mujeres han aumentado en cuanto a la confianza en la mayoría de las personas que viven en el barrio y en su disposición para ayudar cuando es necesario. Sin diferencias significativas entre las mujeres y los hombres.

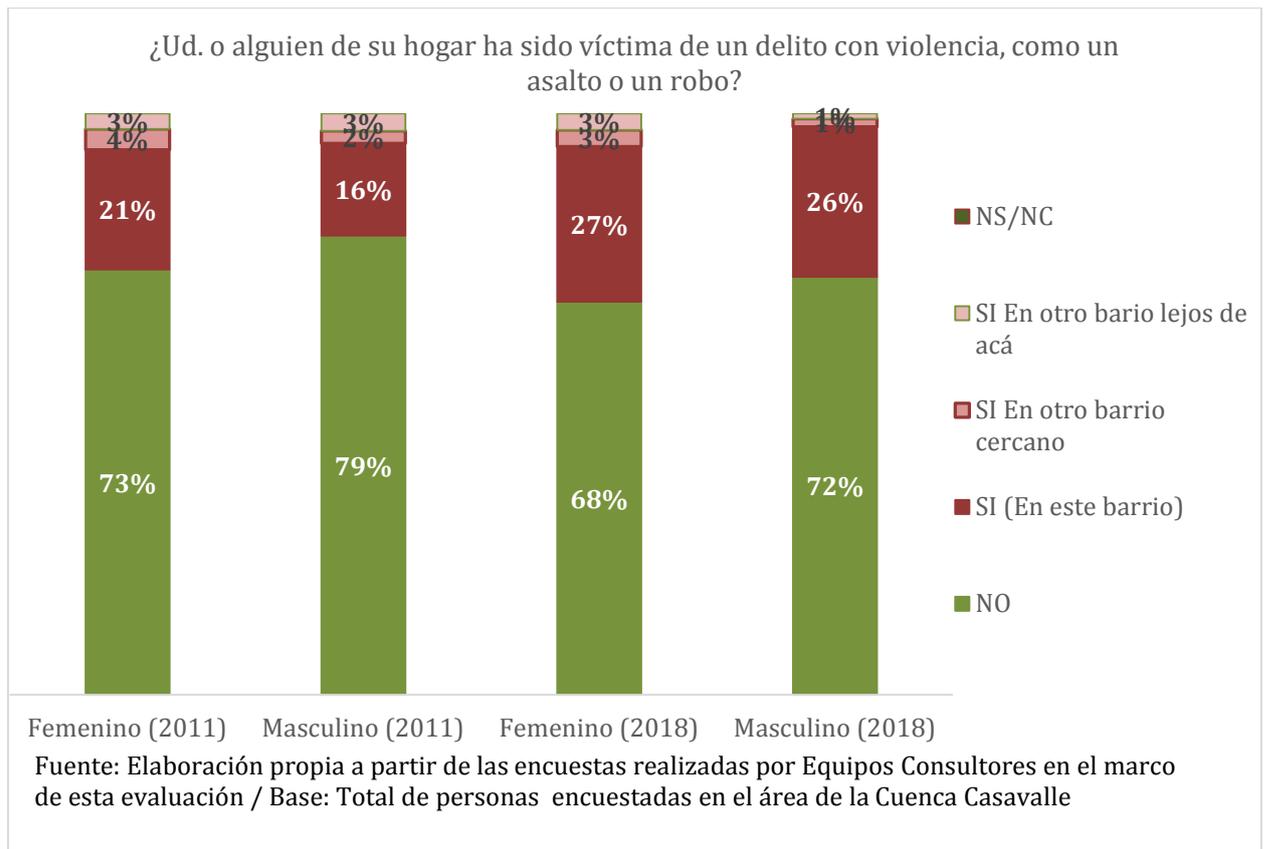
Por su parte tanto personal de salud como las maestras, son operadores territoriales que se han ganado la confianza tanto de mujeres como de hombres, aunque experimenta un descenso en ambos casos entre el 2011 y el 2018.

Seguridad y victimización

Según los resultados de la encuesta los niveles de seguridad han “empeorado mucho” pasando del 36% al 37% en las mujeres y del 25% al 36% en los hombres.

