



# DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN EL URUGUAY

OFICINA DE  
PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO

Dirección  
de Descentralización  
e Inversión Pública

Carmen Beramendi  
Florencia Casarotti  
Luciana Fainstain  
Ana Gabriela Fernández  
Cecilia Rocha

# DESIGUALDADES DE GÉNERO EN EL SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN EL URUGUAY

OFICINA DE  
PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO

Dirección  
de Descentralización  
e Inversión Pública

Carmen Beramendi  
Florencia Casarotti  
Luciana Fainstain  
Ana Gabriela Fernández  
Cecilia Rocha

## **Desigualdades de género en el segundo y tercer nivel de gobierno en el Uruguay**

Autoras: Carmen Beramendi, Florencia Casarotti, Luciana Fainstain, Ana Gabriela Fernández y Cecilia Rocha

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-28-4

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP  
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: [secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy](mailto:secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy)

Web: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 373.622

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen al Congreso de Intendentes, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la Unión Europea y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# Contenido

- Presentación** .....7
  
- 1. Introducción** ..... 9
  
- 2. Objetivos del estudio** ..... 9
  
- 3. Metodología** ..... 9
  
- 4. Panorama de la igualdad de género en Uruguay: estado de situación** ..... 11
  - 4.1. Nivel nacional ..... 11
  - 4.2. Nivel subnacional ..... 11
  
- 5. Análisis** ..... 14
  - 5.1. La institucionalidad de género en el nivel subnacional en Uruguay ..... 14
    - 5.1.1. Concepto de género para las referentes departamentales y municipales ..... 14
      - 5.1.2. Institucionalidad de género en las intendencias ..... 14
    - 5.2. Las políticas de género de los gobiernos subnacionales ..... 22
      - 5.2.1. Discursos sobre género y políticas públicas ..... 22
      - 5.2.2. Planificación de las políticas de género en los gobiernos departamentales ..... 26
    - 5.3. La participación política de las mujeres en el ámbito subnacional ..... 28
      - 5.3.1. Presencia de mujeres en el ámbito subnacional ..... 29
      - 5.3.2. Trayectorias y posicionamiento respecto a la agenda de género de las mujeres políticas en el ámbito subnacional ..... 31
  
- Conclusiones** ..... 45
  
- Recomendaciones** ..... 46
  
- Referencias bibliográficas** ..... 48



## Índice de tablas, gráficos y figuras

Tabla 1. Mecanismos de género departamentales.....	12
Tabla 2. Principales ideas y conceptos de género en el ámbito subnacional .....	15
Tabla 3. Mecanismos de género en las intendencias (2017).....	16
Tabla 4. Facilidades y obstáculos de contar con espacio físico fuera del local central de la intendencia .....	18
Tabla 5. Opiniones en relación a un enfoque tradicional de género en las políticas públicas.....	23
Tabla 6. Opiniones en relación a un enfoque MED en las políticas públicas.....	24
Tabla 7. Opiniones en relación al enfoque GED en las políticas públicas.....	25
Tabla 8. Acciones y temáticas abordadas en el ámbito subnacional.....	28
Tabla 9. Cantidad de edilas que se mantienen en sus cargos .....	29
Tabla 10. Composición de gabinetes departamentales por sexo .....	30
Tabla 11. Promedio de edad de las encuestadas según tipo de cargo ejercido anteriormente.....	35
Tabla 12. Temáticas de género promovidas por mujeres políticas en el ámbito subnacional .....	42
Tabla 13. Experiencia de discriminación.....	43
Gráfico 1. Discursos sobre enfoques de género y desarrollo.....	26
Gráfico 2. Departamento de residencia de las encuestadas .....	32
Gráfico 3. Cargos que ocupan las encuestadas .....	32
Gráfico 4. Distribución de edades de las encuestadas .....	33
Gráfico 5. Grado de formación de las encuestadas .....	34
Gráfico 6. Tiempo que se interesa por la política .....	36
Gráfico 7. Miembro de la familia dedicado/a a la política .....	37
Gráfico 8. Razones para dedicarse a la política.....	38
Gráfico 9. Distribución de respuestas según grupo de puntuaciones en Escala Likert de sensibilidad de género 1.....	40
Gráfico 10. Respuestas según grupos de puntuaciones en la Escala Likert de sensibilidad de género 2 .....	42
Figura 1. Panorama de la igualdad de género en Uruguay. Ámbito nacional.....	11
Figura 2. Panorama de la igualdad de género en Uruguay. Ámbito subnacional .....	13
Figura 3. Niveles de incorporación de la perspectiva de género.....	21





## Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento representa una síntesis de una investigación más amplia generada en el marco del “Proyecto Gobiernos Locales: Desarrollo Sostenible y Equidad” que lleva adelante el Congreso de Intendentes junto con OPP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Europea, y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

---





---

## 1. Introducción

El trabajo que se presenta a continuación fue realizado por el equipo de FLACSO Uruguay entre los meses de julio y diciembre de 2017 en el marco de la consultoría del proyecto “Gobiernos locales: desarrollo sostenible y equidad” financiado por la Unión Europea y ejecutado por el programa Uruguay Integra de OPP, el Congreso de Intendentes y el PNUD a través de su programa Articulación de Redes Territoriales (ART).

Se propone un estudio que además de los requerimientos solicitados brinde elementos conceptuales y herramientas concretas que permitan avanzar en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en los gobiernos departamentales y municipales.

La nueva agenda mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el horizonte en 2030 plantea de manera específica, en el objetivo 5, la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas. Sin embargo, parte de los desafíos que tienen los países es crear herramientas para que el enfoque de género sea transversal a los 17 ODS. En tal sentido, el trabajo de las políticas públicas locales es determinante para lograr articulaciones que propicien círculos virtuosos de desarrollo integral e inclusivo y concretar acciones de igualdad de género en un Uruguay evidentemente heterogéneo territorialmente.

## 2. Objetivos del estudio

Generar conocimiento e información específicos que retroalimenten el proceso de descentralización y las capacidades institucionales de los gobiernos locales para el desarrollo territorial sostenible y con equidad.

Las líneas de investigación fueron dos:

1. Políticas públicas (departamentales y municipales) para la igualdad de género.
2. Participación política de las mujeres a nivel subnacional.

## 3. Metodología

Para abordar el objetivo planteado se combinan técnicas de recopilación y análisis de información cualitativas y cuantitativas.

En primer lugar, se realiza una revisión de los antecedentes de investigación existentes sobre el tema, así como de las recomendaciones regionales e internacionales y los marcos teóricos de referencia en la materia.

Posteriormente, tomando como referencia el estudio de Verónica Pérez (2015) que examina las elecciones departamentales y municipales de 2015 desde una mirada de género, se realiza un seguimiento de la presencia de las mujeres electas en los cargos procurando identificar, a través de la consulta de documentos y páginas webs oficiales, la continuidad de las mismas a lo largo del período y, en caso de que su actuación se hubiese visto interrumpida (por renuncia o licencias), si su presencia fue suplida por un hombre u otra mujer. Asimismo, se analiza la conformación de los gabinetes departamentales o “equipos de gobierno” de los intendentes

según género, incluyendo un análisis de la distribución de estos cargos según la cartera que ocupan hombres y mujeres, a fin de identificar si existe segregación horizontal en este nivel.

Combinando ambos componentes se indaga si la promoción de políticas de igualdad de género en el segundo y tercer nivel de gobierno han estado asociadas (o no) a una mayor presencia de mujeres en estos, identificando quiénes fueron los/as promotores/as de las iniciativas. Si bien es un tema discutido a nivel internacional, para Uruguay existen estudios que han encontrado una relación positiva entre ambas variables (véase Johnson, 2006).

En una segunda etapa se realizan, por una parte, *entrevistas semiestructuradas* a actores/as clave en los procesos examinados en ambos componentes. En relación con las políticas de igualdad de género y la instalación de mecanismos de género, las entrevistas permiten desentrañar las concepciones de género que orientan a quienes promueven las políticas, así como identificar sus motivaciones a la hora de impulsar esta agenda y su percepción de las oportunidades y desafíos que implica hacerlo. Se entrevistó a las referentes de género de las intendencias como las informantes clave en materia de políticas de género de las intendencias. En términos de alcance, se definió realizar al menos una entrevista en profundidad por departamento. Cabe aclarar que no fue posible realizar entrevistas a las referentes de las intendencias de Durazno, Florida y Salto.

Para el caso de los gobiernos municipales, el análisis documental nos proporciona informa-

ción sobre cuáles municipios han realizado o están implementando acciones en materia de igualdad. Teniendo en cuenta la escasa trayectoria y experiencia del país en el tercer nivel de gobierno, como estrategia de triangulación de datos se realiza un *grupo de discusión* con las alcaldesas en funciones que sigue la misma línea de análisis que las entrevistas semiestructuradas del segundo nivel de gobierno.

Por otra parte, se realiza una *encuesta en línea a las mujeres que ocupasen cargos electivos en las juntas y municipios*. El universo de la encuesta consiste en todas las edilas, alcaldesas y concejalas del país y se orientó a indagar en la calidad de su participación: en sus trayectorias de participación y representación política, en la identificación de sus materias de incidencia y/u objetivos de incidencia, y los vínculos de estos espacios y temáticas con la(s) agenda(s) de género subnacionales. La encuesta permite, también, identificar los niveles y objetos de actuación efectiva de las mujeres en el segundo y tercer nivel de gobierno en la actualidad (tanto en cargos ejecutivos como legislativos) y profundizar en sus trayectorias de participación política, con énfasis en los lugares que ocuparon previamente y las “rutas” que las llevaron a ocupar su responsabilidad actual, las dificultades y obstáculos que enfrentaron a lo largo del período, así como las expectativas de desarrollo de una carrera política a futuro que sostienen. Asimismo, se encamina a poner en juego las concepciones de género también exploradas mediante los demás componentes, con la intención de relacionar su capacidad de incidencia política en términos generales con su potencial de promoción de iniciativas a favor de la igualdad.

## 4. Panorama de la igualdad de género en Uruguay: estado de situación

### 4.1. Nivel nacional

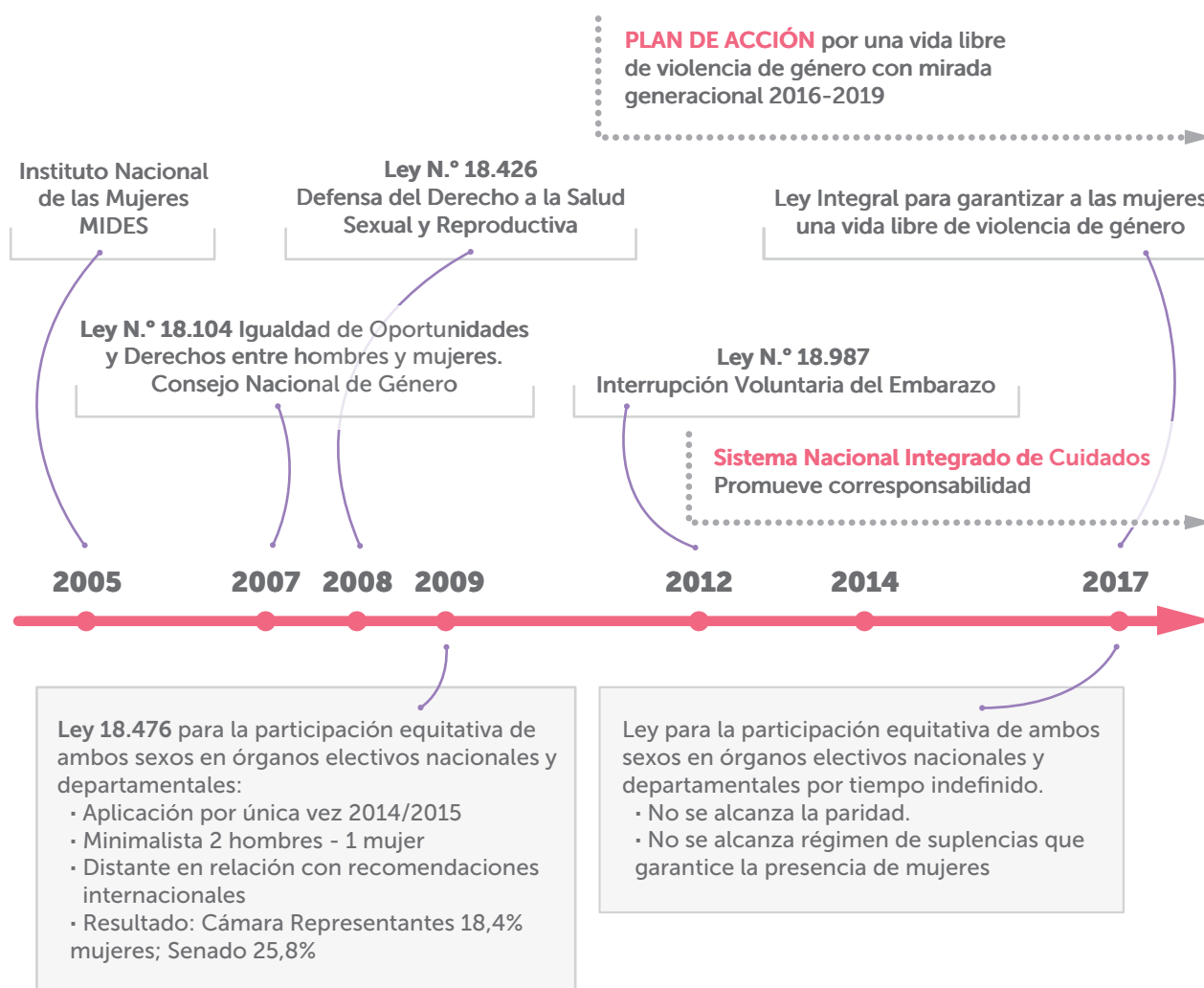
Desde 2005 en Uruguay se han registrado avances significativos en materia de igualdad de género a nivel nacional. En la figura 1 se presenta una línea de tiempo donde se observa, en la parte superior, los principales cambios en materia de políticas públicas y, en la parte inferior, los principales hitos en materia de participación política de las mujeres.

