

Evaluación del 3er Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo.

Resumen Ejecutivo



Intendencia
Montevideo

Intendencia de Montevideo

Intendenta de Montevideo: Ing. Carolina Cosse

Secretaría General: Ing. Agr. Olga Otegui

Directora División Asesoría para la Igualdad de Género:
Mag. Solana Quesada

La evaluación y redacción del texto original fue realizada por la **Dra. Ana Laura Rodríguez Gustá**, y contó con los aportes de la División Asesoría para la Igualdad de Género y el entramado de género institucional.

Diseño de tapa y diagramación: Taller de Comunicación

Foto de Tapa: Inauguración de la plaza Las Pioneras, 7 de marzo de 2020. Autoría: Artigas Pessio.

Contenido

5	Presentación
8	Contexto
11	Objetivos y alcance de la evaluación
12	Metodología
13	Hallazgos principales
20	Lecciones aprendidas y buenas prácticas
23	Conclusiones
31	Recomendaciones
37	Siglas y acrónimos

Intervención por el Día
Internacional de la Mujer. 8
de marzo de 2021, letras de
Montevideo en Kibón. Autor:
Agustín Fernández Gabard.



Presentación

Las políticas para la igualdad de género tienen una larga trayectoria en Montevideo y los planes de igualdad han sido una herramienta privilegiada para la transversalización. Ser consecuentes con el propósito de lograr avances sustantivos en materia de igualdad implica necesariamente realizar una evaluación de cada uno de los procesos de implementación, identificar sus obstáculos y resultados.

Cerrando el ciclo del 3er. Plan de Igualdad de Género de Montevideo 2014-2020, y tal como se hizo con los planes anteriores, se llevó a cabo la correspondiente evaluación. Al culminar este proceso no podemos dejar de recordar a sus anteriores impulsoras: Elena Ponte, quien estuvo en la dirección de la Secretaría de la Mujer durante la etapa inicial del 3er. Plan, y a Patricia González, quien al asumir la dirección del mecanismo en 2015 reafirmó su compromiso con la política de transversalización de género, promoviénola desde el gabinete departamental a partir de la jerarquización de la División Asesoría para la Igualdad de Género.

Queremos expresar un sentido agradecimiento por haber contado con la experticia y el compromiso de Ana Laura Rodríguez Gustá para realizar esta evaluación, quien una vez más aportó su profesionalismo, rigurosidad y calidez humana para el avance de las políticas de género de la Intendencia y municipios de Montevideo.

Agradecemos especialmente al entramado de género de Montevideo, que sostiene y promueve día a día el compromiso institucional con la igualdad de género, poniendo reflexión, cuerpo y corazón para el cumplimiento de estas políticas. Haber contado y seguir contando con la voluntad política que las impulsa es fundamental, pero no suficiente.

En particular, agradecemos a quienes integran los equipos de igualdad departamentales y municipales, y a todas las personas entrevistadas en el marco de esta evaluación, funcionariado en general, mujeres beneficiarias de los programas, representantes de colectivos y organizaciones sociales, cargos políticos, etcétera. Sin sus aportes no hubiese sido posible el 3er. Plan ni esta evaluación, la que nos aporta un análisis exhaustivo del proceso, sus resultados y condicionantes, identificando lecciones aprendidas y recomendaciones para continuar avanzando en materia de

igualdad. El resumen ejecutivo que estamos publicando se constituye en un insumo de calidad, ineludible de ser considerado a la hora de diseñar las nuevas políticas de igualdad de género en Montevideo. El objetivo es afianzar las transformaciones logradas hasta el momento y redoblar los esfuerzos para transformar las injusticias y desigualdades que aún perduran.

Mag. Solana Quesada
Directora División Asesoría para la Igualdad de Género
Intendencia de Montevideo

Actividad "Enraizando el entramado" de la División Asesoría para la Igualdad de Género. 29 de agosto de 2019. Autoría: Mónica Riet.

Contexto

La Intendencia de Montevideo (IM) tiene una larga tradición en políticas de igualdad de género y de derechos de las mujeres. En el año 2001 se elaboró el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2002-2005. El segundo 3er Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos entre Mujeres y Varones 2007-2010 se extendió hasta 2011. En 2013 se debatió el tercer Plan, coincidiendo con la primera gestión del segundo nivel de gobierno que creó ocho municipios en Montevideo.


El 3er Plan de Igualdad de Género “Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones” comenzó a ejecutarse en 2014 para *“contribuir al cambio de los patrones imperantes de relacionamiento entre montevideanas y montevideanos, que producen desigualdades y discriminaciones”* (IM 2017: 11). En octubre de 2016 se creó la División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG) en la Secretaría General y se integró al gabinete departamental (Resolución 4872/16). Su misión fue coordinar, diseñar e implementar políticas para la igualdad de género en el ámbito departamental. El tercer plan se impulsó, inicialmente, desde una estructura de Secretaría (dentro de la División de Políticas Sociales) y, a partir de octubre de 2016, desde la DAIG, de mayor rango jerárquico.

El 3er Plan se dividió en siete lineamientos o áreas temáticas de intervención: (L.1) participación igualitaria en la vida social y política; (L.2.) autonomía económica y corresponsabilidad en los cuidados; (L.3.) cultura organizacional igualitaria; (L.4.) espacios públicos disfrutables, sin discriminaciones; (L.5.) vida libre de violencia; (L.6.) derecho a la salud, sin discriminaciones; (L.7.) cultura libre de estereotipos y prejuicios de género. Un apartado especial del 3er Plan refiere a la Estrategia Transversal. En el curso de la implementación se creó el plan Montevideo Libre de Acoso Sexual en los Espacios Públicos y se adoptó el Modelo de Calidad con Equidad de Género, certificable por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

El 3er Plan propuso un modelo transformador de política pública de género conformado por dos estrategias de desarrollo: transversalización de género y empoderamiento de mujeres (IM 2017: 23). La estrategia de transversalización buscó la introducción de la perspectiva de la igualdad de género en todo el ciclo de las políticas públicas y en los instrumentos

de gestión del nivel departamental y municipal. La estrategia de empoderamiento se entendió como el proceso colectivo de afianzamiento de la autonomía de las mujeres, “colocando el ejercicio del poder por parte de ellas como un elemento esencial de remoción de la discriminación y garantía de la igualdad” (IM 2017: 24).