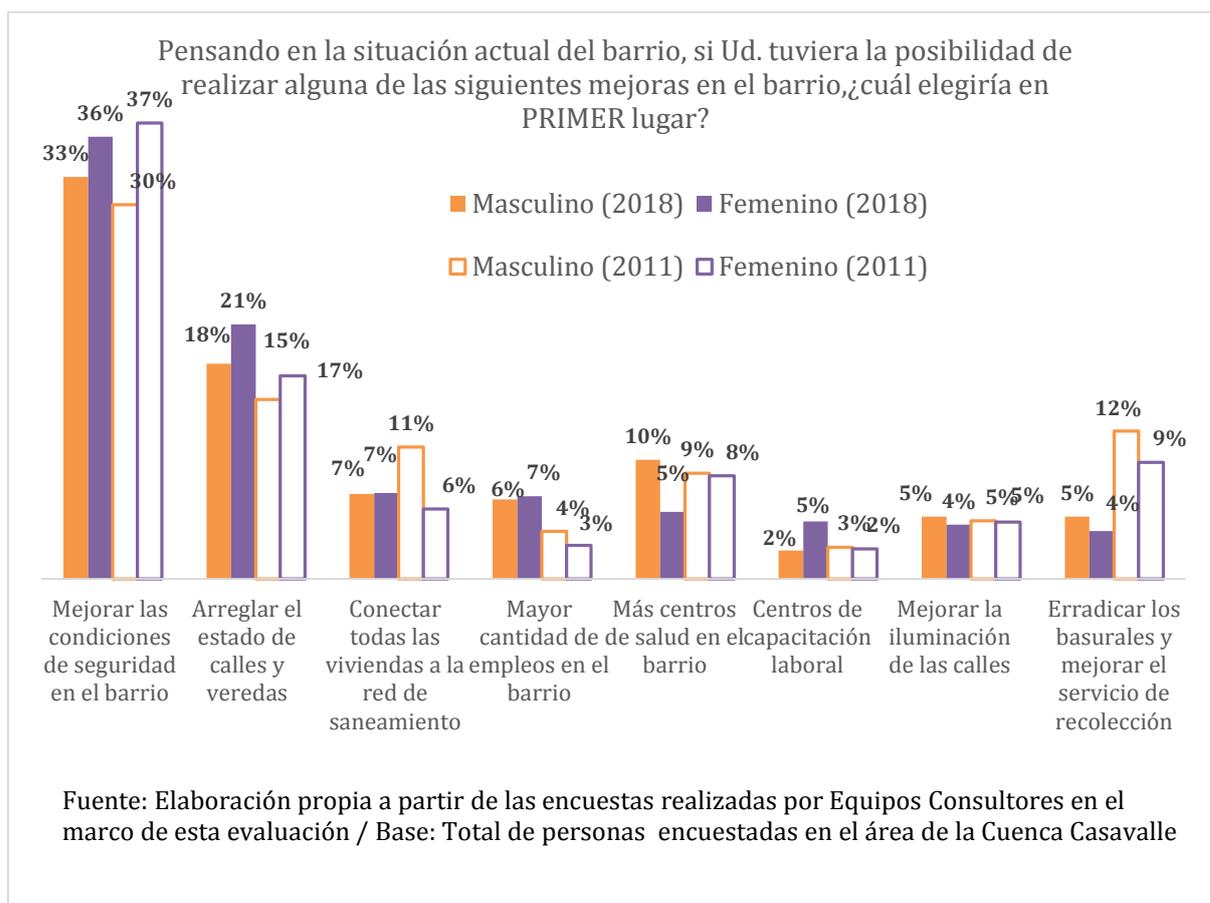
Sin embargo cuando se pregunta si alguien de su hogar ha sido víctima de violencia como asalto o robo, la amplia mayoría tanto en mujeres como en hombres (en el entorno del 70%) contestan que no. Aunque el porcentaje desciende entre la encuesta realizada en 2011 y 2018 tanto en hombres como en mujeres.





Documento

Aspectos de mejora



En consonancia con los resultados anteriores, las mejoras en las condiciones de seguridad en el barrio son las que más peso tienen tanto en hombres como en mujeres. Seguido del arreglo del estado de las calles. Con menos peso relativo pero a continuación, encontramos la necesidad de conexión de las viviendas a la red de saneamiento, contar con más centros de salud, aumentar la cantidad de empleo en el barrio, mejorar la iluminación de las calles, erradicar los basurales y mejorar el servicio de recolección y por último centros de capacitación laboral.