### 4.2. Nivel subnacional

En el ámbito subnacional, la realidad de la institucionalidad y las políticas de género es muy disímil, existiendo importantes variaciones según el departamento que se examine en cuanto a la existencia, denominación, rango y cometidos de los mecanismos de género, como en cuanto a los recursos con los que cuentan y el tipo de políticas que han logrado llevar adelante (Bonino, 2007).

En la tabla 1 se muestran las diferencias institucionales entre los mecanismos identificados en el estudio realizado por la Comisión de Género del Congreso de Intendentes.

**Figura 1.** Panorama de la igualdad de género en Uruguay. Ámbito nacional



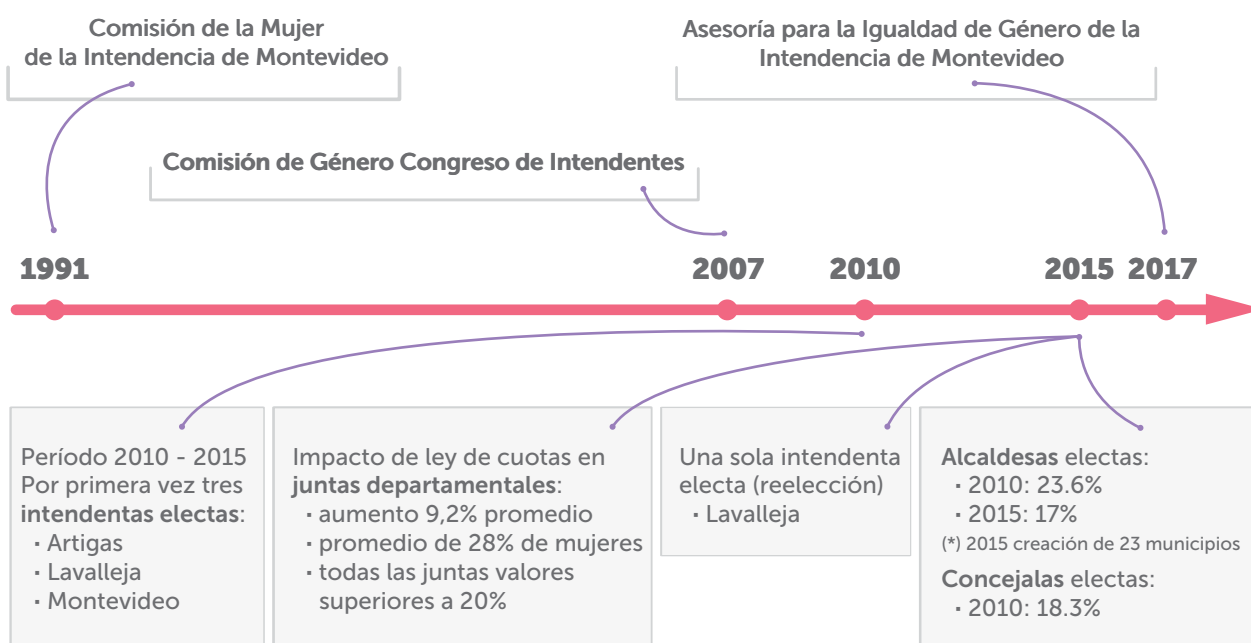
Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 1.** Mecanismos de género departamentales

DEPARTAMENTO	NIVEL DENTRO DE LA ESTRUCTURA	PARTICIPA DEL GABINETE DEPARTAMENTAL	TIPO DE CONTRATO DEL JERARCA DEL MECANISMO	PRESUPUESTO PROPIO
Artigas	Unidad	No	Presupuestada	No
Canelones	Área	No	Cargo de confianza	Sí
Colonia	Oficina	No	Funcionaria presupuestada	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Durazno	Oficina	No	Funcionaria presupuestada	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Flores	Oficina	Sí	Cargo de confianza	s/i
Florida	Área	Sí	s/i	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Lavalleja	Área	Sí	Funcionaria presupuestada	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Maldonado	Área	No	Cargo de confianza	Sí
Montevideo	Secretaría	No	Cargo de confianza	Sí
Paysandú	Unidad	No	Funcionaria presupuestada	No
Rivera	Oficina	No	Cargo de confianza	No
Rocha	Departamento	Sí	Cargo de confianza	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Salto	s/i	s/i	s/i	s/i
San José	Área	Sí	s/i	Presupuesto gral. Intendencia, no específico
Tacuarembó	Secretaría	No	s/i	s/i
Treinta y Tres	Secretaría	Sí	Funcionaria presupuestada	Presupuesto gral. Intendencia, no específico

Fuente: Herrera, 2015 (en Inmujeres, 2016).

**Figura 2.** Panorama de la igualdad de género en Uruguay. Ámbito subnacional



Fuente: Elaboración propia.

En la parte superior de la figura 2 se observan los principales hitos de los mecanismos de género subnacionales y en la parte inferior, la evolución de la participación política de las mujeres en el segundo y tercer nivel de gobierno desde la aplicación de la ley de cuotas en 2010.

Si bien la literatura sobre institucionalidad y políticas de género a nivel subnacional en Uruguay es escasa, esta sugiere que el panorama es muy diverso según el departamento que se examine, con polos de alto dinamismo en el desarrollo de estrategias de promoción de la igualdad de género (como Montevideo) y zonas en las cuales estas son prácticamente inexistentes o afrontan muchas debilidades para su iniciación y sostenimiento.

En relación con la representación política de las mujeres existe más acumulado académico. A tono con lo encontrado para otros países de la región y del mundo, los ámbitos de gobierno más “ceranos” a la ciudadanía resultan más amigables que el nivel nacional, registrándose una mayor proporción de mujeres en cargos políticos. Empero, las mujeres siguen estando subrepresentadas en relación con los hombres, especialmente en los ámbitos ejecutivos. La aplicación de medidas de acción afirmativa tuvo impactos favorables en las juntas departamentales, pero al igual que en relación con la institucionalidad y las políticas de género, se encuentran situaciones muy divergentes según la zona del país que se examine.

## 5. Análisis

### 5.1 La institucionalidad de género en el nivel subnacional en Uruguay

Este apartado analiza, en primer término, las concepciones de género que subyacen de las personas al frente de la institucionalidad de género en el segundo nivel de gobierno, así como a las mujeres al frente de los municipios. En segundo lugar, se describe y estudia la situación actual de la institucionalidad de género en el ámbito subnacional.

#### 5.1.1 Concepto de género para las referentes departamentales y municipales

Existen diversas posturas sobre lo que es género para las referentes de las intendencias del país que responden a los diferentes conceptos de igualdad y de las relaciones entre hombres y mujeres. En la mayoría de los casos, luego de responder la pregunta sobre qué era género, entendían que la opinión no es compartida por el resto de la institución. En varias respuestas reconocieron avances importantes en algunos sectores de las instituciones, incluso en las cabezas del ejecutivo, pero en otras también reconocían la lentitud de los cambios. Para el caso de las alcaldesas, la dinámica del grupo de discusión generó un intercambio y reflexión sobre la temática no exenta de contradicciones internas.

En la tabla 2 se sintetizan las principales ideas y conceptos a la vez que se ilustran con citas textuales de algunas entrevistadas o del grupo de alcaldesas. La idea del género como construcción social fue una de las respuestas más extendidas, lo que favorece la postura de por qué es un tema que compete a la política pública. De manera paralela, en algunas opiniones se observó la necesidad de aclarar especialmente que no se trata solamente de mujeres para no ser colocadas en el lugar de que se ocupan solo del trabajo de mujeres. Del mismo modo, se visualiza de manera escasa la diversidad dentro

de las propias mujeres, lo que podría ser un elemento que dificulte la focalización de acciones determinadas para colectivos especialmente discriminados. Para el caso de las alcaldesas, la idea que surge con más fuerza es el reconocimiento de la desigualdad y discriminación a partir de experiencias en el propio ejercicio de su responsabilidad.

En muchos casos, las concepciones manejadas van de la mano con una mirada estereotipada de las mujeres para las que se trabaja que se combina con expresiones que refuerzan los roles tradicionales de género.

La concepción de las mujeres como beneficiarias, más que como ciudadanas, se puede asociar a la escasa cultura de pensar las políticas de forma tal que su proceso de elaboración incorpore mecanismos de participación de la población destinataria. Este punto, empero, puede no ser un rasgo específico de las políticas de género a nivel subnacional, sino un elemento que aplique más en general al estilo de elaboración de políticas en este plano –aunque no es posible afirmarlo a partir de esta investigación que tiene un alcance más acotado–.

#### 5.1.2. Institucionalidad de género en las intendencias<sup>1</sup>

Esta sección presenta un estado de situación de los mecanismos de género que se ubican en la estructura del poder ejecutivo de los gobiernos departamentales (las intendencias), es decir, son mecanismos de género de nivel subnacional y, más específicamente, del segundo nivel de gobierno en Uruguay. Si bien en un principio se buscó abarcar también a los municipios, se identificó que prácticamente no existe institucionalidad de género en este nivel, por lo que la escasa información encontrada sobre el tema se expone en esta misma sección.

1 Se entiende por institucionalidad de género: “la existencia de un mecanismo (entendiendo por esto algún tipo de agente que puede ir desde una persona a una oficina) cuya finalidad es promover políticas públicas a favor de la equidad de género” (Bonino, 2007: 7).

**Tabla 2.** Principales ideas y conceptos de género en el ámbito subnacional

CONCEPCIÓN	PRINCIPALES IDEAS	CITAS
Indefinición conceptual	Se identifica como algo importante, pero sin lograr definirlo.	"Es algo amplio y ambiguo".
		"Para mi es algo fundamental porque creo que todo lo que vas a hacer [...]. Tiene que estar sí, como prioridad de forma transversal, de parte del gobierno departamental..."
Género como construcción social	Mayoría de los discursos como construcción histórica social y cultural (Scott, 1996).	"Creo que es una cuestión cultural y que tenemos que seguir peleando"
	Sistema desigual y estructurante donde vivimos.	"...a veces sobresale mucho la mujer, yo pongo también al hombre".
	Género ≠ Mujer	
Género e identidad de género	Concepto posestructuralista. Identidad de género	"el género va más allá de ser mujer u hombre. Estoy segura de que haya una senadora trans le debe patear el hígado a más de uno".
Mujer y mujeres	Diferencias en la forma de referirse a las mujeres.	
	Mujer como un todo frente a mujeres en su diversidad.	
	Género combinando con otras desigualdades: clase, raza, orientación sexual, situación socioeconómica.	
Género y desigualdad	Diferentes concepciones de igualdad y de desigualdad vinculadas al concepto de género:	
	• Reconocimiento de diferencias entre hombres y mujeres, se incluye concepto de diversidad.	
	• Reconocimiento de la desigualdad social que incluye situaciones de discriminación hacia las mujeres (también en el terreno político).	"...seguimos siendo, lamentablemente, el sexo débil".
	• Diferentes valoraciones de las medidas de acción positiva como la cuota. Los ejemplos se reiteran en la participación política y la financiación de las campañas.	"por obligación ..." frente a "pensar este tipo de medidas para superar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres".
	• Igualdad de oportunidad e igualdad de derechos para llegar a los mismos lugares que los hombres.	"Sería pensar en que, si bien somos diferentes, hombres y mujeres tenemos que tener las mismas oportunidades".
	• Igualdad sustantiva o igualdad real (García Prince, 2008).	"Toda la estructura sobre la que construimos la sociedad está basada sobre esa premisa de desigualdad... que pone a unos por encima de otros... estamos peleando por aquello que es justo".
	• Necesidad de aclarar que no se es feminista.	

Fuente: Elaboración propia a partir de trabajo de campo.



**Tabla 3.** Mecanismos de género en las intendencias (2017)<sup>2</sup>

DEPARTAMENTO	NOMBRE	DEPENDE DE	NÚMERO DE INTEGRANTES	TIPO DE CONTRATO DEL JERARCA	TIENE PRESUPUESTO PROPIO	ESPACIO PROPIO
Artigas	Género e inclusión digital (no se especifica formato institucional)	Políticas públicas - Dirección de Desarrollo Social	2	Funcionaria presupuestada.	No	No
Canelones	Áreas de Género, Equidad y Diversidad	Intendente (Secretaría General)	8	Cargo político	Sí	Sí
Cerro Largo	Secretaría de Género	Dirección General de Gestión Social	6	Cargo político	No	Sí
Colonia	Referente de género (no unidad constituida como tal)	Derechos humanos y acción social	1	Funcionaria presupuestada.	No	No
Durazno	Oficina de Familia y Género	SD	SD	SD	SD	SD
Flores	Oficina de Género y Generaciones	Área de Acción Social	4	Funcionaria presupuestada.	No	Sí
Florida	Secretaría de Género	SD	SD	SD	SD	SD
Lavalleja	Área Familia y Mujer	Intendenta (Secretaría General)	7	Cargo político	SD	Sí
Maldonado	Dirección de Género	Dirección General	6	Cargo político	SD	Sí
Montevideo	División Asesoría para la Igualdad de Género	Intendente (Secretaría General)	19	Cargo político	Sí, dos espacios.	Sí (uno fuera y uno dentro).
Paysandú	Secretaría de Género, Generaciones y Derechos Humanos	Intendente (Secretaría General)	6	Cargo político	Sí	Sí
Río Negro	Unidad de Género	Dirección de Desarrollo y Promoción Humana	1	Cargo político	No	No
Rivera	Área de Género y Equidad	Dirección General de Promoción y Acción Social	1	Cargo político	SD	SD
Rocha	Departamento de Género y Equidad	Dirección General de Promoción Social	14	Funcionaria presupuestada.	Sí	Sí
Salto	Unidad de Género y Generaciones	SD	SD	SD	SD	SD

2 Para los departamentos a los que no accedimos a entrevistas solo se colocó el nombre del mecanismo de género existente, identificado a partir de noticias recientes de páginas webs institucionales.