El 3er Plan implicó una gestión mancomunada entre diferentes actores, con la IM en tanto responsable por su ejecución (IM 2017: 11-12). Esto supuso la construcción de un entramado para la igualdad de género de carácter mixto que reunió actores institucionales y sociales. El acompañamiento de la DAIG a los actores departamentales y municipales involucrados con la política de género daría organicidad al funcionamiento del entramado.



Pintada de mural en el marco
de la campaña
"Montevideo Libre de Acoso",
marzo de 2019.
Autoría: Mónica Riet.

Objetivos y alcance de la evaluación

Los objetivos de la evaluación del 3er Plan de Igualdad de Género fueron: (i) identificar los resultados en igualdad de género alcanzados y (ii) determinar el valor agregado de las estrategias de transversalización de género y de empoderamiento de las mujeres. La evaluación identificó lecciones aprendidas, buenas prácticas y condiciones contextuales (institucionales, sociales y económicas) que influyeron en los resultados alcanzados, a fin de realizar recomendaciones futuras. Si bien fue solicitada por la IM, la evaluación es externa, basada en los principios de objetividad e imparcialidad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar programas y políticas.

La evaluación comprendió el análisis de las actividades realizadas por los departamentos de la IM, los ocho municipios de Montevideo y la DAIG, así como las actividades planificadas y/o ejecutadas desde enero de 2014 hasta diciembre de 2019. Se revisó el trabajo de los equipos de igualdad departamentales y municipales, el funcionamiento de la Comisión de Equidad de Género (CEG) y de la Mesa Municipal de Igualdad de Género (MMIG)¹. Se consideraron las acciones de articulación con organizaciones sociales.

Metodología

El análisis siguió los criterios de evaluación sugeridos por la OCDE: relevancia o pertinencia temática; eficiencia de la ejecución; eficacia de las intervenciones (logro de los resultados); sostenibilidad; y valor agregado o carácter político y estratégico del 3er Plan. El estudio se centró en la 'contribución' del 3er Plan y no en la 'atribución' causal, en su sentido taxativo, a la transformación de las desigualdades de género. La IM tiene prácticamente treinta años de trayectoria en política de igualdad de género, razón por la cual se privilegió el análisis de las consecuencias de las acciones, y no solamente de los procesos de intervención.

Se trabajó con datos primarios y secundarios mediante diferentes técnicas de recolección de información: (i) entrevistas en profundidad con actores de la política institucional y actores técnicos de la IM y los municipios; (ii) grupos focales con personal de la IM y los municipios; (iii) un grupo focal con los profesionales de los servicios de atención en violencia; (iv) entrevistas en profundidad con profesionales de los servicios de atención en violencia, feministas e integrantes de organizaciones sociales de mujeres, mujeres vinculadas con el Programa Comunas Mujer, académicas involucradas en aspectos del 3er Plan; (v) beneficiarias de las intervenciones; (vi) visitas a centros barriales seleccionados que concentraron intervenciones del 3er Plan y (vii) un cuestionario en línea a las y los integrantes de los equipos de igualdad departamentales y municipales.

Hallazgos principales

El 3er Plan abordó temáticas relevantes, en concordancia con las prioridades estratégicas de la IM y el marco internacional, regional y nacional de derechos humanos de mujeres. Las intervenciones abordaron la violencia hacia las mujeres, la convivencia ciudadana inclusiva y los entornos culturales igualitarios, el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, el acceso a oportunidades económicas y la infraestructura inclusiva en los espacios públicos. El 3er Plan fue dinámico, puesto que incorporó nuevas demandas durante el curso de su implementación. Si bien no se definió una población destinataria explícita, los lineamientos incorporaron asuntos relevantes para las mujeres víctimas de violencia, privadas de libertad, con discapacidades, en situación de pobreza y en informalidad laboral, mujeres trans, mujeres migrantes, personas LGBTIQ+, con énfasis en jóvenes y adolescentes. En virtud de la amplitud del plan, sus debilidades se vinculan con la profundidad en el abordaje de la igualdad de género y en las conexiones entre las desigualdades, más que con la omisión temática.

El 3er Plan se ejecutó de forma eficiente, a pesar de que la DAIG, los equipos de igualdad departamentales (EID) y municipales (EIM) trabajaron con restricciones de recursos humanos y presupuesto. Esto se compensó con coordinaciones con actores institucionales y sociales, mediante acompañamiento, consulta y diálogo. La estrategia de transversalización dejó instalado un entramado institucional con capacidades para desarrollar medidas de género, sostenido por una masa crítica de personas con formación, sensibilizadas y comprometidas con la temática. Esta estrategia, además, propició la adopción de una herramienta de planificación institucional que dio seguimiento al 3er Plan y fue políticamente eficaz para determinar el progreso formal de los compromisos. Ahora bien, contrariamente a lo esperado por la estrategia de transversalización, el esfuerzo personal de quienes integran los equipos de igualdad sostuvo el desarrollo operativo de las políticas de género, frente a obstáculos internos como la baja disposición de los mandos medios. Por su parte, la estrategia de empoderamiento descansó en la descentralización y la infraestructura territorial existente. Los municipios cultivaron vínculos con actores sociales e institucionales zonales y

desarrollaron profusas actividades de promoción y difusión de derechos mediante acciones expresivas, lúdicas y artísticas. Con apoyo en esta institucionalidad local, se buscó fomentar procesos de *agencia* de mujeres en barrios populares. Sin embargo, la estrategia de empoderamiento no fue sistemática, sino *emergente*, razón por la cual se perdieron oportunidades para desarrollar y fortalecer procesos de organización y participación social de mujeres. A su vez, en virtud de que no logró consolidarse un mecanismo regular de intercambio con las organizaciones sociales, la veeduría ciudadana no logró consolidarse. Por cierto, los escasos recursos humanos dedicados desde la DAIG al empoderamiento y participación de las mujeres es un déficit en las condiciones de partida.