CONCLUSIONES Y DESAFIOS

El Plan Cuenca Casavalle cumplió 10 años de ejecución, siendo una zona caracterizada por procesos de exclusión y desintegración social, que engloban la dimensión cultural, espacial y socioeconómica.

En el presente estudio realizado con la ECH (2009, 2017) y las encuestas de Equipos Consultores para los años 2011 y 2018. Se observan cambios en diferentes variables de género, sin embargo hay que tener en cuenta que al ser la unidad de análisis el *hogar*, pueden existir situaciones que no se vean reflejadas en los indicadores y que invisibilicen la desigualdad de género.

Se recomienda que los resultados presentados sean incorporados en las acciones de mejora y/o en un relanzamiento del Plan en el caso que se realice.

En cuanto a la pobreza e indigencia, han descendido en el período considerado tanto para hombres como para mujeres, así como los quintiles de ingreso más pobres se han reducido levemente.

En cuanto a los años de educación formal, han tenido un leve aumento de 7 a 8 años tanto para hombres como para mujeres.

El uso de transporte colectivo tiene un peso relativo importante (alrededor del 70%), mientras que el uso del automóvil particular ha aumentado principalmente en los hombres.

El porcentaje de personas inactivas que realizan los quehaceres del hogar según sexo, es significativamente mayor para las mujeres que para los hombres. Mientras que el porcentaje de mujeres ocupadas que realizan tareas que no requieren calificación es prácticamente el doble que los hombres en todo el período analizado. Por su parte, Se observa un comportamiento similar tanto en hombres como en mujeres en el caso del porcentaje de personas ocupadas con empleo informal.

Por su parte, el porcentaje de personas sin cobertura de salud ha descendido a un 3% en hombres y 1% en mujeres a lo largo del período, concurriendo en su mayoría a centros de salud en el barrio o en zonas cercanas.

La participación ciudadana de las mujeres es mayor si se consideran ámbitos como grupos religiosos o espirituales, pero menor si se consideran grupos deportivos o políticos.

En cuanto a la variable confianza, la mayoría de las personas confía en las personas del barrio y estarían dispuestas a ayudar si fuera necesario. Tanto médicos y personal de enfermería como maestras cuentan con un amplio porcentaje de confianza de mujeres y hombres.

En cuanto a los niveles de seguridad, tanto para hombres como para mujeres, se han visto empeorados entre 2011 y 2018, sin embargo la amplia mayoría de los encuestados indica que no han sido víctimas de un delito con violencia.

Finalmente, si se consideran los aspectos a mejorar relevados por las encuestas de Equipos Consultores, se han señalado las mejoras en las condiciones de seguridad, seguido del arreglo del estado de las calles, la necesidad de conexión de las viviendas a la red de saneamiento, contar con más centros de salud, y, aumentar la cantidad de empleo en el barrio.

Algunos desafíos que apuntan al empoderamiento de las mujeres y que se desprenden del estudio realizado son: estimular el sistema de cuidados y quehaceres domésticos compartido, para aumentar el nivel de actividad de las mujeres en relación a los hombres; impulsar políticas de empleo que motiven el empleo formal y de mayor calificación en las mujeres; motivar la participación ciudadana especialmente en mujeres.

Es un desafío profundizar la inclusión de la perspectiva de género en el ciclo de política pública, desde su diseño hasta su evaluación, en el ámbito departamental y desarrollo local de intervenciones. Esto contribuye a la igualdad de género y a la transversalidad de las políticas del Estado.

ANEXO 1 - Definiciones

Sexo: se refiere a las características biológicas que definen a un ser humano como hombre o mujer.

Género: se refiere a la gama de roles, relaciones, características de la personalidad, actitudes, comportamientos, valores, poder relativo e influencia, socialmente construidos, que se asigna a ambos sexos de manera diferenciada.

Mientras el sexo biológico está determinado por características genéticas y anatómicas, el género es una identidad adquirida y aprendida que varía ampliamente intra e interculturalmente.

El género es relacional ya que no se refiere exclusivamente a las mujeres o a los hombres, si no a las relaciones entre ambos.