San José	Oficina de Familia, Equidad y Género (pero no tiene responsable ni equipo propio, funciona como área de trabajo).	Dirección General de Políticas Sociales	SD	Cargo político	No	No
Soriano	Referente de género (no unidad constituida como tal)	Departamento de Acción Social y Familia	1	Funcionaria presupuestada.	No	No
Tacuarembó	Secretaría de Género, Equidad y Diversidad Sexual	Desarrollo Social	1	Contratada	No	Sí
Treinta y Tres	Secretaría de la Mujer y la Familia	Dirección de Desarrollo Social	6	Funcionaria	No	Sí

Fuente: Entrevistas realizadas por las investigadoras del proyecto. Para los casos de Durazno, Florida y Salto, debido a que no fue posible acceder a entrevistas, se buscó información en otras fuentes de datos.

Todos los departamentos cuentan con una agencia de este tipo formalmente constituida o al menos una persona que es designada como referente de género. Montevideo aparece como el caso con mayor desarrollo en este punto, constituyéndose en una referencia incluso a nivel internacional de la cual aprender. En este período (2007-2017), además, se ha observado un rápido proceso de institucionalización de esta perspectiva en Canelones, por ejemplo, instalando el Comité de Calidad con Equidad de Género<sup>3</sup> a partir de 2015.

En cuanto a los mecanismos de género en el tercer nivel de gobierno, en el marco de la elaboración del “Tercer Plan de Igualdad de Género 2014/2017”, la Intendencia de Montevideo avanzó en la creación de Equipos de Igualdad tanto departamentales como municipales, que operan como mecanismos de género de “segunda generación”, cuyo objetivo es propiciar la transversalización de la perspectiva de género en los planes, programas y proyectos de los departamentos, divisiones, servicios y unidades de la Intendencia y los ocho municipios (Quesada, 2014).

Cabe mencionar que, aparte de los equipos de igualdad de los municipios de Montevideo, no se identificaron mecanismos de género a nivel

municipal en otros departamentos, aunque en Maldonado la entrevistada mencionó que hay una persona referente de género por municipio. Asimismo, la alcaldesa de Nueva Helvecia, departamento de Colonia, comentó que existe una comisión de género en su municipio integrada de forma abierta por la comunidad. En otro orden, el Plenario Nacional de Municipios creado en 2013, que es el órgano que reúne a los 112 municipios del país, **no cuenta con mecanismo de género**.

### Organización y ubicación en el organigrama institucional

Las agencias sistematizadas asumen una variedad de **formatos** institucionales, como se aprecia en la tabla 3. Su **ubicación** en los organigramas oscila entre aquellas unidades que dependen de la Dirección General encargada de asuntos sociales y las que directamente responden a cargos superiores como lo es la Secretaría General-Intendente, aunque las últimas son las menos. El panorama general es el mismo que el de hace 10 años (Pérez, 2007; Bonino, 2007), y presentan en promedio un escenario equivalente al del mecanismo de género de nivel nacional, que es un instituto subordinado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.<sup>4</sup>

3 <https://www.imcanelones.gub.uy/noticias/presentacion-del-comite-de-calidad-con-equidad-de-genero-de-la-intendencia-de-canelones> (26-12-17). Las intendencias de Maldonado y Montevideo también están vinculadas al Programa.

4 El organigrama del Ministerio se encuentra en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/63606/1/organigrama\\_mides.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/63606/1/organigrama_mides.pdf) (acceso 17-12-17).

Intentar asociar la presencia de una mujer en el cargo de Intendente con el estado de situación de los mecanismos de género no es posible porque los casos son muy pocos. Sin embargo, se observa que en Lavalleja se produce una mejora en la jerarquía institucional que adquiere la unidad de género del departamento cuando asumió la intendenta Adriana Peña por primera vez en 2010 y se mantuvo en su segundo período.

### Recursos y presupuesto

La posición de subordinación jerárquica determina que los mecanismos de género del interior no tengan asignación presupuestal propia. Las encargadas de los mecanismos solicitan recursos específicos a su superior para realizar actividades, comprar insumos puntuales (por ejemplo, afiches) o realizar eventos asociados a “fechas” relevantes de la agenda de género.

Varias entrevistadas señalaron preferir o estar conformes con no tener autonomía presupues-

tal, aspecto que, según la literatura y las recomendaciones internacionales, es problemático, dado que esta brinda más libertad en la toma de decisiones y permite definir objetivos sostenibles y de carácter incremental.

El factor presupuestal es algo que aparece también en el caso de los municipios como una condición que limita el impulso de una agenda de género a nivel local.

### Espacio físico

El panorama en este punto es variado. Cuando las unidades de género cuentan con espacio propio, este se ubica por lo general fuera del edificio central de la Intendencia, y suelen ser los casos que tienen servicios de atención de violencia de género.

Este escenario tiene ventajas y limitaciones, como manifiestan las entrevistadas.

**Tabla 4.** Facilidades y obstáculos de contar con espacio físico fuera del local central de la intendencia

FACILIDADES	OBSTÁCULOS
Espacio propio, visibilidad de la oficina hacia el exterior.	Para promover la transversalidad de las políticas departamentales.
Contacto más directo con la ciudadanía.	Compartimentación y fragmentación.
Autonomía	“Género” como tema aparte.
Privacidad de personas en situaciones de violencia de género.	Puede quedar asociado solo a los temas de violencia por los servicios de atención.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

### Denominación del mecanismo y temáticas que abarca

Se observa un progresivo cambio de denominación de los mecanismos de género al comparar este estudio con trabajos previos. Los mecanismos que incluyen referencias a la “mujer”

en singular y a la “familia” han ido perdiendo presencia a lo largo de los años, en favor de aquellos que refieren a nociones como el “género” y la “equidad”. Solo dos intendencias se mantienen con nombres tradicionales (Lavalleja y Treinta y Tres), aunque también hay casos híbridos, como los de Durazno y San José, que

---

combinan las nociones de género y equidad con la de familia. Este cambio está en sintonía con la evolución más general de discursos de los actores que promueven la igualdad de género a nivel global.

Del total de los mecanismos, siete tienen un nombre que remite solo a la agenda de igualdad de género, mientras que los restantes incluyen referencias a otras agendas como familia, generaciones, diversidad sexual o diversidad y derechos humanos. La ampliación de los cometidos o la incorporación de los mecanismos de género a agencias estatales más abarcativas, es una tendencia que se está observando en otros países y que genera debate. Por una parte, la articulación de agendas permite abordar las múltiples desigualdades sociales de forma integral y al sujeto “mujeres” en su diversidad. Por otra parte, en un contexto de escasez de recursos, puede significar un retroceso en el proceso de fortalecimiento de los mecanismos de género, debido a la necesidad de utilizar la misma cantidad de recursos para abordar más temas.<sup>5</sup>

La mayor parte de los mecanismos de género departamentales en Uruguay que articulan con otras agendas, lo hacen con aquellas referidas a otras discriminaciones o desigualdades (aunque hay excepciones que lo hacen con otros temas como inclusión digital o adicciones). Esta articulación de distintas agendas es un cambio con respecto a hace 10 años. La tendencia aparece inclusive en unidades cuya denominación está claramente vinculada al género de modo que parecería ser exclusivo, pero las tareas que realizan son muchas más. No se concluye si los asuntos que se suman son por un compromiso sustantivo o porque son temas instalados en la agenda política como “políticamente correctos”, en especial el tema de diversidad sexual y, en menor medida, afrodescendencia. En todas las entrevistas se menciona la cuestión de la diversidad sexual, un elemento que hace 10 años no estaba presente, pero, salvo excepciones, la inclusión no se traduce en acciones concretas. En otros casos, las entrevistadas desplazaban sus respuestas permanentemente a otras agendas, como si estuvieran más comprometidas ideológicamente con estas que con el tema de género (por ejemplo, adultos mayores, niñez y adoles-

cencia, diversidad sexual o afrodescendencia), no descartándose en esto características territoriales en los temas de las agendas locales.

### Origen y evolución de los mecanismos

Los mecanismos han surgido por distintas vías. Sus responsables son designadas políticamente la mayoría de las veces, aunque eso no significa que los mecanismos se creen por iniciativa del/la intendente/a. La tendencia del surgimiento es de “abajo hacia arriba”, por impulsos de personas que trabajan el tema, o “desde afuera hacia adentro”, por impulso o recomendaciones de actores de nivel nacional o sinergias en el marco de proyectos de cooperación.

Suelen ser mecanismos institucionalmente débiles, a merced de cambios en el gobierno en muchos casos –porque fueron designaciones de la autoridad gubernamental de turno– y en otros logran permanencia en el tiempo, pero permanecen invisibilizados en el organigrama o trabajan aisladamente del resto de la Intendencia.

Otro indicador de baja institucionalización es la escasa memoria y acumulación institucional. Los cambios en la responsabilidad del mecanismo son frecuentes e implican discontinuidad con el proceso anterior. Los cambios de gobierno, y no solo en casos de alternancias de partidos políticos sino en cambios de quien ocupa el lugar de Intendente/a aunque sea del mismo partido entre un período y otro, son predictores bastante fuertes de cambios en los mecanismos. Cada “re-inicio” del mecanismo suele implicar un “empezar desde cero” en cuanto a las acciones que realizan, ya que no se cuenta con una planificación de mediano plazo (excepto en Canelones y Montevideo).

En varios casos, los mecanismos dejan de funcionar por períodos extensos sin que se designe responsable o las personas a cargo tienen otras responsabilidades que cumplir y están ausentes del mecanismo de género. En otras ocasiones, la institucionalidad de género se reduce a la persona que oficia como referente. Este nivel de personalización no contribuye a sostener en el tiempo esta línea de trabajo, sin desconocer las ventajas que, en el ámbito de las políticas

---

5 Para una discusión sobre este punto, véase Squires, Judith (2007).

locales y departamentales con una escala más pequeña, tienen las relaciones y habilidades interpersonales de quienes llevan la agenda.

### Legitimidad institucional

Sobre la falta de legitimidad, los ejemplos que se pueden citar de las entrevistas son múltiples, pero una anécdota que se repite en prácticamente en todos los casos es la situación en la cual las referentes exponen sus ideas frente a directores/as u otros/as funcionarios/as de su mismo rango y las reacciones que les devuelven de indiferencia, ya sea por considerar que no es un tema relevante o por no entender en qué sentido puede serlo –en particular, cuando hay intentos de transversalizar la perspectiva de género en otras políticas del gobierno departamental–. Usualmente existe una actitud que refleja reconocimiento de que incorporar el género es políticamente correcto y, a veces, de que es una agenda impuesta desde lo nacional, por lo que se permite la existencia de los mecanismos de género, pero no hay un compromiso sustantivo con la temática. La agenda de género es percibida como algo a lo que se dedica una persona o unidad en particular, pero que no tiene relación con lo que se hace en el resto del gobierno departamental, o directamente como algo que no tiene relevancia alguna, aunque “hay que hacerlo”. Una de las entrevistadas contaba que en general le decían que *“eso del género es todo un paye”*.

Por tanto, si el compromiso con la incorporación de la perspectiva de género y el manejo discursivo de los elementos centrales de este enfoque están ausentes de quienes se encargan de definir donde invertir los recursos de los gobiernos departamentales –e incluso se mantienen como temas que generan resistencia, en los que “no se cree”– lógicamente no habrá condiciones para avanzar hacia la concreción de una política de género.

### Recursos humanos de los mecanismos y formación

Los mecanismos tienen más personal en promedio que hace 10 años (Pérez, 2007), entre cinco y seis integrantes, aunque hay mucha diversidad interna y en ocasiones los equipos no están dedicados exclusivamente al género. En un 95% las integrantes son mujeres.

Cuando existe un equipo, este suele estar integrado por la responsable, un/a administrativo/a y cargos técnicos asociados a trabajo social, psicología y abogacía (estos casos coinciden con mecanismos con servicios de atención a violencia doméstica).

El nivel de formación y capacitación en género y políticas de los integrantes de los mecanismos también es clave para evaluar la fortaleza de estas agencias. El panorama también aquí es variado. En general existe algún tipo de acercamiento previo con el tema, pero se identificaron casos en los que la persona a cargo de la unidad de género no tiene trayectoria en la temática. Al cruzar la información obtenida en la dimensión de análisis conceptual y esta sección sobre la formación de las referentes de género se observa que tampoco es lineal la relación entre ambas variables (en casos donde la persona no tenía mucha formación o experiencia se visualiza un manejo fluido de los principales conceptos y enfoques de elaboración de políticas de género, y viceversa). No obstante, casi la totalidad de las referentes tienen nociones instaladas de lo que implica hacer políticas desde la perspectiva de género.

El siguiente gráfico muestra los niveles de abstracción que requiere una completa inclusión de la perspectiva de género en la institucionalidad estatal y, en concreto, en su traducción en una política pública de género en sentido estricto, más allá de actividades puntuales.