Los EIM y EID evidencian un proceso de consolidación en su funcionamiento, al punto que algunos se formalizaron (mediante resoluciones) y contaron con recursos asignados. La construcción de estos equipos fue, en sí misma, un avance en la política de género. Surgió un nuevo espacio transversal, CEG-MMIG y luego la Comisión de Igualdad de Género de la IM y los Municipios de Montevideo (Cigimm), pero con expectativas respecto de su papel de intercambio de información, mejora de los procesos operativos y construcción de metas colectivas entre los niveles departamentales y municipales.

Respecto de la valoración de la eficacia, se lograron los resultados previstos en el 3er Plan, con variaciones según lineamiento. Las intervenciones fueron eficaces en promover estructuras de sociabilidad entre mujeres de sectores populares y mujeres con derechos vulnerados; introducir nuevas normativas; consolidar estructuras en favor de la igualdad incluyendo infraestructura igualitaria y no discriminatoria en espacios públicos; y promover cambios en los estereotipos culturales. Se instalaron nuevos temas (acoso sexual en espacios públicos), se desarrollaron experiencias de carácter *prefigurativo* (Plaza de las Pioneras), se atendieron necesidades silenciadas (víctimas de violencia sexual). Al modificarse pautas discriminatorias y sexistas, hubo espacio para la emergencia de expresiones culturales diversas y colectivas, más inclinadas a recuperar el valor de las tramas vecinales. En el interior de la IM y los municipios se avanzó con nuevas normativas y acomodamiento de necesidades. Las consecuencias de las intervenciones fueron relevantes para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en Montevideo. Se produjeron estructuras de sociabilidad y mayor autoestima de las mujeres y, en algunos casos, al escalamiento de la participación social. Esto fue particularmente relevante para las mujeres de menores recur-

sos y víctimas de violencia sexual. El espacio público en sus aspectos culturales e infraestructurales tuvo modificaciones. La puesta en debate del acoso callejero y el reconocimiento a las mujeres en espacios de la ciudad y otros homenajes por sus aportes culturales también colaboran con los procesos de remoción de estereotipos y prejuicios. En esta línea, la puesta pública de los aportes de las mujeres y de personas LGBTIQ+ ayuda a garantizar el derecho a la ciudad de estos grupos.

Se hicieron modificaciones en la infraestructura urbana para hacerla más amigable en varios aspectos que repercuten en la calidad de la vida cotidiana de las mujeres. Las remociones de estereotipos son de largo aliento, pero el 3er Plan tuvo un punto alto en el abordaje de eventos populares que perpetúan las visiones sesgadas de las mujeres jóvenes pobres y de sus oportunidades de vida, este es el caso del Concurso de Reinas de Carnaval. Este cambio, a su vez, sirvió para fortalecer tejidos barriales y fomentar los colectivos para el disfrute de los barrios y la ciudad y que lo lúdico no contenga discriminaciones, con transformaciones emblemáticas como las fiestas populares del carnaval. Caben destacar las recientes incursiones en temas fundamentales como las iniciativas para el acceso a la vivienda de mujeres con hijos/as, en situación de violencia. En suma, las intervenciones fueron eficaces en promover estructuras de sociabilidad, normativas, estructuras en favor de la igualdad incluyendo infraestructura igualitaria y no discriminatoria en espacios públicos, y miradas y creencias más respetuosas de las personas y sus diversidades sexo-genéricas. Respecto de las transformaciones internas en la IM y los municipios, los efectos en la cultura organizacional, aun sabiendo la persistencia del acoso sexual laboral y de la falta de condiciones de trabajo garantizadas para las mujeres en sectores masculinizados, son importantes y dejaron bases sólidas para el corto plazo. Las normativas mejoraron, el Protocolo se actualizó y difundió, y hay mayor conciencia en la necesidad de fortalecer una carrera igualitaria que considere, especialmente, la incorporación de las mujeres. La complementariedad entre las estrategias de transversalización y de empoderamiento y entre los lineamientos no se desarrolló.

No obstante, algunos objetivos fueron alcanzados de forma parcial o con insuficiente profundidad y otras acciones están en desarrollo. Las intervenciones parecerían adoptar una lógica de *canastas de intervenciones* (múltiples intervenciones de diversa naturaleza en un mismo tema, sin vinculación). Por ejemplo, que las actividades de difusión y promoción de derechos no se traduzcan en procesos de acompañamiento a la

organización colectiva de redes de mujeres deja los efectos truncos en sensibilización y no termina de producirse agenciamiento.

La DAIG desplegó diferentes estrategias para crear condiciones de sostenibilidad de las intervenciones y mitigar posibles riesgos. La estrategia de transversalización de género fue determinante en la construcción de condiciones para la continuidad de los efectos de la política de género: creó estructuras organizativas, propició cambios normativos, institucionalizó pautas y hábitos de trabajo, con prácticas de planificación de metas y rendición de cuentas, y se formalizaron herramientas. En particular, se conformó una *masa crítica* institucional convencida de la relevancia de la perspectiva de género como ganancia para sus tareas. En suma, existe una base sólida de equipos y personas que mostraron compromiso, y un entramado que fue ganando consistencia.

