# 

# LA TRANSVERSALIZACIÓN **DE GÉNERO EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

**EVALUACIÓN DEL** 2º PLAN DE IGUALDAD DE **OPORTUNIDADES Y DERECHOS DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (URUGUAY)** 

Ana Laura Rodríguez Gustá, PhD.



Montevideo de Todos COMISIÓN DE EQUIDAD 2º Plan de I Oportunida







E S A F

# Intendenta de Montevideo

Prof<sup>a</sup>. Ana Olivera

# Departamento de Desarrollo Social

Prof<sup>a</sup>. María Sara Ribero

### **División Políticas Sociales**

Graciela Garín

# Secretaría de la Mujer

Prof<sup>a</sup>. Elena Ponte

### Elaboración del documento

Soc. Ana Laura Rodríguez Gustá

**Diseño:** Roberto Otermin **ISBN:** 978-9974-600-87-4

Imprenta Rojo

Agradecemos las fotografías aportadas por el Equipo de Comunicación, el CMF y funcionarios/as de la Intendencia.

# LA TRANSVERSALIZACIÓN **DE GÉNERO EN LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

**EVALUACIÓN DEL** 2º PLAN DE IGUALDAD DE **OPORTUNIDADES Y DERECHOS** DE LA INTENDENCIA **DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO (URUGUAY)** 

Ana Laura Rodríguez Gustá, PhD.











# ÍNDICE

Parte I:6Introducción6Contexto general7Organización del documento9
Parte II:  I Marco conceptual de la evaluación
Parte III:  III Los legados del 2° Plan
Parte IV: Recomendaciones para un Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres: hacia un modelo de transformación
Referencias bibliográficas
Índice de recuadrosRecuadro 1. Definición de políticas públicas12Recuadro 2. Transversalización de género en la Unión Europea13
Índice de tablas16Tabla 1. Modelos de implementación de la transversalización de género16Tabla 2. Los modelos de las políticas de género de la Intendencia de Montevideo20Tabla 3. Dimensiones de institucionalización del 2° Plan22Tabla 4. Iniciativas, procesos de transformación y obstáculos emergentes50Anaver metodología de investigación82

# "La igualdad de género tiene que ser una realidad vivida"

Michelle Bachelet Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

ONU Mujeres – en sintonía con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas – trabaja en pro de la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y las niñas, el empoderamiento de las mujeres y el logro de la igualdad entre las mujeres y los hombres como socios y beneficiarios del desarrollo, los derechos humanos, las acciones humanitarias, y la paz y la seguridad. Para alcanzar estos estándares, ONU Mujeres tiene entre sus tareas el brindar a los gobiernos apoyo técnico y financiero para instrumentar procesos evaluativos de sus políticas.

Para cumplir con esta labor, ONU Mujeres definió en su plan estratégico global 2011/2013 que la evaluación sea la herramienta por excelencia para mejorar la rendición de cuentas, informar sobre la toma de decisiones, medir los resultados, dar voz a las personas y los grupos, y contribuir con los procesos de aprendizaje. Esta definición se refleja en el apoyo de ONU Mujeres Uruguay a la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo para culminar el 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007/2011) con su evaluación.

"La trasversalización de género en la Intendencia de Montevideo" conjuga el cierre y la apertura de una etapa en lo que respecta a las políticas de igualdad en Montevideo. Pero también trasciende lo coyuntural. Debido a su calidad y claridad es fácil pronosticar que esta publicación se convertirá en una referencia ineludible en toda reflexión futura sobre las políticas de igualdad y la institucionalidad de género en Uruguay.

Ha sido un gran gusto para ONU Mujeres acompañar a la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo en este precursor esfuerzo. Innovar y avanzar hacia nuevos horizontes forma parte de la mejor historia y tradición de esta institución. Estar dispuesta a revisarse, aprender de lo hecho y plantearse nuevas metas para profundizar los avances en el departamento es, sin duda, un paso valiente hacia la igualdad de género.

Con la mirada puesta en el futuro, ONU Mujeres reafirma su compromiso con seguir acompañando a la Intendencia de Montevideo en su profundo trabajo por lograr una ciudad vivida y habitada en igualdad de oportunidades y derechos por sus hombres y mujeres.

**ONU Mujeres Uruguay** 

### Presentación

Luego de cinco años de implementación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones de Montevideo, se imponía la necesidad de rendir cuentas a la ciudadanía y evaluar en qué medida se habían cumplido los objetivos propuestos, qué avances podían reconocerse en la construcción de la igualdad, cuáles habían sido las dificultades encontradas. Pero por sobre todo, aspirábamos a que este estudio contribuyera también a definir líneas de acción para el futuro. Con todas esas expectativas cumple la evaluación del 2º Plan realizada por Ana Laura Rodríguez Gustá. Pero más aún, creemos que por la solidez conceptual del marco teórico utilizado y la rigurosidad del análisis, este trabajo, además de dar cuenta de forma exhaustiva del proceso y resultados del 2º Plan de Montevideo, representa una lectura necesaria para quienes se acercan y entienden a los planes de igualdad como una herramienta útil para avanzar en la construcción de una sociedad equitativa.

Quienes participamos en este 2º Plan de Igualdad, en esta evaluación encontraremos múltiples referencias al camino recorrido, quienes no, podrán conocer los esfuerzos, los logros y las frustraciones que acompañaron el proceso.

El 2º Plan cumplió con el desafío de avanzar hacia la igualdad en Montevideo a través de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas de la Intendencia de Montevideo. De ello dan cuenta, entre otras acciones, la inclusión de mujeres en tareas tradicionalmente masculinas; la armonización de la normativa interna con la legislación nacional e internacional respecto al acoso sexual laboral y la adecuación de otros beneficios funcionales: la inclusión de la variable sexo en el Sistema de Gestión Humana y el Plan de Movilidad Urbana; la promoción de cambios culturales a través de Marzo Mes de las Mujeres, Setiembre Mes de la Diversidad Sexual v la Mesa de Masculinidades.

Queremos agradecer a Ana Laura Rodríguez Gustá por su compromiso y profesionalidad brindados sin retaceos, a todas las personas entrevistadas que proporcionaron el material para el análisis y a ONUMujeres por haber hecho posible esta evaluación.

Elena Ponte Gepp

Coordinadora Ejecutiva de la Secretaría de la Mujer Presidenta de la Comisión de Equidad de Género

# **Agradecimientos**

Esta evaluación ha sido posible gracias al apoyo de ONUMujeres (Uruguay) y a las innumerables conversaciones con Elena Ponte (Coordinadora de la Secretaría de la Mujer), Solana Quesada (Coordinadora del 2° Plan) y Flor Meza (asesora técnica del 2° Plan). Solana, con su ojo crítico constructivo, estuvo atenta al más mínimo detalle de dos versiones previas de este documento. Además, agradecemos infinitamente a todas las personas entrevistadas, en especial por su tiempo y por haber depositado tanta confianza en este trabajo. Quisiera destacar el compromiso que personas en cargos políticos destinaron a las entrevistas así como el ofrecimiento a continuar dialogando a propósito de las políticas de igualdad de género. La lista de agradecimientos es realmente larga, pero no quisiera dejar de mencionar a las técnicas de la Secretaría de la Mujer, a la Comisión de Equidad de Género, a las mujeres de las Comunas y la gente de los equipos técnicos zonales y a las organizaciones de mujeres y feministas quienes brindaron sus opiniones sinceras y honestas en el curso del trabajo y ofrecieron voluntariamente su tiempo. Espero que el material elaborado en este texto pueda servir para acciones futuras, ya que el trabajo de campo fue un momento de aprendizaje para mí.

Ana Laura Rodríguez Gustá

# Introducción

Este documento presenta los resultados de la evaluación externa del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia de Montevideo (2007 / 2011) en el marco de una consultoría solicitada y financiada por ONUMujeres en acuerdo con la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo, No son frecuentes las iniciativas de políticas que cierran su ciclo con una evaluación de lo actuado. En esta dirección, destacamos la voluntad de revisión de las acciones realizadas por parte de la Intendencia de Montevideo y de la Secretaría de la Mujer a fin de aprender de las prácticas desarrolladas y mejorar las políticas orientadas hacia la ciudadanía. La labor desplegada en torno al 2° Plan ha sido enorme, por lo que esta evaluación no hará iusticia a todos sus detalles y sutilezas.

El trabajo evaluativo estuvo guiado por los siguientes *principios orientadores*.

- Aporte a la construcción de ciudadanía: el horizonte normativo del estudio es la ampliación de la frontera de garantía del ejercicio de los derechos de ciudadanía por parte de las mujeres y los hombres en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y físicas, a partir de la jurisdicción de acción del gobierno departamental.
- Enfoque estratégico: las personas partícipes de la política de género departamental son agentes sociales reflexivos/as con capacidad de acción, por lo cual sus aspiraciones y observaciones son parte sustancial del análisis y aparecen, con

particular consideración, en las recomendaciones para un Tercer Plan.

- Promoción de derechos: la evaluación brindará elementos para afianzar el principio de igualdad de género, el goce efectivo de los derechos humanos de mujeres y hombres y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo.
- Comunidad de práctica: la evaluación tiene como meta ser un insumo para el debate en la Intendencia de Montevideo en calidad de institución gestora de la política de género. Este enfoque supone considerar a los planes de igualdad en tanto eslabones en el marco de cadenas más amplias de acciones públicas y de horizontes de política pública de mediano plazo (Preskill *et al.*, 2003) y no como unidades auto-contenidas y cerradas.
- Densidad metodológica: se optó por un diseño cualitativo que garantizara la incorporación de un número heterogéneo de voces provenientes tanto de la institución como de la sociedad. Siguiendo el protocolo de investigaciones cualitativas, se construyó una muestra teórica variando las características de las personas entrevistadas. Se produjo información vinculada con el contexto institucional de implementación del 2° Plan y se retomó la historia de las políticas de género en la Intendencia (Véase el Anexo metodológico por más información de este punto).

En grandes trazos, el juicio evaluativo global respecto de la implementación del 2° Plan es positivo. Este presenta tres grandes logros. Primero, en el marco del 2°

Plan se edificó una sólida plataforma de procedimientos innovadores. Segundo, se instauró la perspectiva de igualdad de género en una amplia gama de temas. Tercero, personas políticas y técnicas de la Intendencia se comprometieron a impulsar acciones concretas, incluso en áreas no tradicionalmente asociadas con cuestiones de género. Por ello afirmamos que el 2° Plan es un ejemplo de transversalización interna, al procurar cambiar la burocracia en un sentido más igualitario para mujeres y hombres. De esta manera, el 2° Plan encarna la línea de la Plataforma de Acción de Beijing orientada a transformar las estructuras, procedimientos y procesos del seno del Estado.

El 2º Plan ha instalado un enorme potencial y por ello constituye un significativo punto de partida para un posible Tercer Plan cuya marca distintiva debería ser una orientación hacia la ciudadanía, con un anclaje territorial denso. En particular, el desafío de un Tercer Plan será el de conjugar las dos líneas estratégicas planteadas en la Plataforma de Acción de Beijing: el empoderamiento de mujeres y la transversalización de género a efectos de hacer más visible las transformaciones de las relaciones de género entre montevideanos y montevideanas.

### Contexto general

La desigualdad de género es un problema público y reconocido por las autoridades de la Intendencia de Montevideo desde la asunción del gobierno del Frente Amplio en 1990. En Uruguay, la Intendencia es la institución pública claramente pionera en políticas públicas de género al instalar estos temas en el país frente al desinterés del entonces gobierno central. A esto se suma una estrategia de trabajo basada en la descentralización y la llegada de la institución a los barrios más carenciados de la ciudad en tanto aspectos distintivos de la nueva gestión política. Los ámbitos de organización territorial y las alianzas con ONG fueron espacios y actores privilegiados para la acción pública social y cultural. A tales efectos, en 1991 fue creada, junto con otras comisiones especiales, la Comisión de la Muier, honoraria en sus inicios e integrada por el movimiento de mujeres, mujeres políticas, sindicalistas v funcionarias.

En la Intendencia, las políticas de género fueron una suerte de laboratorio de lo que podrían llegar a ser las políticas de igualdad y de derechos en un futuro gobierno nacional del Frente Amplio. Más aún, la política departamental sirvió para que el Frente Amplio comenzara a trazar medidas de igualdad de oportunidades y de derechos y madurar estos temas en su propia plataforma de gobierno. Entre varias acciones, la Comisión promovió la instauración de las ComunaMujer, verdaderos espacios de trabajo mancomunado entre el Estado y la sociedad civil. Las Comunas han sido un semillero de ideas y de acción local en las zonas más vulnerables de la ciudad<sup>2</sup>. Además, se instaló un servicio telefónico para atender la violencia de género de alcance nacional. Al tomar en cuenta la vida social y cultural de las muieres como un asunto con relevancia propia, el Frente Amplio consolida

<sup>2</sup> Actualmente, Montevideo cuenta con once Comunas Mujer, con la inauguración de la Comuna Centro de más reciente creación.

sus concepciones de democracia y de ciudadanía al admitir la necesidad de atender las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres.

En el período 1995/2000 se da un importante paso hacia la institucionalización de la Comisión de la Mujer. Esta estructura pasa a contar con una coordinación política y se le adjudica presupuesto y asesoras. Posteriormente, al culminar el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y hombres 2002/2005 (de ahora en adelante, Primer Plan), la Comisión se convirtió en la Secretaría de la Mujer. La Secretaría ha sido la responsable de la elaboración y ejecución del 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos 2007/2010, extendido hasta 2011. En esta labor, estuvo acompañada por la Comisión de Equidad y Género, creada en 2001 y transformada en 2005 a fin de afrontar el desafío de una transversalización exhaustiva. Además, el 2º Plan contó con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y, más puntualmente, de otros organismos internacionales de derechos de mujeres<sup>3</sup>. De esta forma, las ideas y líneas de acción del plan han dialogado con la agenda global de género y los debates internacionales de derechos humanos

El inicio del 2º Plan coincide con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en el Ministerio de Desarrollo Social, al asumir el Frente Amplio el gobierno nacional en 2005. El Inmujeres lanza el "Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas Públicas hacia las mujeres 2007/2011".

Por su parte, una consecuencia de la trayectoria previa del gobierno de Montevideo en materia de políticas de igualdad fue el hecho de que, al asumir el Poder Ejecutivo central, hubo una migración de personas de perfil técnico y político de la Intendencia hacia los ministerios nacionales, dada su experiencia previa en asuntos de programas de igualdad, género y participación ciudadana entre otros.

A partir de 2005 se evidencia una expansión de la institucionalidad de género en el Estado nacional y departamental y en este proceso la Intendencia ha tenido un importante efecto de demostración. A título ilustrativo, por ejemplo, hoy existe una Comisión Interdepartamental de Género en el marco del Congreso de Intendentes y funcionan comisiones de igualdad en varios ministerios y empresas del Estado. Muchas de estas expresiones organizacionales miraron hacia el recorrido de la Intendencia para pensar algunas de sus prácticas.

Montevideo es una ciudad con un índice de feminidad de 114%, ya que el número de mujeres (707.697) supera el de los hombres (618.271). Por primera vez, en 2010 resulta electa Ana Olivera, la primera mujer en acceder a la máxima autoridad departamental tras los comicios. Además, a partir de la nueva descentralización aprobada en diciembre de 2009 que instauró los municipios, hoy hay tres alcaldesas en un total de ocho cargos.

La explanada de la Intendencia de Montevideo ha sido un sitio de reunión para la acción de varios colectivos de mujeres,

<sup>3</sup> ONUMujeres apoyó las evaluaciones del 2° Plan y el Presupuesto con Perspectiva de Género (PSG). El Fondo de Población de la Naciones Unidas (UNPFA) brindó apoyo a algunas de las actividades de "Marzo, Mes de la Mujer".

pero el desafío es visualizar si la Intendencia, en su conjunto, es un puntal para la igualdad de género. La evaluación del 2° Plan se aboca, precisamente, a esta tarea. Un análisis sociológico de las políticas públicas supone examinar sus objetivos, instrumentos y, en especial, su sustento político y normativo. Esto implica una revisión de las ideologías y posiciones de los partidos políticos y de los gobiernos que impulsan las políticas. El Frente Amplio es el actual partido de gobierno de la Intendencia de Montevideo. La igualdad entre hombres y mujeres y la incorporación de la perspectiva de género están consignadas en la plataforma electoral nacional de 2009 y en el programa de gobierno 2010/2015. Por lo tanto, el 2º Plan debería entenderse como la plasmación de esta línea ideológica y programática. En suma, esta evaluación examina en qué medida se cumple la tarea de instaurar un Estado democrático afirmativo (Funch y Wright, 2010) en las políticas de género, es decir, un Estado cuvas metas son: la justicia social, la libertad individual con control popular de las decisiones colectivas, la comunidad y la solidaridad y el desarrollo del pleno potencial de las personas.

Si la Intendencia "acompaña a las personas desde que nacen y las despide en el cementerio", como describió un interlocutor, entonces tiene la responsabilidad de que, al morir, mujeres y hombres sientan, con igual pasión, que ha valido la pena el recorrido.

### Organización del documento

El documento contiene las siguientes partes. La parte II presenta un panorama con-

ceptual que guiará la evaluación y le dará forma al material empírico recolectado. Primeramente, se ofrecerá un trazado de las experiencias de transversalización de género en América Latina y Europa. Este continente ha hecho de esta estrategia una condición sine qua non para la incorporación de países en la Comunidad, según el Tratado de Ámsterdam de 1997. Seguidamente, se presentan algunos modelos de transversalización a fin de pensar cuál sería el correspondiente a Montevideo. Estos elementos heurísticos servirán para ubicar la estrategia general de implementación del 2° Plan y sus fortalezas y debilidades correspondientes. Como veremos, el modelo montevideano es predominantemente de inclusión burocrática, al dar prioridad a una transformación endógena de la organización (estructuras, procedimientos, lenguaje, etc.)

La parte III discute la institucionalización del 2° Plan. A partir de tres acepciones de institucionalización – adopción de marcos de sentidos en las políticas públicas, arreglos organizacionales de gestión del plan e instalación de canales de interlocución con organizaciones de la sociedad civil veremos cuán sostenidas son las medidas iniciadas y el grado de compromiso asumido por los actores. Como argumentaremos, la institucionalización de la política es parcial. Se ha avanzado mucho y hay "buenas noticias" pero persisten algunas debilidades vinculadas con un compromiso sostenido por parte de la totalidad de las direcciones. La igualdad de género no está plenamente instaurada como parte del discurso político de la ideología "progresista" en el ámbito de la Intendencia. Los buenos augurios son los actores internos interesados en hacerlo. Un Tercer Plan, podrá, además, contar con aliados estratégicos de la sociedad civil dedicados a la transformación de la ciudad en un ambiente más igualitario.

Además, esta parte discute, en forma exhaustiva, los arreglos organizacionales abordando las características y capacidades de la Secretaría de la Mujer y, en particular, del equipo del 2° Plan, así como también la Comisión de Equidad de Género (CEG) de la Intendencia. Las cuestiones vinculadas con el lugar ierárquico de estos cuerpos, su presupuesto y autonomía son centrales para las políticas de género. Entre los avances más innovadores contamos la creciente consolidación de la CEG en tanto grupo articulador y facilitador de aprendizajes. Finalmente, destacamos la iniciativa de la Secretaría de la Mujer de impulsar mesas como canales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil.

La parte IV revisa los legados del 2º Plan en el que examinamos procesos de cambio en las relaciones de género puestos en marcha a partir de las diferentes medidas. Intentamos hacer una clasificación de medidas para dar cuenta de los diversos procesos que las sustentan y allí recurrimos a la distinción entre iniciativas sustantivas, procedimentales y combinadas. Tratamos de incorporar un hallazgo empírico recurrente de nuestro trabajo de campo: muchas acciones realizadas por actores territoriales (centros comunales zonales, policlínicas de los servicios de salud, comisiones de género zonales, etc.) están en sintonía con el plan y se originan en él pero no aparecen asociadas, por los actores locales, con éste. También observamos que hay convergencia entre marcos de sentido y acciones del 2° Plan con otros enfoques y medidas de la misma institucionalidad territorial. En la práctica. las medidas de uno y otro lado se suman, por lo que se torna difícil establecer distinciones tajantes entre "lo propio del 2° Plan" y "lo propio de programas de otras reparticiones". Finalmente, abordamos la capacidad de llegada del 2° Plan a la ciudadanía v es allí donde el modelo de inclusión burocrática presenta sus aspectos pendientes. No obstante ello, hay consecuencias indirectas, es decir, potenciales efectos positivos sobre la población a partir de las medidas instrumentadas sobre actores institucionales (particularmente los ubicados en el territorio) y también gracias a intervenciones directas orientadas a la ciudadanía, aunque estas son de menor escala. Contar con capacidad de llegada directa y transformar las relaciones de género de la ciudadanía es el desafío de un Tercer Plan de Igualdad.

La parte V se adentra en las recomendaciones teniendo como brújula un modelo transformador para la implementación de un Tercer Plan que retome las historias de los dos planes de la ciudad - un primer plan centrado en el empoderamiento de las mujeres y el 2° Plan enfocado en la transversalización. A efectos de su trazado, se plantea la necesidad de un marco conceptual compartido basado en las modernas discusiones del feminismo y de los derechos humanos. El punto de partida es el reconocimiento de que es necesaria una modificación de las relaciones sociales jerárquicas que han subordinado a las mujeres frente a los hombres y también a grupos de hombres frente a un núcleo dominante masculino. Pero, en general, el "dividendo patriarcal" ha perjudicado aún más a las mujeres. Los temas novedosos como masculinidades y diversidad sexual, necesarios en las recientes discusiones de género y sexualidad, deberán inscribirse en la normativa de derechos humanos de mujeres que da pie a una serie de recomendaciones de acción.

Además, se plantean algunas ideas respecto a cómo continuar la institucionalización y se sugieren cambios de las posiciones jerárquicas de la Secretaría de la Mujer y de la CEG. Asimismo, se recuperan las voces de las Comunas Mujer<sup>4</sup>, de organizaciones de mujeres y de movimientos feministas y se proponen canales de diálogo entre Estado y sociedad civil. Importa destacar que estas organizaciones deberían tener un papel clave en las ideas que inspiren un Tercer Plan, en las

metodologías de trabajo, en el seguimiento y la veeduría de la implementación de políticas de género según modernas concepciones de rendición de cuentas y veeduría social. Ahora bien, en última instancia, un Estado democrático afirmativo es responsable política y socialmente por sus medidas y, por ende, su capacidad de agregar intereses públicos es intransferible.

En suma, el 2° Plan deja tras sí una importante plataforma que habilita a la Intendencia a continuar con cambios internos y posicionarse en la ciudadanía montevideana como una institución promotora de la igualdad y de los derechos. Un Tercer Plan puede recapitular lo acumulado en todos estos años y aunar las experiencias previas y más recientes en políticas de igualdad de género, de las que la Intendencia de Montevideo ha sido un puntal nacional y regional.



Soc. Ana Laura Rodríguez Gusta, Intendenta Ana Olivera, Prof<sup>\*</sup>. Elena Ponte. Presentación de resultados de la evaluación en Gabinete Ampliado

# I. Marco conceptual de la evaluación

# Breve panorama de la transversalización de género en América Latina y Europa

A fin de realizar la evaluación del 2° Plan, cuyo epicentro es la transversalización de género, repasamos brevemente el alcance de este concepto en las políticas públicas. Posteriormente, se discuten las diferentes modalidades de llevar a cabo la transversalización de género puesto que no hay una única receta.

Comencemos por el acuerdo más simple: el aspecto distintivo de la transversalización de género es la institucionalización de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres mediante la incorporación de prácticas y normas sensibles al género en las estructuras, los procesos y los entornos de las políticas públicas (Daly, 2005). Esto supone dos cuestiones: 1) los actores deberán ser portadores de actitudes y comportamientos inclusivos y no discriminatorios y, además, 2) las metodologías de trabajo, las herramientas de gestión y los enfoques de las intervenciones públicas deben sustentarse en la igualdad de género. Esto último apunta a erradicar la discriminación indirecta, es decir, aquella discriminación producida a partir de estándares y normas androcéntricas imperantes en una organización más que en las acciones visibles de las personas.

# Recuadro 1. Definición de políticas públicas

Por políticas públicas entendemos, tomando la definición de García Prince (2011b) como "las decisiones que en diversas formas y con la acción de variados actores, sanciona y/o pone en marcha el Estado a través de sus numerosos aparatos, en la gestión de los gobiernos. El gobierno representa el principal — aunque no exclusivo- factor instrumental para la ejecución o implementación de los mandatos contenidos en las políticas públicas".

La IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres que tuvo lugar en Beijing en 1995 articuló la estrategia de la transversalización de género (mainstreaming) como un pilar fundamental para el avance en la igualdad entre mujeres y hombres. Esta estrategia es comprensiva, al considerar la premisa de la igualdad en todo el ciclo de las políticas públicas, incluyendo la planificación, la ejecución y la evaluación. Para De la Cruz (2009), la transversalización así planteada implica que los poderes públi-

cos se comprometen a incorporar la dimensión de género en la totalidad de sus actuaciones (63). Esta autora afirma que, aplicada a las políticas públicas, la transversalización de género es hacer de la igualdad de trato (equidad), la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados (igualdad sustantiva) aspectos constitutivos de los procesos de decisión y de gestión públicas. En suma, la transversalización sería un proceso estratégico, sistémico y participativo (66).

Con un razonamiento coincidente, Rees (2005) afirma que la transversalización de género tiene consecuencias muy profundas en la propia acción pública ya que lleva a modificar las "formas de ver y de hacer" del Estado. Por ende, podemos afirmar que la transversalización es una estrategia que subsume medidas de igualdad de oportunidades y acciones afirmativas.

Con posterioridad al encuentro de Beijing, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas entendió la transversalización de género como:

"el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas de todos los ámbitos políticos, sociales y económicos."

En síntesis, se admite que la estrategia de transversalización de género implica cuestionar estándares normativos androcéntricos enraizados en las estructuras y procedimientos, además de cambiar las actitudes sexistas de los actores. Pero el cambio de estándares es un pilar fundamental de la transversalización porque la discriminación indirecta produce desigualdad incluso cuando los actores involucrados estén comprometidos con la meta de la justicia de género. No es posible una cabal

transformación de las jerarquías de género sin modificar los fundamentos que reproducen organizaciones que históricamente han privilegiado a un grupo sobre otros.

En la práctica, la Comunidad Europea ha impulsado la adopción del enfoque de la transversalización de género entre sus Estados miembros.

Recuadro 2. Definición oficial de la Unión Europea de la transversalización de género

"... integración sistemática de las respectivas situaciones, prioridades y necesidades de las mujeres y los hombres en todas las políticas y con una visión de promover la igualdad entre mujeres y hombres y movilizar todas las políticas generales y las medidas específicamente para el propósito de lograr la igualdad mediante la consideración, activa y abierta, en el estadio de la planificación, de sus efectos en la respectiva situación de mujeres y hombres en la implementación, monitoreo y evaluación" (Comisión de las Comunidades Europeas, 1996; énfasis agregado)<sup>6</sup>.