**Figura 3.** Niveles de incorporación de la perspectiva de género



Fuente: Elaboración propia

En algunos casos sí hay claridad sobre que este es el objetivo hacia dónde dirigirse, pero no hay elementos “objetivos” que habiliten a un efectivo diseño e implementación de los cursos de acción deseables (es decir, los obstáculos se encuentran en el pasaje del nivel 2 al 3). Dicho de otro modo, hay claridad sobre cómo debería ser ese camino, pero no pueden llevarlo a cabo por la evidente falta de recursos de todo tipo que afecta a estas agencias.

En el tercer nivel de gobierno, las carencias en formación y experiencia son mayores. Las alcaldesas identifican como un problema la falta de herramientas para generar instancias con personas que trabajen temas de género y reconocen no tener claridad sobre dónde obtener esos recursos. A través de esta opinión, las alcaldesas, por un lado, se colocan como agentes políticos que quisieran trabajar la temática y, por otro lado, dejan en evidencia que tanto los mecanismos departamentales y como los nacionales no han logrado permear en el tercer nivel de gobierno. Las alcaldesas pueden constituirse en un pilar clave de territorialización de las políticas de género en tanto lideresas políticas en un gobierno de cercanías.

### Actores externos y espacios de articulación

Una forma de paliar esta falta de recursos y voluntad política de los altos mandos de los gobiernos a los que pertenecen los mecanismos de género estudiados, es establecer vínculos con otros actores. Esos actores que apoyan pueden ser internos a la Intendencia o externos.

Los internos usualmente son aliados ubicados en distintos lugares de la estructura de la Intendencia que colaboran en ocasiones puntuales

para avanzar en las acciones que se proponen –se mencionaron responsables de Cultura, Espacios públicos, Turismo, Transporte, Recursos humanos, etc.–. Tanto en Montevideo como en Canelones, intendencias en las cuales hay procesos de transversalidad de género en curso, la colaboración de distintas unidades –inclusive brindando recursos propios para temas de género– es determinante.

En cuanto a la coordinación con el tercer nivel de gobierno, el panorama es bien diverso, con algunos departamentos donde se señala que la coordinación existe y/o es alta y otros con nulo vínculo. Cuando la articulación con los municipios funciona de forma fluida, estos operan en efecto como una forma de territorializar y dar mayor alcance a las políticas llevadas adelante por el gobierno municipal.

Los **actores externos** a la Intendencia con los que articulan con los mecanismos suelen ser otras agencias gubernamentales (Mides, Ministerio del Interior, Poder Judicial, Ministerio de Salud, MEC), organizaciones de la sociedad civil u organismos de cooperación internacional. Llama la atención que solo en dos entrevistas se mencionó la articulación con mujeres de la Junta Departamental y solo en pocos casos con otras intendencias. Los espacios de género del Congreso de Intendentes y la Comisión Interdepartamental de Género también se mencionaron en alguna oportunidad como ámbitos para conocerse entre las referentes.

En general las coordinaciones interinstitucionales ocurren en ocasión de alguna “fecha” vinculada a la agenda de género (8 de marzo y 25 de noviembre especialmente), orientadas a concretar acciones específicas o a no superponer las actividades de cada organismo. También se

detectó que las *comisiones departamentales de lucha contra la violencia de doméstica* son el espacio privilegiado de articulación con otras agencias del gobierno y la sociedad civil. Este espacio permite, además, que los mecanismos tengan un cometido en la estructura institucional de su intendencia. Para los municipios, se mencionó el caso de Young que participa en la subcomisión departamental de lucha contra la violencia doméstica. Estos espacios de articulación subsidiarios de las comisiones pueden convertirse en nexo con el tercer nivel de gobierno en la Dirección de territorialización y aterrizaje de las políticas públicas de género en lo local.

En cuanto a la *sociedad civil*, se identificó que en casi todas las entrevistas se visualizan actores de este sector con los que hay agendas en común o con quienes se articula en algunas ocasiones. Sin embargo, solo en Montevideo y Canelones hay dispositivos de participación social integrados al proceso de elaboración de políticas de género.

Finalmente, un actor externo que ha sido mencionado en algunas entrevistas son las agencias de la *cooperación internacional*. Las evaluaciones que realizan las referentes sobre este punto no son unánimes. En un caso se percibe como algo que se impuso desde “afuera” y en otro se destaca que deja capacidades instaladas.

En suma, la articulación con otros actores parece ser una fortaleza de los mecanismos de género de nivel subnacional, en términos generales,<sup>6</sup> que facilitada por la proximidad que ofrece el trabajo en el territorio y el “conocerse todos”, se posiciona como un elemento que amortigua el débil apoyo que esas agencias reciben por parte de los gobiernos departamentales en el interior del país.

## 5.2. Las políticas de género de los gobiernos subnacionales

En este apartado se analizan los discursos referidos a las políticas públicas de género y su planificación en el nivel subnacional y las diferentes realidades en todo el territorio nacional.

### 5.2.1 Discursos sobre género y políticas públicas

Tradicionalmente, las mujeres fueron excluidas del concepto de desarrollo y, en particular, de las políticas públicas. La supuesta neutralidad de las políticas, pensadas para el beneficio de toda una comunidad, invisibiliza las diferencias y desigualdades sociales a la interna de cada sociedad, especialmente entre hombres y mujeres (Boserup, 1970).

A principios de los años 70, se pone en evidencia que los programas y políticas impulsados a nivel internacional, no solo no favorecen la igualdad entre hombres y mujeres, sino que además tienen un impacto negativo sobre esta. En ese contexto, aparece el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) con el objetivo de incluir a las mujeres en los procesos de desarrollo de los países. El enfoque MED entiende que las mujeres han quedado fuera de las oportunidades en el ámbito público, a causa principalmente de la división sexual del trabajo y apunta a aprovechar su potencial. Aunque el riesgo de este enfoque es que puede suponer una sobrecarga de trabajo para las mujeres porque siguen realizando el trabajo reproductivo a la par que el trabajo productivo, y no cuestiona las causas de las desigualdades de género (Elson, 1995; Moser, 1995). Las críticas al enfoque MED dieron lugar al de Género en el Desarrollo (GED) que pone el acento en las relaciones de género y su interrelación con la clase social y/o la etnia/raza, entre otras categorías, y va dirigido a subvertir la desigualdad y lograr un modelo de desarrollo igualitario, en el que las mujeres se conviertan en las protagonistas de su propio desarrollo (Young, 1997).

6 Hay casos en los que se constataron dificultades para la articulación, como el ya mencionado de un servicio de violencia doméstica que se instala a pesar de que ya hay otro funcionando y nunca han logrado coordinar, quedándose cada uno con “sus casos” o, como decía otra entrevistada, por temas vinculados a quién aparece como vinculado a la acción que se promueve y quién pone los recursos (“Se coordina pero es difícil porque todos se quieren llevar los lauros y la que pone el dinero es la Intendencia”).

Los tres enfoques siguen conviviendo en la actualidad, por esta razón en la entrevista se incluyó una pregunta que brindaba tres afirmaciones que responden a los tres enfoques y solicitaba la opinión de las entrevistadas.

En la mayoría de los casos, los discursos de las informantes no responden a una única teoría. Una misma persona expresa en una parte de la entrevista posiciones que refieren a la invisibi-

lidad de las mujeres en las políticas públicas y, en otros, se aproxima a una concepción MED o incluso GED. Esta confluencia de varias miradas puede responder a una escasa reflexión y formación acerca del tema de género y políticas públicas al tiempo que evidencia cómo la incorporación de un enfoque superador contiene muchas veces en su aplicación elementos del enfoque anterior.

**Tabla 5.** Opiniones en relación a un enfoque tradicional de género en las políticas públicas

UNA POLÍTICA PÚBLICA QUE BENEFICIA A LA COMUNIDAD BENEFICIA TAMBIÉN A LAS MUJERES		
<b>Total acuerdo</b>	<i>Sí, las mujeres son parte de la comunidad.</i>	Las mujeres en tanto parte de la comunidad estarían automáticamente siendo favorecidas por un plan, programa o acción desde las intendencias. No se perciben las desigualdades de género que hay en el interior de las diferentes comunidades y que las políticas que se implementan pueden afectar de manera diferente. Algunas respuestas incluso afirman que si pensamos que las mujeres no son parte de la comunidad podríamos irnos "al otro extremo" o "dividir" no explicando con claridad a qué extremo se refieren.
<b>Sí, pero...</b>		Siempre y cuando se tengan en cuenta las desigualdades. Este tipo de afirmaciones, en realidad realizan puntualizaciones que no responden a un enfoque tradicional sino a analizar en el interior de cada comunidad las desigualdades de puntos de partida de cada uno de sus individuos.
<b>No siempre</b>	<i>"Las políticas públicas no son globales, no es para todos igual". "Hay que dejar de hacer políticas públicas neutras y ver las especificidades de hombres y mujeres".</i>	Visibilizar las situaciones diferenciales para tomar decisiones en las políticas públicas que se deben implementar.  Opinión remarcada por alcaldesas que entienden que las políticas públicas no necesariamente beneficiarán a las mujeres.
<b>Una política pública que beneficia a las mujeres beneficia a la comunidad</b>	<i>Una política pública que beneficia a las mujeres beneficia a la comunidad.</i>	Juego de palabras que se da en la rotación de la frase cambia sustantivamente el enfoque ya que este punto de vista no es de una política neutra sino de políticas dirigidas a un colectivo en particular, reconociendo las desigualdades sociohistóricas a las que se han visto enfrentadas las mujeres. En su respuesta además habla de un trabajo de empoderamiento que se debe realizar que está en el otro extremo de una política de invisibilidad de las mujeres, colocándose desde un enfoque transformador de las desigualdades de género.

Fuente: Elaboración con base en trabajo de campo.



**Tabla 6.** Opiniones en relación a un enfoque MED en las políticas públicas

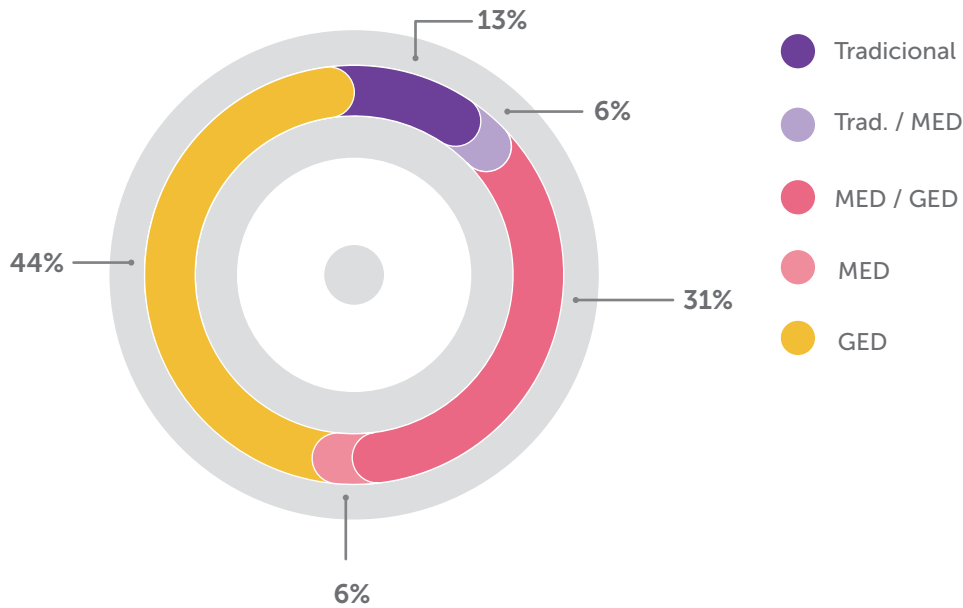
OCUPARSE DE LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS MUJERES PUEDE CREAR DIVISIONES Y ES PERJUDICIAL PARA UNA COMUNIDAD		
Necesidades específicas de las mujeres.	<i>Para el lado específico de la salud, por ejemplo. No creo que sea perjudicial, al contrario. Hay necesidades específicas que trabajar.</i>	Reconocimiento de diferencias entre mujeres y hombres por lo que deben ser atendidas las necesidades específicas de las mujeres.
Trabajar con necesidades de las mujeres para contrarrestar las desigualdades.	<i>Hace falta más de eso por la sociedad machista que a veces se olvida de las mujeres.</i> <i>La única forma de combatir la desigualdad es construir una fuerza que vaya en contrasentido, es una ley de la física.</i>	Como contrapeso al orden social imperante que históricamente ha colocado al hombre en el centro de la sociedad.  Acciones específicas desde las políticas públicas que reviertan las desigualdades. Se entiende como un posicionamiento político a la hora de tomar decisiones.
Puede crear divisiones.	<i>Y sí... a veces... ocasiona divisiones. ¿Por qué para las mujeres y para nosotros no? Dicen y reclaman...</i> <i>Lo que hagas con las mujeres es favorable, no va a ser perjudicial, pero los hombres sí lo van a ver... los que entienden esto bárbaro, pero son la minoría. La mayoría lo va a ver de esa manera.</i> <i>Siempre pasás por ese filtro [refiriéndose a los comentarios sobre el físico de las mujeres entre compañeros de trabajo].</i> <i>Si se hace mal, sí, si las intervenciones son bien hechas, no.</i>	Opiniones reiteradas sobre resistencias internas y externas a las que se deben enfrentar de forma cotidiana en el trabajo que realizan.  Alcaldesas opinan que el machismo siempre aflora y que las mujeres deben demostrar todo el tiempo la competencia e idoneidad en las tareas. Necesidad de trabajar temas de acoso sexual en el ámbito laboral.  Introduce el tema de cómo se trabajan los temas de género desde las necesidades específicas de las mujeres y que no siempre tienen una buena puesta en práctica.
En contra del trabajo específico de las mujeres	<i>Puede ser contraproducente... volvemos con la mujer a lo que criticamos con lo del hombre.</i>	Entiende que, si se realizan acciones hacia las mujeres, estas se verán tanto más favorecidas que pueden superar a los hombres en algún aspecto y entonces no se logra la igualdad.