La planificación de las metas anuales y el sistema institucional de seguimiento y rendición de cuentas se transformó en un hecho significativo de la vida política de la IM. Asimismo, las rendiciones abiertas a la ciudadanía reunieron reconocidas mujeres de la política, del movimiento feminista y de los ámbitos municipales y departamentales. El tercer nivel de gobierno se apropió de la política de género. En términos generales, los planes de Desarrollo Municipal y los planes Operativos Anuales cuentan con una línea de género en concordancia con las necesidades municipales y en convergencia con el 3er Plan. Estos son puntos de partida importantes, puesto que los municipios rinden cuenta de sus acciones en los cabildos y en la Junta Departamental, lo cual ayuda a consolidar intervenciones y sus efectos.

Las mayores amenazas a la sostenibilidad parecerían vincularse con los beneficios alcanzados con la estrategia de empoderamiento de mujeres. Las estructuras de sociabilidad son incipientes y requieren apoyo institucional más continuado. En el caso de los grupos de mujeres apoyados a través del Fondo Fortalecidas, tienen mayores riesgos para su reproducción, expansión y escalamiento una vez que culmine su participación en el programa. Es necesario considerar la calidad de la sostenibilidad. Las intervenciones del Estado pueden perpetuarse en forma ritualista, reproducirse con ineficiencia y tener un carácter ceremonial y no sustantivo. En esta dirección, los mayores desafíos los presentan los servicios de atención en violencia basada en género (VBG). Los servicios han tenido continuidad, pero presentan debilidades en la sostenibilidad de la calidad en función de las necesidades de las usuarias. A pesar de su modernización, en los servicios siguen presentes y son múltiples las

situaciones cuya resolución implica compromisos individuales y no dispositivos institucionales. Se observaron fugas de sostenibilidad en relación con algunas acciones del ámbito territorial, en vinculación con la estrategia de empoderamiento y con la necesidad de contar con cuerpos transversales de carácter operativo que acompañen a la DAIG en su vinculación con los equipos de igualdad.

El **valor agregado** del 3er Plan se expresa en distintas dimensiones. Se generó un ambiente de ideas afín a la adopción de medidas de igualdad entre diferentes actores institucionales, con un piso mínimo de sentidos compartidos. A diferencia de las experiencias anteriores, este plan tuvo mayor escala. Además, el 3er Plan tuvo una arquitectura innovadora y representa un prototipo de política pública moderna, de acuerdo con las necesidades de un Estado democrático de derechos que reconoce las demandas complejas de las sociedades. Asimismo, y a pesar de treinta años de política de género en la IM, el 3er Plan contribuye a abrir la caja de pandora de la “inclusión social” y mostrar que es un proceso heterogéneo y desigual una vez que se consideran las dinámicas de género. En tanto perspectiva fundamentada en las asimetrías de poder en el nivel macro, meso y micro social que afectan desde estructuras hasta identidades individuales, el 3er Plan fue un recordatorio de que el género es constitutivo de cualquier política universalista que apunte a erradicar diferencias sociales vinculadas con la clase y la pobreza. Es decir, a pesar de la trayectoria de la IM en género, el valor del 3er Plan fue continuar visibilizando la premisa que sin igualdad de género, la “inclusión social” es teórica y empíricamente imposible y que, en todo caso, enfocarse en las desigualdades de género trae como beneficio la inclusión.

El 3er Plan agrupó y consolidó una masa crítica que, por su inserción institucional, encierra un potencial significativo para transformar los ambientes de trabajo y las políticas públicas. Esta masa crítica con potencial feminista, gracias a su capilaridad institucional, sostuvo el nivel operativo del 3er Plan y cuenta con potencial técnico y simbólico para incidir en las micropolíticas de implementación, y movió el horizonte aspiracional de las políticas de género. Además, los actores involucrados con el plan reconocieron que su lógica de funcionamiento interrelacionado es una innovación frente a la forma usual de gestionar lo público.

Admitiendo la contribución del 3er Plan, esta evaluación identificó dos pérdidas de valor significativas en función de los propósitos enunciados. Los asuntos de género no están en la agenda central de las

políticas de las áreas, a pesar de la existencia de EID y de EIM, siendo este además el propósito último de la conformación del entramado institucional. Se admite que en lo que respecta a la organización social y agencia de mujeres no tuvo mayores contribuciones en el territorio, excepto por intervenciones más puntuales.



Inauguración de la plaza
Las Pioneras, 7 de marzo de
2020. Autoría: Artigas Pessio

Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Lecciones aprendidas. Son generalizaciones basadas en las experiencias de las intervenciones del 3er Plan que pueden extenderse a situaciones más amplias, tomando en cuenta los factores que incidieron en los resultados.

1. **Las políticas de género son eficientes y eficaces si logran comprometer a las autoridades políticas, a los mandos medios y a los cuerpos técnicos.** Sin una cadena de actores institucionales suficientemente sedimentada, las intervenciones para la igualdad de género se desarrollaron con dificultades y con alcances más cortos que lo deseable. Las autoridades políticas con agenda feminista y autoidentificadas con el feminismo permiten medidas significativas e innovadoras.
2. **Las políticas públicas de género siempre tendrán brechas para cerrar, dada la complejidad de las desigualdades.** Por esta razón, las políticas deben tener objetivos y propósitos últimos claramente definidos, tanto para ponderar adecuadamente los logros y los resultados efectivos, como las brechas donde deberá reforzarse la política.
3. Para lograr una complementación sinérgica y un funcionamiento relacional y horizontal, los entramados institucionales de género **requieren cuerpos transversales operativos, dinámicos y de trabajo regular** que colaboren con la difusión de saberes, articulación de demandas, circulación de buenas prácticas y complementación de recursos para las intervenciones.
4. **Los presupuestos para las necesidades más críticas de las mujeres, violencia de género y autonomía económica deben plantearse desde la demanda y las necesidades y no desde la oferta.** Este enfoque dará claridad en las necesidades insatisfechas en ausencia de suficientes recursos. En contextos de inadecuada dotación de recursos, la complementariedad entre instituciones del Estado y su personal técnico son paliativos parciales y de corto plazo que no permiten la consolidación de verdaderas rutas de salida.