Los estudios de los países de la Comunidad señalan que, con la excepción de Suecia, aún quedaría camino por recorrer y ello se debe a las condiciones políticas e institucionales de implementación de estas políticas. Ahora bien, más allá de las dificultades, la Unión Europea muestra un importante desarrollo de herramientas y métodos de transversalización de género para políticas públicas específicas (Squires, 2005). Por cierto, esto ha

<sup>5</sup> Naciones Unidas. Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas. Informe del Secretario General (E/1997/66), período de sesiones sustantivo de 1997. Ginebra. Consejo Económico y Social, 20 de junio al 25 de julio.

<sup>6</sup> Citado en Squires (2005): 368.

dependido de algunos entornos favorables de política pública así como de actores afines ideológicamente a los planteos de igualdad.

Respecto de América Latina, García Prince (2011a) ofrece un panorama global al tomarle el pulso a varias políticas de género en la región. Esta autora afirma que la transversalización emerge como una práctica asistemática, lenta y dispar y que ha cobrado más "popularidad" que "legitimidad política". En ocasiones, incluso, se consideran procesos de transversalización aquellos que no lo son, como los avances declarativos (sin una traducción práctica) y las acciones dispersas y sectoriales, carentes de la mirada conjunta de una política pública. Asimismo, la región parecería preferir una transversalización más recostada en el cambio organizacional pero sin un amplio alcance en las políticas y las acciones. A ello sumamos algunas deficiencias en las capacidades estatales para impulsar políticas de igualdad (Nieves Rico, 2008). Con todo, rescatamos la significación de orientar políticas hacia el cambio organizacional, particularmente en vistas de la herencia de varios Estados en la región, marcados por la captura de intereses específicos y con magros procedimientos para la acción.

A pesar de estas dificultades, existen experiencias promisorias en América Latina, precisamente realizadas por gobiernos locales signados por partidos políticos de tinte "progresista". Por ejemplo, Argentina presenta municipios con experiencias instaladas como Rosario y Morón y partícipes, junto con Montevideo, de Mercociudades. La Municipalidad de Rosario se

destaca por las instancias participativas entre el gobierno y las organizaciones sociales y obtuvo, por su Plan de Igualdad de Oportunidades, el primer premio en el Tercer Concurso "Acciones afirmativas promotoras de la participación en el poder local", auspiciado por UNIFEM y UN Hábitat. Recientemente, ha anunciado su tercer plan, con un presupuesto sensible al género como pilar del mismo (Acuña, 2012). Por su parte, el Municipio de Morón creó una Coordinación de Políticas de Género, dependiente de la Dirección de Planificación y Articulación de Programas que en 2005 se constituyó como Dirección de Políticas de Género. La gestión está acompañada, desde 2004, por el Consejo Municipal de las Mujeres, un espacio de carácter consultivo y participativo con organizaciones territoriales de mujeres cuyo mandato es monitorear la adecuada implementación de las medidas en materia de género. El primer plan de igualdad se inició en 2006 (hasta 2008) y, actualmente, está en ejecución su segundo PIO 2010/2014, cuyo propósito es medir el "impacto real" de las medidas públicas de género en la población moronense.

Estas experiencias sugieren que es posible avanzar hacia la transversalización de género en los niveles descentralizados de gobierno. Esto está asociado, entre otras cuestiones, a la escala territorial más próxima a las organizaciones sociales, al acceso de partidos con ideología progresista a los ejecutivos locales, a la existencia de redes territoriales de organizaciones de mujeres y otros grupos interesados en fomentar la igualdad, a la mayor facilidad relativa para la articulación intrainstitucional que ofrecen los niveles subnacio-

nales, etc. De esta forma, las trayectorias locales parecerían adelantarse a las acciones nacionales, brindando soluciones a la ciudadanía que muchas veces son más difíciles de instrumentar desde el Estado central.

Habida cuenta de estas consideraciones. las políticas de género de la Intendencia de Montevideo alimentarían el acervo de experiencias exitosas. En contexto comparado, las políticas de Montevideo son sumamente promisorias y varias de sus medidas pueden ser tomadas por gobiernos locales en otros contextos. Incluso más: la mirada histórica de lo acumulado por el gobierno de la ciudad muestra que desde 1991 a la fecha se han desplegado acciones de empoderamiento y de transversalización de variado tipo, como desarrollaremos más adelante. Tomando el conjunto del tramo histórico, podemos afirmar que la Intendencia ha recorrido las dos estrategias consignadas en la Plataforma de Beijing, empoderamiento y transversalización de género. El desafío en el futuro próximo es hacerlo conjuntamente y en forma sistemática y articulada.

# Algunos modelos útiles para pensar los ejes de análisis

¿Qué supone para la estructura del Estado y la gestión de las políticas públicas la implementación de una estrategia de transversalización de género? Este interrogante tiene distintas respuestas según los actores que participan, la orientación general de la política, las características de los procesos de la implementación, etc. Por ello algunas autoras, entre ellas Squires (2005), Rees (2005) y Verloo (2005), plantean diferentes modelos para la puesta en marcha de las políticas de transversalización de género.

Squires (2005) propone tres modelos para examinar la implementación de la transversalización de género (mainstreaming practices): inclusión o integración burocrática de la transversalización, reversión y transformación. Presentamos estos modelos seguidamente, complementando la discusión de Squires con literatura de políticas públicas y organizaciones ya que la autora brinda únicamente grandes trazos conceptuales. La tabla 1 resume la discusión y, como se observa, hemos ajustado los nombres originalmente propuestos por Squires (2005) a fin de captar con mayor certeza las prácticas concretas de implementación.



Tabla 1. Modelos de implementación de la transversalización de género

Aspectos de la implementación	Integracionista o burocrático*	Establecimiento de agenda o basado en comunidades*	Transformador o burocracia enraizada <sup>7</sup> *
Orientación de la implementación de la política	Interna y abarcadora de la totalidad de la organización	Externa: hacia grupos y poblaciones especí- ficos de mujeres	Interna/externa en forma simultánea y complementaria
Actores principales	Expertas en género "Actores regulares" del proceso de políti- ca pública	Organizaciones de mujeres por fuera del círculo decisorio de las políticas insti- tucionales	La ciudadanía tiene un papel central Expertas en género por parte de la orga- nización
Procesos de implementación	Organizacionales Coordinación inter e intra institucional Grupos integradores	Procesos de consulta con organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales	Trabajo de frontera (Boundary work) Grupos integradores articulados con espacios de consulta permanente con actores no estatales
Ejemplo de instrumentos de implementación	Protocolo de diag- nóstico organizacio- nal con enfoque de género Análisis de impacto de género Presupuesto con enfoque de género	Talleres de reflexión y de creación de con- ciencia Acciones afirmativas	Foros y mesas de debate continuado
Resultados esperados/Impactos	Cambios en los pro- cedimientos Resultados cuantifi- cables	Mayor empodera- miento de mujeres Resultados grupales, fortalecimiento de colectivos de mujeres	Transformación de estructuras y de vínculos esta- do/sociedad Resultados de proce- sos y de reducción de brechas
Fortalezas	Presencia cuestiones de género en las polí- ticas públicas Uso de instrumentos concretos con resul- tados tangibles	Reconocimiento de las necesidades y de las identidades de mujeres	Democratización del Estado y de la sociedad Reconocimiento de múltiples identida- des de género
Debilidades	Baja accountability social y organizacional Pérdida del proceso político que implica la igualdad de género Tecnocratización	Reificación de la cate- goría mujeres Captura por parte de algunas organizaciones Erosiona el espíritu de lo público	Falta de especifici- dad conceptual y práctica

Fuente: elaboración propia con base en Squires (2005). Los asteriscos (\*) indican que los nombres en cursiva son de nuestra elaboración.

<sup>7</sup> Tomamos el término de burocracia enraizada de Peter Evans (1995). Ahora bien, extendemos la noción de enraizamiento que el autor la concibe como los vínculos asiduos entre las burocracias y las élites económicas para concebirlos como vínculos formales e informales con diferentes grupos sociales. Recuperamos el concepto de enraizamiento en el sentido de que el Estado trabaja con un mundo de ideas y de información no sólo generado internamente sino también en diálogo con actores no estatales, en nuestra extensión conceptual de diverso origen. También consideramos, a diferencia de Evans, que el enraizamiento supone accountability social y no solamente obtención de información e ideas para ver la factibilidad de las políticas.

Squires (2005) denomina modelo integracionista –para nosotros burocrático o interno– al centrado en la transformación de los procesos de política de la burocracia. Este modelo estaría acompañado por una estrategia de profundización de la igualdad de oportunidades, con énfasis en la remoción de barreras sexistas, en la sanción de normativa que reconozca y garantice la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y en la presencia femenina en los espacios institucionales (formales) de toma de decisión de la organización.

La orientación de este modelo de transversalización es organizacional, por lo cual privilegia cambios en la estructura jerárquica y los procedimientos, la composición demográfica y el clima laboral y las relaciones interpersonales de una institución. En tanto la orientación es interna, prevalece la adopción de herramientas formales como el Análisis de Impacto de Género, entre otros.

Los actores primordiales son las personas expertas en género quienes deberían tener un lugar estratégico en la organización. Los grupos expertos brindan asistencia permanente en la elaboración de medidas de igualdad para el conjunto de una institución y son flexibles en extender el marco de la igualdad de género a un diverso campo de asuntos temáticos.

Este modelo de transversalización implica coordinaciones en el seno de la institución y con otros grupos, principalmente estatales. A fin de maximizar la coordinación institucional, la literatura en políticas públicas ha identificado la existencia de grupos integradores y un sinnúmero de meca-

nismos de coordinación desde *task forces*, comités, hasta nuevos sistemas informáticos y de gestión (Peters 2005 y 1998).

El segundo modelo, de formación de agenda –que hemos decidido llamarle de comunidades- está centrado en el protagonismo participativo de grupos de mujeres organizadas de la sociedad. El modelo implica comunidades de práctica para diseñar estrategias y llevar a cabo las medidas. Su fin último es el empoderamiento de las mujeres. Hay una concepción de género fundamentada en la premisa de que las diferencias entre hombres y mujeres generan desigualdades y, por ende, las medidas de transversalización deberían centrarse en la valoración análoga de estas diferencias. Conceptualmente, se procura el reconocimiento de una identidad específica del género femenino y por ello son comunidades de mujeres –agrupamientos con sentido solidario en pos de bienes colectivos— las responsables de poner en marcha las acciones.

La orientación de este modelo de transversalización es externa, ya que los colectivos de mujeres llevan los temas de interés a la agenda pública y el Estado, en interacción, sugiere las metodologías para abordarlos. Así, el Estado es solamente un "tomador" de la agenda de los grupos de mujeres. Las herramientas más comunes son las vinculadas con las acciones positivas y los espacios de generación de conciencia y empoderamiento femenino. La experticia está exclusivamente en manos de las mujeres (con base en sus experiencias de vida) y no habría expertas/os externos.

El modelo de transformación -que nosotros denominamos burocracia enraizada - implica una reconfiguración de la vinculación entre el Estado y la sociedad y una concepción posestructuralista del género. Más que género como sustantivo, esta perspectiva propone la noción de generización (gendering), privilegiando el empleo de género como un verbo a fin de visualizar procesos que, con base en las diferencias sexuales percibidas, se construyen relaciones de género en clave de desigualdad y subordinación. La estrategia desarrollada propone cambiar los regímenes discursivos que edifican sujetos generizados a fin de redefinir la forma de referirse v nombrar los cuerpos de hombres y mujeres, los atributos femeninos y masculinos, etc. Por ello, Squires (2005) concluye que este modelo no quedaría entrampado en el debate "igualdad/diferencia", al admitirse una noción de igualdad más compleja que insume la transformación de estándares androcéntricos que afectan a las mujeres pero también, aunque en diferente forma, a los hombres.

En consecuencia, en este modelo es fundamental el análisis del "contenido de género" de las normas institucionales y cómo estas perpetúan desventajas para las mujeres. Sus instrumentos apuntarían a cambiar las normas y las estructuras institucionales que producen desventajas y los procesos de política pública en ellas anclados. Con todo, Rees (2005) y Squires (2005) coinciden en que la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas y la transversalización propiamente dicha pueden concebirse como acumulativos y complementarios más que como estrate-

gias incompatibles o en competencia. Para Rees (2005) "la transversalización es una estrategia de largo plazo que necesita ser acompañada por los seguros fundamentos de la legislación de igualdad de trato y las medidas de acción positiva" (166).

El modelo transformador, heredero de la democracia deliberativa, conlleva una vinculación estrecha con la sociedad civil, al punto que se espera que al implementar la transversalización de género, se produzca una verdadera democratización de lo público. Las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas aparecen como actores fundamentales del proceso y su valor radica en imprimirle contenido sustantivo al mantener la igualdad de género como el timón de la estrategia. Desde la literatura de las políticas públicas, se recupera el papel de las organizaciones de mujeres y de las organizaciones sociales en general a fin de visibilizar problemas sociales e instalarlos en la agenda pública. Estos grupos tendrían, además, un significativo desempeño como fiscalizadoras y garantes de los nuevos procesos de rendición de cuentas v veeduría social.

# •¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades de cada modelo de implementación?

Cada modelo tiene ventajas y desventajas, por lo que ninguno de ellos agota los caminos para acercarnos a la igualdad sustantiva de género. Ahora bien, mirados desde un ángulo de complementariedad de sus fortalezas, los modelos serían potenciados en el marco de una estrategia que los tome conjuntamente. El modelo de integración burocrática tiene su fortaleza principal en la capacidad de incorporar medidas pro igualdad en una amplia gama de políticas y herramientas organizacionales. Su mayor virtud está en la oportunidad de cambiar la organización y en la propuesta de dotar a la institucionalidad de género con suficientes recursos, prestigio y jerarquía y, además, de lazos de diálogo y trabajo mancomunado con el resto de las dependencias públicas. El mayor riesgo estaría asociado con un menor espacio para el debate político en torno a la igualdad de género frente a la predominancia de lo técnico. A pesar de que los resultados obtenidos por este modelo pueden ser tangibles, la ausencia de lazos sistemáticos con la sociedad lo despoja de la necesaria incorporación de voces menos institucionalizadas y de la democratización de lo público que presuponen las políticas de género.

El modelo de establecimiento de agenda a partir de comunidades de mujeres tiene sus ventajas en que su punto de partida son las necesidades expresadas e interpretadas por las propias mujeres "de base". Esto evita interpretaciones excesivamente tecnificadas por parte de las expertas del Estado y respeta el sentido político de las demandas sociales. La otra fortaleza del modelo es que las mujeres agrupadas conforman verdaderas comunidades de discusión de problemas de política. Ahora bien, hay dos grandes inconvenientes. En primer lugar, al estar centrado en grupos de mujeres, la identidad de género puede encapsularse en vez de admitir que las identidades son múltiples y cambiantes y que las mujeres varían según clase, generación, raza, sexualidades, entre otras cuestiones. El otro aspecto está vinculado con la representatividad de los grupos que acceden a dialogar con el Estado y el riesgo de que algunas organizaciones lo capturen y hablen como las representantes universales de intereses que muchas veces son parciales.

Finalmente, el modelo transformador tiene su ventaja en la capacidad de reforma simultánea del Estado y la sociedad así como su visión amplia de los procesos de igualdad de género. El mayor desafío es su puesta en práctica y las posibilidades de sostenerlo en el tiempo. En tal sentido, el modelo precisaría de alianzas estratégicas clave y de un compromiso político y social continuado. Es un modelo exigente porque demanda energías y recursos sostenidos por parte de todos los actores así como una clara comprensión de la naturaleza de las relaciones de género en diversos ámbitos de política.

# ¿Cómo se vinculan estos tres modelos con el 2° Plan y, más en general, con las políticas públicas de género de la Intendencia?

A la luz de esta evaluación, los tres modelos precedentes son útiles para identificar posibles complementariedades así como situar lo hecho por la Intendencia en materia de igualdad. Al recapitular la historia, vemos que la Intendencia ya ha experimentado con dos de los modelos delineados gracias a su Primer Plan y su 2° Plan.

Tabla 2. Los modelos de las políticas de género de la Intendencia de Montevideo

Aspectos de la implementación	Primer Plan: Establecimiento de agenda o basado en comunidades*	2° Plan: Integracionista o burocrático	Transformador o burocracia enraizada*
Línea estratégica de la Plataforma de Acción de Beijing	Empoderamiento	Transveralización	Post Beijing: empo- deramiento y trans- versalización en forma conjunta
Orientación de la implementación de la política	Externa: hacia grupos y poblaciones especí- ficos de mujeres	Interna y abarcadora de la totalidad de la organización	Interna/externa en forma simultánea y complementaria
Actores principales	ComunasMujer, mujeres del PAIM y de Barrido Otoñal	Secretaría de la Mujer y equipo del 2° Plan CEG Directores/as que hayan comprometi- do acciones	La ciudadanía tiene un papel central Expertas en género por parte de la orga- nización
Procesos de implementación	Procesos de consulta	CEG como grupo inte- grador y subcomi- siones Equipo técnico del 2° Plan actuando como enlace constante con las reparticiones	Trabajo de frontera (Boundary work) Grupos integradores articulados con espa- cios de consulta per- manente con actores no estatales
Ejemplo de instrumentos de implementación	Talleres de reflexión y de creación de con- ciencia Acciones afirmativas	Sistema de indicadores Acciones afirmativas Presupuesto con enfoque de género Talleres de reflexión con variados actores	Foros y mesas de debate continuado
Resultados esperados/Impactos	Mayor empodera- miento de mujeres Construcción de una identidad colectiva de las ComunaMujer	Cambios en los pro- cedimientos Resultados cuantifi- cables	Transformación de estructuras y de vínculos esta- do/sociedad Resultados de proce- sos y de reducción de brechas
Fortalezas	Reconocimiento de las necesidades y de las identidades de mujeres Alta articulación con actores barriales	Instauración de pro- cedimientos e instru- mentos tangibles Capacitación a la burocracia de la Intendencia	Democratización del estado y de la socie- dad Reconocimiento de múltiples identida- des de género
Debilidades	Poca capacidad de transformación inter- na de la institución	Menor presencia territorial sistemática	Falta de especifici- dad conceptual y práctica

Una breve referencia al recorrido de la Intendencia muestra que el primer plan ("Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Montevideo"), cuvo epicentro fue el trabajo con mujeres en el territorio, se perfilaría como un modelo de comunidades. Este plan representó la línea de la Plataforma de Beijing de empoderamiento, que dio primacía al trabajo directo con mujeres, la introducción de medidas de acción afirmativa y la creación de grupos territoriales para el fomento de la conciencia de género8. Si bien el plan se formuló con posterioridad a la creación de las Comunas Muier. reforzó este programa y fue tomado por estos colectivos como propio. Como contrapunto, este plan parecería haber tenido una menor apropiación por parte de actores municipales internos.

El 2º Plan de Igualdad presenta rasgos del modelo de incorporación burocrática porque su orientación ha estado centrada, principalmente, en la introducción de cambios en el seno de la Intendencia. El mismo apuntó a una transformación organizacional exhaustiva en los marcos de sentido de sus actores, en sus prácticas, en sus procedimientos y normativas. En su ejecución, primó la conformación de cuerpos técnicos -como el equipo del 2° Plan, la CEG y el grupo de Presupuesto Sensible al Género (PSG). Como veremos en la parte IV. el legado del 2° Plan hacia el interior de la Intendencia es expresivo: se ha edificado una

plataforma de trabajo consistente en gente capacitada y sensibilizada y existe un acervo de herramientas e instrumentos para instaurar la igualdad de género en la confección de políticas públicas. Existen acciones locales virtuosas, como la experiencia de territorialización del plan en Goes, pero no ha sido un plan caracterizado por una provección territorial sistemática y continua. En suma, el 2° Plan adoptó la línea de la Plataforma de Beijing relativa a la transversalización de género propiamente dicha, apuntando a cambiar las formas de "ver y hacer" del Estado en su estructura y procedimientos. Además, las políticas de género ya no quedan confinadas a las políticas sociales.

En una etapa post Beijing, el desafío de un Tercer Plan es reunir las dos líneas de trabajo de la Plataforma de Acción y aunar el empoderamiento y la transversalización para un trabajo simultáneo. Como veremos en las recomendaciones, esta evaluación considera que la Intendencia de Montevideo está en condiciones para iniciar un modelo transformador y erigirse en un caso emblemático en la región. En el nivel nacional, este tipo de modelo sería mucho más dificultoso de implementar, por lo cual Montevideo tiene la ventaja de la escala que le ofrece la posibilidad de tener un efecto de demostración para el Estado central y los otros gobiernos departamentales.

# II. La institucionalización del 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos

El 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos ha puesto en marcha múltiples acciones de transversalización de género, las que suman un total de 186 sin contar las desarrolladas por la Secretaría de la Mujer. Con las acciones de la Secretaría (más de 200), el plan rondaría unas 400 para el período 2007/2011°.

Diversos actores entrevistados reconocen que la política de género es de interés institucional y que las cuestiones de género —ampliamente concebidas— son asuntos a atender. Este reconocimiento es un avance palpable hacia la institucionalización de la política pero también hay que señalar que persisten actores significativos poco involucrados y/o interesados en esta.

A fin de analizar los avances en la institucionalización de la política de género, recurriremos a tres acepciones, una enfocada en los procesos de incorporación de nuevas ideas, otra centrada en el estudio de las estructuras que desarrollan las políticas públicas y, finalmente, una tercera que considera que la institucionalización se logra en la medida en que se instituyan canales permanentes de diálogo entre la institucionalidad de género del Estado y la sociedad civil.

Nuestro argumento, resumido en la tabla 3, es que existiría una institucionalización parcial, con mayores avances en los arreglos organizacionales, avances desiguales en materia de compromisos políticos y desafíos pendientes en términos de canales orgánicos de vinculación con la sociedad civil organizada.

Tabla 3 Dimensiones de la instituc	ionalización del Segundo Plan
Dimensión de la institucionalización	Apreciación del estado del proceso
Instalación de marcos de sentido	Intermedia
Relevancia percibida de la igualdad	Aceptada en términos generales
de género	
Visualización de la Secretaría	Percepción poco clara de su misión
de la Mujer en el seno de la Intendencia	
Compromiso político	Contingente (dependiente de
	voluntades individuales)
Estructura	Intermedia
Consolidación de un equipo técnico en la	Perfiles técnicos pero rotación
Secretaría de la Mujer	de los equipos
Consolidación de un cuerpo	Avanzado
Intrainstitucional (CEG)	Avanzado
Instalación de normativa	Importantes innovaciones
Presupuesto	No hay presupuesto propio para el plan
Canales de debate con la sociedad civil	Escasos, con excepción de las mesas

<sup>9</sup> Datos procesados a partir de la tabla de Bonino (2011), página 8. El número de medidas de la Secretaría de la Mujer fue suministrado por el equipo técnico del 2º Plan.

# La igualdad de género como un nuevo marco de sentido de las políticas públicas de la Intendencia de Montevideo

En una primera acepción, la institucionalización refiere al proceso mediante el cual algún problema de política pública se torna incuestionable y, como tal, goza de indisputada legitimidad. No tomar en cuenta la problemática en las políticas de la organización sería visto por los actores como "inapropiado" y en contradicción con las creencias existentes.

En particular, la institucionalización del enfoque de género implica un proceso social y político gracias al que se legitima la necesidad de establecer acciones dirigidas a superar las desigualdades de género por parte del Estado mediante la redistribución de oportunidades y beneficios para mujeres y hombres (De la Cruz, 2009: 73).

Para Guzmán (2001), esta legitimidad se traduciría, concretamente, en "nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de las políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres" (5; énfasis agregado). Básicamente, esta primera acepción de institucionalización invita a examinar si los conceptos e ideas en torno a la igualdad de género han sido incorporados en el discurso de políticas públicas de los actores y en la justificación de las políticas.

En la Intendencia, la igualdad de género ha encontrado un lugar en el discurso y el debate político y se ha avanzado en la visualización de la desigualdad entre hombres y mujeres como un problema al que la institución debe dar tratamiento. En términos generales, está instalada en la agenda temática como un deber ser, independientemente de que se plasme, posteriormente, en acciones concretas y acabadas. En palabras de personas entrevistadas:

"Se ha avanzado en el sentido de ser considerada, en términos generales, no absolutos, una política institucional"

"La institución está mucho más permeable, mucho más dispuesta, es más natural que se piense en la equidad de género cuando tú estás en una reunión o pensando en un programa mismo, yo noté un gran cambio en ese sentido".

"Hay todo un recorrido"

# "Se ganó muchísimo espacio en la sensibilidad"

Por cierto, esto ha sido el resultado de múltiples acciones de "promoción de cambios culturales" (Bonino, 2011) desarrollados en el marco del 2° Plan. En 2011, 19 de las 24 reparticiones comprometidas con acciones del plan desarrollaron este tipo de actividades en la forma de talleres, cursos, difusión en general (Bonino, 2011). Resaltamos, además, los cursos a funcionarios y funcionarias ofrecidos por

el Instituto de Estudios Municipales. Para las personas ingresantes a la Intendencia, estos son de carácter obligatorio.

La institucionalización de marcos de sentido vinculados con la igualdad de género es doblemente importante dado el contexto organizacional de la Intendencia. Como toda organización burocrática compleja, presenta algunas dificultades asociadas con la coordinación de tareas y con la articulación entre los ámbitos políticos y técnicos, sus oficinas centrales y territoriales. Por ello, en palabras de los actores. la institución en ocasiones resulta un tanto "difícil de mover". En vistas de estos atributos, el haber logrado que un número significativo de actores se hava apropiado de la igualdad de género para cambiar las formas de "ver y hacer" es una innovación destacable. Según una persona de larga trayectoria en la Intendencia:

"Por momentos se te hace ingobernable y vamos empujando, empujando, empujando para avanzar ... Vos seguís, vamos, otro pasito, vamos, vamos, vamos cuando dejás de empujar se te vuelve para atrás, los cambios culturales cuestan montones ... Con el discurso de que siempre se hizo así cualquier cambio que propongas hay que trabajarlo ... lo otro es que hay que saber lidiar con la burocracia, que la burocracia es necesaria en términos de sostén es necesaria ... [Pero] hay capacidad de cambio y hay que poderla potenciar, aprovechar, duplicar".

En algunas reparticiones, los marcos de sentido en relación con la igualdad de género están instalados y han generado hábitos tendientes a su incorporación en acciones concretas. Este proceso de habituación incluye, por cierto, áreas dedicadas a políticas sociales pero –aunque en menor medida— a otras no tradicionalmente vinculadas con asuntos de género. Destacamos, por ejemplo, la División de Tránsito y Transporte como emblemática de los avances en actividades no tradicionales. Podemos mencionar la División de Salud, como área temáticamente más emparentada, en la que la igualdad entre hombres y mujeres atraviesa varios programas.

Contar con funcionarios y funcionarias sensibles y comprometidos es una condición necesaria y los logros se han afianzado, en gran medida, por la presencia de actores políticos comprometidos con la igualdad de género. En esta dirección, la Coordinadora de la Secretaría de la Mujer señaló el apoyo encontrado por parte de sus directoras políticas para respaldar el 2° Plan en el Gabinete de la Intendencia. En suma, el cuerpo político de una institución cumpliría un papel central cuando se trata de instaurar políticas públicas de género. De acuerdo con el testimonio de una persona entrevistada:

"En el caso de mi departamento, yo pienso que lo principal que permite es la disposición del director, eso es fundamental porque si el director del departamento no da el apoyo para esto no sale de ninguna manera, o sea necesitás que él te dé el visto bueno, después lo demás es que alguien ponga trabajo digamos o sea que alguien lo siga".