Fuente: Elaboración con base en trabajo de campo.

**Tabla 7.** Opiniones en relación al enfoque GED en las políticas públicas

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AFECTAN DE MANERA DIFERENTE A HOMBRES Y MUJERES. ES NECESARIO ANALIZAR SU IMPACTO DIFERENCIADO EN UNOS Y OTRAS		
Acuerdo pleno	<p><i>Concuerdo, con esto... Me quedo con la tercera.</i></p>	<p>La mayoría de las entrevistadas está de acuerdo con esta afirmación pese a que, en algunos casos, esta visión puede ser contradictoria con otras expresadas en las anteriores afirmaciones. Lo mismo ocurre entre las alcaldesas, resumen y acuerdo total de opiniones.</p> <p>Reflexión a partir de las consignas presentadas. La entrevista es un espacio de ordenar ideas respecto al tema.</p>
	<p><i>Sí. Es eso, lo que estaba hablando.</i></p> <p><i>Los gobiernos departamentales recién estamos asumiendo esta mirada, estamos yendo a todo lo que somos invitados, para lograr una creación de política pública con mirada de género. Siento que estamos por debajo, porque recién ahora está tomando fuerza, escuchar a la OPP hablando de género está espectacular, pero antes no se daba, aunque estaba en el tapete. También es importante que los gobiernos departamentales y tercer nivel puedan tener esa mirada.</i></p>	<p>La relevancia que desde las instituciones nacionales se plantee la perspectiva de género para producir sinergias con el segundo y tercer nivel de gobierno para el desarrollo de las políticas públicas con enfoque de género en todo el país.</p>
Confusión de conceptos	<p><i>Sí quiero la igualdad, no quiero sentirme tratada especialmente.</i></p>	<p>En tres ocasiones las entrevistadas no logran aproximarse a la definición confundiendo el concepto de igualdad con acciones iguales o diferenciadas desde las políticas públicas.</p>

Fuente: Elaboración con base en trabajo de campo.

**Gráfico 1.** Discursos sobre enfoques de género y desarrollo (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de entrevistas.

Luego del análisis de los discursos sobre los diferentes enfoques de género y desarrollo, se realiza el esfuerzo de sintetizar las principales opiniones referidas a los enfoques de políticas públicas y género en las 16 intendencias relevadas, reiterando la advertencia que conviven varios enfoques en un mismo discurso.

En 13 de las 16 opiniones responden a un discurso que transita entre el enfoque de MED y GED: se tiene la certeza de la necesidad de incluir a las mujeres en las políticas públicas y no esperar a que estén incluidas en las políticas tradicionales y desde una supuesta neutralidad.

### 5.2.2. Planificación de las políticas de género en los gobiernos departamentales

La mayoría de los gobiernos departamentales no cuentan con una política de género entendida

como política pública en el sentido estricto, como un conjunto articulado de acciones, intenciones, decisiones y objetivos (Bustelo, 2004: 1). El desarrollo de planes de igualdad, instrumento privilegiado para estructurar las políticas de género, solo se constata en Montevideo y Canelones. La Intendencia de Montevideo fue la primera institución del país en elaborar un plan de estas características,<sup>7</sup> y a la fecha está implementando el tercer Plan de Igualdad de Género consecutivo, mientras que Canelones está en proceso de elaboración del segundo plan, avances destacables en un entorno de ausencia de plan a nivel nacional.<sup>8</sup>

En el resto de los departamentos los mecanismos de género no desarrollan instrumentos de planificación. En algunos casos esto se debe a que las responsables no visualizaron la posibilidad, necesidad o importancia de desarrollarlos,<sup>9</sup> mientras que en otros no tienen la jerarquía, peso político o capacidades estatales para concretarlo.

7 Se denominó Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad de Montevideo 2002- 2005.

8 A nivel nacional, solo se puso en marcha el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011.

9 A algunas entrevistadas la pregunta referida a si la intendencia tenía una política de género les producía confusión, debido a que no visualizaban esta idea de conjunto de acciones orientadas hacia promover la igualdad de género. Por ejemplo, una referente confundía la noción de política pública con la de política partidaria.

---

En consecuencia, la mayoría de los mecanismos realiza mayoritariamente actividades puntuales y acciones aisladas.

En muchos casos funciona lo que la literatura llama el estilo de elaboración de la política del *garbage can* o “bote de basura”, un estilo poco sistemático y donde a medida que se encuentran recursos o posibilidades de avanzar con alguna acción, con problemas o demandas que requieren atención, se va avanzando. Ello contrasta con la modalidad de diagnóstico y relevamiento de demandas como las identificadas en la construcción de los planes de igualdad para Montevideo, que incluye además instancias permanentes de diálogo con la sociedad civil.

En los territorios más pequeños, los mecanismos logran una cercanía con la comunidad que facilita la identificación de problemas públicos de modo “informal”, por un conocimiento directo de las personas involucradas o por el conocimiento en profundidad de la realidad de las distintas zonas de primera mano por parte de la responsable. La proximidad brinda un “atajo informacional” y permite tener una mirada más compleja y humanizada de los problemas públicos. Pero puede dejar por fuera, sin intención de hacerlo, situaciones que están más invisibilizadas, al tiempo que habilita soluciones personalizadas más que institucionalizadas –pasando a depender por ejemplo la afinidad que se tenga con el partido y sector político en el gobierno o con la propia persona encargada del mecanismo– y, por lo tanto, que pueden reproducir la desigualdad entre la población objetivo de las políticas.

### Transversalidad de género como estrategia

Los agentes promotores de la igualdad de género coinciden en señalar que la estrategia de transversalidad de género, complementada con otras

herramientas y enfoques, es una pieza clave del proceso de institucionalización del género en el Estado. La transversalización busca que el enfoque permee el conjunto de políticas e instituciones gubernamentales y que los temas relativos a la igualdad de género sean parte de la agenda política principal de estos organismos, haciendo que la agenda de género sea una parte constitutiva de la acción gubernamental, en vez de ser un asunto anexo vinculado a las mujeres únicamente para el que hay que crear medidas y recursos *ad hoc* (Inmujeres, 2012). En concreto, supone iniciativas destinadas a modificar la propia institución en su interior (en este caso, las intendencias) y a adecuar todas las políticas impulsadas por el gobierno departamental para que estén en sintonía con el propósito de promover la igualdad de género en la sociedad.

Se identificaron muchos casos en los que las entrevistadas tienen incorporadas expresiones típicamente asociada a este enfoque y, en algunos inclusive, estas se tradujeron en intentos de concretar acciones en la interna y hacia la ciudadanía. Visualizar la relevancia del género en políticas que *a priori* no están directamente asociadas a la igualdad entre hombres y mujeres refleja que los “los lentes” de la transversalidad al menos están extendidos.

Sin embargo, ya sea por las dificultades de las referentes de traducir el discurso en el diseño de acciones prácticas, o porque al intentar hacerlo se encuentran con resistencias e impedimentos objetivos por parte del resto de actores de los que se requiere compromiso y recursos para llevarlas a cabo, el resultado es que prácticamente no es posible hablar de que las intendencias hoy por hoy transverzalicen la perspectiva de género (con la excepción de Canelones y Montevideo). La falta de legitimidad de la agenda de género en el ámbito de las autoridades de los gobiernos subnacionales es el principal nudo para este avance.

## Acciones y temáticas abordadas

**Tabla 8.** Acciones y temáticas abordadas en el ámbito subnacional

ACTIVIDADES CON MOTIVO DE CONMEMORACIÓN DE FECHAS			
QUÉ	QUIÉNES	CÓMO	RIESGOS/FACILIDADES
8 de marzo			
25 de noviembre		Actividades de sensibilización e información	<i>"muchas veces lo del género se reduce a ciertas fechas"</i>
Mes de la diversidad	Intendencias y municipios		
Mujeres rurales		Actividades culturales	<i>"cuando vienen los meses de"</i>
Cáncer de mama			
TALLERES DE SENSIBILIZACIÓN			
QUÉ	QUIÉNES	CÓMO	RIESGOS/FACILIDADES
Dirigidos a la interna	Coordinación con otras instituciones	Talleres planificados	Legitimidad del mecanismo
Dirigidos a la comunidad		Talleres que se solicitan	
TRABAJO EN VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA			
QUÉ	QUIÉNES	CÓMO	RIESGOS/FACILIDADES
Acciones sin especificar de los municipios	Nueva Helvecia cuenta con Comisión de Género	Refugio en NH	No exclusivo para situaciones de VBG. Coordinación con MI
Atención directa	Equipos técnicos mayores	Oficinas fuera del local central de la intendencia	Oficinas solo asociadas a este tema
ATENCIÓN A MUJERES EN SITUACIONES DE "VULNERABILIDAD"			
QUÉ	QUIÉNES	CÓMO	RIESGOS/FACILIDADES
Atención directa	Equipos técnicos y administrativos del mecanismo	Derivación a otras instituciones o sociedad civil	Puerta de entrada Responder a la demanda/dificulta la planificación Lógica de mujeres como "beneficiarias" y no como "protagonistas"

Fuente: Elaboración propia con base en trabajo de campo.

### 5.3 La participación política de las mujeres en el ámbito subnacional

En este apartado se analiza la actuación efectiva de las mujeres en el segundo y tercer nivel de gobierno: datos de las mujeres que efectivamente están ocupando los cargos en la actualidad

(electivos y por designación en los gabinetes departamentales) y los perfiles de las mujeres políticas en cargos subnacionales, sus trayectorias políticas y los posicionamientos respecto a la agenda de género.

### 5.3.1 Presencia de mujeres en el ámbito subnacional

En la mayoría de los casos la presencia de mujeres disminuyó (10 departamentos), en un tercio de ellos se mantuvo y en dos casos aumentó.

**Tabla 9.** Cantidad de edilas que se mantienen en sus cargos

DEPARTAMENTO	TOTAL EDILES	EDILAS ELECTAS 2015 <sup>10</sup>	EDILAS ACTUALES
Artigas	31	9	SD
Canelones	31	7	5
Cerro Largo	31	9	6
Colonia	31	8	7
Durazno	31	9	11
Flores	31	11	10
Florida	31	12	12
Lavalleja	31	9	9
Maldonado	31	7	6
Montevideo	31	12	12
Paysandú	31	7	6
Río Negro	31	7	6
Rivera	31	8	8
Rocha	31	11	10
Salto	31	8	10
San José	31	8	5
Soriano	31	9	7
Tacuarembó	31	7	7
Treinta y Tres	31	7	7
<b>Total</b>	<b>589</b>	<b>165</b>	<b>153<sup>11</sup></b>
Porcentajes	100	28,01	25,98

Fuente: Trabajo de campo y recopilación de datos en páginas webs.

10 Fuente: base de datos Verónica Pérez (2015).

11 El total de edilas actuales se calcula tomando en cuenta como si el departamento de Artigas mantuviera el número de edilas que fueron electas.

Las variaciones producidas llevan a un descenso en dos puntos el porcentaje total de mujeres en las juntas departamentales del 28,01% al 25,98%. Para el caso de los departamentos que la aplicación de la ley de cuotas no había tenido un impacto relevante como son Maldonado y Treinta y Tres (Pérez, 2015: 19), encontramos que, en el primero, hubo un descenso de representación femenina y en el segundo se mantuvo igual.

La siguiente tabla muestra la conformación de los gabinetes departamentales según género. En promedio las mujeres ocupan el 27,1% de los cargos de confianza política de los intendentes. Este número representa un 6% más de mujeres que en 2015, según los datos de Pérez (2015), aunque al igual que señalaba la investigadora en ese momento y como refleja la tabla, se encuentra una gran variación por departamento.

**Tabla 10.** Composición de gabinetes departamentales por sexo

	MUJERES	%	HOMBRES	%
Artigas	4	40	6	60
Canelones	9	45	11	55
Cerro Largo	8	30,8	18	69,2
Colonia	4	18,2	18	82
Durazno	1	12,5	7	88
Flores	2	25	6	75
Florida	6	28,6	15	71
Lavalleja	3	18,7	13	81
Maldonado	2	13,3	13	87
Montevideo	4	28,6	10	71,4
Paysandú	3	50	3	50
Río Negro	SD	SD	SD	SD
Rivera	1	16,7	5	83,3
Rocha	6	35,3	11	65
Salto	3	16,7	15	83
San José	5	41,7	7	58
Soriano	6	26,1	17	74
Tacuarembó	1	7,1	13	93
Treinta y Tres	4	40	6	60
<b>Totales</b>	<b>72</b>	<b>27,1</b>	<b>194</b>	<b>72,9</b>

Fuente: Páginas webs y relevamiento de campo.

El número de alcaldesas en 2017 ascendió en 2 respecto a las que fueron electas en 2015 (21 y 19 respectivamente). Los municipios de Suárez en Canelones y Ciudades del Palta en San José están al frente de alcaldesas que asumieron en lugar de hombres, lo que significa un punto porcentual más respecto a las electas, en un total de 112 municipios.

Las concejalas electas representaron el 23,9% del total de los cargos elegidos y en la actualidad el porcentaje de concejalas asciende al 30,35%, superando a la presencia de edilas en las juntas departamentales. Se debe tener en cuenta el carácter honorario del cargo de concejal/a a diferencia del cargo de alcalde/sa.