5. En contextos donde las demandas del movimiento social feminista están instaladas y gozan de legitimidad pública general, **la no capitalización de estos actores en la política pública afecta el alcance de las intervenciones**, incluyendo los procesos de agencia y participación.
6. El 3er Plan aportó conceptualmente en vincular el principio de universalismo con las medidas especiales e intervenciones focalizadas en las mujeres, ofreciendo un ejemplo de políticas universales con medidas especiales que aborden las contingencias de mujeres en situaciones de especial vulneración.

Buenas prácticas. Son los métodos, técnicas o prácticas probados y adquiridos durante las intervenciones, que sean innovadores, replicables y escalables (OCDE 2010).

1. La búsqueda constante por flexibilizar y adecuar los procedimientos para atender las necesidades de la población, particularmente las mujeres de los grupos más vulnerables, produjo innovaciones en la gestión en género y modernizó la política pública en general.
2. El desarrollo de experiencias *prefigurativas*, en tanto micro modelos del orden social igualitario al cual se aspira, ofrece un efecto de demostración de la factibilidad de una organización social basada en la justicia de género y de mayor solidaridad social.
3. Las intervenciones del estilo proyecto semilla (un pequeño fondo para apuntalar iniciativas con alto potencial) permitieron abordar temáticas silenciadas (como la violencia sexual) y generar herramientas para continuarlas y/o escalarlas.
4. Las intervenciones que dejan instaladas estructuras y normativas organizacionales que permiten una mejora continua y progresiva sobre estas, sentando bases para construir acciones futuras revisadas y mejoradas.
5. La fundamentación de intervenciones en estudios, diagnósticos e incluso evaluaciones es una buena práctica porque asegura una mejor calidad y reduce incertidumbres en la implementación.
6. La rendición de cuentas regular y con una convocatoria abierta a actores institucionales y sociales colabora con la democratización de las políticas públicas y del Estado.

Recorrida en el barrio
Cauceglia, Plan de Mejora
Urbana, 26 de junio de 2019.
Autoría: Artigas Pessio.
Intendencia de Montevideo.



Conclusiones

Los hallazgos derivaron en diez conclusiones: seis de nivel estratégico, tres programáticas y una de gestión. Las conclusiones devienen en recomendaciones con diferente prioridad, dirigidas a distintos actores institucionales, con consideraciones operativas.

Conclusiones de nivel estratégico

Conclusión 1. El 3er Plan es la primera política de género transversal, de escala institucional, explícitamente definida como “política de Estado”. Este nivel de enunciación conllevó a un compromiso de la totalidad de actores departamentales y municipales que no tiene precedentes en el país, colocando a la Intendencia y los municipios en la vanguardia de la innovación en políticas de género.

- **Origen:** relevancia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y valor agregado.
- **Recomendaciones asociadas:** 1 y 2.

El 3er Plan logró un alto grado de capilaridad institucional y comprometió a la totalidad de los actores institucionales departamentales y municipales con su desarrollo. El 3er Plan dejó de ser una política del área de género para ser una instrucción del ejecutivo departamental. A su vez, los municipios adoptaron medidas de género en sus planes de Desarrollo. Las rendiciones de cuentas regulares visibilizaron los logros y los pendientes, lo cual incentivó el cumplimiento político de las medidas acordadas. El lenguaje institucional inclusivo, las campañas internas en favor de la igualdad de género y la modernización de la normativa fueron recordatorios simbólicos del compromiso con la temática. Sin desconocer el alcance de estas transformaciones, persisten algunas debilidades en la apropiación operativa de las medidas por resistencias manifestadas por los mandos medios.

Conclusión 2. El mecanismo rector de género (DAIG) logró acceder al gabinete departamental y con esto adquirió un estatus jerárquico único en su tipo en Uruguay.

→ **Origen:** sostenibilidad y valor agregado.

→ **Recomendación asociada:** 2.

La IM fue precursora y continúa liderando las innovaciones más importantes en materia de estructura organizacional y políticas de igualdad de género. La transformación de la Secretaría en División, su ubicación en la Secretaría General y su presencia en el gabinete de la IM es la máxima jerarquización de un mecanismo de género en el país. La DAIG ha sabido movilizar su capital político (reflejado, por ejemplo, en la duplicación del presupuesto destinado a los servicios de atención en VBG) y disputó un mayor lugar de los temas de género en la agenda de igualdad departamental. Los diferentes actores del entramado valoraron el acompañamiento cercano, el compromiso con las tareas y el conocimiento técnico de la DAIG. Con base en estas nuevas condiciones de acción es posible continuar profundizando su papel rector y proyectar una reorganización de los servicios para las mujeres.

Conclusión 3. Con el 3er Plan se construyó un entramado institucional de género departamental y municipal que constituye un *stock* institucional diversificado, sin un análogo en la Intendencia departamental.

→ **Origen:** eficiencia, eficacia, sostenibilidad y valor agregado.

→ **Recomendación asociada:** 3.