Ahora bien, como todo conjunto de ideas novedoso en una institución compleia.

muchas veces su vinculación con acciones concretas no es inmediata ni aparente. Algunas personas entrevistadas reconocen que, en ocasiones, con el tema de la igualdad de género, "cuesta arrancar" cuando no aparece estrechamente ligado con las tareas: "Hay un gran debe en la difusión a la interna de la Intendencia de todo lo que se hace; últimamente en las instancias con funcionarios, estamos haciendo el ejercicio de ver quiénes conocen el 2° Plan y hay una cantidad que no lo conocen".

"En la diaria sucede que a veces uno tiene muchas cosas que hacer y cuando te plantean esas actividades de sensibilización se ven un poco como 'para qué voy a ir a esto con todo lo que yo tengo que hacer y para qué me va a servir esto'. Cuesta un poco, hay que insistir. Después que uno va cambia la experiencia, pero cuesta el arranque. En esa reunión que fuimos comenzamos a conversar, a tratar de pensar qué solución había" [con respecto a de la inclusión de criterios de igualdad en medidas concretas].

En segundo término, entre algunos de los actores políticos, parecería evidenciarse escaso interés en el tema de acuerdo con las opiniones recabadas en este estudio. Si bien no fue posible cuantificar cuántos serían, algunas personas en cargos clave no habrían dado las respuestas esperadas siguiendo los compromisos previamente asumidos en el 2° Plan, incluso obviando la promoción de medidas.

En suma, la igualdad de género se ha ido instalando, con diferentes ritmos según las personas y las reparticiones y hoy cuenta con personas comprometidas con ideas concretas.

Esto devela que, en ocasiones, algunas direcciones no lo asumirán como parte del mandato. A efectos de que la igualdad se instale como un marco orientador comprensivo, debe asegurarse un compromiso palpable por parte del conjunto de los cargos de dirección. En suma, faltaría un mayor compromiso político sostenido por la totalidad de las direcciones a fin de que las medidas de igualdad sean obligatorias y regulares en su aplicación.

Con todo, existen debilidades en la instalación plena de la noción de igualdad de género como marco orientador de las políticas públicas y esto es una característica universal de todas las políticas de género (García Prince, 2011a). En primer término, integrantes de la Comisión de Equidad de Género (CEG) manifestaron que algunos funcionarios y funcionarias no conocen, al menos en forma fehaciente, la existencia de políticas de género institucionales:

El escaso interés por parte de algunos actores políticos resulta un problema por varias razones. Primero, no condice con la incorporación de la igualdad como emblema de la Intendencia según lo establecido por las máximas jerarquías. Esto puede representar un estado de incumplimiento de un deber normativo. Segundo, este escaso interés es fuente de desmotivación para aquellos funcionarios y funcionarias que se han involucrado con

los asuntos de igualdad y refleja, incluso, una actitud de escaso reconocimiento de los saberes acumulados del personal de planta de la organización. En ocasiones, se argumenta que las medidas de género no se impulsarían por falta de tiempo frente a urgencias de las tareas clásicas de las reparticiones y serían una distracción frente a actividades consideradas como "obligatorias".

En principio, poner en marcha medidas concretas depende de factores personales y, en particular, de "quién esté al frente", una expresión recurrente entre las personas entrevistadas. Si la adopción de las medidas del plan continúa dependiendo de voluntades individuales, la política de género estaría sujeta a cierta contingencia y casuística, debilitaría sus posibilidades de quedar instalada más allá de las personas.

Estos obstáculos serían un problema desde el punto de vista ideológico y programático del partido de gobierno, el Frente Amplio que, como se señaló en la introducción, asume la igualdad de género como preocupación de su mandato. Este compromiso debería manifestarse en actitudes más propositivas por parte de las reparticiones y en un menor comportamiento de tracción por parte de la Secretaría de la Mujer y de la CEG.

Como todo marco de sentido que desafía el orden establecido y la distribución de poder entre los actores, hay resistencias manifiestas. "Me parece que todavía estamos muy en pañales en estos temas a pesar de que la gente de repente no lo manifiesta. Es decir, todo el mundo habla acerca de la igualdad de las mujeres y los hombres pero a veces en determinados puntos de conversaciones y situaciones te das cuenta de cuánta discriminación hay todavía".

En concreto, hemos identificado dos manifestaciones que apuntan a restarle jerarquía a el tema y ponen en tensión su legitimidad. Una primera expresión son los intentos de evadir la incorporación de medidas ya comprometidas en el 2° Plan. Por ejemplo, parecería cuestionarse la pertinencia de continuar contratando mujeres en sectores obreros.

Una segunda expresión es el cuestionamiento a la igualdad de género por algunas personas con el argumento de preservar la "neutralidad" en las acciones de la Intendencia. Para ser menos abstractos, el apovo que la Secretaría de la Muier en colaboración con el equipo de Presupuesto Participativo ofreció a la difusión de proyectos con perspectiva de género fue criticado por algunas personas en posiciones de poder político como una práctica particularista negativa. Más allá de que se explicara que la igualdad sustantiva implica equidad (v por ende trato diferencial para compensar a grupos en desventaja), esta realidad develó la persistencia de una creencia en un universal homogéneo sin sesgos ni discriminaciones para toda la población de Montevideo, lo que, en los hechos, reproduce las desigualdades. No se visualizarían las medidas de equidad o afirmativas como mecanismos que dan validez real al universalismo

al asegurar el acceso al poder y al usufructo de beneficios a sujetos débilmente posicionados en sus estructuras de recursos. En suma, algunas personas entrevistadas lamentaron una "falta de lógica más integral" que deriva en la falacia de considerar al universalismo como propio de las sociedades abiertas y al particularismo con sociedad cerrada y exclusión (López Novo, 1994: 46).

Recapitulando, esta primera acepción de institucionalización muestra que el 2° Plan descansa en el compromiso por parte de algunos jerarcas políticos con el proceso de transversalización y en los esfuerzos de un buen número de funcionarias y funcionarios. En cuanto a la instalación como marco de sentido, el 2° Plan habría logrado institucionalizar, en términos relativos, las cuestiones de igualdad de género en las acciones de la Intendencia. Las limitaciones están vinculadas al hecho de que algunos actores políticos no han implementado medidas concretas de igualdad.

# Arreglos organizacionales para la implementación del 2º Plan

Una segunda acepción de institucionalización refiere a la consolidación de estructuras dedicadas a la igualdad de género, que estén jerarquizadas y dispongan de recursos presupuestales estables y planes de acción ampliamente difundidos. Institucionalización, para Rainiero, Rodrigou y Pérez (2006), significa:

"incorporar la perspectiva de género y los derechos de las mujeres en la normativa municipal y en las estructuras organizaciones del gobierno local, permitiendo la sostenibilidad en el tiempo y en la estructura de las instancias políticas y acciones de equidad de género. Por ejemplo: Planes de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, Áreas Mujer, etc. La sostenibilidad implica, también, que el municipio otorgue un lugar reconocido y jerárquico a estas formas institucionales y asignar presupuesto para garantizar su funcionamiento"."

De acuerdo con De la Cruz (2009), los arreglos de gestión son fundamentales al momento de pensar en la implementación de una estrategia de transversalización de género en el Estado. Las estructuras requieren modificaciones para atender las demandas de coordinación entre los poderes públicos y entre estos y los sujetos sociales. En sus palabras:

"Al situar el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres en el centro de todas las discusiones, actuaciones y presupuestos políticos, no sólo hay que integrar los temas de género en las agendas existentes, sino reestructurar los sistemas de toma de decisiones para que acepten esta perspectiva. En consecuencia, es necesario definir nuevos procedimientos políticos y técnicos en las instituciones" (64; énfasis agregado).

Esta acepción permite examinar la conformación y el funcionamiento de la Secretaría de la Mujer, del equipo técnico del 2° Plan y de la Comisión de Equidad de Género (CEG) de la Intendencia como aspectos centrales de la institucionalización.

### La Secretaría de la Mujer

A efectos de elaborar y ejecutar el 2° Plan, la Secretaría de la Mujer conformó un equipo técnico con sólidos perfiles profesionales. De este equipo, destacamos la incorporación de profesionales con trayectoria en la elaboración de planes de igualdad de género, en el trabajo directo con organizaciones de mujeres y con conocimiento especializado en la normativa internacional de derechos humanos. Además. la Secretaría tiene en sus otros programas -como Comunas Mujer, Barrido Otoñal y PAIM- personal con amplio trabajo territorial y conocimiento de la institución gracias a una sostenida labor profesional en áreas específicas (salud de la mujer, empoderamiento, empleo temporal, etc.) En este sentido, hay heterogeneidad de perfiles de trabajo que es un importante potencial para asumir una agenda de género variada.

Las entrevistas individuales con el personal técnico de la Secretaría en los diferentes programas reflejaron un claro compromiso con la labor y un interés en promover mayores esfuerzos de articulación en el seno de la Secretaría. Con respecto al equipo del 2° Plan, este ha sufrido una rotación de personal y la implementación se ha desarrollado, en más de una ocasión, con un equipo incompleto. En particular, esto ha afectado la estrategia continuada de difusión del plan y de amplificación de su capacidad de llegada a las diferentes reparticiones de la Intendencia y al territorio. Entre otras cuestiones, ha faltado, durante varios meses, de una persona especialista en comunicación, cuyo perfil es clave a fin de dar a conocer el 2° Plan.

En la región, es común que las políticas de género se desarrollen con el apoyo financiero de la cooperación internacional. En sus inicios, la contratación de personal del equipo técnico del 2° Plan fue posible gracias a fondos de AECID, bajo el compromiso de absorber posteriormente dichos recursos humanos por parte de la Intendencia. En este sentido, el 2° Plan no se constituyó como una "unidad paralela" que se desarmaría al culminar (Martínez Nogueira, 2007) sino que se transformó en un grupo de trabajo regular de la Intendencia. Ha existido una voluntad por parte de la Intendencia de pasar a situación de planta permanente al personal contratado. Esta eva-



luación destaca el proceso de construcción de un equipo propio de la institución.

No obstante, no todo el equipo tiene asegurada la estabilidad de su situación laboral, lo que afecta a algunos de sus técnicos más formados. Estas observaciones serán retomadas en las recomendaciones del Tercer Plan, dado que la expansión y consolidación de un equipo de recursos humanos altamente especializado es fundamental para un trabajo sostenido en materia de políticas públicas de género.

### Nivel jerárquico

La figura responsable del 2° Plan es la Coordinadora de la Secretaría de la Mujer que tiene a su cargo la totalidad de los programas, incluyendo el PAIM, Barrido Otoñal, las Comunas Mujer y Mujer y Salud. El trabajo de la Secretaría es profuso y variado. Algunas personas señalaron que excede la condición de "Secretaría" ya que por la intensidad de sus actividades, se asemeja a un "servicio" y, por ende, debería tener otro estatus organizativo formal dentro de la Intendencia.

El cargo de Coordinación depende jerárquicamente de dos jefaturas (de División de Políticas Sociales y de Departamento de Desarrollo Social respetivamente). Según el organigrama, la Secretaría carece de llegada directa a la Intendenta pero la Coordinadora manifestara que cuenta con el amplio apoyo de sus superiores inmediatos para plantear asuntos en el Gabinete. Desde un punto de vista institucional, si adoptamos el semáforo propuesto por CEPAL para la categorización de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, la Secretaría estaría coloreada con rojo por los siguientes motivos. En primer lugar depende de otra autoridad para acceder al Gabinete. En segundo lugar, no está encabezada por la figura equivalente a un Secretario/a de Estado o Director/a<sup>11</sup>.

Esta posición institucional afecta la percepción de los actores acerca de la autoridad real de la Secretaría de la Mujer. Innumerables personas, dentro y fuera de la Intendencia, comentaron que "la Coordinadora debería participar en el Gabinete" a efectos de que el 2° Plan tenga impactos más visibles. Por cierto, las organizaciones de mujeres atribuyen, en gran medida, algunos problemas operativos en el territorio a una posición formal no suficientemente jerarquizada de la Secretaría e incluso consideran que algunas de las debilidades del 2° Plan se deben a su "falta de autonomía política y presupuestal":

"No pueden ejecutar sus planes de la manera en que están planteados ... Lo duro de estos planes es mover la institucionalidad, la interna institucional y no depositar la responsabilidad en las áreas de género, sino en la institucionalidad toda que no escucha, no ve, no habla"

De hecho, los planteos respecto al 2° Plan llegan al Gabinete de Gobierno mediante la representación jerárquica y, por tanto, indirecta<sup>12</sup>. Esto se ha visto parcialmente com-

<sup>11</sup> La CEPAL trabaja con los mecanismos nacionales, por lo que aquí realizamos un ejercicio de extrapolación. Un mecanismo con color verde es aquel cuya autoridad tiene rango ministerial. Un mecanismo de color amarillo es una entidad adscrita a la máxima autoridad nacional, concretamente, la presidencia de un país, o un mecanismo cuyo titular es directamente responsable ante esta. Un mecanismo coloreado con rojo, es decir, en máxima situación de alerta, sería una entidad dependiente de un Ministerio (Fuente: www.cepal.org/oig/html/ niveljerarquico2.html).

 $<sup>12\,</sup>El\,Gabinete\,de\,Gobierno\,est\'a\,integrado\,por\,el\,Intendente\,o\,la\,Intendenta,\,directores\,y\,directoras\,de\,los\,11\,departamentos\,y\,la\,Divisi\'on\,Jur\'adica.$ 

pensado por reuniones entre la Intendenta y la CEG, así como la presencia de la Coordinadora de la Secretaría de la Mujer en algunas sesiones del Gabinete. Pero, como se afirmó, son jerarquías mediadas.

### Organización del trabajo

A efectos de la implementación del 2° Plan, la Secretaría optó por organizar sus tareas entre el plan propiamente dicho – que suponía trabajar con las restantes reparticiones de la Intendencia – y continuar son sus programas históricos como las Comunas Mujer (desde 1996)<sup>13</sup>, Barrido Otoñal (2002), el Servicio Telefónico de Apoyo a la Mujer en Situación de Violencia (desde 1992) y el Programa de Atención Integral a la Mujer (PAIM, desde 1996) como actividades propias. La idea que llevó a esta distinción fue que las actividades tradicionales de la Secretaría no absorbieran el plan, separando así las nuevas actividades de las que va estaban más consolidadas. Como veremos en las recomendaciones, esta evaluación sugiere unificar la totalidad de las actividades de la Secretaría de la Muier como forma de combinar las estrategias de empoderamiento y las de transversalización de género, propias de un modelo transformador.

La Secretaría ha compartido un ambiente de ideas común y las actividades de los programas y del 2° Plan están entrecruzadas pero, a la postre, la división de tareas acarreó algunas dificultades estratégicas y operativas. De hecho, los equipos del 2° Plan y de los programas están físicamente separados y, como surge en forma casi unánime entre las personas entrevistadas de la Secretaría, la articulación se ha visto mermada.

La vorágine cotidiana de trabajo – concretamente, un sinnúmero de actividades sumamente variadas entre sí –parecería interferir con una mayor articulación entre equipos, al menos así lo experimentan técnicas de los programas, del 2° Plan y del PSG:

"Vos tenés distinta gente que trabaja en distintas cosas y que tratamos de sumar para el mismo lado, el problema principal que hay para mí en ese sentido es la comunicación que a veces ni siquiera te da el tiempo de enterarte qué es lo que está haciendo la otra persona como para poder articularte meior".

"Yo necesito leer y pensar en serio con las compañeras del 2° Plan, que digan 'bueno, hay algunas líneas que no se pueden mover que son éstas, las actividades van acá".

"Yo creo que el 2° Plan estaba dirigido a eso ... estaba dirigido a la penetración de la institución. Pero a nivel territorial más bien cuando largamos las actividades yo trato de forzarlas para que queden en el paraguas del 2° Plan pero no porque sean generadas desde el plan ... Las actividades que hacemos en el territorio siempre responden o intentan responder a las necesidades. Cuando las redactamos, las proyectamos, las publicamos siempre tratamos que se adecuen, que se inserten en el 2° Plan, de una manera u otra estoy cumpliendo con un objetivo del 2° Plan. Pero están pensadas en función de lo que está pasando en el territorio, no en los objetivos del 2° Plan".

De todas formas, se adoptaron algunas decisiones para cruzar los equipos como

<sup>13</sup> En 1996 se crean las Comunas Mujer 8, 12 y 17; en 1998 las Comunas 10, 11 y 9; en 1999 la Comuna 18; en 2003 la Comuna 14; en 2007 la Comuna 6 y en 2009 la Comuna 13 y la Comuna de la Región Centro "Andrea Hernández". Esta última agrupa a grupos de mujeres de diferentes zonas.

las de designar como responsables de las Mesas del 2º Plan a personal vinculado con los programas con experiencia y trayectoria en el trabajo descentralizado, procurando capitalizar los diversos saberes del conjunto de la Secretaría de la Mujer. Además, en la experiencia de territorialización del plan en el proyecto de la zona 3 de Montevideo (Goes) (véase más adelante), trabajaron en forma mancomunada diferentes integrantes de la Secretaría y actores institucionales barriales. El proyecto Goes fue un trabajo conjunto entre las referentes de la Secretaría, los equipos sociales zonales, el equipo técnico del 2° Plan y personal contratado para el proyecto por AFCID. Se abordaron líneas novedosas de igualdad de género, incorporando cuestiones lúdicas y artísticas y abrió la estructura de oportunidades de participación a nuevos grupos de mujeres y de diferentes edades. Esta articulación virtuosa se apoyó en recursos extraordinarios que reforzaron las capacidades institucionales de la Secretaría para desarrollar una experiencia de territorialización del 2° Plan.

### **Presupuesto**

El 2° Plan no contó con presupuesto propio lo que dificultó su implementación. Además, cuando una política carece de recursos claramente asignados, no es visualizada como una política relevante. Algunas direcciones percibieron que debían destinar "sus" recursos a actividades asociadas con el trabajo de la Secretaría de la Mujer.

Esta situación es problemática porque redunda en una interpretación de la igualdad de género como algo "aditivo" a sus tareas regulares y, por ende, externo.

Así, la ausencia de presupuesto del 2° Plan refuerza la percepción de que es un costo y no un beneficio (e incluso una inversión) para las tareas regulares de las reparticiones. Precisamente por ello, una de las recomendaciones comunes en materia de transversalización es que las políticas públicas de género cuenten con suficientes recursos propios a fin de vencer prejuicios y desinterés, especialmente cuando se trata de un modelo de una orientación interna, burocrática, como el 2° Plan. A efectos de resumir estas dificultades, transcribimos el siguiente testimonio:

"Yo comparto la visión de que de repente nos cuesta un poco, decimos, 'ahí viene la [gente de la Secretaría] de vuelta. Es que sabés por qué, porque [el 2°Plan] no tiene presupuesto, entonces nosotros tenemos que destinar parte de nuestro presupuesto y nuestro tiempo a instalar políticas de género, pero eso pasa porque no lo tenemos todavía anclado en nuestra cabeza".

Atado al tema presupuestal, un inconveniente adicional concierne a que, en la Intendencia, la planificación de objetivos y el presupuesto aún no se vinculan directamente. El presupuesto brinda información del gasto por departamento y no por objetivo del gasto. Hubo que reconstruir la información, por cada repartición, de cuánto fue destinado al 2° Plan, con base en registros y capacidad de memoria de las personas de la CEG, entre otros involucrados. A efectos de calcular los montos invertidos en el 2° Plan, la Secretaría de la Mujer contó con un equipo contratado en Presupuesto con Perspectiva de Género que trabajó con financiación de ONUMujeres. Dada su relevancia, los aspectos de planificación presupuestal y fondos propios serán retomados en las recomendaciones.

### Aplicación del mandato

Según una interlocutora, "el plan es voluntarismo puro", una expresión con buena cuota de verdad dado que esta política no dispone de incentivos materiales (y las consiguientes sanciones) propios de las políticas fundamentales de un gobierno. Esto último es percibido no solamente por actores internos de la Intendencia sino también por organizaciones de mujeres, quienes lamentan que no haya más capacidad para instrumentar el 2° Plan como un mandato de la función pública y que, en esta dirección, quienes no lo respeten sean sancionados por omisión de funciones.

Para ilustrar con un caso, existe una resolución de la Intendencia que establece el uso de lenguaje inclusivo pero que, en la práctica, se observa desinterés, resistencia y omisión por parte de algunos funcionarios y funcionarias ("no se le ve la necesidad", "se sobreentiende que el lenguaje es neutral", etc.) Hay que "convencer" a las personas que lo utilicen. El argumento más persuasivo empleado por el equipo del 2° Plan ha sido, precisamente, apelar a que es una obligación normativa, pero los resultados han sido ambiguos. Incluso en las capas políticas de la Intendencia habría cierta inercia tendiente a emplear el masculino como universal genérico:

"hasta ahora hay días que aparece, los lunes, para la firma de acuerdos 'Intendente', 'el Intendente' y ahí hay que estar alerta para decirle 'no, no, esto hay que corregirlo, no es el Intendente; entonces con eso también, todo cuesta".

Dado que la implementación del 2° Plan ha dependido de la habilidad de cultivar "buenos vínculos" personales entre el equipo técnico, la GEC y las reparticiones, mediante procesos de persuasión para movilizar y destinar recursos para las medidas de igualdad, faltarían consolidarse mecanismos institucionales que aseguren la aplicación de una política. Las obligaciones de Uruguay como Estado Parte de CEDAW están previstas en los artículos 1, 2 y 4 de la Convención. Hay "obligaciones de medios" y "obligaciones de resultados" establecidas a fin de garantizar el acatamiento de los principios de igualdad sustantiva y no discriminación. El 2° Plan estaría dentro de un marco de legalidad internacional que debería blindarlo.

En suma, en el marco del 2° Plan, las fortalezas de la Secretaría de la Mujer son:

- Un personal con sólidos perfiles profesionales, trayectoria y conocimiento de la institucionalidad territorial de Montevideo.
- · El equipo del 2° Plan ha ganado visibilidad en el interior de la Intendencia y en la CEG y constituye un verdadero referente para las restantes reparticiones de la institución.
- Un equipo en Presupuesto Sensible al Género que ha procurado la incorporación de la perspectiva de género que ha colaborado con la transversalización del 2º Plan en los aspectos financiero-contables (Véase más adelante).

Se cuenta con personal comprometido y de amplia trayectoria en los otros programas, con conocimiento de la acción territorial. En cuanto a las debilidades observadas en las capacidades de la Secretaría de la Mujer destacamos:

Ausencia de un presupuesto para el 2° Plan. Acceso mediado al Gabinete de la Intendencia.

Falta de jerarquía institucional para implementar políticas y asegurar el cumplimiento de los compromisos políticos asumidos.

Debilidades en la integración de sus diferentes equipos y programas.

Hay aspectos del contexto institucional que exceden a la Secretaría de la Mujer y que han influido en la implementación del 2° Plan. En concreto, buena parte de las personas entrevistadas experimentó algún tipo de déficit en las capacidades disponibles para la ejecución de las medidas vinculadas con las dotaciones de la organización en general. Estas capacidades fueron de recursos humanos existentes y de sistemas informáticos y tecnológicos. Además, algunas modalidades de gestión organizacional no facilitarían una labor más integrada, a lo que se suma una escasa tradición de cultura de trabajo por objetivos.

De hecho, el 2° Plan habría alcanzado límites dadas las capacidades institucionales disponibles, lo que genera incertidumbre entre el personal de la Secretaría de la Mujer y la CEG respecto de cómo organizar el trabajo a futuro:

"El proceso ha ido creciendo y en realidad claramente estamos en una etapa mayor de transversalización, pero llegó un punto que necesitamos herramientas para hacer eso bien y yo siento que hasta ahora hicimos artesanalmente todo lo que se podía hacer pero se acabó la artesanía porque no podés seguir así y yo siento que a la institución como tal, no por resistencias al género, tiene grandes debilidades para hacer ese proceso".

### Comisión de Equidad de Género (CEG)

Uno de los arreglos más significativos para la implementación del 2° Plan es la Comisión de Equidad de Género (CEG) y, por cierto, uno de los aspectos más salientes en cuanto a los avances en institucionalización de género y trabajo mancomunado en el seno de la Intendencia. La CEG está integrada por funcionarias y funcionarios designados por las jefaturas de sus dependencias y nombrados por la Intendenta. La Presidenta de la CEG es la Coordinadora Ejecutiva de la Secretaría de la Mujer. De acuerdo con la Resolución 1163/06, la carga horaria destinada a las acciones vinculadas con la CEG es de 10 horas mensuales. En el año 2011 se actualizó la composición de la comisión. Según establece la Resolución 4407/11, hay un total de 33 integrantes (tres de los cuales participan por la Secretaría de la Mujer).

Tomando una perspectiva comparada de experiencias de otros países, la CEG ha logrado un verdadero trabajo de grupo integrador y encierra un enorme potencial para llevar a cabo la transversalización de género. Los grupos integradores conforman espacios de trabajo donde existe lugar para la deliberación y decisión grupal en los temas de una organización (Agranoff y McGuire, 2001). Cuando estos grupos son estables y gozan de legitimidad, permiten la toma de decisiones



sinérgicas entre dependencias diferentes de una organización y habilitan una rápida adaptación y respuesta a situaciones cambiantes. Los grupos integradores, en burocracias con alta diferenciación funcional, son clave para coordinar acciones, resolver conflictos y dar respuestas en entornos de incertidumbre. Son grupos formados para atender problemas en forma más flexible y constituyen una modalidad de funcionamiento horizontal.

Fortalezas de la CFG

La CEG tiene un sinnúmero de virtudes que mencionamos a continuación:

Está integrada por personas provenientes de diferentes reparticiones, es decir, por personal de la propia Intendencia que varía en su dependencia de origen. De esta manera se logra contar con un amplio abanico de representación temática y funcional.

Los perfiles de sus participantes responden a diversas tareas ejecutadas por la Intendencia y reflejan diferentes oficios, ocupaciones y profesiones.

Se destaca el compromiso y la dedicación de las personas integrantes de la comisión. Se han conformado sucesivas comisiones a fin de profundizar temáticas estratégicas, cambiando los tópicos según las necesidades y demandas. Las primeras subcomisiones datan de 2009. La CEG tiene una reunión plenaria mensual para discutir lineamientos estratégicos. Las subcomisiones, que surgen a raíz de una evaluación de la comisión en el año 2008, son de carácter operativo.

Es un espacio dinámico de intercambio de ideas y de capacitación para sus integrantes.

La CEG se ha constituido en un espacio atractivo, en cuyo seno los participantes ganan conocimiento panorámico de la Intendencia, sabiduría personal al expandir sus vínculos laborales y, particularmente, entendimiento temático de políticas públicas de igualdad, la posibilidad de innovar en su trabajo habitual lo que permite importantes elementos creativos y no rutinarios:

"Me parece que la gente que viene, viene a un lugar que ya sabe que es un lugar interesante"

"Somos más, participamos más y nos conocemos"

"Cuando se trabaja entre todos se pone cabeza"

Además, los actores participantes expresan cierto orgullo asociado a la pertenencia a este espacio, razón por la cual lo ven como propio y lo consideran un ámbito a ampliar: "la CEG tiene un potencial transformador". Destacamos este sentimiento de pertenencia organizacional que aporta, positivamente, al clima de trabajo.