### 5.3.2. Trayectorias y posicionamiento respecto a la agenda de género de las mujeres políticas en el ámbito subnacional

A partir de diversas dimensiones de los conceptos de participación política, trayectoria, expectativas de carrera política y sensibilidad de género, se desarrollaron indicadores que conformaron conjunto de preguntas de un formulario en línea. El mismo se distribuyó entre el total de edilas titulares y suplentes de Uruguay y a todas las alcaldesas y concejalas de los 19 departamentos a excepción de Flores y Rocha.<sup>12</sup>

Desde la construcción del marco muestral hubo condicionantes que introdujeron sesgos porque la mayor parte de los correos obtenidos eran personales, aproximadamente un 10% de las direcciones de correo electrónico de alcaldesas y/o concejalas falló y el proceso de obtención de las direcciones de correo fue arduo.<sup>13</sup> De un universo de 508 direcciones de correo electrónico (por tanto, 508 edilas, alcaldesas y concejalas) respondieron 92 personas. Descontando la tasa de fracasos de las direcciones de correo estimamos el total de la muestra en 458 casos, para la cual, 92 respuestas representan el 20%. Teniendo en

cuenta que la tasa de respuesta para encuestas abiertas (no circunscriptas a un determinado ámbito institucional que genera coerción) suele oscilar entre 10% y 15%, podemos concluir que los resultados en términos de nivel de réplicas son buenos.

### Perfil sociodemográfico

En cuanto al departamento de residencia de las personas que respondieron la encuesta, la dispersión daría cuenta de una muestra con cierto nivel de heterogeneidad, si bien está lejos de poder considerarse como representativa. Precisamente, hay muchos departamentos en los cuales hubo menos de cuatro respuestas (Artigas, Tacuarembó, Soriano y Treinta y Tres con solo una, y Durazno, Cerro Largo, Rivera y Lavalleja entre dos y cuatro).

Entre los restantes, el que concentra más respuestas es Colonia (14%), seguido por Maldonado (12%), Montevideo y San José (10%) y por Canelones y Paysandú (9%).

Un sesgo de la encuesta es la sobrerrepresentación de las edilas en relación a las concejalas, que son más cantidad, y a las alcaldesas, puesto que solo una persona con este cargo completó el formulario.

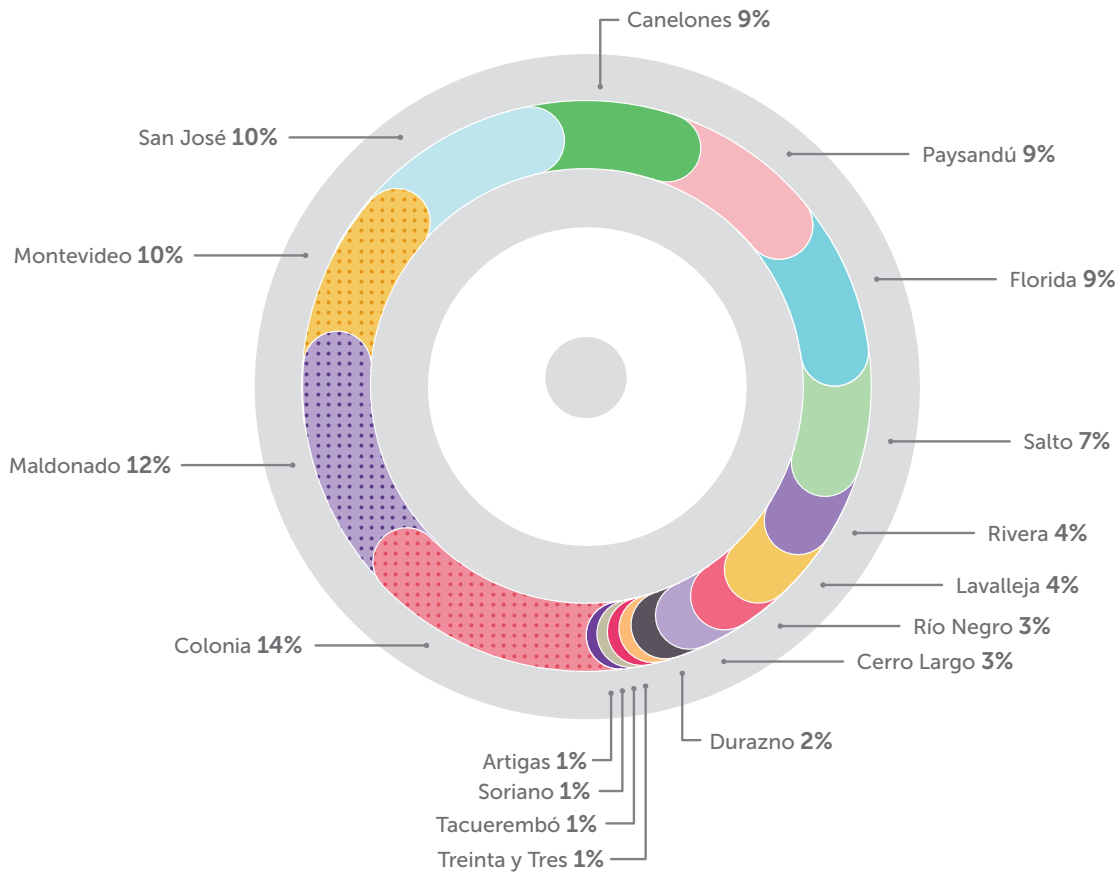
Efectivamente, la mayor parte de las personas que respondieron son edilas (63 personas, es decir, casi un 70%). El restante 30% lo forman concejalas (casi un 20%), solo una alcaldesa (menos del 1%) y otros cargos, tanto “de confianza” (1 caso) como “otros”. Entre los “otros” figuran cinco cargos docentes, un cargo de confianza, otro político-partidario, y otro de tareas de secretaría en un organismo de la administración central.

12 En el caso de la Junta Departamental de Flores la respuesta fue que no podían proporcionar los correos electrónicos de las edilas por tratarse de información personal y en el departamento de Rocha no respondieron a las solicitudes reiteradas.

13 Pocas juntas departamentales y municipios tienen esta información en línea y en muchos casos los procedimientos para solicitar la información requirieron mecanismos formales que llevaron mucho tiempo, pese a la ley de acceso a la información pública (ley N.º 18.381).

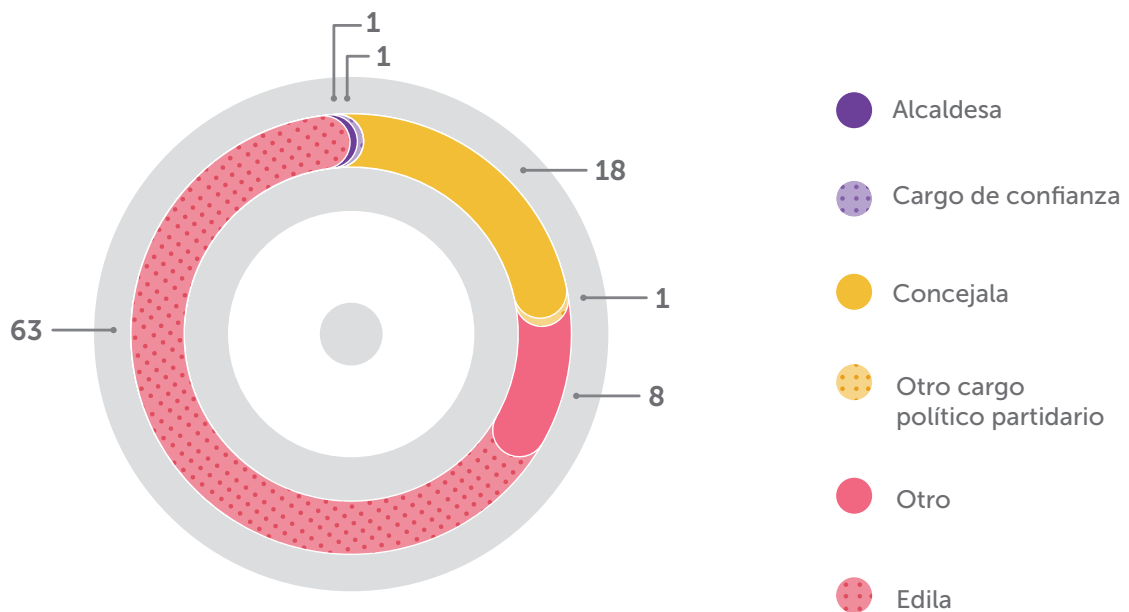


**Gráfico 2.** Departamento de residencia de las encuestadas (en porcentaje)

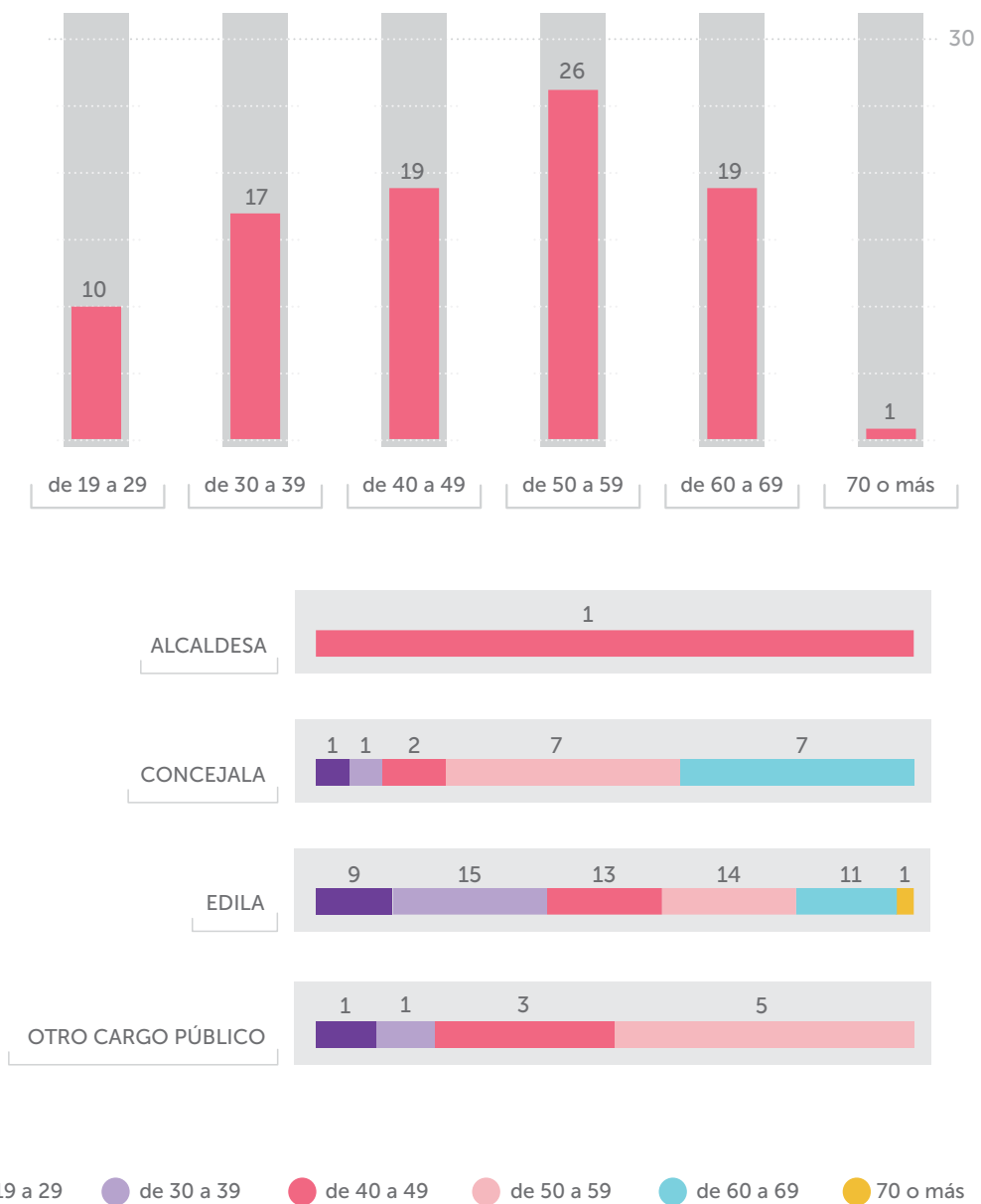


Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico 3.** Cargos que ocupan las encuestadas (en cantidad de personas)



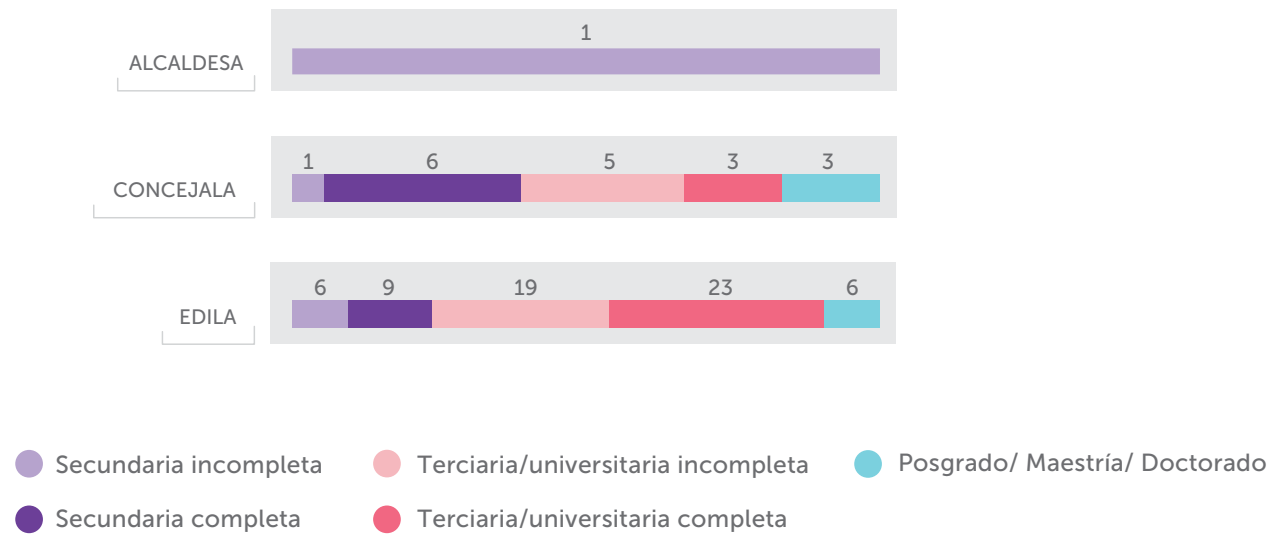
**Gráfico 4.** Distribución de edades de las encuestadas (en cantidad de personas)



Fuente: Elaboración propia.