El desarrollo del 3er Plan implicó la construcción de un entramado institucional de género, sustentado en los equipos de igualdad departamentales y municipales, en los espacios de reflexión y debate conjunto entre niveles de gobierno (Cigimm) y en el acompañamiento en la planificación de las intervenciones y la medición de su cumplimiento. Estos actores son nodos en un entramado

do, con diferentes posiciones, roles y potestades, lazos con la DAIG y entre sí. La articulación y diálogo entre actores departamentales y municipales no tiene símil en otras áreas de intervención de la IM. En virtud de esta diversificación institucional, la gobernabilidad del entramado precisa repensarse para un funcionamiento sinérgico y sintonía fina en la coordinación de intervenciones.

Conclusión 4. Se conformó una masa crítica de personas sensibilizadas y comprometidas con la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Este es un capital técnico e institucional de gran escala, con capacidad sustantiva para desarrollar políticas de igualdad y tener peso propio en la gestión.

→ **Origen:** eficiencia, eficacia, sostenibilidad y valor agregado.

→ **Recomendación asociada:** 4.

Quienes integran el entramado institucional (DAIG, EID, EIM, Cigimm) conforman una masa crítica de personas que se identifican como feministas o colindantes con el feminismo y buscan imprimir un sentido transformador (y no tecnocrático) a las intervenciones. Esta masa crítica en ambos niveles de gobierno no se conformó, aún, como un sujeto colectivo que se perciba como *feminismo institucional*. En suma, hay margen para incentivar la interacción y articulación, reforzando la dimensión colectiva de esta masa crítica.

Conclusión 5. La estrategia de empoderamiento no tuvo un desarrollo sistemático ni se consolidó un entramado social en torno al 3er Plan. Las actividades de promoción y difusión de derechos de mujeres fueron numerosas, pero no siempre generaron procesos de agencia, si bien abonaron a sus condiciones habilitantes.

→ **Origen:** eficiencia, eficacia, sostenibilidad y valor agregado.

→ **Recomendación asociada:** 5.

El modelo transformador del 3er Plan suponía la incorporación activa de organizaciones, redes sociales y movimientos de mujeres y feministas como actores del entramado. Se observan redes sociales territoriales y grupos vecinales que son alcanzados por los EIM, grupos de vecinas y vecinos en torno a las policlínicas y las comisiones de Cultura zonales, las redes de las mujeres organizadas en torno a las Comunas Mujer, así como grupos del Fondo Fortalecidas que se involucraron con el 3er Plan. Pero no se ha consolidado un trabajo sostenido con los actores sociales y la estrategia de empoderamiento no tuvo un trazado de cómo y dónde intervenir en función de la agencia de las mujeres. Las articulaciones entre los actores institucionales y sociales fueron muchas veces puntuales, en función de necesidades concretas, situaciones específicas o bien a propósito de fechas conmemorativas de los derechos de las mujeres. Esta estrategia llevó a la construcción de estructuras de sociabilidad, particularmente para las mujeres con mayores vulneraciones. No obstante, no se logró escalar de tal forma que se convocara y organizara, por un lado, a los movimientos de mujeres para incidir en la agenda y, por otro, sostener los procesos de agencia iniciados. A su vez, la escasa promoción de colectivos territoriales de mujeres y de feministas afectó el sentido transformador del 3er Plan.

Conclusión 6. El 3er Plan se caracterizó por un amplio número de medidas de igualdad de género impulsadas desde el ámbito departamental y municipal. El personal asociado con el Plan, a través del funcionamiento de los equipos de igualdad, implicó una expansión de los recursos humanos involucrados en la política y, en el caso de temas sensibles (violencia hacia las mujeres), algunas dotaciones presupuestales experimentaron incrementos.

→ **Origen:** eficiencia y valor agregado.

→ **Recomendación asociada:** 6.

El 3er Plan se caracterizó por un elevado número de medidas de igualdad, promovidas desde los departamentos de la IM y los municipios. Al conformarse los equipos de igualdad, se consolidaron estructu-

ras de acción en diferentes áreas, lo cual aumentó en los hechos la dotación de personas involucradas con la política de género. En el caso de la DAIG, la dotación presupuestal para la atención de la violencia contra las mujeres también aumentó y en los últimos tres años, el presupuesto general asignado a la División registró incrementos paulatinos. A pesar de la escala alcanzada por el 3er Plan, se observan algunos rasgos característicos de una política *generizada*: dotaciones de personal y presupuesto todavía insuficientes en relación con las necesidades y demandas de las mujeres, en especial en VBG y autonomía económica.

Conclusiones de nivel programático

Conclusión 7. El 3er Plan abordó desafíos fundamentales para la igualdad de género y los derechos de las mujeres en Montevideo, con un amplio alcance temático.

→ **Origen:** relevancia, eficacia y valor agregado.

→ **Recomendaciones asociadas:** 7 y 8.

Los lineamientos del 3er Plan cubrieron múltiples dimensiones de las desigualdades de género, en sintonía con la naturaleza multiescalar del sistema de sexo-género. Las intervenciones buscaron poner fin a la VBG y atender a las víctimas, construir una ciudad igualitaria con una cultura material sin sesgos androcéntricos, fomentar valores sin prejuicios de género e identidad y orientación sexual, consolidar el acceso a los DSDR con especial atención a mujeres jóvenes y grupos de la diversidad sexual. Se prestó atención a temas poco visibilizados en Montevideo, como la violencia sexual, el acoso callejero, la trata y el tráfico de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual comercial. La transformación de la cultura material urbana habilitó la construcción de condiciones sostenibles para la apropiación de la ciudad como un macrobien público. Las experiencias *prefigurativas* permitieron nuevas formas de intervenir en el espacio público y de involucrar a las organizaciones sociales. Es posible identificar algunas temáticas que merecerían mayor profundidad, así como mayor posicionamiento de temas emergentes de la calidad de vida de las mujeres en las ciudades.

Conclusión 8. Como complemento a la conclusión anterior, un logro adicional del 3er Plan fue la expansión temática de la política de género, que incluyó medidas en las áreas sociales, pero no quedó confinada a éstas.