El modus operandi de la CEG de trabajar conjuntamente entre reparticiones con diferentes tareas, prioridades y necesidades constituye un enorme valor agregado para la Intendencia y es una experiencia que se podría capitalizarse políticamente e incluso replicar para otros asuntos de la organización. En el Estado nacional, en materia de género, no hay ningún símil (en términos de maduración v compromiso) incluso entre los organismos públicos que hoy trabajan con el Programa de Gestión de Calidad con Equidad de Género y que tienen comisiones de género14. Es un espacio flexible en el que hay enorme libertad de intercambio de ideas y de acción, que procura una amplia representación de las diferentes dependencias de la Intendencia, regulado por la confianza edificada a partir de los compromisos de sus integrantes. En términos de una persona interlocutora:

"La CEG funciona con una especie de voto de confianza de que quienes están ahí hacen cosas compartibles y habilitables para llevar la grifa de la CEG, me explico, que no es menor. Es una forma de gestionar desde la confianza y la delegación, si vos lo hacés y entendés que está bien, está bien para nosotros que creo que es fantástico porque otras formas de gestionar que te controlo, te evalúo y te busco el pelo en el huevo y después te emito el habilitante para que lo hagas mucha gente termine enojándose con el espacio, no haciendo cosas".

La participación en la CEG ofrece un sentido global del trabajo en la Intendencia, por lo que aumenta el significado de las tareas y brinda claridad con respecto al hecho de que las reparticiones pertenecen a un mismo contexto organizacional. La visualización de la interconexión es fundamental puesto que la Intendencia fue caracterizada como una organización compleja y altamente diferenciada. Para una interlocutora, la CEG es:

"una herramienta real de conocimiento y de globalidad para la institución ... La realidad es que éste fue el primer instrumento institucional que rompió la lógica de compartimentalización".

De acuerdo con la visión de una persona con cargo político:

"Yo creo que un resultado que ha estado bueno es que a través de la Comisión de Equidad y Género se ha logrado un clima de transversalización y de conocimiento interno de ayudar a romper chacras, me

<sup>14</sup> Estas comisiones no necesariamente tienen la amplitud de representación que tiene la CEG. Muchas funcionan para obtener la certificación en género en segmentos específicos de las organizaciones. Comunicación personal con técnicas de Inmujeres, mayo de 2012.

parece que esto se logró, se logró en su conjunto de Intendencia ... El tema de tener gente de tan variados lugares integrando la Comisión. Todos te comentan 'que bueno conocer gente de acá, de acá o de allá' que nunca trabajaron en el mismo lugar y por años no se hubieran conocido ni valorado lo que hace uno y lo que hace el otro ni qué hablar cuando eso te facilita cosas a la hora de concretar trámites acá dentro, esta historia de poder estar coordinando cosas a la interna es un facilitador de la tarea".

La CEG ha incentivado procesos de aprendizaje por las discusiones en sus reuniones y por el propio contacto e intercambio entre personas.

"Creo que te da esa potencialidad de sumar recursos institucionales que me parece muy importante. Cuando vos conocés en qué andan otros ámbitos, se te ocurren ideas. Cuando el otro día se sentó al lado mío y nos conocimos con la compañera que va de la Secretaría de Discapacidad y pone libritos sobre la mesa y señala 'lo logramos, lo sacamos', el librito era salud reproductiva para mujeres con discapacidad, entonces le dije, "cuando nos pidan la agenda para marzo, mes de la mujer, implementemos juntos, ustedes y nosotros, una capacitación de los equipos en la atención de salud sexual y reproductiva de mujeres con discapacidad y difundamos este material impreso", tenemos una línea de trabajo en marzo mes de la mujer y lo atamos ahí y quedó atado porque estábamos sentados juntos en la CEG ... De otra manera tal vez ni se me ocurre. Pero cuando está el elemento material frente a tus narices, si tenés el interlocutor al costado, te queda mucho más fácil atarlo".

Además, destacamos el interés de sus integrantes en formarse y profundizar en la temática de igualdad de género para implementarla en sus tareas y en sus oficinas inmediatas. Asimismo, hay que resaltar el compromiso personal y profesional con la comisión y con la igualdad por parte de las personas integrantes, por lo que se constituyen, en términos de García Prince, champions de la igualdad<sup>15</sup>. Una persona entrevistada relata los aspectos positivos que encierra la CEG:

"Yo creo que la CEG es un instrumento magnífico, me parece de esas cosas de buena práctica que Montevideo puede hasta contar en otros lugares, yo lo cuento como práctica ... Es uno de los muy poquitos lugares, espacios que tiene esta Intendencia que es vertical, muy vertical en su organigrama, que es de verdad horizontal y en el que se debate en igualdad de condiciones y eso le da una riqueza importante. La otra cosa que le da riqueza es su diversidad".

El trabajo entre el equipo de la Secretaría de la Mujer responsable por el 2° Plan y la CEG ha sido sumamente virtuoso con resultados significativos en términos de política pública. Se señaló como un logro de alto impacto la incorporación del principio de igualdad de oportunidades y derechos en el decreto de descentralización y participación ciudadana (Decreto 33.209 de 2009) y el nuevo protocolo para la erradicación del acoso sexual y laboral en la Intendencia. De hecho, una interlocutora comentó que estos logros son ejemplos de "círculos virtuosos" y de "buenas prácticas" de ida y vuelta entre la Secretaría de la Mujer, el equipo del 2° Plan, la CEG y otros actores (Ambos logros serán abordados con mayor detalle en la **parte IV**).

#### Jerarquía de la CEG

La CEG presenta algunas debilidades originadas en su rango jerárquico y por el escaso compromiso de algunas direcciones políticas con los asuntos de género. La CEG es percibida, equívocamente, como una extensión de la Secretaría de la Mujer y no en tanto espacio colectivo que pertenece a la Intendencia en su conjunto que plasma el compromiso institucional con el 2° Plan. Algunas afirmaciones ilustran este punto: "Se la asocia con la Secretaría"; "los directores lo tienen confuso"; "se confunde lo que tiene que organizar la Secretaría con lo que tiene que organizar la CEG". En otras palabras, algunos directores y directoras piensan que la CEG trabaja "para la Secretaría y no para ellos". Se pierde de vista que "esto es un agregado para que ellos se luzcan mejor y que no es un favor que le hacen a la Secretaría".

La CEG no tiene acceso formal y directo a las máximas autoridades de la Intendencia. No accede, por estatuto, a los cuerpos decisores clave, ni tiene un diálogo asiduo formalmente establecido con el cuerpo asesor de la Intendenta ni el Gabinete, por lo que ve mermada su capacidad de influencia política.

Escasa difusión de qué es y qué hace la CEG en la Intendencia

A pesar de los enormes esfuerzos hechos por la comisión, esta no parecería estar suficientemente visualizada y reconocida. "Hay como esta cosa de perfil bajo, de que no te vean, de no sé qué, pero a mí me parece que tenemos que lograr decir bueno, acá hacemos esto porque si no es un trabajo que se hace grandísimo y que para mucha gente queda invisible". Es pertinente recuperar la voz de una persona interlocutora quien, de alguna manera, reclama mayor status político-institucional para la labor de la comisión:

"La propia Intendencia está ajena a este proceso como está ajena a lo de la CEG que yo lo planteé en la reunión, que me parece otra buena práctica de transversalidad y de discusión horizontal y de práctica de democracia real en la discusión de las políticas ... De esta CEG salió por primera vez en la historia de esta Intendencia, de la Junta Departamental de Montevideo, un decreto de la importancia de la descentralización transversalizado por género. Eso en cualquier lugar capaz que es terriblemente aprovechado políticamente y acá lo sabemos las que impulsamos esto y nadie más".

La difusión de la existencia y de las actividades de la CEG debería profundizarse porque hay funcionarios y funcionarias que, cuando se enteran de este trabajo, procurarían integrase. Habría entonces un potencial latente para ampliar numéricamente y en diversidad a la CEG y capitalizar saberes disponibles para un Tercer Plan.

# Relación de directores y directoras con la CEG

Algunos directores y directoras tienen poca información, sensibilidad y/o conocimiento con respecto a qué es y qué hace la CEG. Esto se manifiesta de diferentes

maneras, desde las decisiones de nombramiento de las personas de enlace hasta la vinculación de estas con la repartición.

Para algunas jefaturas la designación a la CEG fue una formalidad y no revestiría mayor interés ya que, en todo caso, distrae los recursos humanos de las obligaciones regulares. En consecuencia, el compromiso personal de quienes integran la CEG no siempre se espeja con un respaldo institucional por parte de sus directores y directoras. El siguiente relato de cómo fue designada una persona para concurrir a la CEG ilustra este punto:

"Había como un agujero negro ahí. Surge el tema de que 'hay que mandar alguien, hay que mandar, nos persiguen'. Yo dije a mí me interesa, me gustaría participar. Siempre fue algo como muy, muy marginal, planteado como 'bueno, tenemos que mandar alguien para que no nos hinchen los cocos' y bueno ahí fue que aterricé en el 2º Plan ... A partir de ahí quedé vinculada pero con esta ambivalencia, que es una vinculación con estas características ... le pasa lo mismo a muchos otros compañeros, es más personal [el compromiso] que el respaldo institucional o el interés institucional que hay atrás".

En consecuencia, existe un trabajo en solitario al no haber un pedido de rendición de cuentas por parte de las reparticiones de las actividades desplegadas desde la CEG:

"El director que me parece no tienen idea de lo que es esto... ni se preocupó de nada, dijo 'ustedes van a la comisión'. Bárbaro, nosotros empezamos a venir y estábamos medio como perdidos, entonces decidimos integrarnos en algún curso para poder aprender un poco más de todo esto. Cuando le empezamos a pedir [tiempo para concurrir al curso] nos dijo 'no, yo los preciso acá, vayan de a uno'. No, estamos integrando una comisión, no podemos ir de a uno, 'ah no, pero yo preciso que ustedes estén acá, eso para mí como que no tiene tanta importancia' y nunca nos preguntaron nada ni lo que hacemos ni lo que hicimos o vamos a hacer"

Otros obstáculos están vinculados al hecho de que no siempre son consultados por las autoridades al momento de transversalizar género en las actividades de la dependencia – una consulta que debería ser de rigor. Los comentarios siguientes ilustran esta variedad de casos.

"Una de las medidas que teníamos era la publicidad, o sea todos los elementos de publicidad que sacara la División tenían que tener un componente género. Toda folletería tenían que comentarla con nosotros y ahí le buscábamos un perfil o le dábamos la vuelta ... No era que ibas a agarrar todo el volante, era agregar una frase o algo, para que la División se viera comprometida. Bueno, sacaron los folletos y a los dos días 'ah nos olvidamos de decirles del componente género', me entendés. No fue una vez ... Allá a las corridas haciendo las cosas, sentís como que andás tras ellos".

La CEG está conformada por muy pocos asesores y asesoras políticas. La presencia de personas cercanas a las decisiones políticas es central a efectos de resolver problemas en la Intendencia: "Cuando tenés un asesor político que lidera esos procesos y está en cada detalle, es cuando tenés los resultados". Un mayor número de referentes de orden político en la CEG, entonces, podría aumentar la eficacia de sus acciones.

Obstáculos relativos a la ejecución de las tareas vinculadas con la igualdad de género en las reparticiones. Estas tienen "urgencias", por lo que las personas de la CEG dedican un horario extralaboral a efectos de trabajar en medidas de género en lugar de integrarlo, como debería ser el caso, en su jornada habitual. La adscripción a la CEG se asimila a una "una militancia", en términos de una interlocutora, en la medida en que las tareas de igualdad no serían parte de la rutina cotidiana y regular del funcionamiento. El resultado es que los interesantes productos del 2° Plan han supuesto costos muy altos de la gente que integra la CEG.

"La mayor parte de estas cosas las hice en mi casa, fuera de horario. Con una compañera de otra división hablábamos hace poco que le pasa exactamente lo mismo. Nunca he logrado destinar el horario laboral de las 10 horas famosas".

Incluso cuando las jefaturas se comprometen con el tema, las personas de la CEG experimentan dificultades por la presencia de problemas cotidianos que desdibujan la relevancia de la igualdad de género:

"A mí me pasó que por cierta vorágine de trabajo yo quedo un poco en solitario haciendo el puente y uno de mis aprendizajes para el futuro desarrollo es que tiene que haber un equipo, si bien yo tengo una persona alterna, es bueno que cada uno tenga un núcleo, un equipo que haga el puente entre la comisión de equidad y

género y la división de forma tal que podamos alternarnos, cubrir distintos frentes".

En suma, hay un alto compromiso y esfuerzo personal en la implementación de los procesos y se percibe que, en comparación con el esfuerzo puesto, el nivel de incidencia de la CEG en las reparticiones debería ser mayor. Finalmente, se observan restricciones en la representación de las reparticiones: hay departamentos enteros que tienen una única persona participando en la CEG. Incluso, si bien otros departamentos tienen dos personas, éstas usualmente provienen de los mismos servicios. Idealmente, cada servicio debería tener una persona en la CEG, un punto que será recapitulado en las recomendaciones por su relevancia para la profundización en la transversalización de género.

## Vinculación de la CEG con su entorno

Actualmente, la CEG es un grupo integrador de las oficinas centrales de la Intendencia. Tiene poca difusión en el territorio y no hay previsiones respecto de la representación de los cuerpos territoriales de la Intendencia en la comisión. A pesar de los intentos, no se logró la participación continuada por parte de las Comuna Mujer, por temas de incompatibilidades horarias y logística de traslado, entre otras razones.

"Hoy la CEG de alguna manera está depositando la energía en lo interno ... toda la energía se destinó a esto, a sensibilizar a los departamentos. Está bárbaro pero necesitamos equilibrar con la ciudadanía". Para varios funcionarios y funcionarias, la presencia de mujeres de las Comunas fue una instancia iluminadora porque brindó una oportunidad para conocer las opiniones de organizaciones de mujeres.

La necesidad de que la CEG adquiera una mirada de las políticas que la Intendencia proyecta hacia la ciudadanía salió recurrentemente en las entrevistas. Incluso se recuperó la historia de la CEG ya que, durante el primer plan, la comisión realizó visitas a las Comunas Mujer y se realizaron talleres fuera de las oficinas centrales de la Intendencia. Esta proyección territorial, de acuerdo con una persona integrante de la comisión, "también nos empodera". Por cierto, esta perspectiva de trabajo territorial sería sumamente apropiada hoy en día dada la nueva estructura municipal.

Por su parte, las organizaciones de mujeres y grupos feministas entrevistadas cuentan con escaso (o nulo) conocimiento de esta comisión. No se la ha llegado a visualizar como un cuerpo al cual puedan solicitarle una audiencia y recurrir con planteos diversos. Las personas integrantes de la CEG aspiran a que la comisión sea "un espacio de consulta" por ser un "lugar accesible" y abierto a diversas iniciativas y sugerencias.

En las recomendaciones, se retomará la idea de que la CEG cuente con vínculos con organizaciones de mujeres. Además, son mujeres provenientes de los barrios con mayores carencias sociales y económicas, por lo cual los actores internos de la Intendencia tienen la oportunidad de conocer problemáticas territoriales en el marco del mandato institucional de trabaiar hacia

una ciudad inclusiva y no discriminatoria – aspecto constitutivo del gobierno del Frente Amplio en la Intendencia.

# Espacios de articulación entre Estado y sociedad civil

Una tercera acepción de la institucionalización de políticas de género refiere al establecimiento de espacios continuados de diálogo, estables y heterogéneos, entre el estado y la sociedad civil con el fin identificar posibles problemas de agenda (Rodríguez Gustá, 2008). Esta variante permite examinar, entre otras iniciativas, las mesas de diálogo previstas por el plan, la articulación entre la Secretaría de la Mujer con las Comunas Mujer. Además, este enfoque permite problematizar las brechas identificadas en las alianzas estratégicas con las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas y sugerir, en las recomendaciones, la posibilidad de aprovechar la estructura de oportunidades que ofrecen diferentes grupos de mujeres de la sociedad civil.

## Mesas de trabajo

Las Mesas de trabajo con la sociedad civil y otras instituciones del Estado fueron específicamente previstas por el 2° Plan a efectos de incentivar intercambios con actores de diferentes sectores y formuladas como instancias de articulación plurisectorial para el debate y la acción.

Originalmente, el 2° Plan estableció tres mesas: Mesa de Violencia Doméstica y Sexual, Mesa de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos y Mesa de Mujeres Afrodescendientes. Las tres primeras son el resultado de una consulta al momento de la elaboración del plan en agosto de 2007 con diversos grupos en temáticas de violencia doméstica, diversidad étnicoracial y sexual, oportunidades laborales y salud y derechos sexuales y reproductivos. La Mesa de Mujeres Afrodescendientes fue asumida por la UTA.

Posteriormente, se adicionaron dos mesas. Una de ellas fue la Mesa de Desarrollo Económico, en marzo de 2009, impulsada por las organizaciones que habían participado anteriormente de la Red de Apoyo a Proyectos Productivos (RAP), destacándose el IPRU. La Mesa de Desarrollo Económico impulsó medidas en el área de autonomía económica de las muieres, procurando apovar a muieres productoras y artesanas. Logró la publicación de una "Guía de recursos para emprendimientos productivos liderados por mujeres". Además, dio seguimiento a las 12 medidas de fomento de producción artesanal de alimentos de la Agenda Metropolitana, a fin de facilitar la labor de mujeres rurales<sup>16</sup> (más allá del éxito de estas medidas puesto que esto excede al ámbito de Montevideo). Se realizaron talleres de microcréditos con diferentes organizaciones. Con respecto a esta Mesa, este documento valora su orientación normativa centrada en la autonomía económica de las mujeres y en el eje redistributivo de la rigueza como condición necesaria y fundamental para la igualdad de género<sup>17</sup>.

La segunda fue la Mesa de Diversidad Sexual, en 2008 y altamente valorada por las organizaciones participantes por ser el único espacio que el Estado promovió para dialogar en este tema. Esta Mesa ha sido innovadora y pionera en el país. Fue partícipe en la confección de una "Guía en Salud Sexual y Reproductiva (Capítulo Diversidad Sexual) para personal de salud (junto con el Ministerio de Salud) que derivaron en seis talleres en policlínicas de la Intendencia y en un proyecto de policlínicas amigables a la diversidad sexual. Además, inauguró la campaña "Septiembre Mes de la Diversidad Sexual" en 2008. Desde la Mesa se impulsaron talleres en diversidad sexual en los que participaron las Comunas Mujer.

Destacamos el enfoque de derechos humanos para dar reconocimiento a diferentes orientaciones sexuales e identidades de género tanto en el ámbito privado como en el público. Esta Mesa tiene mucho potencial no solamente en lo que respecta a beneficios para la población de lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y queers (LGBTIQ) y a hombres que tienen sexo con hombres (HSH). La ausencia de reconocimiento está vinculada con la subordinación histórica de las muieres más en general. Por tanto, manteniendo su especificidad, las ideas debatidas en esta Mesa podrían refrescar y recordar los procesos que han edificado las diferencias de género como desigualdades.

Más recientemente, existen las Mesas de Salud y Género (desde marzo de 2011) y de Masculinidades. La Mesa de Salud y Género, un espacio que surge a partir de la culminación del PAIM, se plantea como

<sup>16</sup> En el año 2005 se firmó un acuerdo entre las intendencias de San José, Florida, Montevideo y Canelones, el Inmujeres y siete ministerios competentes. Parte del acuerdo fue la identificación de doce medidas para la promoción de la producción artesanal de mujeres.

<sup>17</sup> Reconocemos las dificultades encontradas para impulsar medidas más ambiciosas como el fondo de microcrédito para mujeres pero sabemos que excedieron el ámbito del 2º Plan.

un ámbito multisectorial y de clara impronta territorial, al promover en ella la participación de delegados/as municipales y de mujeres organizadas de los barrios. Su estrategia está específicamente armada como relacional v apunta a expandirse como una red con presencia municipal. Ha sido una Mesa muy activa y armó el Primer Encuentro Departamental en mayo de 2011, al que concurrieron 65 participantes. La Mesa de Masculinidades es de creación más reciente y ha despertado mucho interés por parte de diversos grupos sociales, convocando a actores nuevos no anteriormente vinculados con la igualdad de género. Ha desarrollado actividades de difusión de diferente tipo, incluvendo aquellas relacionadas con el uso y el cuidado del cuerpo y lo lúdico.

Finalmente, la Mesa de Violencia Doméstica se destaca por su transformación institucional. En el año 2009, con la aprobación del Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, se constituyó en Comisión Departamental de Montevideo de Lucha Contra la Violencia Doméstica<sup>18</sup>. Está presidida por la Intendencia de Montevideo y las Comunas Mujer tienen voz v voto. La comisión presenta, en forma anual, un informe de la Comisión Departamental ante el Consejo Nacional. La comisión ha desarrollado una extensa labor de convocatoria a los actores y de articulación de instituciones y ha tenido un rol de liderazgo en el departamento. Además, ha tenido un efecto de demostración para otros departamentos que la observan como fuente de inspiración.

Las Mesas son espacios de diálogo y de convocatoria abierta pero su mayor desa-

fío es mantener la presencia continuada de organizaciones sociales y de otras instituciones públicas. Dado que el personal y el tiempo son recursos escasos, las organizaciones sociales enfrentan obstáculos para mantener una asistencia mínima activa. Las ONG entrevistadas comentaron que, dado que ellas no cuentan con personal numeroso y, además, son convocadas a múltiples espacios por parte del estado (un tema abordado en las recomendaciones), están excesivamente demandadas. A pesar de que las mesas tendrían una vida útil temporalmente limitada, los logros son importantes, ya que desde ellas se han gestado campañas, talleres de sensibilización, publicaciones, e intervenciones específicas.

## Canales con las Comunas Mujer

Las Comunas Mujer, iniciadas en 1996, son espacios "híbridos" de trabajo entre las organizaciones de mujeres y el Estado, puesto que no son ni propiamente estatales ni de la sociedad civil sino que están en una situación intermedia. Por ello también se nota una interdependencia con conflictos, porque en las Comunas confluyen para trabajo mancomunado la lógica del Estado con la lógica de los movimientos sociales

Según Bruera y González (2005), este programa es "una de las iniciativas más potentes que ha desarrollado la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo, y también de las más originales" (9). Con respecto a esto, no hemos encontrado, al menos en la región, una experiencia análoga.

<sup>18</sup> El artículo 28 de la Ley 17.514 de Violencia Doméstica establece que el Consejo podrá crear comisiones departamentales o regionales y reglamentará su integración y funcionamiento.

Las Comunas Mujer son colectivos conformados por mujeres de los barrios en aras de avanzar en los derechos de mujeres y en el empoderamiento. A los grupos de mujeres vinculados con las Comunas se los llama Comisiones de Mujeres Zonales, aunque existen varias comisiones que no se aglutinan en torno a las Comunas y son parte de las iniciativas de fortalecimiento a la participación política y social de las mujeres. Al año 2005, Bruera y González calculaban que habría unas 400 mujeres vinculadas en forma directa o indirecta con las comisiones zonales de mujeres.

Las comisiones zonales están apoyadas por la Secretaría de la Mujer, la cual otorga incentivos para su creación y otros recursos como la capacitación. La Secretaría financia servicios jurídicos y/o psicosociales para la atención gratuita a mujeres de la zona, que funcionan en el marco de las Comunas. Los servicios son ofrecidos por organizaciones no gubernamentales contratadas por la Secretaría mediante licitaciones y brindan asistencia jurídica, acompañamiento psicosocial (principalmente a mujeres víctimas de violencia) y colaboración con el fortalecimiento organizacional de las Comunas. La Secretaría dispone personal técnico para el trabajo con las comisiones zonales de mujeres, conocidas como "las referentes". Las Comunas también tienen el apoyo de los equipos sociales zonales de la Intendencia.

Las Comunas Mujer han sido ámbitos de desarrollo de una identidad colectiva y local. Su origen está vinculado con los primeros esfuerzos de descentralización y participación social que supuso, en 1995, la puesta en marcha de un proceso de con-

sulta en barrios carenciados de la ciudad denominado "Las Montevideanas opinan". Desde entonces, la Secretaría de la Mujer ha apoyado con diversas actividades de empoderamiento, tratando aspectos vinculados con el manejo del poder desde una visión personal y comunitaria, propia del feminismo (Bruera y González, 2005).

Por ello afirmamos que las Comunas Mujer encarnan claramente la línea de acción de Beijing de empoderamiento, al constituirse como espacios para el fortalecimiento en el ejercicio del poder por parte de colectivos de mujeres y como ámbitos de reflexión en torno a la ampliación de los derechos de mujeres. Los procesos de empoderamiento se acompañan de mayores márgenes de autonomía por parte de mujeres y, particularmente, de mayor capacidad de decisión a partir de la acción colectiva. De acuerdo con Bruera y González (2005) quienes examinaron la trayectoria recorrida por las Comunas, el empoderamiento ha sido incorporado a las experiencias de vida de las mujeres de las Comunas:

"El 'poder sobre', el 'poder para', el 'poder con' y el 'poder desde dentro' o 'poder interior' son abordajes posibles que muestran que el poder 'es susceptible de ser conquistado, desarrollado, cultivado. Este instrumento de dominación, que se vive cotidianamente, comienza a ser percibido también como instrumento para servir, para ser útil no sólo en las relaciones personales, sino también en las de las comunidades y en ámbitos que van más allá de lo comunitario. En este sentido fundamentalmente, es que se adopta en el discurso de las activistas de las Comunas. Se ha ido integrando como un mecanismo

para desarrollar la autoestima e identificar las limitaciones como las aptitudes para la conducción de un organismo, un grupo, etc." (36/37).

Además de reconocerse como "buque insignia de la Intendencia" y afirmar que el Programa Comuna Mujer "es excelente", en palabras de las mujeres de las comisiones zonales, este proceso de empoderamiento ha permitido instancias de incidencia en las políticas públicas. Las Comunas fueron protagonistas de episodios fundamentales en materia de acción política de género, como la "Campaña del Crespón" que dio impulso a la aprobación de la Lev de violencia doméstica (Ley 17.514). Además, las mujeres enfatizaron los "derechos" en la denominación del primer plan de igualdad, a fin de no restringir el vocabulario únicamente a las oportunidades (Gómez et al., 2007) Algunas Comunas establecieron vínculos con organizaciones del movimiento feminista (como la Comisión Nacional de Seguimiento, CNS Mujeres) e incursionaron en procesos de incidencia de política pública de amplio alcance.

Las mujeres de las Comunas fueron las pioneras en plantearle al ex Intendente Erlich la necesidad de instrumentar una perspectiva de género en los presupuestos participativos. Más recientemente, las mujeres de las Comunas, junto con el equipo de la Secretaría, las técnicas del 2° Plan y de la CEG, promovieron la incorporación de una perspectiva de género en el decreto de descentralización y han elaborado líneas de acción para su discusión con las

nuevas autoridades de los municipios. Además de las actividades de incidencia orientadas hacia las políticas públicas, se observan procesos de incidencia zonal y de participación en los ámbitos locales como los Concejos Vecinales y las Juntas Locales. Las mujeres de las Comunas han sido concejalas votadas por vecinos y vecinas y han apoyado las candidaturas de mujeres.