El promedio de edad de la muestra es de 47,5 años, si bien las edilas tienden a ser más jóvenes. Entre estas, el promedio es 45,3 en tanto el de las concejalas es 53,8. La única alcaldesa que respondió tiene una edad debajo del promedio general, así como del de los cargos ejecutivos municipales: 40 años.

En cuanto al nivel educativo de las encuestadas el gráfico 5 señala que las mujeres de los legislativos departamentales alcanzan mayores grados de formación. Más de tres cuartas partes de las edilas, al menos, ha ingresado a la universidad.

**Gráfico 5.** Grado de formación de las encuestadas (en cantidad de personas)

Fuente: Elaboración propia.

Pregunta: ¿Qué nivel educativo formal ha alcanzado en la actualidad?

### Trayectorias políticas

A pesar de que la información con la que se cuenta es insuficiente para una afirmación de contundencia, los datos sugieren que el haber nacido en la capital del país tiene, para las mujeres, una ponderación como antecedente a la hora de dedicarse a la política. Casi la tercera parte (29%) de las encuestadas nació en Montevideo, si bien, como se vio anteriormente, apenas la décima parte de ellas reside actualmente en este departamento y, al mismo tiempo, la dispersión geográfica de las respuestas es importante.

En lo que respecta a sus vidas políticas, para una importante proporción, el cargo que ocupa actualmente parece constituir su primera instancia formal de ejercicio de la misma.<sup>14</sup>

Un total de 33 de las encuestadas declaró no haber ocupado ningún cargo *en su partido* antes de asumir el que tienen actualmente. La mayor parte de estas coincide con quienes respondieron negativamente al consultárseles si han ejercido otro cargo *político* con anterioridad: 29 encuestadas respondieron que no. Entre quienes respondieron “no” a ambas preguntas y quienes respondieron “no” solo a una, pero dejaron vacío el otro campo, suman 41 encuestadas. Entre las restantes, tal como se observa en la tabla 11: 7 refieren haber ejercido un cargo político no electivo (léase “designado”), 11 declaran haber ejercido solo cargos electivos, 22 solamente cargos políticos dentro de sus respectivos partidos y otras 11 han ejercido ambos.

14 Las preguntas realizadas en este caso fueron: ¿Ocupó algún cargo dentro de su partido? ¿Cuál? / ¿Ocupó otro cargo político (electivo o designado) previamente al actual? ¿Cuál?

**Tabla 11.** Promedio de edad de las encuestadas según tipo de cargo ejercido anteriormente

TIPO DE CARGO	MEDIA	FRECUENCIA
Ambos (cargos políticos dentro de los partidos y cargos por elección o designación)	52,73	11
Solo designados	52,29	7
Solo electivos	48,18	11
Solo cargos político-partidarios	42,55	22
Ninguno	47,78	41
<b>Total</b>	<b>47,51</b>	<b>92</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los cargos no electivos referidos son, por ejemplo: “Secretaría de Diputado” y en 3 casos directoras o responsables de departamentos o áreas de una intendencia. En cuanto a los cargos político-partidarios, se mencionan mayoritariamente cargos en el marco de direcciones departamentales de partidos y/o sectores, del secretariado o la Secretaría General (del Frente Amplio y el Partido Colorado respectivamente), delegadas al Plenario Nacional o la Mesa Política y convencionales.

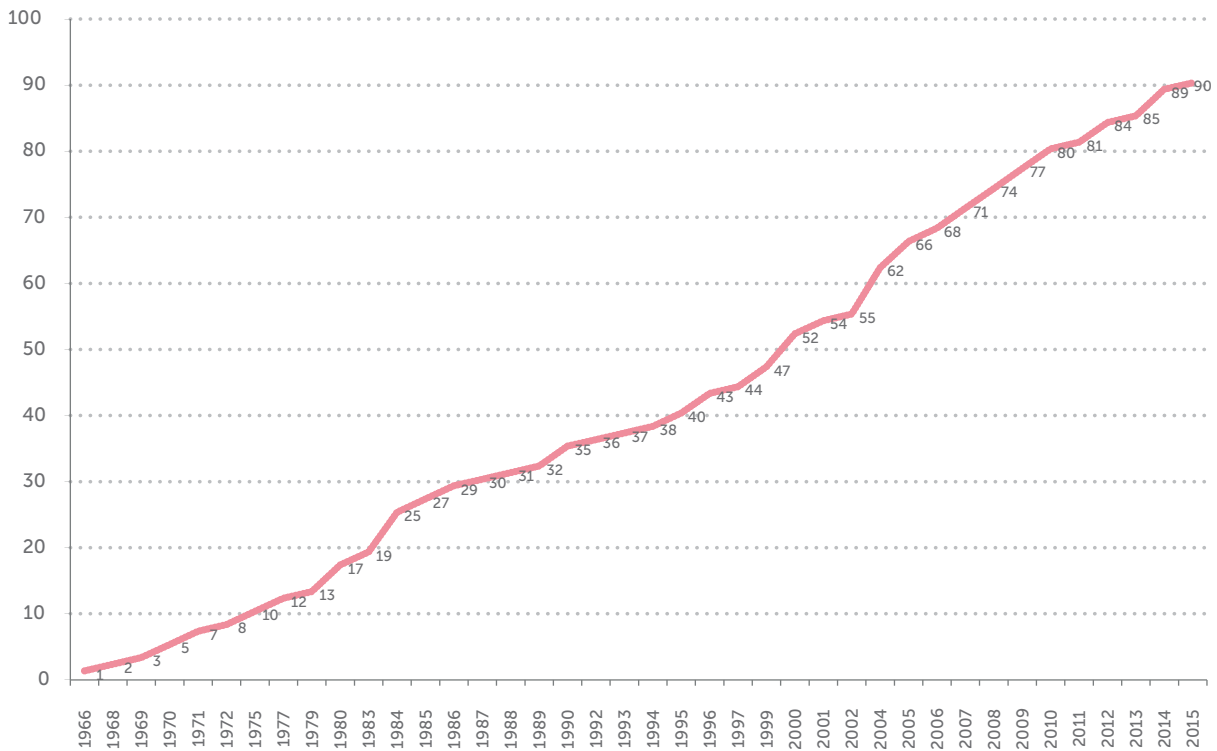
Como puede verse en la tabla 11, si bien las diferencias son relativamente poco significativas (en la medida en la gran mayoría se concentra en los rangos de edad de 40 en adelante), al comparar los promedios de edad entre estos tipos de trayectorias los datos confirman algunas conclusiones que parecerían surgir del sentido común. Por ejemplo, quienes han ejercido ambos tipos de cargos son las de mayor edad promedio, 52 años. Por su parte, las más jóvenes se concentran en el grupo de quienes han ocupado solo cargos políticos y nunca electivos o designados (42 años).

## Dimensiones del vínculo con la política

### Tiempo

Como era esperable, la mayoría de las respuestas (80 personas de las 92 encuestadas) ocupa su cargo actual desde las últimas elecciones (64 en total). De las últimas, tres mujeres lo han asumido en 2016. Entre quienes están ejerciendo sus actuales cargos desde períodos de gobierno anteriores, cuatro lo hacen de todos modos de forma reciente (2014), nueve desde el comienzo del anterior período y una es edila desde 1990.

Al indagar en qué momento las encuestadas estiman se ha despertado su interés en la política, las respuestas tienden a guardar lógicamente cierta correlación con la edad. Resulta de todos modos interesante ver que, al dividir las respuestas en cuartiles, un 25% de las encuestadas mantiene un interés por la política desde antes de 1984, en tanto el 25% del otro extremo apenas se ha inclinado por esta a partir de 2006.

**Gráfico 6.** Tiempo que se interesa por la política (en porcentaje)

Fuente: Elaboración propia.

Pregunta: *Aproximadamente, ¿cuándo diría que se inició su relación con la política?*

### Posible influencia de figuras de las familias

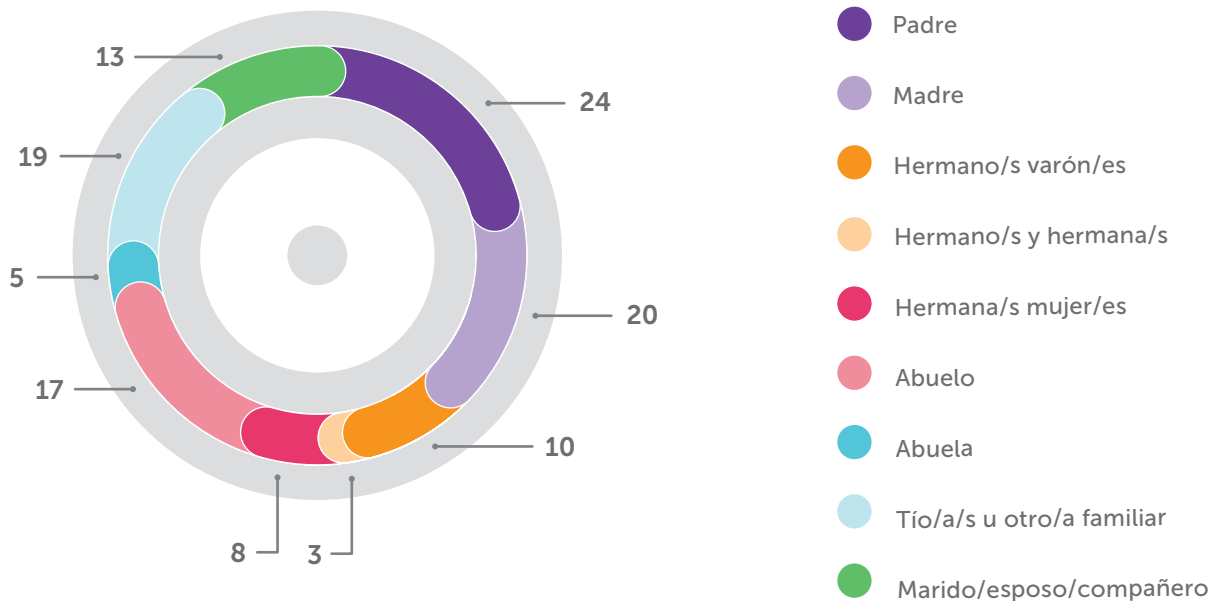
Al intentar establecer qué las acercó este ámbito de la vida pública, se les consultó si en sus familias alguien más estaba o había estado involucrado en política. Aunque más de la mitad (50 personas) respondió que sí, no deja de resultar un dato de interés que **42 mujeres** (es decir, un 45%) **declaren ser las primeras personas en sus familias que tienen actividad política.**

Entre las primeras 50 que no son las pioneras, se hace referencia a un total de 119 familiares vinculados a la política. Entre ellos, los padres son quienes aparecen con más frecuencia (24 veces), seguidos por las madres (20 apariciones), luego un grupo un tanto genérico de tíos/as y otros/as familiares (19 menciones) y, en cuarto lugar, maridos/esposos/compañeros, con 13 referencias.

Si agregamos los miembros por sexo, y asumiendo que cuando las encuestadas se refieren a sus “maridos, esposos o compañeros” están hablando de parejas heterosexuales,<sup>15</sup> un 54% de los mencionados son varones, en tanto 33% son mujeres y el resto (22%) familiares cuyo sexo no se determinó (hermanos y hermanas, tíos y tías, etc.). Como es lógico en Uruguay, donde la participación política de las mujeres es sabidamente baja, las figuras de referencia son preponderantemente masculinas. No obstante, la ponderación de estas en detrimento de las figuras femeninas parece menor que lo que indican las cifras de participación política, de modo que no es arriesgado suponer que la vocación política de algunas mujeres de la familia es impulsora de la vocación de otras.

<sup>15</sup> Vale aclarar que la presunción de que se está hablando de varones en este caso no se basa en una gratuita generalización desde la heteronormatividad, sino en la consideración de que son muchas menos las mujeres las que se dedican a actividades políticas.

**Gráfico 7.** Miembro de la familia dedicado/a a la política (en cantidad de personas)



Fuente: Elaboración propia.

Pregunta: *En su familia, ¿alguien más ha estado en política?*

En cuanto al tipo de actividad política a la que se dedican o dedicaron los familiares mencionados, haber tenido un miembro del Senado en la familia aparece como una fortísima motivación, mucho mayor que cualquier otra, para que estas mujeres se inclinaran por dedicarse a la política.