→ **Origen:** relevancia, eficacia y valor agregado.

→ **Recomendaciones asociadas:** 7 y 8.

Con la construcción del entramado institucional y la estrategia de transversalización de género, se generó un creciente interés en la adopción de la perspectiva de género. Las acciones en favor de los derechos de las mujeres y la igualdad de género se incorporaron en temas tradicionales y no tradicionales, desde los ámbitos de la cultura, las políticas sociales, el desarrollo urbano, hasta la planificación territorial y el desarrollo de las ciudades inteligentes. La planificación de metas anuales y, más recientemente, quinquenales, junto con el uso activo de una herramienta de monitoreo (visualizada en semáforos), permitió un orden nominal a la diversificación de las intervenciones. Sin embargo, muchas acciones dialogan tangencialmente con los objetivos últimos de los lineamientos, en ocasiones centrifugando su valor sustantivo. Como consecuencia, se observan algunas brechas entre el nivel de las acciones y los objetivos del Plan.

Conclusión 9. El 3er Plan se propuso llegar a la totalidad de la población montevideana, con un alcance universal, sin distinción de géneros y generación. De acuerdo con la preocupación gubernamental de promover la ciudadanía y la inclusión social, algunas intervenciones priorizaron a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad, ya sea por razones de recursos económicas o de reconocimiento de identidades y preferencias de sexo/género.

→ **Origen:** relevancia, eficacia y valor agregado.

→ **Recomendaciones asociadas:** 7 y 8.

El alcance del 3er Plan fue universal, al proyectar que beneficiaría a la totalidad de la población montevideana, sin distinción de géneros o generación, ni lugar de residencia. Como complemento, y para promover la plena ciudadanía y la inclusión social, varias intervenciones privilegiaron a personas en condiciones de mayor vulnerabilidad: mujeres víctimas de violencia, en situación de pobreza, jefas de hogar sin ingresos o con problemas habitacionales, mujeres trans y personas LGBTIQ+, mujeres migrantes, mujeres afro; con énfasis en jóvenes y adolescentes. Sin embargo, estas poblaciones no fueron definidas *ex ante*, razón por la cual las intervenciones resultaron desagregadas (con una lógica segmentada), temporalmente limitadas y sin dispositivos para la sostenibilidad de las mujeres en el mediano plazo.

Conclusiones de nivel de gestión

Conclusión 10. La DAIG fue activa en la reorganización y modernización de su gestión, y en la búsqueda de procedimientos necesarios para intervenciones transversales y trabajo colectivo. Se aprovecharon oportunidades de gestión institucional, en función de mejorar el sistema de monitoreo y seguimiento del 3er Plan y dar precisión a los resultados de las intervenciones.

- **Origen:** eficiencia, sostenibilidad y valor agregado.
- **Recomendación asociada:** 8.

La modernización de la DAIG permitió innovaciones adecuadas a la naturaleza de intervenciones transversales y promovió el cambio de prácticas instaladas (rutinizadas), logrando acciones eficientes y eficaces en un contexto burocrático de alta diferenciación funcional e inercia estructural. Asimismo, aprovechó oportunidades de gestión para insertar el Plan en los sistemas de planificación institucional. Esto permitió realizar un monitoreo de los compromisos, habilitar procesos de rendición de cuentas, revisar políticamente los logros y los pendientes, e institucionalizar la gestión de la política de género. No obstante, una política transversal que involucra a dos niveles de gobierno, con

necesidades de articulación social y un trabajo donde la planificación de metas es fundamental, encuentra límites en una burocracia con inercias en los procedimientos y carencia de sistemas de información económica y de gestión que provean datos detallados, a tiempo y fidedignos.

Recomendaciones

RECOMENDACIÓN 1 (APROPIACIÓN POLÍTICA). Garantizar la apropiación de las políticas de igualdad entre las nuevas autoridades y los mandos medios, quienes permiten la implementación operativa de las instrucciones políticas.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: Intendente, Junta de Alcaldes/as, gabinete departamental, División Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación.	Origen: Conclusiones 1 y 2.
------------------------	---	------------------------------------

Racionalidad. La orientación de las autoridades políticas puede ser un factor habilitante o un obstáculo para las medidas de igualdad de género. El/la intendente, el gabinete y la Junta de Alcaldes/as son responsables por la pronta y adecuada implementación operativa de la política. Las autoridades políticas deben velar por que los mandos medios adopten un comportamiento acorde con la ejecución de las políticas de género. El hecho de que la próxima política de género se inicie con nuevas autoridades políticas ofrece una ventana de oportunidad para garantizar la plena operatividad de las medidas de género.

RECOMENDACIÓN 2 (APROPIACIÓN POLÍTICA). Continuar colocando la política de género en el alto nivel político y seguir apoyando el papel rector de la DAIG.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: Intendente, gabinete y Junta de Alcaldes/as.	Origen: Conclusión 2.
------------------------	---	------------------------------

Racionalidad. La institucionalización de la política de igualdad de género es un proceso continuo que enfrenta desafíos y brechas frente a las necesidades sociales emergentes. La política de género todavía tiene

que fortalecerse como política estructurante del resto de las acciones de la IM, tanto en sus actividades regulares como en sus proyectos especiales. Esto supone el reforzamiento continuo de la DAIG.

RECOMENDACIÓN 3 (GOBERNABILIDAD). Construir estrategias para la gobernabilidad del entramado institucional, reconociendo que el mecanismo rector (DAIG) conduce la política de género en un marco horizontal donde los participantes tienen significativos grados de libertad.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: Intendenta, gabinete, Junta de Alcaldes/as, DAIG.	Origen: Conclusión 3.
------------------------	--	------------------------------

Racionalidad. El entramado institucional para la política de género es complejo: está en expansión y se conforma con actores con autonomía política y técnica (departamentos y tercer nivel de gobierno). La gobernabilidad que es mandato del mecanismo rector (DAIG) debe interpretarse como la conducción de una red dinámica mediante incentivos para el intercambio y la participación en una malla que debería ser reticular.