Con el advenimiento de un nuevo nivel de gobierno, las Comunas Mujer diseñaron acciones para sus municipios, ampliando así su radio de acción cotidiana. De hecho, desde el año 2009, las Comunas comienzan a trazar acciones hacia las autoridades municipales, llegando a mantener reuniones con el Intendente de entonces. Esto ha abierto oportunidades para establecer nuevas alianzas estratégicas y fomentar una mayor vinculación entre Comunas de un mismo municipio. En mayo de 2010, las mujeres de las comisiones zonales presentaron sus inquietudes y demandas en una reunión con alcaldes y alcaldesas<sup>20</sup>.

En el marco del 2° Plan, en julio de 2010, tuvo lugar un encuentro de 165 mujeres de las 18 zonas de Montevideo realizado en Raigón, "Mujeres y Municipios: oportunidades para una ciudadanía activa". Allí fueron elaboradas propuestas para trabajar con las alcaldías. Un importante avance de este encuentro fue el trabajo con Comunas de diferentes regiones así como la presentación de la experiencia de territorialización que tuvo lugar en la zona 3 de Montevideo, el barrio de Goes. En el marco del encuentro de Raigón, hubo un "giro" de estrategia tomando en

<sup>19</sup> Esta campaña, con base en la Comuna Mujer de la zona 9, consistió en poner una flor artesanal de color negro cada vez que una mujer era asesinada por violencia de género, bajo la consigna: "Estamos por la vida: ni una muerte más por violencia doméstica".

<sup>20</sup> Documento: "Propuesta de mujeres organizadas de Montevideo para la Intendenta y alcaldes-as. Propuestas para el nivel Departamental y para los Municipios".

consideración el nuevo nivel de gobierno, por lo que las mujeres trazaron en reflexión colectiva cómo vincularse desde las Comunas con los municipios. De hecho, este encuentro se realizó en el marco del 2° Plan y el espíritu que lo acompañó fue el de poner en diálogo los aprendizajes de las diversas comisiones zonales y, a su vez, intentar territorializar los principios guía del 2° Plan en las acciones futuras de las Comunas (Meza Tanata, 2011).

Con todo, en relación con la vinculación entre el 2° Plan y las Comunas Mujer, en líneas generales, los canales sistemáticos de diálogo y un trabajo conjunto continuado no alcanzaron a consolidarse. Esto se debió a múltiples factores. Entre otros, podemos señalar los cambios de gobierno departamental y territorial en el curso de la implementación del 2° Plan que no aseguraron la promoción de acciones en muchos casos. A ello se suma el enorme trabajo de la Secretaría de la Mujer v. en parte, la organización de tareas que distinguió un equipo técnico para las Comunas y otro para el 2° Plan que, independientemente de compartir un ambiente de ideas, supuso divisiones operativas.

El propio plan, más allá de la intención de difundirse en el territorio y de algunas experiencias exitosas como la del proyecto Goes, no divisó una estrategia integral para su implementación en el ámbito de las Comunas y en el ámbito territorial en general. Una mujer de una Comuna comentó "no sé si funciona o no la CEG", lo que muestra la necesidad de pensar en clave territorial el próximo plan.

En consecuencia, las mujeres de las Comunas no tomaron el 2° Plan como una refe-

rencia central en torno al cual movilizarse. Ellas lo visualizan como "otro tema" e incluso, como una "diversificación" de la Secretaría de la Mujer respecto de las necesidades más urgentes de las mujeres en los barrios: "La diversificación de cosas, que la masculinidad, un montón de temas nuevos que están, que no digo que no sea importante trabajarlo viste, pero que no se descuide lo que ya está".

Queremos agregar que el formato de presentación del 2° Plan resultó confuso de leer desde el ángulo de las muieres organizadas. Sin embargo, al repasar algunos de sus puntos en el marco de las entrevistas y con el plan en la mano, algunas interlocutoras mencionaron que las acciones desarrolladas son congruentes con lo planteado en el plan (por ejemplo, difusión v sensibilización en materia de violencia de género, talleres de salud sexual y reproductiva, etc.) En otras palabras, las actividades de las Comuna y del 2 ° Plan podrían tener puntos de contacto, pero no se consolidaron procesos de alimentación recíproca sistemática. En este sentido, las mujeres de las Comunas reclamaron mayor presencia estratégica para un próximo plan ("nos falta fluidez con la Secretaría de la Mujer"), llegando algunas de ellas a cuestionar su sentido político. En palabras de una mujer de la Comuna, "al 2° Plan no lo vemos reflejado", refiriéndose al trabajo cotidiano que ellas hacen, "Necesitamos encontrarnos y tener más apoyo de la institucionalidad".

Finalmente, hay aspectos que exceden al 2° Plan pero que hacen a los vínculos entre las Comunas Mujer y la Secretaría de la Mujer y la Intendencia de Montevideo y son los relativos a los aspectos ope-

rativos. Las mujeres de las Comunas manifestaron inconvenientes en cuestiones logísticas (dinero de caja para asistir a reuniones, realizar reparaciones cotidianas de los locales, sacar fotocopias y contar con material de papelería, disponer de computadores funcionales y con conectividad, etc.) Algunas Comunas fueron incluso robadas. Todas estas situaciones hacen que las mujeres experimenten su trabajo social y político como algo "a pulmón" v "a veces cuesta mantener todo esto en movimiento". Los obstáculos de infraestructura fueron resaltados por parte de los equipos técnicos de los servicios jurídicos y psicosociales (en manos de ONG). En el largo plazo, estos inconvenientes cotidianos parecerían generar irritación por percibir que no se terminan de resolver, ya sea por escasas capacidades institucionales o por "desinterés institucional". Si bien sabemos que recientemente estas cuestiones parecerían más encaminadas gracias a la asignación de dinero a las Comunas Muier por parte de las alcaldías y la consolidación de una "caja chica" de la Secretaría a dichos efectos, es un aspecto que la Secretaría de la Mujer podría resolver con mayores grados de articulación con actores territoriales y requerirá de su atención continuada.

Organizaciones de mujeres y colectivos feministas

El 2° Plan no tuvo, en su ejecución, la participación directa y activa de grupos de mujeres organizadas y movimientos feministas. Algunas entrevistadas argumentaron que el mismo carece de una clara estrategia de proyección mayor en la ciudadanía: "creo

que hay gente muy valiosa y que los logros están como topeados por una visión muy micro, que en vez de unir fragmenta". La CNSMujeres, en un desayuno de trabajo con las autoridades de la Intendencia y de la Secretaría de la Mujer en 2008, transmitió su opinión de que los encuentros en torno al 2° Plan habían sido esporádicos y de comunicación de lo actuado más que instancias para diseñar procesos de evaluación (CNSMujeres, 2008).

En grandes trazos, hubo dificultades en cómo convocar y para qué convocar cuando se trata de colectivos feministas de trayectoria en la materia. También, por parte de las organizaciones, hay dificultades de tiempo disponible para la participación así como expectativas desencontradas respecto de la institucionalidad del estado –que no se restringe solamente a la Secretaría de la Mujer puesto que también fue mencionado el Inmujeres. Las interlocutoras manifestaron que los escasos recursos de la Secretaría afectarían su papel rector y la capacidad de llegada del 2° Plan en el territorio, lo que produjo una merma en el diálogo entre ambas esferas así como procesos de desmovilización:

"Yo creo también que tiene que ver con los mensajes que recibimos de la institucionalidad, porque bueno, el activismo ciudadano de las mujeres también tiene un ida y vuelta con la resonancia que tenga de las instituciones donde está, en dónde se están aplicando esas políticas y bueno, como en realidad venimos en esta paralización que es esta, acá en estas políticas, si parás estás retrocediendo, punto, estamos estancadas, el estancamiento en este proceso es un franco retroceso".

De varias entrevistas con ONG de mujeres y colectivos feministas se desprende la necesidad de que los planes discutan sus consecuencias políticas para la ciudad y no solamente para la institucionalidad. Por su utilidad para futuras reflexiones, seguidamente presentamos un extracto:

"Me parece que habría que hacer una discusión más en profundidad de cuáles son las líneas fundamentales que queremos hacer, yo creo que hay una institucionalidad demasiado metida para adentro que no llega a la gente común y corriente, digo que la gente no la siente y estoy hablando de barrios como Santa Catalina, lugares más carenciados donde no hay una presencia o no se logra impactar con una presencia fuerte".

Un aspecto reclamado por las organizaciones de mujeres y los colectivos feministas es un desarrollo eficaz de acciones vinculadas con el empoderamiento de las mujeres que superen una lógica centrada en los servicios y la asistencia y la capacitación y promuevan la participación ciudadana y el ejercicio efectivo de derechos humanos por parte de mujeres. Por ello la transversalización de género, mirada desde estos actores no tendría una presencia visible en la ciudadanía de Montevideo.



# III.Los legados del 2º Plan de Igualdad

## **Consideraciones generales**

Las evaluaciones de políticas públicas generalmente suponen una verificación de sus impactos, en otras palabras, se procura revisar cuál ha sido el cambio experimentado por parte de la ciudadanía como resultado de las medidas adoptadas. Tenemos varias dificultades para realizar un análisis de impacto en sentido estricto del 2º Plan.

En primer término, una evaluación de impacto hubiera supuesto contar con una batería de indicadores de brechas de género antes de su inicio (línea de base) a fin de elaborar las medidas del plan en función de la reducción v eliminación de estas<sup>21</sup>. El 2° Plan tuvo otras características v su valor está en la lógica de proceso de transformación puesta en marcha. En efecto, proyectó acciones para la incorporación de la transversalización de género en los procesos de trabajo institucional, bajo la premisa de que esto produciría mayores grados de igualdad entre hombres y mujeres y fomentó la articulación con las reparticiones para instalar la política de género como un asunto global de la Intendencia. La opción tomada por la Secretaría de la Mujer y el equipo técnico es pertinente cuando se trata de planes comprensivos y con orientación organizacional y, además, cuando las desigualdades son múltiples y pierde el sentido la distinción analítica y taxativa entre ellas.

En segundo lugar, en las políticas públicas de género está ampliamente asumido el hecho de que el impacto de la transversalización en la transformación del orden de género jerárquico imperante es de difícil cuantificación y medición.

Es posible realizar un análisis cualitativo de los legados del 2° Plan y, en tal dirección se procurará examinar la naturaleza de los procesos de cambios puestos en marcha a partir de las actividades realizadas con el propósito de ver su vinculación con la vida cotidiana de hombres y mujeres de la Intendencia y de la ciudadanía en general. Consideramos que esta aproximación centrada en los procesos de transformación iniciados en la Intendencia brinda una imagen de qué es lo que deja el 2° Plan y cómo seguir hacia un Tercer Plan. Empíricamente, en las entrevistas se indagaron los "legados" del 2º Plan para las reparticiones y cuáles habrían sido los cambios experimentados, preguntando acerca de sus características y alcances.

Ahora bien, ¿cómo clasificar las medidas adoptadas para comprender los cambios puestos en marcha? Ha sido difícil encontrar en la literatura una clasificación apropiada a nuestra tarea. Parcialmente, tomaremos las distinciones elaboradas por Meier y Celis (2011) entre iniciativas sustantivas, procedimentales y combinadas.

Las llamadas iniciativas procedimentales buscan instalar mecanismos de producción de datos, de monitoreo y de evaluación de lo informado. Estos son procedimientos señalados por la Plataforma de

<sup>21</sup> Hubo intentos de debatir líneas de base pero no se llegó a conformar un set de indicadores ni se procedió a su medición.

Acción de Beijing (1995) y son herramientas fundamentales para llevar adelante una política de igualdad<sup>22</sup>. Este tipo de iniciativas pone en marcha hábitos organizacionales nuevos (identificación de poblaciones destinatarias por sexo, registros de actividades con criterios de género, etc.) A fin de que estos no queden vaciados de contenido sustantivo y no sean empleados en forma meramente instrumental, los actores deben contar con conocimiento en materia de género y estar comprometidos con el uso con sentido de las herramientas. Al decir de Meier y Celis: "La falta de un suficiente grado de conocimiento en temas de género puede, entonces, llevar a la aplicación de procedimientos y de instrumentos simplemente para satisfacer requisitos mínimos, despegado de un esfuerzo hacia una igualdad de género genuina" (473).

Consideramos que las iniciativas exclusivamente de procedimiento son importantes pero, tomadas aisladamente sería asumir, ingenuamente, que los instrumentos por sí solos producen igualdad, sin especificar en qué condiciones los impactos finales serían exitosos.

Las iniciativas sustantivas están centradas en metas explícitas de igualdad de género por lo que iniciarían procesos de cambio directamente vinculados con la reducción de brechas de género tangibles. Por lo general son medidas de intervención directa. Un ejemplo de iniciativa sustantiva sería una acción afirmativa y, a partir de la inclusión de mujeres en un espacio

otrora masculino, se produciría como mínimo un cambio demográfico reduciendo las brechas en la presencia en cargos de autoridad y, posiblemente, cambios en el clima laboral, en la forma de hacer las tareas, etc.

Finalmente, las autoras hablan de medidas combinadas, es decir, de procedimientos que contienen metas sustantivas definidas a priori y que le dan justificación a este por lo que iniciarían procesos formales altamente politizados. Estas iniciativas producen procesos de cambio en los marcos de sentido pero también permiten medidas tangibles y ancladas en una organización como resultado. Las medidas de transversalización de género con impacto en el largo plazo requieren de iniciativas que conjuguen el enfoque centrado en procedimientos con enfoque sustantivo.

Como veremos a continuación, el plan reúne estos tres tipos de iniciativas, por lo que los procesos puestos en marcha son diversos. La Tabla 4 es una guía con algunos ejemplos de cada tipo de medida (sin pretensión de exhaustividad de lo hecho), de los procesos de cambio que estas iniciativas han puesto en marcha y los desafíos y obstáculos en profundizar las condiciones de igualdad de género.

**Procesos** Obstáculos Ejemplos de emergentes tipos de puestos iniciativas en marcha y desafíos Iniciativas sustantivas . Talleres de sensibilización, . Apropiación de nuevos . Adopción ceremonial y campañas de difusión v marcos de sentido reversión de sentido cursos de inducción a . Políticas de presencia . Persistencia de creencia empleados/as . Remoción de estereotipos estereotipadas . Intervenciones directas de trabajo masculino y . Falta de seguimiento del (entre otras, mujeres que femenino impacto de las medidas ocupan cargos en actividades . Mejora del clima laboral tradicionalmente masculinas) **Iniciativas procedimentales** . Presupuesto departamental . Falta de uso de todo su . Cambio de hábitos organisensible al género zacionales potencial . Sistema de indicadores en . Cálculo del gasto en medi-. Amenazas a la continuidad materia de igualdad de das de igualdad de género temporal de los esfuerzos . Visualización de la situa-. Escasa articulación de género . Introducción de la variable ción laboral de mujeres y información con políticas sexo en sistemas de hombres en la Intendencia concretas información, en estudios (como los de movilidad urbana, recursos humanos, etc.) Iniciativas combinadas . Protocolo de actuación para . Debate político en torno a Resistencias al cambio prevenir e intervenir ante la igualdad de género . Necesidad de un apoyo situaciones de acoso sexual . Cambios en los marcos de político sostenido sentido . Enfoque de género en el . Compromisos manifiestos Presupuesto Participativo de por parte de actores institu-Montevideo cionales

Fuente: elaboración propia

. Normativa de beneficios

#### Iniciativas sustantivas

## Apropiación de los marcos de sentido:

"Creo que lo principal ha sido incorporar eso, la perspectiva"

El primer legado es un proceso de instalación del tema en la agenda (desarrollado en la parte de institucionalización) y más concretamente, el proceso de apropiación del sentido de la igualdad de género por parte de hombres y mujeres de la Intendencia. En gran medida, esto ha sido posible gracias a las profusas acciones en términos de talleres, capacitaciones, sensibilizaciones, campañas y cursos de inducción para funcionarios y funcionarias en el marco del 2° Plan.

Todas estas son iniciativas sustantivas porque implican un debate en torno a la igualdad/desigualdad de género e inician espacios de reflexión de cómo se vincula la vida cotidiana pública y privada de los actores con este asunto. En principio, el valor sustantivo de estas actividades es el comienzo de la visualización de comportamientos que generan desigualdad y que usualmente permanecen en la conciencia liminal de los sujetos. Al ponerlos en tensión, estos comportamientos se hacen más explícitos y es posible su transformación.

Apropiarse es entender en qué consisten los nuevos conceptos y usarlos con sentido para las medidas de política pública. Es un proceso primordialmente cognitivo y simbólico cuyo valor está en que una vez instalado, es difícil de modificar y, en el caso del 2° Plan, ha servido para que los actores pusieran en marcha una multiplicidad de acciones. La noción de apropiación supera a la noción de entendimiento o comprensión de un problema ya que supone que los marcos de sentido son empleados en las tareas concretas y, por ende, materializados en acciones tangibles.

Estos procesos de apropiación y la capacidad de propagación en medidas posteriores que ellos conllevan son ilustrados a partir de las voces de varias personas entrevistadas:

"Yo creo que lo que se ha incorporado, que para mí es importante, es la perspectiva de equidad de género o sea dar igualdad de oportunidades, entonces se empiezan a buscar y generar mecanismos de aporte para que eso se dé ... creo que lo principal es haber incorporado esa perspectiva. El entender la igualdad de oportunidades pasa por entender que no es lo mismo un hombre y una mujer, por lo cual, a partir de que existen diferencias, también se pueden generar estrategias diferentes. Estamos hablando de que el físico del hombre y de la mujer es distinto, entonces, a la hora de buscar un lugar donde puedan trabajar y desarrollar tareas, hay que analizar si esas o los procesos que se hacen en esa tarea son acordes al físico de un hombre o de una muier, desde la ropa hasta el largo del mango de los escobillones, por ejemplo, a las tapas que tienen que levantar en los cementerios. De repente no tienen que levantar tapas o las tapas se hacen de un material más liviano. A ese tipo de cosas me refiero cuando hay diferencias. Entendiendo que existen diferencias y hay que ver cómo se generan las condiciones para que la tarea se pueda realizar en igualdad de condiciones".

"Desde el punto de vista de género, de alguna manera, el equipo de gente que trabaja acá tiene incorporado el proceso y yo creo que parte de ese proyecto a futuro más que nada es trabajar en tratar de desmenuzar mejor los tipos de tarea que se adecúen mejor a las mujeres, ver qué procesos de trabajo hay que modificar, qué capacitaciones específicas a tener en cuenta, el equipamiento de protección que se adecúe a las mujeres".

El logro de la apropiación es uno de los desafíos más relevantes de las políticas públicas de género puesto que muchas veces hay acuerdo normativo y comprensión cognitiva pero no se logra una traducción en el plano de las prácticas de las políticas. Como los dos testimonios precedentes ilustran, la manifestación en medidas concretas de políticas y la continuidad en seguir generando este tipo de medidas es un expresivo legado del 2° Plan en varias reparticiones.

Para brindar otros ejemplos, la apropiación de la perspectiva de género amplificó las acciones en materia de salud sexual y reproductiva. La diversidad sexual ha sido una importante contribución para el trabajo de la División de Salud. En términos de una persona entrevistada, "yo descubrí todo el mes de la diversidad sexual a través de la CEG", lo que inspiró, a su vez, la construcción de un proyecto de policlínica amigable a la diversidad sexual y su expansión, en 2011, a seis más. Se hizo una experiencia piloto de uso de preservativo femenino en seis policlínicas que se estaría expandiendo a otras dos más en 2012. En este último caso, los pilotos permitieron identificar nuevas poblaciones interesadas en utilizarlo<sup>23</sup>.

La contracara de la apropiación es la adopción ceremonial de los marcos de sentido. Los procesos de visualización pueden producir comportamientos ceremoniales, es decir, cuya fachada parecería respetar la igualdad de género pero no necesariamente habría un compromiso real—lo que algunos actores de la Intendencia llaman "actitudes políticamente correctas". Algunos actores advierten en torno al hecho de que "género vende" pero podría ser "superficial" y que se realiza "un montón de acciones como para quedar bien".

A primera vista, podría apreciarse que existe un compromiso con la igualdad entre hombres y mujeres pero, al observar la toma de medidas con impactos mayores o bien el sostenimiento en el tiempo, la igualdad sería declarativa. De todas maneras, los procesos de apropiación parecerían predominar.

También hemos encontrado alguna evidencia de lo que denominamos reversión de sentido. Es el caso de funcionarios y funcionarias expuestas a talleres de sensibilización de género pero que, en lugar de comprender el mensaje y usarlo con su sentido original, lo transforman, subvirtiendo el significado de la igualdad<sup>24</sup>.

En suma, a pesar de los procesos palpables de apropiación y de uso con sentido del marco de la igualdad, subsiste una ideología de género difícil de erosionar solamentecon el plan porque las transformaciones ideológicas de un sistema de género (y, por ende, de niveles múltiples) exceden también el alcance de una única política pública y de una sola institución. En tal sentido, en las recomendaciones abordaremos la urgencia de articular con las iniciativas de otras organizaciones públicas, particularmente el Inmujeres, para sostener cambios que apunten al sistema de género.

# Intervenciones directas: políticas de presencia

Dentro de las iniciativas sustantivas identificamos múltiples intervenciones directas que procuran modificar, en forma inmediata, determinada brecha de género. Un ejemplo emblemático es la introducción de criterios de paridad en las contrataciones de personal para sectores obreros, haciendo carne así a uno de los

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> La experiencia mostró que no eran solamente las prostitutas las interesadas por el preservativo femenino sino que también lo solicitaron "las mujeres del barrio".

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> A título de anécdota e ilustración, es el ejemplo de un funcionario quien habiendo hecho los correspondientes cursos de género en el Instituto de Formación Municipal, se comunica telefónicamente con la Secretaría reclamando atención a hombres en las Comunas Mujer en trámites de familia y enojándose por la ausencia de ello. Esta persona argumentaba que si el servicio era solamente para mujeres, no solamente sería contrario a lo visto en los cursos bajo género, sino que sería improcedente e injusto. De esta forma, se invirtió todo el sentido de la igualdad de trato y de las medidas de equidad que apoyan a poblaciones con derechos especialmente vulnerados, transmitido en los cursos.

puntos del Consenso de Quito 2007<sup>25</sup>. Esto apunta a modificar la demografía de ocupaciones no tradicionales mediante políticas de presencia que reconocen que las mujeres son la mitad de la economía.

Estas intervenciones disparan procesos que van más allá del hecho de contar con mujeres en cargos previamente "reservados" para hombres. Implican movilizar construcciones simbólicas que permitan desnaturalizar la segregación ocupacional por sexo. Al confeccionar convocatorias laborales con lenguaje inclusivo para cargos socialmente tipificados como masculinos, el mensaje simbólico es que no habría cargos propios de uno u otro sexo. Esto es clave en vistas de que en las ocupaciones obreras fueron calificadas de "más duras", "el hueso más duro de roer" y, por tanto, menos permeables a cuestiones de igualdad.

Los avances en este punto son importantes.

"Otro elemento incorporado, que quedó de los concursos que hacemos, es que el cargo que vamos a concursar lo llamamos en masculino y femenino. Por ejemplo, cuando hacemos el concurso de chofer, le ponemos chofer conductora conductor, estamos hablando de concursos internos pero principalmente abiertos a la población. Entonces eso también da la perspectiva que la mujer que culturalmente entiende que esas tareas no son para hombres, en la medida en que el llamado especifica que admite ambos sexos, da posibilidades de que diga 'ah, pero bueno, puedo ser vo'. En el caso de las conductoras ingresaron varias a trabajar y han ingresado muchas obreras en varios sectores de barrido, trabajo en cementerios. En vialidad entraron hace un par

de meses unas cinco obreras donde no había mujeres, o sea, se han incorporado mujeres en lugares donde no había".

La presencia de mujeres ha comenzando a remover mitos respecto de la existencia de trabajos más apropiados para los hombres o donde los hombres se desempeñarían mejor por sus destrezas –asunciones históricamente discriminatorias. En la vida laboral cotidiana de la Intendencia, en algunos sectores, se observa un proceso de erosión en algunos estereotipos al asumirse, con mayor naturalidad que antes<sup>26</sup>, que obreras y obreros son equivalentes. Algunos comentarios de varones en ocupaciones tradicionalmente masculinas capturan estos procesos:

"Hay servicios que son bastante pesados y sin embargo ellas [las mujeres de las cuadrillas] se han adaptado y lo hacen con total sencillez y realmente creo que ha sido todo bastante bueno, también favorable para el servicio" (Hombre 2)<sup>27</sup>.

"Hace como dos años me preguntaron si era viable funcionarias municipales para realizar tareas [de mantenimiento vial] y dije sí, tareas hay, porque Montevideo tiene mucho trabajo; nosotros lo que necesitamos son funcionarios para poder trabajar. Después uno va destacando por cualidades de aprendizaie, porque no tienen todos las mismas cualidades o capacidad de aprendizaje; pero eso uno lo va notando y complementando en los mismos equipos de trabajo y ellas se adaptaron perfectamente ... Ya le digo, si acá entraran 50 mujeres más van a tener tareas porque Montevideo tiene muchísimo trabajo, solamente para hacer conformación de banquinas hay trabajo, para colocar caños, hacer taludes con cementa-

<sup>25</sup> El Consenso de Quito (2007) es el documento de conclusiones y recomendaciones elaborado en el marco de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizado por la CEPAL y que convoca a las responsables políticas de los mecanismos de adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe y España y Portugal.

<sup>26</sup> Esto ha llevado a la construcción de facilidades para mujeres en ámbitos laborales tradicionalmente masculinos que no tenían la infraestructura básica adecuada (como baños). Generalmente, las transformaciones edilicias constituyen una buena señalización de que algunos cambios han sido incorporados sin posibilidad de reversión.

<sup>27</sup> No conoce la CEG ni conocía el 2º Plan al menos con ese nombre.

do, bacheo de asfalto. Son todas tareas que de repente llevan una práctica pero es una práctica que sería más bien la experiencia".

Algunos aspectos valorados con la incorporación de mujeres ha sido la mejora de las relaciones interpersonales en general, sin dejar de notar que, en los momentos iniciales, podría haberse dado alguna situación que los propios hombres entrevistados califican de "machismo". Respecto de estas actitudes, "no fue una oposición fuerte, se ha ido limando y ha habido muy buena voluntad de los otros sectores de que eso se vaya dando". Es de destacar la mejora general de relaciones entre diferentes categorías y personas:

"Encontramos que hay una mayor responsabilidad entre todos, o sea que el tener compañeras trabajando en conjunto con varones mejoró el relacionamiento entre los hombres también y sobre todo entre los cargos [de conducción] y los obreros ... mejora la calidad del trabajo ... mejora el relacionamiento sensiblemente entre los trabajadores".

"Esto [la presencia de choferas] ayudó también a que el servicio fuera mirado de otra manera. Hay machismo dentro de la Intendencia, en cualquier lugar, no, porque el machismo es notorio en el ambiente nuestro. Entonces creo que a algunas les chocó un poco pero a medida que fueron pasando los meses y hoy, al día de hoy, el contacto que hay es de compañerismo con las mujeres. Muchos de ellos han tenido otra postura, de cambiar, de ser compañero de verdad. Ellas se sienten cómodas al día de hoy".