Igualdad de Género: parte del postulado que todos los seres humanos, tanto hombres como mujeres, tienen la libertad para desarrollar sus habilidades personales y para hacer elecciones sin estar limitados por estereotipos, roles de género rígidos, o prejuicios.

Significa que los derechos, responsabilidades y oportunidades no dependen del hecho de haber nacido hombre o mujer. La igualdad de género implica que se han considerado los comportamientos, aspiraciones y necesidades específicas de las mujeres y de los hombres, y que éstas han sido valoradas y favorecidas de la misma manera. La igualdad de género incluye a la equidad de género.

Equidad de Género: se refiere a la justicia en el tratamiento de hombres y mujeres, según sus necesidades respectivas. A partir de este concepto se pueden incluir tratamientos iguales o diferentes aunque considerados equivalentes en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.

Empoderamiento: refiere al proceso mediante el cual tanto hombres como mujeres asumen el control sobre sus vidas, mediante el establecimiento de sus propias objetivos, adquiriendo habilidades, aumentando su autoestima, solucionando problemas y desarrollando la autogestión.

Acciones afirmativas: son medidas específicas de intervención que actúan sobre las barreras sociales que dificultan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, también son utilizadas en intervenciones para eliminar la discriminación (por ejemplo en población afrodescendiente, trans, entre otras).

Mainstreaming de género (o transversalidad): consiste en introducir la perspectiva de género en todas las acciones, planes, estrategias y políticas de cualquier ámbito competencial.

Se concreta introduciendo la igualdad en todas las fases del ciclo de política pública como la planificación, implementación, seguimiento y evaluación.

Para Caroline Moser⁴, el proceso de planificación con perspectiva de género tiene las siguientes características:

- se trata de una acción política en tanto plantea la redistribución de recursos y de poder. Ello requiere una negociación de intereses, por lo que habrán de aclararse dudas al respecto además de discutirlos, buscar argumentos y fundamentarlos con información concreta (datos que expongan la situación o bien, destacar preceptos jurídicos para respaldarla).
- propicia conflictos, dada la redistribución de recursos y de poder que supone la supresión de privilegios. Al respecto se recomienda encarar el conflicto y no evadirlo, así como crear las bases para que la negociación de intereses se realice en condiciones de igualdad entre las/los actoras/es sociales que participen.
- involucra procesos de transformación. Requiere de cambios en las actitudes y formas cotidianas de actuación de las personas, proceso que se realiza a través de transformaciones de carácter estructural, que impacta en la cultura y las formas de relación entre mujeres y hombres.
- motiva la participación activa y directa de mujeres y hombres, representativa de la diversidad y de sus características.

⁴ “Características de la planeación en perspectiva de género”, en Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres.

ANEXO 2 – Propuesta de sistema de indicadores con enfoque de género

Los indicadores de género asociados a un plan, programa, proyecto (intervención) se elaboran o eligen, en la fase de planificación en el caso de una intervención nueva, y también en las demás fases del ciclo de política pública, en el caso de las intervenciones que se encuentren en la fase de implementación.

Si en el diseño se tuvo en cuenta la perspectiva de género, los indicadores incluirán variables e integrarán datos que contemplen las desigualdades entre los sexos y las diferencias en las necesidades de cada uno. Se parte de la base de que cualquier intervención puede ser monitoreada desde una perspectiva de género.

Los indicadores tienen que ser sencillos, fácilmente comprensibles y viables, aprovechando información disponible.

Lo que a continuación se expone es un listado de indicadores básicos cuyo objetivo es analizar la situación de partida, así como la evolución de la participación de las mujeres en la sociedad a través de diversas áreas de estudio tales como el empleo, la formación y la educación, los usos del tiempo y la participación política y social.

Una vez seleccionados, estos indicadores pueden ser agrupados, jerarquizados o complementados de la manera que se crea conveniente.

Una vez establecidos los indicadores cuantitativos, se pueden construir los indicadores de carácter cualitativo⁵, para determinar por qué y cómo se están produciendo las situaciones de desigualdad en un contexto determinado, y cómo son interpretadas esas situaciones en las comunidades.

Indicadores relacionados con la situación de hombres y mujeres en el mercado laboral

Indicadores de actividad laboral:

- Evolución de los tasas de actividad por sexo.