RECOMENDACIÓN 4 (FEMINISMO INSTITUCIONAL). Transformar la masa crítica comprometida con la política de género en una expresión de feminismo institucional de alto nivel para la asesoría y la gestión de las políticas de género.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: DAIG, Gestión Humana, Centro de Formación y Estudios de la IM.	Origen: Conclusión 4.
------------------------	---	------------------------------

Racionalidad. Las personas de los EID, EIM y Cigimm conforman *stock feminista profesional* a ser potenciado y convocado para diferentes instancias y proyectos, tanto por el nivel departamental como municipal. Están sensibilizadas y capacitadas en las políticas de género, pero demandan mayor complejidad en sus conocimientos para lograr intervenciones más afinadas.

RECOMENDACIÓN 5 (FEMINISMO DE BASE). Apuntalar el desarrollo de grupos de mujeres territoriales, articulándolo en redes amplias, de forma de construir y/o consolidar expresiones del feminismo de base o popular en Montevideo, como parte de un entramado social para la política de género.

Prioridad: MUY ALTA	Dirigido a: DAIG.	Origen: Conclusión 5.
----------------------------	--------------------------	------------------------------

Racionalidad. Desarrollar articulación con actores sociales departamentales y territoriales, a efectos de desarrollar un entramado social en torno a la política de género, con una estrategia de empoderamiento específicamente diseñada con tal fin, una metodología flexible y concepciones modernas de participación social y reconocimiento de las mujeres. En esta construcción, el sujeto privilegiado debería ser un feminismo de base o popular.

RECOMENDACIÓN 6 (JERARQUIZACIÓN MATERIAL). Visibilizar los recursos humanos y financieros necesarios para la adecuada ejecución de la política de género, con énfasis en presupuestos etiquetados y adecuados a la necesidad de dar respuestas integrales.

Prioridad: MUY ALTA	Dirigido a: Intendente, gabinete, Junta de Alcaldes/as, Departamento de Recursos Financieros, Gestión Humana y DAIG.	Origen: Conclusión 6.
----------------------------	---	------------------------------

Racionalidad. La política de género debe contar con los recursos necesarios para su adecuada ejecución, considerando tanto los intereses de las poblaciones destinatarias de las intervenciones públicas como de las personas ejecutoras de las políticas (funcionarias, funcionarios y personal tercerizado).

RECOMENDACIÓN 7 (CONEXIONES TEMÁTICAS). En virtud de la amplitud temática de la agenda de género y la emergencia de nuevas problemáticas, se recomienda una lógica que conecte y genere sinergia entre los asuntos de interés y que se garantice el sentido sustantivo de las intervenciones.

Prioridad: ALTA	Dirigido a: DAIG, EID y EIM, Cigimm y cuerpos transversales que se consideren.	Origen: Conclusiones 7 y 8.
------------------------	---	------------------------------------

Racionalidad. La adición lineal de temas promueve una lógica centrífuga que atenta contra las conexiones y la acumulación, produciendo, además, micro acciones que fragmentan los marcos de sentido. Además, las temáticas de género están en constante expansión y con la pandemia covid-19 se han hecho aparentes las desigualdades que inciden en la calidad de vida de las mujeres. Es preciso, por lo tanto, asegurar un enfoque comprensivo de la política de género que considere las diversas líneas de trabajo y se garantice su impacto sustantivo.

RECOMENDACIÓN 8 (LÓGICA DE INTERVENCIÓN). Se recomienda la adopción de intervenciones en cadena, más que basadas en servicios segmentados, en especial para las poblaciones más vulneradas que demandan la atención simultánea a sus necesidades.

Prioridad: MUY ALTA	Dirigido a: Intendenta, gabinete, Junta de Alcaldes/as, Departamento de Desarrollo Social, DAIG.	Origen: Conclusiones 7, 8, 9 y 10.
----------------------------	---	---

Racionalidad. La IM carece de un modelo integrado de gestión de desarrollo social por la lógica histórica de diferenciación funcional, pero las necesidades de las mujeres con mayores vulneraciones requieren intervenciones integradas. Estas poblaciones tienen respuestas que parecerían ser parciales y segmentadas. Los servicios son brindados desde diferentes departamentos de la IM y áreas de los municipios, no necesariamente acompañados de las vinculaciones necesarias para la atención de los múltiples problemas. El fin último de la política de género es el

bienestar de las mujeres, en particular las de menores recursos y con múltiples necesidades. Esto supone intervenciones relacionadas en forma de cadena, en las que el insumo de una intervención es el producto de otra, centrándose en las demandas de los ciclos vitales de las mujeres y no desde la oferta estatal.

Bibliografía

IM / Intendencia de Montevideo. 2017. *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones 2014-2020. Compromisos del gobierno departamental y los gobiernos municipales para el período 2016-2020*. IM: Montevideo.

OCDE / Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2010. *Quality Standards for Development Evaluation*. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/19900988>.

Siglas y acrónimos

CEG:	Comisión de Equidad de Género
Cigimm:	Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia y los Municipios de Montevideo.
DAIG:	División Asesoría para la Igualdad de Género.
EID:	Equipo de Igualdad Departamental.
EIM:	Equipo de Igualdad Municipal.
IM:	Intendencia de Montevideo.
Inmujeres:	Instituto Nacional de las Mujeres.
LGBTIQ+:	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer.
MMIG:	Mesa Municipal de Igualdad de Género.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
VBG:	Violencia Basada en Género.