Estos procesos de remoción de estereotipos en el ámbito laboral tienen contramarchas y resistencias y no son automáticos sino que demandan intervenciones continuadas. A fin de remontarlas, ha sido fundamental la actuación del equipo técnico del 2° Plan de la Secretaría de la Mujer y de las personas referentes de la CEG precisamente para ir apuntalando a quienes toman decisiones de qué tareas asignar a las recién llegadas. En otras palabras, las iniciativas sustantivas, para conseguir resultados eficaces, ha requerido del acompañamiento continuado por parte de los equipos de igualdad de género:

"Hay de todas las situaciones. Los capataces prácticamente al principio no les daban tarea porque decían 'yo no la voy a mandar' [porque las tareas les parecían duras o inadecuadas para mujeres] y las muchachas dijeron 'no, no, nosotras eso lo podemos hacer, no tenemos ningún problema'. Entonces como que también los hombres que reciben aquellas mujeres tienen que estar preparados. Un director llegó a decir 'no, porque allá hay un olor horrible, cómo van a mandar mujeres' entonces por una cuestión de higiene, como que quedan esas cosas en la cabeza".

# "Marzo, Mes de la Mujer": una intervención directa de amplia difusión

Se promueve marzo como "Mes de la Mujer", dedicado enteramente a realizar y promocionar actividades públicas de diferente índole vinculadas con los derechos de mujeres y la igualdad de género. Esta evaluación destaca las actividades del "Mes de la Mujer" ya que permiten difundir durante 30 días aspectos vinculados con la igualdad de género hacia la ciudadanía en general y, además, trabajar con grupos de mujeres en diversos barrios de Montevideo. Muchas de estas actividades son a propuesta de los grupos de mujeres, por lo que este mes da la oportunidad de recibir insumos de quienes tienen inserción en el territorio.

#### Otras intervenciones directas

Hay múltiples iniciativas sustantivas orientadas a diversas poblaciones de la ciudadanía de Montevideo. Podemos mencionar, entre varias, el decreto de asientos prioritarios en el transporte público urbano. Otras son los concursos de jóvenes para productos comunicacionales a fin de prevenir y erradicar la violencia de género, una propuesta en conjunto con el Congreso de Intendentes y la Secretaría de la Juventud. Hay intervenciones directas, aunque menos frecuentes, referidas a la autonomía material de las ciudadanas, como la doble titularidad de tenencia v/o usufructo en caso de traslados, realojos o adjudicaciones de tierras y viviendas (con la adjudicación de dos viviendas a mujeres víctimas de violencia de género). En menor medida, algunas intervenciones apuntaron a la autonomía económica de las mujeres. Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos bilaterales promovidos por Desarrollo Económico e Integración Regional que han apoyado a cinco emprendimientos de mujeres de producción artesanal en la zona de Santiago Vázquez.

Además, hay innumerables acciones directas mediante la articulación con las reparticiones de la Intendencia orientadas hacia poblaciones específicas (niños y niñas, adolescentes, adultos mayores, instituciones sociales de diversa índole, etc.)

Para ilustrar con algunos ejemplos, mencionamos el programa Nuestros Niños que, en el marco de los 18 centros de educación inicial para niños y niñas preescolares organizó más de 100 talleres con familiares acerca de educación no sexista y pro diversidad. Esta línea de trabajo estaría afianzada y tendería a remover estereotipos entre niños y niñas:

"Dependen de nosotros 18 centros de educación inicial y se trabaja con las educadoras y hay algunos educadores nada más, casi todas son mujeres y se lleva adelante el programa que desarrollan en los centros. Eso es bien importante que desde chiquitos estén ya materializándose con todo lo que es la perspectiva de género".

Con el apoyo del equipo del 2° Plan, la Secretaría del Adulto Mayor realizó encuentros sobre género y memoria y tiempo libre para adultas mayores (Bonino, 2011). Por su parte, la Secretaría de Deportes ha tenido un importante papel amplificador al capacitar a su personal en el enfoque de género, lo que permite amplificar esta mirada en las escuelas deportivas.



El legado de estas iniciativas y de allí su relevancia, es la señal simbólica por parte de la Intendencia de acciones de cuidado en tanto reconocimiento, respeto y trato preferencial de quienes están en lugares sociales más vulnerables. Estas medidas deben valorarse, más que en sí mismas, tomadas en su conjunto, a efectos de visualizar que los intereses prácticos que muchas de ellas apuntan a satisfacer, en su agregado, ofrecerían la oportunidad de profundizar intereses estratégicos de género. Ahora bien, esto no se daría automáticamente sino en los casos en que se observe un acompañamiento por parte de los actores involucrados con el 2° Plan. En vistas de ello, todas las intervenciones directas deberán tener seguimiento y observar su evolución en el tiempo, dado que varias son puntos de partida para promover la igualdad de género y no deben confundirse con puntos de llegada.

Con respecto a la distinción teórica entre intereses prácticos e intereses estratégicos, nuestra perspectiva es de que son aspectos que se retroalimentan mutuamente y una política de género debe contener medidas que atiendan ambos asuntos. Molyneux (1985) afirma que los intereses prácticos de género son los directamente vinculados con las condiciones de vida de las mujeres que surgen de la división sexual del trabajo. Estos intereses responden a necesidades inmediatas, por ejemplo, alumbrado público y transporte, acceso a la salud y la alimentación para las familias, etc. Generalmente, se traducen en reclamos que no necesariamente se acompañan de argumentos orientados a la emancipación de las mujeres o una igualdad en el sistema de género. Como afirma la autora, estos intereses prácticos en sí mismos, aisladamente tomados, no desafían las formas de subordinación de género.

Los intereses estratégicos de género son aquellos que promueven un sistema de igualdad entre mujeres y hombres y procuran alterar la división sexual del trabajo en todas las esferas sociales. Pero es fundamental atender los intereses prácticos y satisfacerlos porque los intereses estratégicos de género se tornan efectivos y se sustentan en la medida en que los primeros sean tomados en cuenta. De hecho, un aspecto central de la práctica política feminista es identificar los intereses prácticos e imprimirles contenido político (Molyneux, 1985). Además de compartir esta mirada de Molyneux, nosotros agregamos que cuando los intereses prácticos se visibilizan y satisfacen adecuadamente, con apoyo público, se inicia un camino para valorar y ponderar actividades usualmente vinculadas con la reproducción social. Solamente mediante una jerarquización de estas tareas será posible plantearse una verdadera transformación de la división sexual del trabajo así como políticas de bienestar social más generales.

Al tomar entonces lo realizado en el marco del 2° Plan, sus logros requieren de apoyo continuado. Para ilustrar con un testimonio, a propósito de la política de contratación de mujeres en áreas no tradicionales, una persona argumenta que ha sido un paso importante pero requiere amplificación:

"El legado importante fue la inclusión de mujeres en recolección, eso es un paso bárbaro, políticamente es estupendo. Después habría que profundizar en cómo esas mujeres trabajan, en qué condiciones, con quiénes trabajan y los propios hombres que estaban habituados a trabajar históricamente con hombres el cambio fue radical para ellos, gurisas jóvenes, estamos hablando de muchachas que están entre 18 y 25 años".

Por cierto, la posibilidad de continuar profundizando estas medidas está asociada a la disponibilidad de mayores capacidades para la Secretaría de la Mujer y del equipo del 2° Plan en particular. Por ello, en las recomendaciones, enfatizaremos la necesidad de ampliar el equipo de recursos humanos.

#### Iniciativas procedimentales

Las iniciativas procedimentales tienen como finalidad poner en marcha otros procesos de cambio en las reglas y estructuras formales que, a su vez, producirían mayores grados de igualdad entre hombres v muieres. Es decir. estas iniciativas son herramientas y no fines en sí mismos, aunque son pasos necesarios. Algunas feministas argumentan que cuando los procedimientos no contienen una perspectiva de género (por ejemplo, un sistema de información de recursos humanos no tiene la variable sexo), los riesgos de reproducir desigualdades son enormes (Acker, 1990), Por ello se insiste en la transformación de las estructuras, herramientas y procedimientos del Estado a efectos de tener políticas de género de alcance perdurable.

El 2º Plan fue prolífico en iniciativas procedimentales y, además, en diagnósticos y estudios de las condiciones de género. Se elaboraron sistemas de indicadores para el relevamiento de lo actuado y la rendición de cuentas (el sistema de indicadores del 2° Plan); se produjo información desglosada por género en la base de recursos humanos (que sustentan la redacción de los informes Recursos Humanos con perspectiva de género); se trabajó hacia la instalación de un Presupuesto Sensible al Género (PSG); se aprobó una resolución con lenguaje inclusivo; se confeccionaron guías para personal de salud en materia de diversidad sexual (Guías de Diversidad Sexual); se identificó la población de los programas de desarrollo económico y local según sexo (descubriéndose que la mayoría son mujeres), etc.

Estos procedimientos pueden transformar las rutinas de gestión de la organización. En el caso de las políticas de género esto es fundamental porque su implementación supone transformaciones de hábitos y de inercias institucionales de larga data y muy arraigados en las costumbres organizacionales. El conjunto de herramientas de gestión con enfoque de género impulsadas con el 2° Plan son un paso ineludible para la transformación del Estado y de la sociedad. Nos detendremos en algunas iniciativas solamente, pero de gran significación.

El presupuesto departamental sensible al género es una iniciativa de amplio alcance porque implica que la totalidad del presupuesto central de la Intendencia incorpore herramientas que le permitan identificar cuánto se gasta en igualdad de género<sup>28</sup>. Un presupuesto sensible al género es una herramienta clave de las políticas al tener como objetivo asegurar que sean reconocidas las diferentes necesidades y situaciones de mujeres y hombres, según sus contextos sociales, económicos y culturales<sup>29</sup>.

En la Intendencia, un presupuesto departamental sensible al género implica cambios en las rutinas más generales ya que el presupuesto es construido especificando la naturaleza del gasto (en qué se gasta) y no según el objetivo o meta del gasto (para qué se gasta). En otras palabras, existen dificultades para establecer una vinculación entre la planificación y el presupuesto ya que no se emplea "un presupuesto por resultados o por productos con un costeo específico para cada objetivo u acción" (Alesina y Prato, 2010: 56)<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> El proyecto "Fortaleciendo la gobernabilidad democrática en América Latina a través de procesos presupuestarios y participativos sensibles al género" se implementa desde 2008 en la Intendencia con el apoyo de ONU Mujeres. Una de sus tareas ha sido la de trabajar con el presupuesto departamental, el propio de la Intendencia o interno. Otra tarea ha tenido como objetivo incorporar la perspectiva de género en el programa de presupuesto participativo, para lo cual el equipo PSG trabajó conjuntamente con la Unidad de Planificación y Participación Descentralizada de la Intendencia. Puesto que el PSG en el Presupuesto Participativo es una iniciativa combinada que será tratado en el siguiente apartado.

<sup>29</sup> Idealmente, los PSG incorporan, además, indicadores vinculados con las tareas de reproducción social (como el cuidado de las personas) y la generación de bienestar a fin de reconocer las contribuciones (remuneradas y no remuneradas) que realizan mujeres y hombres.

<sup>30</sup> El documento "Objetivos y metas del quinquenio" establece los objetivos generales pero no está asociado al presupuesto financiero que se elabora en forma separada.

El equipo del PSG, en una primera fase de su labor, habría recomendado a las autoridades de la Intendencia la identificación de objetivos asociados al presupuesto. En confluencia con un interés por parte de la Intendenta, hay posibles cambios en curso en la manera de confeccionar y presentar el presupuesto. Esto supondría agregar a la actual presentación normada un presupuesto alfanumérico que asocie los objetivos con los gastos efectuados. Esto facilitaría la instalación plena de un PSG: "Se reconoce en la administración una necesidad de presupuesto planificado unido a los objetivos que eso es la base para un PSG ... Si el presupuesto no dice para qué se gasta nuestro trabajo se dificulta muchísimo".

Las consecuencias del PSG son varias. Hoy existe un mayor compromiso por parte de las autoridades y de funcionarios y funcionarias para promover un presupuesto sensible al género. Personal de las Oficinas de Gestión presupuestal en los departamentos reconocen la relevancia de consignar cuánto se gasta en las políticas de la Intendencia y en igualdad de género más específicamente. Esta "nueva mirada" ha sido un logro del PSG.

Además, en los encuentros con las Oficinas de Gestión Presupuestal se trabajó en cómo construir un PSG departamental aún admitiendo algunas restricciones de las normativas vigentes. Precisamente, en estas reuniones fue posible vislumbrar la apertura de la línea presupuestal de la "Actividad 'Acciones dirigidas a la igualdad de oportunidades y derechos'" que permitiría imputar gastos vinculados con un plan de igualdad de género. Al momento, hay cuatro reparticiones que concretaron partidas en esta actividad o bien manifestaron su interés (Departamento de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Ambiental,

Departamento de Desarrollo Económico y Departamento de Movilidad Urbana).

Esto es un singular avance en la Intendencia: "Se va a tener un dato de 'en qué' se está gastando". De esta forma, hay un legado tangible que permitirá, a la brevedad, conocer con mayor precisión cuánto es el gasto en medidas de igualdad de género. Esto es un avance estratégico ya que se podrá develar información relevante para un proceso de veeduría social.

Además, el equipo del PSG (un grupo mixto, conformado por técnicas contratadas por ONUMuieres y personal de la Intendencia), con apoyo de referentes de la CEG, realizó la traducción presupuestal de las actividades del 2° Plan. La traducción presupuestal fue un esfuerzo titánico de reconstrucción de lo gastado ya que esta información no pudo extraerse del Sistema de Información Presupuestal (SEFI) de la Intendencia de Montevideo<sup>31</sup>. Por ende, se confeccionó (con base en las planillas del sistema de indicadores) un instrumento de registro afinado en el seno de la CEG v se mantuvieron reuniones con las reparticiones. Actualmente se está procurando, con la División de Tecnología de la Información, instalar el sistema de indicadores como parte de los sistemas informáticos.

El sistema de indicadores es otro legado fundamental del 2° Plan y, habrá que sostenerlo en el futuro, al haber iniciado una lógica de trabajo en torno a resultados, registros de actividades y saber y conocer qué actividades se realizan. En el marco del 2° Plan, se armó una batería de indicadores para dar seguimiento a su ejecución y contó para su armado y procesamiento con una consultoría específica para esta tarea además del apoyo activo del equipo técnico. En términos generales, son indicadores de actividades realizadas en función de las

<sup>31</sup> EISEFI recoge la información del presupuesto según la clasificación programática (departamentos, programas, subprogramas y actividades), la naturaleza económica de los egresos (funcionamiento y de inversión) y al objeto del gasto (rubro, subrubro renglón y derivado) (Alesina y Prato, 2010).

metas establecidas por las reparticiones para dar cumplimiento al plan, es decir, se logró identificar y dejar registro de las acciones que reflejan el compromiso con el 2° Plan.

Su puesta en marcha implicó un intenso trabajo entre el equipo del 2° Plan de la Secretaría de la Mujer con la CEG y con personal de las reparticiones. Se confeccionó una planilla de relevamiento para cada repartición en 2009 a fin de compilar información desde dicho año y hoy se cuenta con datos de lo realizado hasta 2011 inclusive<sup>32</sup>.

Quedó un legado vinculado a la visualización de que el registro de lo actuado y los indicadores son un asunto importante. La lección más significativa es haber dado un impulso a una cultura de sistematización mediante información precisa y objetiva obtenida gracias a la participación de varias reparticiones. En Uruguay, un sistema de registro de acciones que refleje el compromiso con una política pública es casi sin precedente (Bonino, 2009). Por ello consideramos que esta iniciativa procedimental es altamente innovadora y debería potenciarse para tener efectos de demostración en el resto de la institucionalidad de género del Estado.

El interrogante es si el sistema de indicadores ha quedado instalado en el marco de una cultura de evaluación y rendición de cuentas más amplia y si tendría vida propia. Habrá que continuar con esfuerzos adicionales antes que el sistema quede plenamente instaurado.

Al mirar hacia adelante, es conveniente potenciar esta faceta de la evaluación difundiendo lo realizado e introduciendo un sistema de veeduría por parte de organizaciones ciudadanas. Este punto será retomado en las recomendaciones para un Tercer Plan a fin de reforzar la sostenibilidad del sistema de indicadores.

Otro avance emblemático y con mucho potencial político es la normativa (más que de un procedimiento en sentido estricto) que incorpora el principio de igualdad de género en el decreto de descentralización política y administrativa de Montevideo (Decreto 33.209 del año 2009 de la Junta Departamental de Montevideo). El objetivo del tercer nivel de gobierno (conformado por los ocho municipios de la ciudad), es promover la participación ciudadana en la gestión del gobierno y, en tal sentido, el trabajo articulado entre la Secretaría de la Mujer, la CEG y las mujeres de las Comunas, logró que fuera incorporado el principio de "igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres". Es un paso ulterior cómo este principio será plasmado en la gestión concreta de cada municipio. Pero destacamos el avance simbólico-político al hacer de la igualdad de género un aspecto constitutivo del mandato de los municipios que signa así su propio nacimiento. Los procesos políticos posteriores estarán vinculados a qué se entiende por igualdad de género, qué lugar adquiere en la gestión y cómo son las medidas específicas adoptadas.

Meier y Celis (2011) presumen que dejados al azar, sin un apoyo político que explicite las metas y objetivos de igualdad, las iniciativas procedimentales terminan siendo escudos técnicos que ritualizan la perspectiva de género, dejándola sin un correlato concreto en la vida cotidiana de mujeres y hombres. Esto no parecería ser el caso del 2° Plan en gran medida porque hay seguimiento por parte del equipo del plan, acompañado por la CEG. Este es un interesante legado, particularmente destacable en un contexto organizacional complejo.

A título ilustrativo, por ejemplo, una persona entrevistada señala la enorme potencialidad de contar con información de recursos huma-

<sup>32</sup> La reconstrucción de la información insumió tiempo al no haber una cultura de registro y archivo. Además, algunas de las personas que estaban participando en años anteriores habían rotado y la memoria institucional tiende a perderse en estos casos.

nos desglosada por sexo a fin de identificar tendencias que informen políticas mucho más precisas y que atiendan a realidades que solamente se develan con el agregado de datos.

"En realidad creo que tuvo impacto, quizás no se ve como 'ay, el impacto' pero a la interna sí tuvo impacto ... te debería servir como insumo para que alguien en esta institución pueda ir y decir 'bueno quién es el capataz, cuáles son las condiciones de trabajo, cómo se transmitieron los conocimientos del cómo hacer las tareas. Lo que pretenden hacer los informes es difundir anualmente y decir, bueno, este es nuestro paneo. El primer año fue muy revelador porque nos dio una idea que no teníamos de cómo estábamos, poder ir haciendo un seguimiento en el tiempo de algunas variables básicas o algunos indicadores básicos que en el año a año tal vez no nos den tanto pero en el acumulado de 10 años -va hace cuatro años que lo estamos haciendo- con el acumulado de algunos años van a poder marcar una tendencia de cómo vamos evolucionando, cómo son, cómo se han dado los cambios entre un equipo de gobierno y otro, entre un plan y otro, o sea, poder ver el impacto de ciertas políticas en alguna cosa".

La incorporación de cómo son mujeres y hombres en una encuesta de usuarios y usuarias de servicios de transporte también daría pie a medidas concretas y, en este punto, los actores reclaman un mayor apoyo para su traducción en acciones efectivas:

"Cuando trabajamos en la encuesta una de las diferencias importantes que encontramos fue que la mujer utilizaba más [un servicio] que el hombres, ahora hasta ahí bien pero de ahí en más no hubo más análisis, cómo analizamos, con qué perspectiva esos datos, por qué la mujer lo usa más, entonces debería haber una devolución. Lo sabemos. Ahora, ese dato, ¿pa-

ra qué te sirve, cuál es la devolución? En Montevideo, ¿para qué sería, qué es lo que podemos hacer?".

Estos comentarios son buenos augurios porque reflejan un interés en continuar profundizando en posibles medidas de igualdad. Las iniciativas procedimentales y los estudios develaron diferencias existentes entre hombres y mujeres, mostrando que son poblaciones disímiles con características propias. Estos descubrimientos han abierto la posibilidad de pensar en acciones concretas y en medidas de política. Esto será retomado en las recomendaciones ya que las nuevas demandas requerirán de un equipo de recursos humanos mayor que el existente en la Secretaría de la Mujer.

En suma, al igual que con las iniciativas sustantivas, los actores entrevistados mostraron interés en dar un paso adicional en el uso de los instrumentos a fin de que estos brinden la posibilidad de contribuir con sus tareas incorporando, en forma significativa, la meta de la igualdad de género. Este interés manifiesto es promisorio porque refleja la eficacia de los cambios en los procedimientos ya que los actores los consideran innovadores y desean comenzar a aunarlos con resultados prácticos específicos.

#### Iniciativas combinadas

Las iniciativas combinadas son procedimientos que contienen metas sustantivas definidas a priori y que justifican su existencia y le dan sentido. Son iniciativas con un alto contenido de debate político y elevado potencial transformador. A nuestro juicio, estas serían iniciativas que movilizan cambios inmediatos en los marcos de sentido e introducen medidas tangibles en una organización.

Un ejemplo emblemático es el nuevo Protocolo de Actuación para prevenir e intervenir ante situaciones de acoso sexual laboral en la Intendencia Departamental y los ocho municipios. Este protocolo parte de una perspectiva de derechos humanos de mujeres por lo que el acoso es una situación de vulneración de derechos humanos y debe ser sancionado como tal (en caso de comprobarse) por parte de las máximas autoridades.

La normativa de la Intendencia en la materia tenía más de 10 años. El protocolo anterior data de 2003. Además de emplear como insumo la ley nacional (2009), se recogió la experiencia de las personas que dentro de la Intendencia venían trabajando en temas de acoso y se consideraron las particularidades de la organización. El protocolo es un instrumento para que funcionarios y funcionarias tuvieran un conocimiento de fácil comprensión a los pasos y los procedimientos de denuncia.

El procedimiento representa un instrumento de transformación cultural:

"Aspiro a que sea un compromiso también de parte de los funcionarios el ayudar a que se produzca ese cambio, en la medida que se aprehenda por parte de los funcionarios; tengo que tener buenos ambientes laborales y hay realmente una preocupación de la institución por el tema. Si se produce el acoso, hay un procedimiento que tiene determinados plazos, que está marcado, que se cumple y encima la sanción la aplica la Intendenta".

El equipo trabajó al menos un año de forma continua junto con personal de jurídica para arribar al nuevo protocolo de acoso sexual y laboral. Recogió opiniones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de la Comisión Tripartita de igualdad de oportunidades del Ministerio de Trabajo. Se lo presentó en reuniones con alcal-

des y alcaldesas y ante el gremio (ADEOM), quienes aprobaron sus lineamientos generales. Además, el equipo realizó actividades de difusión y sería incorporado en los cursos del Instituto de Estudios Municipales.

La Intendencia es la única organización estatal que, siguiendo lo establecido en la Ley 18.561 de Acoso Sexual, ha avanzado en la confección de un protocolo propio y ha despertado interés por parte de otras organizaciones públicas como el Ministerio del Interior.

El nuevo protocolo tendrá amplio alcance porque abarca la totalidad de la Intendencia, los ocho municipios y las ONG con convenios con la Intendencia. Si bien su aprobación aún está pendiente por parte de la Junta Departamental, este establece mecanismos innovadores para su difusión. En particular, se aspira a que directores y directoras, funcionarios y funcionarias deban acreditar la asistencia a una instancia de sensibilización y formación sobre acoso sexual laboral en la Intendencia.

Otra iniciativa combinada a destacar es la inclusión del enfoque de género en la experiencia del Presupuesto Participativo de Montevideo. A partir de 2008 se desarrolla una línea de trabajo específica en tal sentido, con la inclusión de las dos instancias efectuadas desde entonces (2008 y 2011). Los legados de la incorporación de la perspectiva de género en esta experiencia son múltiples<sup>33</sup>.

En primer lugar, se han aprobado y ejecutado proyectos con enfoque de género e incluso proyectos que han incorporado esta perspectiva luego de ser votados y salir seleccionados. Las consecuencias, en este caso, son directas, puesto que por un lado se crea conciencia en la ciudadanía y, por otro, hay resultados materiales plasmados en la ejecución del proyecto. Estos logros involucran al quehacer de la ciudadanía

<sup>33</sup> Ahora bien, podemos señalar algunos antecedentes e interés. Por ejemplo, el año 2005 las mujeres organizadas de Montevideo le plantearon al entonces Intendente incorporar el enfoque de género.

– el actor que arma los proyectos, los somete a consideración de viabilidad por parte de la Intendencia y luego los pone a votación.

En segundo lugar, se han promovido cambios en la esfera de lo simbólico. En concreto, se modificó el logo y hoy se cuenta con una figura masculina y otra femenina, un asunto especialmente bienvenido. Varias personas entrevistadas calificaron al actual logo "Montevideo de todos" como una expresión de violencia simbólica<sup>34</sup>.

Además, como proceso político, destacamos el mensaje hacia la ciudadanía dado por la Secretaría de la Mujer y el equipo del Presupuesto Participativo al apoyar, en forma específica y con acciones afirmativas, la difusión en los barrios de las propuestas con perspectiva de género. El apoyo diferencial a estas propuestas es una clara señal de que los asuntos vinculados con la igualdad de género son prioridad para la Intendencia y merecerían el apoyo ciudadano. Finalmente, otro aspecto es el reconocimiento otorgado por la CEG a las cuatro propuestas ganadoras con enfoque de género en marzo de 2012.

En tercer lugar, se confeccionaron procedimientos que fomentarán la incorporación de una perspectiva de igualdad de género al momento de armar los proyectos. Se adaptaron las guías del Presupuesto Participativo procurando diferenciar, en el armado del proyecto, quiénes serían las poblaciones beneficiarias (niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, mujeres y varones, personas con discapacidad, afrodescendientes, residentes en la zona rural)<sup>35</sup>. Interesa señalar que los formularios están concebidos como el resultado de un proceso de aprendizaje y, por ende, como procedimientos "vivos" que van cambiando según se vuelva visible

las necesidades de apuntalar iniciativas pro igualdad. Esto sucede en gran medida porque, en ocasiones, no parecería ser tan claro cómo lograr la mirada de género: "Es más complejo, incorporar la perspectiva de género desafía un montón de lógicas a veces y exige un nivel de explicitación que no está" Estos procesos de negociación fueron clave para darle contenido sustantivo a las propuestas.

En cuarto lugar, los actores territoriales han sido expuestos a una mirada de género en la instancia de planificación y armado de proyectos. Mediante talleres con algunos equipos de planificación zonal (EPZ), vecinos y vecinas y colectivos de mujeres (mujeres de las Comunas Mujer y de otros agrupamientos) se ha amplificado y, en otros casos, introducido, la perspectiva de género en ámbitos territoriales con referencia concreta a la elaboración de proyectos orientados a asuntos barriales37. Por supuesto, la propuesta requiere posteriormente de votación ciudadana, pero lo clave aquí es que se arma un procedimiento (con apoyo en talleres y en guías) que tiene un uso con sentido palpable puesto que es un insumo para dar forma a un proyecto de interés comunitario. Además, el hecho de que algunos actores territoriales hayan comenzado a incorporar una mirada de género produjo un acercamiento entre algunos técnicos y técnicas hacia grupos de mujeres organizadas en la zona (Alesina y Prato, 2009).