⁵ Utilizando herramientas como: entrevistas en profundidad, diseño de cuestionarios con preguntas cerradas y abiertas, grupos de discusión, entre otros.

- Actividad por sexo y grupos de edad.
- Actividad por sexo y nivel de estudios terminados.
- Actividad por sexo y estado civil.

Indicadores de ocupación:

- Evolución de las tasas de ocupación por sexo.
- Ocupación por sexo y grupos de edad.
- Ocupación por nivel de estudios terminados y sexo.
- Ocupación por sectores y sexo.
- Ocupación por situación profesional y sexo.
- Tipo de ocupación por sexo.
- Ocupación por tipo de jornada y sexo.
- Ocupación por tipo de contrato y sexo.

Indicadores de desempleo:

- Evolución de las tasas desempleo por sexo.
- Desempleo por sexo y grupos de edad.
- Desempleo por sexo y nivel de estudios terminados.
- Desempleo de larga duración por edad y sexo.

Indicadores de inactividad:

- Situaciones de inactividad por sexo.
- Inactividad por grupos de edad y sexo.
- Inactividad por empleo anterior, causa de su finalización y sexo.

Indicadores relacionados con la situación de hombres y mujeres en la educación

Indicadores relacionados con la educación formal:

- Nivel de estudios de la población activa por sexo.
- Matrícula en estudios terciarios por sexo.
- Matrícula en estudios universitarios por áreas de conocimiento y sexo.
- Cantidad de alumnos universitarios que finalizaron estudios por áreas de conocimiento y sexo.

Indicadores relacionados con la formación ocupacional:

- Cantidad de alumnos formados en cursos de formación ocupacional por sexo.
- Cantidad de alumnos formados y posteriormente empleados por sexo.

Indicadores relacionados con la formación continua:

- Población ocupada que cursa estudios por objetivos de los mismos y sexo.
- Población ocupada que cursa estudios por duración de los mismos y sexo.
- Evolución de la participación de las mujeres en planes de formación continua.

Indicadores relacionados con los usos del tiempo y del espacio de hombres y mujeres**Diferencias en el uso del tiempo según sexo:**

- Distribución del tiempo dedicado a necesidades personales.
- Distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico.
- Distribución del tiempo dedicado a los cuidados de otras personas.
- Distribución del tiempo dedicado a la educación y/o formación.
- Distribución del tiempo dedicado al tiempo libre: cultura, ocio, etc.
- Distribución del tiempo dedicado a actividades de participación social.
- Distribución del tiempo dedicado al trabajo remunerado.

Indicadores espacio:

- Distancias entre el lugar de residencia y el lugar del trabajo.
- Distancias entre el lugar de residencia y los servicios de proximidad (salud, educación, etc.).
- Medios de transporte de las mujeres.

Indicadores relacionados con la participación social y política de hombres y mujeres

Indicadores relacionados con el interés por la política:

- Interés por la política.
- Participación e interés en debates políticos.
- Percepción de eficacia de la política.
- Participación, de carácter general, en actividades políticas: seminarios, reuniones, charlas, etc.

Indicadores relacionados con la participación en las organizaciones políticas:

- Distribución de mujeres y hombres en los órganos de participación y de gobierno.
- Distribución de alcaldías y concejalías por sexo.
- Afiliación, participación en partidos políticos por sexo.
- Participación, afiliación de hombres y mujeres en los sindicatos.
- Representación de las mujeres en cargos de responsabilidad en los sindicatos.
- Representación de las mujeres en los altos cargos de la Administración Central.

Indicadores relacionados con el movimiento asociativo (asociaciones empresariales, redes territoriales, asociaciones de mujeres, fundaciones y ONG,S):

- Nivel de participación de las mujeres y de los hombres en las asociaciones, organizaciones.

- Nivel de responsabilidad adquirida en el marco de la asociación, organización, representación de hombres y mujeres.
- Nivel de satisfacción sobre su trabajo, tanto en el ámbito doméstico como laboral.
- Nivel de satisfacción respecto de su vida cotidiana: actividades que realiza, relaciones familiares y sociales que mantiene, etc.
- Nivel de satisfacción en relación con su comunidad, su entorno y la cultura y formas de hacer de su territorio.

Documento de Trabajo