En quinto lugar, hay seguimiento a algunos de los proyectos en ejecución (aprobados en 2008) que habrían incorporado ex post el criterio de igualdad de género a sugerencia del equipo del PSG y de la subcomisión de la CEG comprometida con estos asuntos. Un ejemplo de sugerencia lo ofrece el siguiente relato:

<sup>34</sup> En su momento, esto se procuró cambiar lo que implicó reuniones entre organizaciones de mujeres y el Intendente en ejercicio pero no se arribó a ningún resultado concreto.

<sup>35</sup> Las guías para el llenado de los formularios dan ejemplos de cómo responder los casilleros con perspectiva de género. Quedó pendiente la incorporación de criterios de género para la puntuación de la propia viabilidad de las propuestas.

<sup>36</sup> A esto se le suma, de acuerdo con el material de entrevistas, la tensión entre el nivel central y el descentralizado.

<sup>37</sup> En el año 2011, se logró capacitar aproximadamente a 150 personas, en ocho talleres.

"Pedían la construcción de una cancha de fútbol, entonces si le agregan en los costados dos columnas, se convierte en una cancha de voleibol. Se hicieron pequeñas recomendaciones que no insumieran un gasto excesivo a lo que ya estaba votado y que podían darle una amplitud para juegos de los dos sexos"

El seguimiento de los proyectos aprobados en cuatro zonales, por parte del equipo del PSG y de referentes de la CEG, muestra el potencial de una presencia directa del plan, al permitir la adecuada apropiación de las nociones de igualdad. Estas actividades presenciales sostienen el proceso político de construcción de significados de igualdad que garantiza que el procedimiento cumpla su fin efectivo:

"Fuimos a algunos zonales. Nos dimos cuenta de que las recomendaciones llegaban en el papel frío y la gente no tenía idea de cómo lo ataba con su realidad; por ahí la cancha no les parecía tan lógica como a nosotros ... Fue muy rico el encuentro con los cuatro equipos porque pudimos explicar mano a mano que no era una cosa caprichosa, que estamos sumando trabajo y pensando en la integralidad y cuánta gente más se puede beneficiar sólo con modificar determinadas cosas. Ya en esa conversación iba saliendo cómo determinados juegos de las plazas los utilizan más los varones y otros las niñas, cómo hacer juegos que contemplen a ambos ... cosas que no salen en un papel frío, con una nota fría que te llega".

Otro conjunto de medidas combinadas son las normativas pro igualdad para los funcionarios y funcionarias de la Intendencia. En varios aspectos la Intendencia es líder en el resto del sector público y del país. Entre algunas normativas, se ha extendido la licencia por maternidad y adopción; se han incorporado previsiones para la lactancia materna, considerado los derechos de las personas concubinas y de parejas del mismo sexo, etc. Esto ha llevado a

mejorar la compensación económica de varios grupos sociales previamente discriminados y/o en desventaja.

#### Consecuencias indirectas del 2° Plan

El 2° Plan también trajo un alto número de efectos indirectos puesto que la transversalización implicó un trabajo con actores de la Intendencia que, a su vez, impulsaron medidas para la ciudad de Montevideo. Esto abre un potencial de amplio impacto que no es de posible medición en esta evaluación. Dada la capacidad de llegada mediada por intervenciones de otros actores, el 2° Plan alcanzó a diversos grupos de la población, aunque no llega a visualizarse su origen entre las personas destinatarias de las acciones.

De esta forma, hay actores por fuera de la Intendencia sujetos a medidas cuyo origen posiblemente esté en el marco del 2° Plan. Para mencionar algunos ejemplos, las ONG con convenios con la Intendencia incorporaron talleres de trabajo en materia de igualdad de género, violencia, derechos sexuales y reproductivos, etc., incluso para poder presentarse a las licitaciones (como las ONG con convenios socio-educativos en el área de limpieza). Estarán comprendidos, asimismo, por el nuevo protocolo de acoso sexual y laboral.

Este potencial indirecto es estratégico y hay que fortalecerlo. Por ejemplo, las provisiones de igualdad de género podrían incorporarse en las licitaciones y convenios que la Intendencia establezca con las empresas privadas, ya que este es un ámbito donde se reproduce la desigualdad económica de género. Estos puntos serán retomados en las recomendaciones.

#### ¿Qué es y qué no es un legado del 2° Plan?

Dada la multitud de acciones del 2° Plan, su trabajo transversal y la propia amplitud de actividades de la Intendencia, esta evaluación identificó que en muchas ocasiones cuesta visualizar y distinguir en forma taxativa qué es lo propio y lo atribuible al plan (u originado en el 2° Plan) y qué iniciativas se empalman o confluyen con este pero tienen un origen disímil. Paradójicamente, esto es parte del éxito de la transversalización de género. Identificamos dos tipos de situación para las que recurrimos a dos metáforas a fin de su explicación.

#### Las "ondas expansivas" del 2° Plan

Onda expansiva: "que tiende a dilatarse ocupando mayor espacio" (Diccionario de la Real Academia Española).

Existen 265 reparticiones por fuera del Palacio. Es difícil saber cuál es el grado de conocimiento del 2° Plan en un universo organizacional tan amplio. Con todo, del material de entrevistas recabado se desprende que se sabría que hay una línea de trabajo con temas de igualdad y que existe la Secretaría de la Mujer, aunque la CEG aparece más difusa. Ahora bien, esto no implica ni conocer la existencia del plan ni su contenido. El 2° Plan no es incorporado con "nombre propio" en muchas de las acciones de las reparticiones de la Intendencia pero se opera bajo el supuesto de que existe la orientación de política de igualdad de género.

El 2° Plan reforzó y profundizó la noción de igualdad de género y la expandió y, a partir de allí, se tomaron medidas que no aparecen referenciadas en las mentes de los sujetos como herederas del plan. Algunos actores manifestaron que no pueden diferenciar entre el primer y el 2º Plan. Otros actores en el edificio central, quienes instrumentaron medidas específicas y que las evalúan como altamente satisfactorias, desconocen la existencia del plan e incluso de la propia CEG.

"En 2007 el director llevó adelante el proceso de mayor cantidad de ingreso de mujeres, en ese período estos temas eran cotidianos ... No iba con ese mote, con ese título [refiriéndose al 2º Plan]. Ahora, se implementó sabiendo que era para cumplir un plan integrado, que ya había sido conversado entre el Gabinete, el Intendente y la Secretaría de la Mujer sí, pero con el título 2º Plan, no. En ese período, se tenía claro que era parte de una política para incorporar mujeres en el sector obrero".

"Yo estoy en esta división hace cerca de 15 años. En este tema [igualdad de género] hay claramente una revolución, más allá de que antes también existía una Secretaría de la Mujer, por lo menos, me parece que no había un enfoque hacia adentro, sino que era más hacia afuera, pero hay claramente un recorrido hecho y creo que se ha ido instalando poco a poco en la organización, por lo menos en [esta área] en la que estoy yo, claramente, en un sentido positivo. Ahora si me preguntás si el resultado del 2º Plan es del Primer Plan, no te lo puedo decir claramente, yo digo que eso se ha ido dando".

En la institucionalidad territorial, como las policlínicas, los cantones y los CCZ, la implementación del 2° Plan disparó numerosas medidas pero identificamos que no hay una vinculación inmediata. En términos de un interlocutor: "Las acciones que impulsamos en las policlínicas están atadas al plan de equidad pero tampoco las podemos hacer bajar al territorio con [esta] grifa porque, con tantas grifas, decimos, ¿qué es lo que estamos haciendo?".

Estamos frente a un conjunto de impactos que develan procesos expansivos del 2° Plan del tipo "onda de piedra que cae en el agua". Esto supone que, cuanto más rango de alcance tenga, más se habrá olvidado el "centro" que originó la ola. Si bien esto es positivo y puede ver-

se como el efecto deseado de la transversalización de género, también tiene la ambigüedad de que se pierde el marco concreto de la política pública y de los objetivos pretendidos por las medidas.

#### "Confluencia de cauces"

Otra metáfora que podemos emplear para capturar los legados del 2° Plan es la "confluencia de ríos en una misma corriente". Algunas reparticiones, por su temática, están más cercanas a temas de igualdad y de derechos, como lo es la División Salud. En estos casos, género y derechos de muieres no es un marco de sentido enteramente novedoso – en términos de una persona entrevistada, la División Salud "tiene vida propia" y "ha hecho su propia acción por los derechos sexuales y reproductivos" -- pero el 2º Plan habría permitido incorporar nuevos asuntos (como el uso del preservativo femenino y las masculinidades) y "ordenar" algunas ideas y prácticas. Ahora bien, el valor del 2° Plan está dado porque ordena y brinda un marco de sentido para implementar estas acciones que coinciden con otros marcos de otras dependencias de la Intendencia.

Un ejemplo emblemático de que el 2° Plan fue un puntapié que brindó ideas y recursos que luego tomaron vida propia y proliferaron es el caso de la Mesa de Diversidad Sexual. La Mesa inició la campaña "Septiembre, Mes de la Diversidad Sexual" y la División de Salud, a partir de las guías repartidas inició talleres junto con personal de la Secretaría de la Mujer y mujeres del PAIM, más personal del sistema de salud en seis policlínicas. Para este año está el proyecto de las policlínicas amigables a la diversidad sexual.

Las actividades en materia de género de la Secretaría de Gestión Social de la Discapacidad son otro caso de confluencia virtuosa de intereses. Las reflexiones propias de derechos humanos y discapacidad y el enfoque social a este tópico, más el reconocimiento de que "dentro del tema de la discapacidad en general, el enfoque de género tiene un lugar importante y está poco trabajado" llevó al desarrollo de una investigación científica en las condiciones de accesibilidad a los servicios de salud sexual y reproductiva de mujeres con discapacidad. Esta investigación se acompañó de talleres de sensibilización con esta población y se proyectan talleres con personal de policlínicas<sup>38</sup>. Ahora bien, la confluencia de intereses está respaldada por el marco de sentido que el 2° Plan ha logrado avanzar en la Intendencia.

# El Proyecto Goes: una experiencia emblemática de llegada territorial

Este último acápite aborda, en grandes trazos, lo que ha sido una experiencia emblemática en cuanto a la capacidad de llegada del 2° Plan al territorio. Hemos señalado en esta evaluación que esta es una debilidad del plan, pero a pesar de ello, destacamos la labor hecha en la zona

Grupos de mujeres del barrio de Goes (zona 3) participaron de la experiencia de armar su plan de igualdad de género de acuerdo con los pilares del 2° Plan. Para ello se contó con apoyo adicional de organismos internacionales (AECID) y participaron integrantes provenientes de los diversos equipos de la Secretaría de la Mujer. Es un ejemplo de trabajo virtuoso en el territorio y, además, de articulación densa entre los propios grupos de la Secretaría.

<sup>38</sup> Véase la publicación de Domínguez, Mattioli y Sosa (2011), Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad. Estudio sobre la accesibilidad de los servicios de salud en Montevideo. Además de la investigación realizada, la primera en el medio, esta Secretaría está procurando la organización de mujeres con discapacidad. En términos de una persona entrevistada: "Uno de los resultados del informe fue precisamente que estas mujeres no tienen voz, entonces aparte de que no hay datos y están discriminadas por las barreras, no tienen voz". Incluso esta Secretaría reflexiona acerca de los programas existentes desde la Intendencia para las mujeres deberían incorporar el tema de las mujeres con discapacidades.

Queremos destacar varios aspectos de la experiencia. En primer término, es producto de una propuesta elaborada por las propias mujeres del barrio. A ello se suma la articulación de estas mujeres con la institucionalidad local y el apoyo recibido por parte de las referentes de la Secretaría de la Mujer. En segundo término, el proyecto promovió actividades de empoderamiento, sensibilización y transversalización de género en forma conjunta. Su capacidad de llegada a organizaciones sociales y a la ciudadanía de la zona 3 estuvo dada por la combinación de estrategias de difusión, de convocatoria, de concursos y de organización de actividades lúdicas y novedosas, como las vinculadas con el deporte (básquetbol mixto).

En tercer término, el proyecto convocó a grupos de mujeres y feministas "de base" y menos institucionalizadas así como mujeres de generaciones jóvenes. De esta manera, el proyecto permitió la llegada del 2° Plan a actores novedosos y la apertura de nuevas temáticas que se sumaron a otras más tradicionales. Dentro de los legados del proyecto, se destaca la formación de "agentes en igualdad de género" para expandir esta mirada en centros educativos y culturales de la zona, la incorporación del enfoque de género en el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal 3, la convocatoria al trabajo conjunto de las diferentes Comunas de la zona, la consolidación de grupos de mujeres en actividades novedosas (murga "Siempre libres" y taller "Cabezudas"), etc. Finalmente, empleando los propios términos de las actores involucradas, este proyecto permitió un "abordaje vinculado", al incorporar la perspectiva de género en marcos más amplios y recuperar la dimensión cultural.

Esta experiencia es una suerte de "mini maqueta" de lo que podría ser un Tercer Plan ya que conjuga las líneas de empoderamiento con la de transversalización de género y se ini-

cia con grupos de mujeres del territorio. También hacen reflexionar acerca de las capacidades adicionales necesarias para lograr un anclaje barrial denso así como los recursos necesarios para profundizar las políticas de género. Resaltamos que, según nuestras entrevistadas, fue fundamental el apoyo de personal técnico y político local para dar andamiaje al proyecto.

## Recapitulación

Los logros del 2° Plan son copiosos y ha quedado instalada una lógica en torno a la igualdad de género a potenciar por las autoridades políticas. Ha marcado un antes y un después en la dinámica interna de la Intendencia al poner en marcha procesos sustantivos de transformación interna de la institución. Se ha avanzado en medidas de igualdad en la estructura de la Intendencia, en los marcos de sentido de los actores, en los procedimientos y sistemas de información, en la normativa que regula al personal, en su composición demográfica y en la lógica que inspira las acciones de los actores tanto quienes ostentan cargos políticos como quienes tienen una vinculación de carácter funcional permanente.

A pesar de su tono marcadamente interno — por ello lo de burocrático, porque hay una prioridad hacia el seno institucional — hay acciones desplegadas para la ciudadanía. Pero la proyección territorial no alcanzó un grado de sistematicidad de tal manera que pudieran desarrollarse un conjunto de acciones orgánicas y continuadas. Esto obedece a múltiples razones, entre ellas, los cambios de autoridades políticas en la mitad de ejecución del 2° Plan, el cambio de institucionalidad al surgir un nuevo nivel de gobierno, las dificultades propias de desarrollar un trabajo territorial sostenido, la ausencia de presupuesto para el 2° Plan, etc. Es en la capacidad de transformación de

las relaciones de género en la ciudadanía donde el 2° Plan tiene sus pendientes y que justifica el planteamiento de un Tercer Plan con amplio trabajo territorial.

La igualdad de género está instalada en la agenda temática como un deber ser en la agenda de la Intendencia. Hay actores significativos comprometidos con la idea y con medidas concretas. La ejecución del 2° Plan descansa en algunos jerarcas imbuidos de la relevancia de la igualdad de género como política de la Intendencia y en los esfuerzos de un buen número de funcionarios y funcionarias, primordialmente de la CEG y del equipo del 2º Plan. Por cierto, un palpable avance en materia de institucionalización es la creciente consolidación de la CEG, un grupo de articulación interna y facilitador de aprendizajes.

Las actuales capacidades técnico— administrativas vinculadas con tecnologías, sistemas y procedimientos serían problemáticas para sostener un Tercer Plan que demandará, en forma simultánea, un arduo trabajo de profundización interna y una proyección territorial. Entre otras cuestiones, habrá que expandir y

consolidar el equipo técnico de la Secretaría de la Mujer, cuyo estatus jerárquico también debería ser diferente y asignar un presupuesto palpable.

Con todo, aún resta por transitar hacia un completo compromiso por parte de autoridades políticas a fin de afianzar la política de género como una política constitutiva del mandato del Frente Amplio en su gestión en la Intendencia. De hecho, hay algunos actores que ostentan posiciones políticas que no perciben a la igualdad de género como una parte esencial de su mandato. Por ende, la institucionalización es parcial o de niveles intermedios. Además, más allá de los actores, la lógica de articulación densa que supone la transversalización de género encuentra dificultades vinculadas con el funcionamiento y la dinámica general de una organización compleia v burocrática como la Intendencia. La CEG se mantiene con un alto costo personal por parte de sus integrantes y un trabajo de carácter enteramente institucional, en ocasiones, fue descripto como "voluntarismo" y "militancia".



# IV.Recomendaciones para un Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y hombres: un modelo de transformación

Las siguientes recomendaciones son líneas de reflexión para colaborar con el cierre del 2° Plan y con la proyección de la siguiente generación de políticas de género de la Intendencia. En tal sentido, no son sugerencias taxativas. Por el contrario, son líneas de reflexión que ponen en debate algunos puntos centrales emergentes de la evaluación. Se espera que estas puedan contribuir a orientar las discusiones que la Intendencia dará en torno a un eventual Tercer Plan de igualdad de género. Partimos de lo acumulado en casi 20 años de trabajo en políticas de igualdad de género.

## **Consideraciones conceptuales**

Sugerimos pensar en un Tercer Plan que recupere el conjunto de la historia de las políticas de género en la Intendencia, lo que posibilitará iniciar un modelo de transformación que trabaje con una perspectiva de empoderamiento y otra de transversalización en forma simultánea.

Como fue señalado previamente, este modelo implica un trabajo simultáneo "hacia adentro" de la Intendencia y "hacia afuera" u orientado hacia la ciudadanía montevideana. Es un modelo cuya política será de cambio organizacional así como de transformación de las prácticas de género entre montevideanos y mon-

tevideanas. Esto supone, entonces contar con una estructura experta interna vis-a-vis modalidades de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad. Estos espacios no deberán ser episodios de participación sino sostenerse y darle continuidad, mediante la combinación de la reflexión y la práctica.

En su enfoque conceptual, el modelo de transformación descansa en una visión sistémica de las relaciones de género y, particularmente, en que la subordinación de las mujeres frente a los hombres es, primordialmente, una cuestión de poder político y social. En particular, un modelo transformador es funcional al proyecto de un Estado democrático afirmativo porque la igualdad es una condición central de la democracia y no se concibe sin lograr la igualdad de género.

Recomendamos reforzar el mensaje de que el marco de política de género de la Intendencia de Montevideo está sustanciado en la normativa internacional de derechos humanos de mujeres, a la que el Uruguay en tanto Estado parte suscribe.

La implementación de una política de igualdad de género es la expresión de un determinado orden interpretativo y simbólico que una institución aspira para la sociedad. Por ello es importante prestar

atención al conjunto de conceptos que traducen la igualdad de género tanto en los documentos oficiales como en el vocabulario de los actores

En el trabajo de campo identificamos diferentes acepciones de igualdad y equidad de género, violencia doméstica, empoderamiento y transversalización. Identificamos una combinación de ideas en torno a relaciones de género como "cuestión de mujeres", presencia de mujeres, relaciones de género y derechos humanos de mujeres.

En ocasiones, la polisemia identificada es complementaria, en otras es contradictoria y requiere mínimos conceptuales comunes entre los actores a fin de evitar evaporación del significado de igualdad (Moser, 2005). A efectos de que un Tercer Plan se fundamente en una visión sistémica y política de las relaciones de género, deberán clarificarse algunas posiciones normativas.

Un punto de partida son los compromisos internacionales asumidos por el Estado uruguayo con la ratificación de la CEDAW y del Protocolo Facultativo, entre otros instrumentos. La normativa internacional de derechos humanos de mujeres tiene como norte la igualdad de género. Esto supone reconocer la necesidad de transformar las relaciones jerárquicas del orden patriarcal que han subordinado, históricamente, a las mujeres frente a los hombres y, sin dudas, también a grupos de hombres frente a un núcleo dominante masculino. Pero, en general, el "dividendo patriarcal" ha perjudicado especialmente a las mujeres.

Las consecuencias prácticas de la normativa internacional para un Tercer Plan son las siguientes.

·La equidad es un medio para la igualdad y es, estrictamente, igualdad de trato o compensación de las desventajas a través, por ejemplo, de acciones afirmativas (García Prince, 2011). Deberán diferenciarse los conceptos de igualdad sustantiva, igualdad de oportunidades e igualdad de trato en un plan. La igualdad sustantiva o real debe ser la meta de cualquier política de género.

·El término "violencia doméstica" identificado en el curso del trabajo de campo no debería oscurecer que el mayor problema es la violencia con base en relaciones desiguales de género. Con esto no desconocemos otras formas de violencia en el seno de los hogares y en las relaciones interpersonales. Pero el Sistema de las Naciones Unidas, del que Uruguay es parte, adscribe a la nomenclatura de violencia contra las mujeres como entrada urgente y primaria para dar tratamiento a otras manifestaciones de violencia social. El artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) reza:

"A los efectos de la presente Declaración, por `violencia contra la mujer' se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada".

·Las discusiones de masculinidades y diversidades sexuales deben estar claramente enmarcadas en las teorías del orden patriarcal, fundamentadas en las desigualdades de reconocimiento y redistribución que dan origen a un sistema de género donde hay grupos identitarios que son, indudablemente, perjudicados. Ahora bien, el sistema solamente se transformará si la situación y condición de las mujeres frente a los hombres cambia.

·Es útil tomar en consideración para la formulación del Tercer Plan de Igualdad las conclusiones convenidas 2004/11, "El papel de los hombres y los niños", del 48 período de sesiones de la Comisión sobre la condición iurídica v social de la muier de las Naciones Unidas. Las conclusiones reconocen el importante papel de hombres y niños en los avances de igualdad experimentado por las mujeres: sin la participación de ellos, los logros hoy alcanzados no serían sostenibles. Este es un punto a ser discursivamente ponderado. Pero, al mismo tiempo, las Conclusiones procuran garantizar que las medidas de igualdad realmente lleguen a mujeres y niñas cuando hombres y niños son parte de estas medidas:

"La Comisión también reconoce que la participación de los hombres y los niños para lograr la igualdad de género debe ser conforme con la potenciación de las mujeres y las niñas y que se deben hacer esfuerzos por remediar la infravaloración de muchos tipos de trabajos, capacidades y funciones asociadas con las mujeres. A este respecto es importante que los

recursos para las iniciativas de igualdad entre los géneros destinadas a los hombres y los niños no afecten a la igualdad de oportunidades y recursos para las mujeres y las niñas" (énfasis propio).

# El documento del Tercer Plan como un texto político

Un plan es un instrumento político, por lo que recomendamos su ordenamiento según núcleos temáticos para visibilizar las dimensiones específicas de igualdad de género que tiene como centro. Esto facilitará los procesos de veeduría social y rendición de cuentas.

Un plan de igualdad es un instrumento político porque plasma los compromisos asumidos por el Estado para transformar las relaciones de género. Por ello debe clarificar cuáles son las dimensiones de igualdad de género que procura estimular. Hay diferentes abordajes respecto de las dimensiones de igualdad de género. Por eiemplo. la CEPAL habla de la autonomía física, económica y política de las mujeres. Otras clasificaciones proponen el concepto de ciudadanía activa de mujeres con ejes en la asociatividad, el ejercicio de derechos, el control social de la función púbica, el acceso a decisiones y la voz pública por los derechos de las mujeres (González y Bruera, 2005). Fraser (1995), en un análisis del Estado benefactor, propone examinar la igualdad de género en una sociedad a partir del cumplimiento de cinco principios: anti-pobreza, antiexplotación, igualdad de ingresos, tiempo libre y respeto, antimarginalización y antiandrocentrismo. En otras palabras, hay múltiples opciones para organizar y clasificar las desigualdades y es útil contar con una herramienta heurística que pueda ordenar metas y acciones.

El énfasis en las dimensiones sustantivas de igualdad de género tiene una consecuencia práctica respecto de la organización del documento y de la ejecución de un Tercer Plan: las medidas proyectadas no deberían seguir la diferenciación funcional de la Intendencia, sino que se agruparían en torno a núcleos temáticos centrales para la igualdad. Dentro de cada uno de ellos, se consignarán las diferentes medidas de las reparticiones (que podrán ser del tipo acción afirmativa, paridad, de igualdad de oportunidades y/o de transversalización propiamente).

# De esta manera, podrán garantizarse tres cuestiones.

·Primero, quedarán visualizadas las dimensiones específicas de igualdad que son prioridad política. Estas no quedarán implícitas o bien oscurecidas bajo un listado de medidas y acciones (al fin y al cabo, los medios) para conseguirlas.

·Segundo, llevará a una metodología de aplicación de la transversalización de la igualdad de género propiamente dicha porque las diversas reparticiones de la Intendencia estarán aunadas en la ejecución de sus acciones en torno a núcleos temáticos compartidos. En otras palabras, por ejemplo, una repartición X no dirá "es-

to es lo que tenemos que hacer respecto de la igualdad de género" sino que, la Intendencia en su conjunto dirá, "a efectos de erradicar la violencia de género, garantizar la participación política de mujeres y hombres en ámbito de respeto, etc., nuestras medidas (impulsadas por las reparticiones X, Y, Z, etc.) son tales y cuales". Esto dará un mayor sentido sustantivo a la igualdad así como un mayor sentido de integralidad a las reparticiones en su búsqueda de igualdad. Indudablemente, esta lógica acarrea el beneficio de fomentar el intercambio y la coordinación de acciones entre reparticiones y fomentar aprendizajes conjuntos.

Tercero, una lógica centrada en torno a núcleos temáticos facilita la instalación de un sistema de veeduría de la sociedad civil, lo que simplifica la labor de las organizaciones externas a la Intendencia que raramente pueden asir medidas organizacionales siguiendo la diferenciación funcional de la institución. Esto, a su vez, tiene la ventaja de que se podrá brindar información pública de carácter ciudadano, es decir, de ágil comprensión y apropiación por parte de las organizaciones sociales activas en materia de derechos humanos de mujeres.

# Capacidades de la institucionalidad de género

Se recomienda fortalecer la institucionalidad de género jerarquizando la naturaleza de la Secretaría de la Mujer y brindando mayores dotaciones de recursos a un futuro plan. Sugerimos jerarquizar la CEG y conformar equipos de igualdad en cada repartición.

La Secretaría de la Mujer debería transformar su estatus jerárquico y constituirse como un servicio por el alcance de sus acciones. Además, debería depender directamente de la Secretaría General por dos razones: por la naturaleza del trabajo transversal de la política pública de género y porque la igualdad de género es un pilar constitutivo del mandato de la Intendencia hacia Montevideo. Esto debería acompañarse de su presencia en el Gabinete.

La actual dotación de recursos humanos para la gestión de un Tercer Plan es insuficiente al menos por dos motivos. En primer lugar, porque el trabajo hacia el interior de la Intendencia es sumamente exigente y requiere un seguimiento particularizado de lo realizado por las reparticiones. En segundo lugar, dado el enfoque territorial, se precisará un equipo numéricamente mayor de especialistas. Por lo tanto, se recomienda un aumento en el personal con dedicación tiempo completo al Tercer Plan y con adecuadas situaciones contractuales. Además, es necesario contar con especialistas de género en áreas menos tradicionales, como infraestructura pública, urbanismo, ya que este punto surgió recurrentemente en el trabajo de campo.

## Sugerimos modificaciones en la organización del trabajo de la Secretaría de la Mujer:

·Recomendamos integrar los diferentes equipos de la Secretaría bajo un único grupo dedicado al Tercer Plan. Esto permitirá unificar las líneas de empoderamiento y transversalización de género además de capitalizar en los diversos saberes de las personas de la Secretaría. Baio esta nueva formulación, las personas tendrán, simultáneamente, tareas consideradas "hacia adentro" del Palacio y "hacia afuera" o de trabajo con el territorio. Las divisiones de tareas podrán ser por núcleo temático u otro tipo de interés, pero no deberán diferenciarse según "Palacio" versus "descentralización", en aras de llevar a cabo un Tercer Plan basado en un modelo transformador.

·La Secretaría debería designar referentes para las reparticiones de la Intendencia a efectos de que mantengan una relación laboral regular con los equipos de igualdad de las reparticiones (véase más abajo la estructura de los equipos de igualdad). Recomendamos cambios para la Comisión de Equidad y Género (CEG):

·Consideramos necesario dar mayor jerarquía formal a la CEG y aconsejamos que esta dependa directamente de la Secretaría General de la Intendencia. La CEG es la reunión de representantes de diferentes reparticiones de la Intendencia y la plasmación del compromiso transversal, por lo que deberá ser monitoreada políticamente por las máximas autoridades. Las funciones de coordinación estarían en

manos de la Secretaría de la Mujer como autoridad experta en género.

·Las personas que participan como referentes en la CEG deberían participar en el Gabinete del Departamento correspondiente ("gabinetitos").

·Las subcomisiones de la CEG deberían tener capacidades de llegada diferencial a diversas reparticiones de la Intendencia para desarrollar adecuadamente su labor. En concreto, la subcomisión de Transversalización debería poder trabajar regularmente con Planificación, Recursos Humanos y Materiales y Recursos Financieros porque estas reparticiones tratan temas medulares que hacen al trazado de la política de género en la totalidad de la Intendencia.

·Recuperamos la sugerencia de Alesina y Prato (2010) y proponemos una subcomisión de Presupuesto en la CEG que trabaje regularmente con las reparticiones anteriormente mencionadas.

·Recomendamos formas de reconocimiento por parte de la Intendenta a las personas integrantes de la CEG por su comprometida labor con la igualdad y porque es una forma de visibilizar y valorar el trabajo desinteresado hacia la construcción de una ciudad no discriminatoria e inclusiva.

·La CEG debería mantener una canal regular de comunicación con el sindicato (ADEOM) y con el territorio (sobre esto último véase más abajo). Para asegurar la institucionalización de género, recomendamos la conformación de equipos de igualdad de carácter estable dentro de cada repartición:

·Estos equipos de igualdad debería constituirse, como mínimo, por la persona designada para la CEG, una proveniente del grupo de asesoría política del director/a y otra de recursos financieros. Además, estos equipos deberían permitir un mejor aprovechamiento de los recursos humanos técnicos y especializados hoy existentes en la Intendencia y que aún no se han vinculado con el plan.

·Estos equipos deberán tener una carga horaria mínima garantizada para su adecuado funcionamiento.

El presupuesto es un asunto importante en las capacidades institucionales y deberá estar garantizado:

·Todos los departamentos y sus dependencias deberían comprometer al menos un porcentaje mínimo de su presupuesto a efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de un Tercer Plan.

·Estos números deberían ser acordados con la Secretaría General, la Secretaría de la Mujer (asumiendo un cambio de su jerarquía) y la CEG.

·La Secretaría debería contar con fondos concursales de administración propia para incentivar la presentación de proyectos por parte de las reparticiones, instrumentando modalidades de ejecución que supongan al menos el trabajo conjunto de dos reparticiones.

### Enfoque de un Tercer Plan: territorialización y ciudadanía

Un Tercer Plan debería aparecer claramente asociado con un trabajo proyectado hacia la ciudadanía, en pos de transformar las relaciones de género entre montevideanas y montevideanos en forma más palpable.

Un Tercer Plan debería aparecer claramente asociado con un trabajo proyectado hacia la ciudadanía, en pos de transformar las relaciones de género entre montevideanas y montevideanos en forma más palpable. Esto supone una capacidad de llegada directa a la población de Montevideo y sus zonas. Un plan departamental debe hacerse sentir en la ciudad y, muy particularmente, en las zonas más carenciadas de Montevideo.

Destacamos la densidad territorial de orden institucional y político que existe actualmente. Montevideo cuenta con un tercer nivel de gobierno. En este nivel, los actores aliados para un Tercer Plan son múltiples, alcaldes y alcaldesas, concejalas y concejales municipales y vecinales, personas en las comisiones de género en los municipios, técnicos y técnicas comprometidas con la igualdad de género en los centros comunales zonales, etc. A ello se suman las redes de mujeres en los barrios, mujeres de las Comuna Mujer, etc. Por ende, existe una enorme acumu-

lación en términos de trabajo barrial que sirve como punto de apoyo. También están las 25 policlínicas de la Intendencia, sumamente activas en su vinculación con su entorno, las comisiones de usuarios y las mujeres vinculadas a las policlínicas (algunas de ellas son antiguas integrantes del PAIM). Existe, además, una amplia institucionalidad barrial pública y privada como las escuelas, liceos, clubes, asociaciones de vecinos, ONG, etc. En síntesis, hoy hay elementos promisorios para el trazado de políticas de igualdad de género territoriales, coordinadas bajo el amparo de un Tercer Plan.

# Un Tercer Plan puede visualizarse en tanto política departamental en articulación con los municipios.

Un Tercer Plan puede visualizarse en tanto política departamental en articulación con los municipios. Esto le da el potencial para que no lleve a situaciones de encapsulamiento o "hiper territorialización", sino que promueva instancias de ciudadanía democrática. Por ello sugerimos que la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación acompañe un Tercer Plan, en vistas de la experiencia del Presupuesto Participativo, un claro ejemplo de política departamental en combinación con políticas municipales. Además, la Asesoría brindaría legitimidad a un Tercer Plan en el territorio, un aspecto a tener en cuenta dada la tensión identificada en el trabajo de campo entre los cuerpos centrales y los descentralizados de la Intendencia:

"Hay una tensión clara entre el nivel central y el descentralizado. Hay resistencias a todo lo que venga de central y eso es complejo, 'ah, bueno sí, nosotros acá estamos tapados de trabajo. Lo ven como una carga, hay resistencia ... Todo lo que venga de central es más laburo, es la tensión de la que todo el mundo habla, o sea, es parte del paquete y no importa si es género ... Hay cuestionamientos, 'no, pero eso no es así, ustedes no conocen la realidad'".

Sugerimos que el resto del año 2012 esté orientado a una reflexión de lo actuado, de los aprendizajes, de las prioridades para un Tercer Plan y de las metodologías esperadas de trabajo. Recomendamos que se destinen recursos y tiempo para este proceso de reflexión que sea amplio y participativo e involucre a diversos actores.

Un plan que involucre una multiplicidad de actores territoriales implica una determinada metodología de construcción de ideas y trabajo. Recomendamos que en lugar de seguir una lógica lineal de políticas públicas — diseño, implementación y evaluación — se adopte una postura en la que el debate en torno a los legados del 2° Plan y las necesidades y modalidades de trabajo en torno a un Tercer Plan insuman una buena porción del ciclo de la política pública.

·El Tercer Plan debería visualizarse como un producto de reflexión y de trabajo mancomunado y no solamente como un nuevo punto de partida.

·Bajo un enfoque transformador y de amplificación de las capacidades territoriales, el

proceso de debate y elaboración de un Tercer Plan es tan importante como la puesta en marcha de sus acciones concretas.

Sugerimos que primero se fortalezca el equipo interno de la Secretaría y de la CEG iniciando un proceso de reflexión propio y planificación sistemática de tareas y capacidades necesarias. Posteriormente, debería iniciarse el proceso de interlocución y de alianzas estratégicas con los otros actores.

·Si bien sabemos las restricciones operativas que enfrenta la CEG, recomendamos que tenga un acercamiento territorial en la que se proponga participar en instancias de diálogo y/o de comunicación con la institucionalidad municipal y barrial existente. La CEG no debería quedar reducida al Palacio y debería incrementar su proyección hacia la ciudad. En este sentido, la subcomisión de Municipios está llamada a desempeñar un papel fundamental para delinear estrategias de trabajo, para lo que recomendamos se cuente con el apoyo de la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación.

Entre los actores relevantes para un Tercer Plan, están los actores institucionales territoriales, organizaciones de la sociedad civil variadas, el movimiento de mujeres y actores estatales nacionales. Solamente mediante un trabajo de articulación será posible garantizar la capacidad de llegada de un Tercer Plan según un modelo transformador. En suma, es necesario edificar profusos espacios de reflexión para establecer los acuerdos respecto

del Tercer Plan. Esta orientación de un tiempo para la reflexividad organizacional y los diálogos con actores externos parecería tener consenso entre varias personas entrevistadas, al evocar sus palabras:

"Un tercer plan debería tener mucho análisis político, fortalecer la red de alianzas con la sociedad civil".

"Aunque digas un solo eje, violencia, me parece que la Intendencia tiene un entramado de policlínicas municipales, de asistentes sociales, tiene todo para hacer una ofensiva real y publicitaria, pero no burocrática porque hay que hablar con la gente, hay que movilizar los recursos barriales ... me parece que se necesita un plan que movilice los recursos locales que convoque, pero menos institucionalmente".

"Discutir un poco cuál es el sentido de los planes, por que cuál es, si el segundo, el tercero, el cuarto, el quinto, el sexto, ¿y? Si alguna vez nos paramos y en qué se transformaron las relaciones sociales de Montevideo, qué transformó ese plan en la institucionalidad, en la participación política de las muieres, en la violencia contra las mujeres, en disfrutar la ciudad y del espacio público. Esa es la discusión que tenemos que hacer para pensar y repensar las estrategias y dónde está, dónde están los sujetos, dónde está la mujer como protagonista montevideana como sujeto, por supuesto que está pero no está valorizada".

Visualizamos cinco procesos para la discusión y formulación de un Tercer Plan de Igualdad:

- ·Realizar una reflexión de cierre de lo hecho estos años
- ·Identificar preocupaciones
- ·Identificar metodologías de trabajo
- ·Evaluar capacidades de los diferentes actores
- ·Proyectar y debatir un Tercer Plan, e incluso realizar algunas experiencias piloto previas como instancias de aprendizaje.

Con respecto a los espacios de reflexión concretos y de las formas de articulación, es normativamente inadecuado ofrecer sugerencias concretas (comúnmente conocidas como "recetas"). De todas maneras, ofrecemos algunas ideas generales que podrán orientar las discusiones. No hay una única metodología para lograr las articulaciones necesarias a efectos de diseñar, implementar y dar seguimiento a los compromisos de un Tercer Plan. En todo caso, hay una canasta con herramientas variadas. Algunos principios orientadores para armarla son<sup>39</sup>:

- ·Principio de orientación hacia metas concretas
- ·Principio de participación ciudadana apoyada activamente por parte del Estado (dedicación de tiempo, personal, recursos, etc.)

<sup>39</sup> Estos principios y los criterios de diseño institucional son tomados de Fung y Wright (2010) y, en concreto, de su análisis de experiencias de gobernanza participativa en Brasil, India y los Estados Unidos.

·Principio de deliberación para la identificación de una solución

En cuanto a formas de expresión y debate concretos, entre varias modalidades podríamos mencionar:

- ·Foros de intercambio
- ·Convocatorias a proyectos vecinales mediante fondos concursables
- ·Mesas de corto plazo con objetivos concretos, aprovechando la experiencia de las mesas del 2° Plan.
- ·Espacios de seguimiento y veeduría, aprovechando la presencia de una institucionalidad de género en el Estado central y en particular el Inmujeres

#### ·Observatorios temáticos territoriales

Pensar en una participación continua, intensa y sostenida en el tiempo de los grupos de mujeres de los barrios posiblemente sería una estrategia desacertada. Hay que pensar en formas de participación más discretas que continuas (pero no por ello espasmódicas) que convoquen a partir de nuevos tópicos (el derecho a la recreación y el disfrute, la expresión cultural, el cuerpo, etc.)

·Para un adecuado trabajo con el territorio, es necesario promover acuerdos con el Estado nacional. En parte porque muchos actores territoriales son actores descentralizados del nivel nacional (escuelas y liceos, por ejemplo). En parte porque sería útil acumular capacidades instaladas y el hecho de que hay orientación político-partidaria compartida. En tercer lugar, hay complementariedades entre la institucionalidad de género de la Intendencia y el Inmujeres. La articulación con los ámbitos nacionales también permite que las experiencias territoriales no queden encapsuladas en dinámicas locales, sino que cobren una dimensión más amplia de ciudadanía.

·Con base en esta articulación, sugerimos que se transfiera a los organismos nacionales el Servicio Telefónico de atención a mujeres en situación de violencia de género. Reconocemos que este fue un paso emblemático de la Intendencia tan pronto se creó la Comisión de la Mujer (Soto, 2006). Es un servicio esencial para el país pero, actualmente, su proyección y enfoque está más en sintonía con una política nacional. La Intendencia, por su parte, tiene la responsabilidad de realizar acciones territoriales para la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres. En todo caso, el compromiso es que el presupuesto destinado al Servicio telefónico sea orientado a fortalecer las capacidades organizaciones de las Comunas y de ONG que trabajan, en los barrios más vulnerables, con la atención a mujeres víctimas de violencia, a realizar actividades en tal sentido incluyendo seguimiento a las mujeres que han realizado denuncias, a fomentar servicios de atención a hombre violentos, etc.

Recomendamos fortalecer y promover procesos de difusión masivos de lo hecho

por la Intendencia en materia de igualdad de género.

La difusión es clave y en tal sentido se recomienda utilizar asiduamente TV Ciudad (un recurso de la Intendencia), otros medios masivos de comunicación como la radio e incorporar más activamente las redes sociales<sup>40</sup>.

Otra forma de difusión, en particular para algunos segmentos poblacionales, es mediante las redes 2.0. Para ello es necesario contar con otro formato en la página de Internet de la Secretaría de la Mujer y de la CEG (esta última, a propósito, no cuenta con un espacio en la Internet de la Intendencia). La página de Internet es estática, poco actualizada y no se presta para espacios de intercambio y consultas. Carece, principalmente, de información pública ciudadana que sirva además de difusión, de insumo para procesos de accountability social.

La igualdad de género en el seno de la Intendencia: los desafíos pendientes

Al interior de la Intendencia de Montevideo, es preciso continuar consolidando los significativos logros del 2° Plan. En tal sentido, retomamos las sugerencias de varias personas de la Secretaría de la Mujer y de la CEG que han servido como base para las siguientes recomendaciones.

·La Intendencia de Montevideo podría instrumentar de sensibilización para cargos directivos (políticos) como obligatorios

con especificidad para las tareas inmediatas. En particular, se sugiere brindar conocimiento acerca de la normativa internacional de derechos humanos de mujeres a la que el Estado uruguayo adhiere.

·La Intendencia puede trabajar con el Programa de Gestión de Calidad con Equidad que ofrece el Inmujeres y, dado sus notorios avances, lograr constituirse en uno de los primeros organismos públicos en certificarse en su totalidad con este sello. A su vez, el trabajo con los equipos del PGCE brindarán apoyos e insumos externos para continuar fortaleciendo la transversalización de género en la estructura interna y en los procedimientos de gestión. En el futuro, sugerimos prestar especial atención a cuestiones vinculadas con la segregación ocupacional por sexo.

·Hay reparticiones que no han incorporado medidas de igualdad de género. En un Tercer Plan, la totalidad de reparticiones debería hacerlo.

·La Intendencia podría introducir criterios de paridad en los cargos de representación política como señal de la necesidad de incrementar la presencia de mujeres en los puestos de mayor decisión institucional. Un criterio de esta índole, además, serviría como "laboratorio" para el partido de gobierno Frente Amplio en su interés en aumentar el número de mujeres políticas.

#### Referencias bIbliográficas

Acuña, Magdalena (2012). Presupuesto sensible al género en Rosario. Una mirada a los actores, los procesos y las ideas. Tesis de Maestría de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. UNSAM/ Georgetown.

Agranoff, R. and McGuire, M. (2001). "Big questions in public network management research", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 11, No.3: 295-396.

Alesina Lezama, Lorena y Prato Rodríguez, Claudia (2010). Investigación sobre la incorproación de la perspectiva de énero en el presupuesto de la Intendencia Municipal de Montevideo. Informe ONUMujeres.

Alesina, Lorena y Prato, Claudia (2009). Sistematización de la experiencia de Montevideo. Informe ONUMujeres.

Bonino, María (2011). Evaluación de cumplimiento del 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y varones de la Intendencia de Montevideo.

Bonino, María (2009). 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre mujeres y varones de la IMM. El sistema de indicadores para evaluarlo.

CNSMujeres (Comisión Nacional de Seguimiento, mujeres por democracia, equidad y ciudadanía) (2008). Desayunos de trabajo con autoridades municipales. Montevideo-Maldonado Montevideo.

Daly, Mary (2005). "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", Social Politics (Fall): 433-450.

De la Cruz, Carmen (2009). "La planificación de género en las políticas públicas", Marta Aparicio García, Begoña Leyra Fatou, Rosario Ortega Serrano (Editoras), Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación. Madrid: Universidad Complutense de Madrid/Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

Domínguez, María Eugenia; Mattioli, Natalia y Sosa, Fernanda (2011). Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad. Estudio sobre la accesibilidad de los servicios de salud de Montevideo. Montevideo: Intendencia de Montevideo/ONUMujeres.

Evans, Peters (1995). Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. New Jersey: Princeton University Press.

Fraser, Nancy (1994). "After the Family Wage. Gender and Equity and the Welfare State", Political Theory Vol. 22, No. 4: 591-618.

Funch, Archon y Wright, Erik Olin (2010). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance", Politics & Society Vol. 29, No. 1: 5-41.

García Prince, Evangelina (2011a). Mainstreaming de Género: enfoques aplicados en América Latina y el Caribe. Nota para la Igualdad número 3. Panamá: PNUD.

García Prince, Evangelina (2011b). Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual. Edición revisada y actualizada. PNUD: Panamá.

Gómez, Gabriela; Jubin, Marcela; Magnone, Natalia; Netto, Clara; Olivero, Vanesa y Sacchi, Carla. (Mujer Ahora) (2007). El abordaje de la violencia de género en el Municipio de Montevideo. Montevideo: Secretaría de la Mujer.

González, Mariana y Bruera, Silvana (2005). Comuna Mujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces. Montevideo: Intendencia de Montevideo/Secretaría de la Mujer.

Guzmán, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el estado. Nuevas perspectivas de análisis. Santiago de Chile: CEPAL.

López Novo (1994). "El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional", REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Núm. 67: 31 - 63.

Martínez Nogueira, Roberto (2004). "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 24: Caracas.

Meier, Petra y Celis, Karen (2011), "Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mains-

treaming", Social Politics, Vol., 18 No. 4.

Meza Tanata, Flor (2011). Territorialización del enfoque de género en la zona 3 de Montevideo. Proyecto Goes. Montevideo: Intendencia de Montevideo/AECID. 3

Molyneux, Maxine (1985). "Mobilization Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua", Feminist Studies, Vol. 11 (2): 227-254.

Moser, Caroline (2005). "Has Gender Mainstreaming Failed? A Comment on International Development Agency Experiences in the South", International Feminist Journal of Politics Vol. 7, Num. 4: 576 - 590

Nieves Rico, María Nieves (2008). Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina. Los mecanismos para el avance de la mujer. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago: Buenos Aires.

Peters, B. Guy (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination, Ottawa, Canada Centre for Management Development.

Peters, B. Guy (2005). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago: Chile.

Preskill, Hallie; Zuckerman, Barbara y Matthews, Bonya (2003). "An Exploratory Study

of Process Use: Findings and Implications for Future Research", American Journal of Evaluation, Vol. 24, No. 4: 423-442.

Rees, Teresa (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", International Feminist Journal of Politics Vol. 7, No.. 4: 555 – 574.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado". Revista Aportes para el estado y la administración gubernamental. Año 14, No. 25: 53 – 70.

Soto, Isabel (2006). Políticas municipales de género. Aportes desde la experiencia montevideana.

Squires, Judith (2005). "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", Social Politics (Fall): 366-388.

Verloo, Meike (2005). "Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality", Paper presented at the ECPR General Conference in Budapest.

# Documentación revisada referente a las políticas de género de la Intendencia de Montevideo.

#### Documentación básica

·2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones. Montevideo 2007/2010. ·2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones. Montevideo 2007/2010. Porque la igualdad no es un boleto. Versión didáctica.

·García, Alba y Cruells, Marta (s/d). Evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la ciudad de Montevideo.

·Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2002/2005.

#### Acoso sexual laboral

·Comisión de Equidad y Género y Secretaría de la Mujer (2011). Protocolo de actuación en acoso sexual laboral. Octubre de 2011.

·Proyecto de decreto 8552-001336-11 (Acoso sexual)

·Proyecto de resolución 8552-001273-11 (Acoso sexual)

Descentralización con enfoque de género Decreto 33.209 Decreto de descentralización del departamento de Montevideo.

·Comisión de Equidad y Género (Sin fecha). Propuesta de modificación al proyecto de Decreto de descentralización del departamento de Montevideo.

Mesa de Trabajo para el Desarrollo económico de las mujeres

- ·Informe para memoria anual (2010).
- ·Guía de recursos para emprendimientos productivos liderados por mujeres.
- ·Actas de reuniones. Marzo, Mes de la Mujer

·Agenda de actividades "Marzo Mes de la Mujer. Que los derechos sean hechos", años 2006/2012.

Comisión departamental de violencia

- ·Actas de reuniones.
- ·Memos.
- ·Folletería

Mesa de Diversidad sexual

- ·Actas de reuniones.
- ·Agendas de actividades "Septiembre, Mes de la Diversidad Sexual. Un tema de derechos humanos" (años 2009).
- ·Guías en salud sexual y reproductiva. Capítulo "Diversidad Sexual".

Mesa de Masculinidades

- ·Actas de reuniones.
- ·Materiales varios (programas, folletos, etc.)

Publicaciones relativas a los programas de la Secretaría de la Mujer

·Bonino, María y Goiriena, Elena (2005), Programa Barrido Otoñal. Aportes para políticas de género e inclusión social. Secretaría de la Mujer: Intendencia de Montevideo.

Presupuesto participativo con enfoque de género

·Guía para la elaboración de proyectos con perspectiva de género. Apoyo a la presentación de propuestas con perspectiva de género en el marco del Presupuesto Participativo. Edición 2011.

- ·Guía para la planificación y elaboración de proyectos con perspectiva de género (2009).
- $\cdot$  "Estas son las obras que tu voto decidió".
- ·El presupuesto departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género.
- ·Informe final de actividades (período 2010 y 2011).

#### **Otros materiales**

- ·Congreso de Intendentes. Comisión Interdepartamental de Género. Balances y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales.
- Departamento de Descentralización. Montevideo cómo te quiero. La vía montevideana de presupuesto participativo.

Folletería variada

## Anexo: metodología de investigación

Ha sido un enorme desafío metodológico y conceptual poder dar cuenta de la multiplicidad de acciones desarrolladas por el equipo del 2° Plan y el personal de la Secretaría de la Mujer. En vistas del enfoque basado en procesos, la evaluación optó por una metodología de trabajo cualitativa que privilegió las voces y opiniones de las diferentes personas entrevistadas. La principal técnicas de producción de datos fue la entrevista en profundidad. Se realizó un total de 71 entrevistas a personas dentro y fuera de la Intendencia Municipal. Además se participó en eventos de la Intendencia y en innumerables reuniones colectivas con el equipo del 2° Plan, con la CEG y sus subcomisiones y grupos de trabajo, con los equipos de las Mesas y con personal de la Secretaría de la Mujer. Respecto de la muestra de entrevistados y entrevistadas, fue intencional guiada con criterios teóricos de relevancia para una evaluación. Se procuró entrevistar a hombres y mujeres involucrados con el 2° Plan que ocuparan diferentes posiciones en la estructura jerárquica. Además se buscó la interlocución con personas posicionadas por fuera de las oficinas centrales, en los ámbitos zonales como las policlínicas, los Centros Comunales Zonales y las cuadrillas. Conversamos también con autoridades de la Intendencia que ocuparon papeles relevantes en la conducción. Algunas autoridades ya no están en la gestión actual y otras continúan en actividad. Fuimos a la historia de las políticas de género, entrevistando a quienes fueron partícipes de las primeras políticas y de la instalación de las Comunas Mujer. Varias mujeres de las Comunas fueron visitadas y ofrecieron su valioso tiempo y aportes para esta evaluación. Interlocutoras de organizaciones de la sociedad civil y de movimientos feministas y de mujeres estuvieron dispuestas a conversar conmigo largamente, desglosando sus vinculaciones con el Estado y las expectativas respecto de la institucionalidad de género. Agradezco enormemente el espacio compartido así como la transparencia y honestidad en los relatos ofrecidos. Las entrevistas comenzaron el 17 de noviembre de 2011 y culminaron la última semana de febrero de 2012. Hemos decidido destacar algunos perfiles de entrevista en la tabla a continuación.

Perfil To	tal entrevistas	realizadas*
Cargos políticos (incluye asesores)		19
Personas de la Secretaría de la Mujer (incluye reuniones grup	ales)	15
Expertas de la cooperación internacional		2
Personas vinculadas con ONG de mujeres y movimientos femi	inistas	11
Personal de la Intendencia en el territorio		6
Mujeres de las Comunas Mujer		7
Subcomisiones y grupos de trabajo de la CEG y de las Mesas d		8
Total de personas (políticas y técnicas) de las oficinas centrale reparticiones no pertenecientes a Desarrollo Social	•	istas grupales) 19
Personas del Departamento de Desarrollo Social no perteneci Secretaría de la Mujer	entes a la	3

<sup>\*</sup>El total no suma 71 puesto que algunos perfiles pueden repetirse.

Otra segunda fuente de información fue el conjunto de documentos provenientes del 2° Plan, vinculados con el funcionamiento de las mesas, la CEG, entre otros. Los informes de María Bonino fueron fundamentales para ordenar parte del material empírico que también emergió de las entrevistas. (Véase el listado de estos materiales en la sección de referencias bibliográficas).

Espero que este documento pueda servir en el recorrido hacia la igualdad con el que la Intendencia se ha comprometido hace ya dos décadas y que el mensaje de que no hay igualdad social si no hay igualdad de género haya quedado plasmado. El 2° Plan deja tras sí un sólido legado y es un importante desafío, para un Tercer Plan, promover una transformación de las relaciones de género de la ciudad que nos haga sentir orgullo de la pertenencia montevideana.

JACIÓN I DF IGUA END AMFN [DEO] **URUGUAY** ES Y DERECHO **URUGUAY**) UACIÓ AN DE IGI **DADES Y DERECH** 