### Razones para postularse al cargo

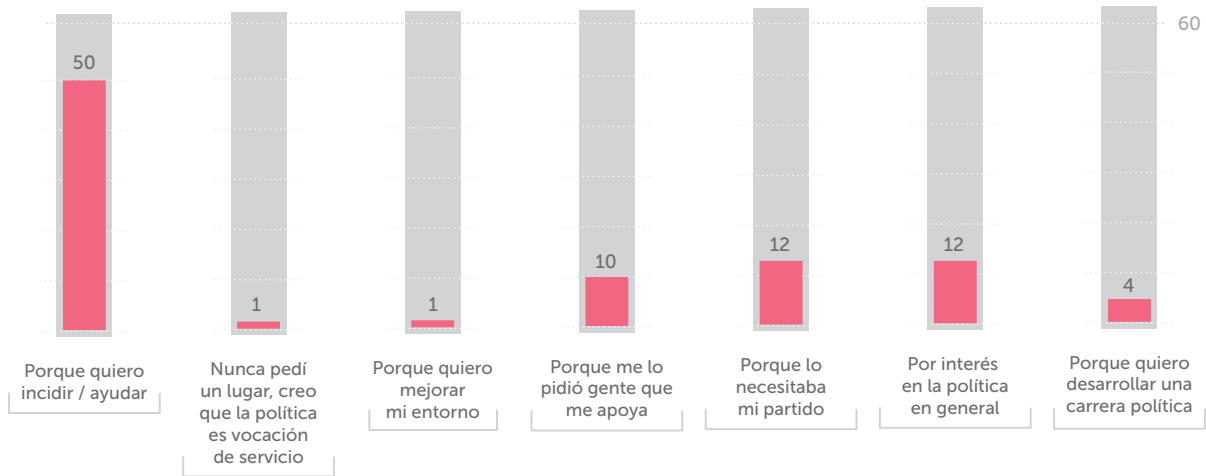
Al ser consultadas directamente sobre aquello que las motivó a postularse al cargo que ocupan, la gran mayoría alude a motivaciones altruistas y solo 16 mujeres colocan las motivaciones en sí mismas: por la política en general y por desarrollar una carrera política (gráfico 8).

Al ser consultadas sobre si les interesaría volver a ejercer el mismo puesto, 48 de las 91 respuestas válidas plantean un “sí” incondicional. Otras 23 responden decididamente que “no”. Entre las restantes 20 se plantean dudas y condiciones. En un único caso una encuestada enuncia espontáneamente su interés por alcanzar un rango más alto. En tres casos más expresan que su situación estará atada a decisiones y resultados de su partido.

### Trayectorias futuras: expectativas

Cuando se les preguntó sobre sus expectativas, una porción importante dijo que no querría ocupar ningún cargo: es el caso de 27 personas que lo manifestaron como primera opción. Entre quienes sí esperan tener una carrera política ascendente, pocas se atrevieron a confesar aspiraciones altas: solo dos dijeron que, en primer lugar, desearían ser ministra/subsecretaria o intendenta. Hubo ocho encuestadas más que manifestaron sus deseos de ser intendentas, pero lo marcaron como segunda, tercera o cuarta opción (dos, tres y tres respuestas respectivamente).

Por otra parte, 13 marcaron que en primer lugar querrían ser senadoras o diputadas. Otras 14 manifestaron sus aspiraciones de ocupar el legislativo nacional, pero como segundas, terceras y cuartas opciones. El puesto más frecuentemente seleccionado en primer lugar fue “a un cargo de directora en la Intendencia o similar cargo de confianza”, con 18 menciones.

**Gráfico 8.** Razones para dedicarse a la política (en cantidad de personas)

Fuente: Elaboración propia.

Pregunta: Si tuviera que elegir solo una, ¿cuál diría que fue su principal motivación para postularse a este cargo?

## Temas y agenda de género

Para indagar cuáles temas son de interés o incidencia de las edilas, un apartado de la encuesta refería a las comisiones que participan. Las temáticas de las comisiones suponen temas de interés y pueden arrojar pistas sobre si existe segmentación horizontal en el interior de las juntas departamentales, es decir, si existen temáticas donde se concentran mayoritariamente las mujeres de los legislativos departamentales.

Entre el total de las respuestas que efectivamente declara participar en alguna comisión (56 personas) acumularon 143 menciones, lo que arroja que asisten a un promedio de 2,55 comisiones cada una. Entre las comisiones mencionadas, las cinco que acumulan más menciones son las de Derechos Humanos, Cultura/Deporte/Educación, Género (con 15, 14 y 13 referencias respectivamente) y las de Hacienda/Presupuesto y Legislación (con 12 menciones cada una).

## Adopción del lenguaje inclusivo

Al consultárseles si ocuparon otro cargo político anteriormente se dejó el campo abierto para que las propias encuestadas lo describieran. De

entre las que ejercieron un edilato de forma titular o suplente (13 personas), solamente tres se autodenominan “edila”, en tanto el resto utiliza la forma masculina. Con respecto al ejercicio de otros cargos, otras también lo refieren en su forma masculina: es el caso de una “concejal”, una “intendente suplente” y una “presidente de la Junta”. Por su parte, las dos que fueron alcaldesas en el pasado utilizan el femenino.

## Relevamiento sobre sus posicionamientos en temas de género

A los efectos de conocer las posturas que las encuestadas tienen sobre diversos tópicos que constituyen tradicionalmente la agenda de género se elaboraron dos escalas tipo Likert de siete y nueve ítems respectivamente y de cinco puntos ambas.

En la primera, que llamaremos escala tipo Likert 1 de sensibilidad de género, se indaga en qué medida las encuestadas están de acuerdo con afirmaciones acerca de la violencia basada en género, la ley de cuotas, el concepto de igualdad, la vigencia y relevancia de la propia agenda de género, la valoración económica del trabajo no remunerado y la participación de los varones en

el mismo. En la segunda, que denominamos escala tipo Likert 2 de apertura hacia las políticas de género, se reorienta la indagación desde los terrenos de las ideas a los de la praxis, buscando identificar interés y/o compromiso por tomar

medidas desde el Estado para revertir las brechas y desigualdades.

En la Escala 1 de sensibilidad de género se utilizaron los siguientes reactivos:

#### REACTIVOS COMO APARECÍAN EN ENCUESTA

Los medios deberían prestarles tanta atención a las muertes de mujeres por violencia doméstica como a las de varones y mujeres en cualquier situación violenta: no importa la razón de un asesinato.

La ley de cuota electoral femenina perjudica a las mujeres porque no llegan por sus propios méritos.

Cuando uno piensa en los graves problemas que aquejan al mundo –contaminación ambiental, terrorismo, pobreza– los reclamos de género pasan a un segundo puesto.

Las mujeres reclaman que los varones hagan tareas domésticas, pero en general no ceden espacios.

Es absurdo que en algunos países se les pague a las mujeres cuando deciden dedicarse a las tareas domésticas y los cuidados como si correspondiera tener un salario por eso.

No tiene sentido reclamar igualdad: hombres y mujeres tenemos lugares distintos en la sociedad y no por eso uno es menos que el otro.

Hay muchos avances en la situación de las mujeres; es hora de discutir todas las situaciones de desigualdad que viven los varones.

**A través de los diversos reactivos y de su combinación posterior en la escala se buscaba sondear varias dimensiones de la sensibilidad de género. Se pretendía indagar:**

#### DIMENSIONES DE LA SENSIBILIDAD DE GÉNERO

En qué medida las mujeres políticas de los gobiernos locales entienden la violencia doméstica como un problema social con una entidad propia, arraigado en problemáticas vinculadas con la desigualdad de género de forma particular.

Si interpretan la baja representación política como el resultado de desigualdades de género o desde un esquema meritocrático.

Si consideran que las desigualdades de género están entre las problemáticas sociales más graves o se trata de problemas secundarios.

En qué medida se inclinan por pensar que hay responsabilidad de las mujeres en que los varones no asuman tareas domésticas.

Hasta qué punto comprenden el trabajo no remunerado como tal y de allí la necesidad de valorarlo económicamente.

Si tienden a considerar el resultado de las reivindicaciones de género como un movimiento pendular, en el que el régimen de género actual tiende a perjudicar más a los varones.

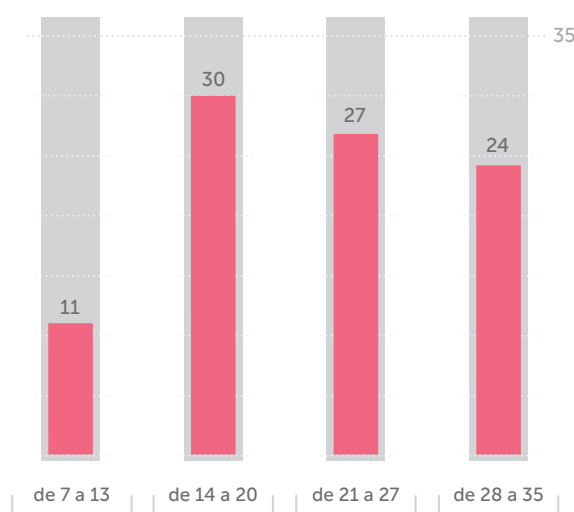


Las respuestas a los diversos reactivos fueron diversas; hubo grandes disensos, algunos consensos y opiniones polarizadas.

Se consideró “conservadoras” a las personas cuyas respuestas sumaran valores por debajo de

la media teórica, y “sensibles al género” quienes sumaran cifras por encima de esta. Así, las puntuaciones obtenidas por las encuestadas se distribuyeron de la forma que muestra el siguiente gráfico de barras.

**Gráfico 9.** Distribución de respuestas según grupo de puntuaciones en Escala Likert de sensibilidad de género 1 (en cantidad de personas)



Fuente: Elaboración propia.

De este se desprende que si bien la mayoría de las mujeres políticas que respondieron la encuesta tiende a mostrar sensibilidad de género (51 de las 92 se ubican en las barras tercera y cuarta), hay una **concentración** de encuestadas en los grupos “conservadores” (41 personas que se ubicaron debajo de la media esperada de 21 puntos). Este sesgo, que podría verse en la forma de la curva si se la trazara, se confirma al verificar que la mediana de la muestra (21,5) es menor que la media (22,7). Como se dijo, una asimetría en este sentido se ha clasificado a los efectos de este análisis como una posición conservadora en torno a los temas de género.

Esto se corresponde con un hallazgo de las entrevistas, cuando algunas de las referentes de género de las intendencias tienen por encima en el organigrama una jerarquía mujer, no siempre le presta atención a la temática de género. Esto podría estar indicando una representación femenina en ese cargo de confianza que no le interesa promover la agenda de género. O sea, la

presencia de una mujer **no asegura** el avance de las políticas de género en estos casos. Por otra parte, las alcaldesas sí reconocen el avance de la agenda de género cuando están al frente las mujeres: “...se han logrado cosas en ese sentido gracias a las mujeres. Nosotras somos todas “cocorocó”. Por algo estamos, todas tenemos nuestra impronta”. Que en la Escala Likert estarían asimiladas como “sensibles al género”.

#### Escala 2 de apertura hacia las políticas de género

Sin embargo, al contrastar estos resultados con los correspondientes a la exposición a otra escala Likert de nueve ítems, estas apreciaciones se relativizan sensiblemente.

Este conjunto de reactivos estaba orientado a testear ya no su sensibilidad o creencias, sino la disposición a apoyar medidas de política pública tendientes a la igualdad de género. Aún si parece

sutil, puede haber grandes diferencias entre una escala y otra ya que muchas afirmaciones sobre el deber ser o la necesidad de intervenciones de política pública puede estar sostenido sobre

otros argumentos o creencias diferentes que los planteados en la primera escala.

Se solicitó a las encuestadas que indicaran su nivel de acuerdo con las afirmaciones que siguen:

#### NIVEL DE ACUERDO

Las amas de casa deberían recibir una jubilación

La educación sexual debería ser parte integral de la enseñanza en todos los niveles

La licencia por paternidad debe ser de al menos un mes

Es necesario aumentar el cupo femenino al 50% en las listas electivas

Las adolescentes pueden recibir anticonceptivos sin el permiso de sus padres

El Estado debe utilizar lenguaje inclusivo en la comunicación pública

El piropo callejero es una forma de acoso

Es necesario implementar el cupo trans en todos los organismos del Estado

Es necesario aumentar el presupuesto para combatir la violencia basada en género

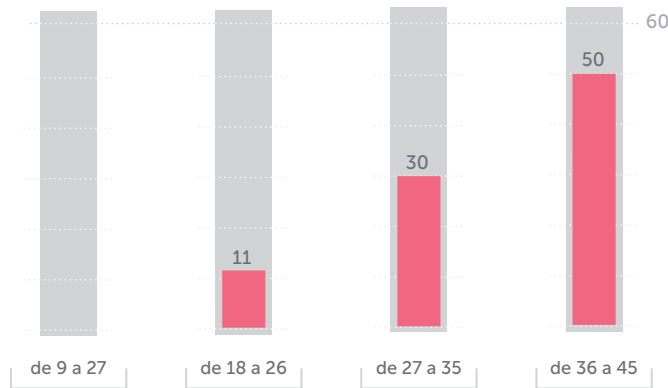
Con estas dimensiones de la igualdad de género formuladas de este modo (orientadas a la praxis o como acciones de política pública) se buscaba contrastar, como ya se dijo, ciertos elementos de conceptualización sobre algunas desigualdades y, por otro lado, las convicciones sobre de qué forma y/o cuánto deben ser intervenidas desde el Estado. Efectivamente, se produjeron algunas contradicciones aparentes. Por ejemplo, fueron más las personas que entienden que en alguna medida “la ley de cuota electoral femenina perjudica a las mujeres” que las que se resisten a aumentar el cupo femenino al 50% en las listas electivas.

A diferencia de la Escala 1, ante los reactivos de esta escala los niveles de acuerdo con intervenciones a favor de las distintas dimensiones de la igualdad de género referidas superaron la mitad de las respuestas en todos los ítems (salvo en relación al aumento de presupuesto destinado al combate a la violencia basada en género [VBG]).

Al reconstruir la escala con los mismos criterios utilizados para con la anterior, los resultados cambian sensiblemente. El gráfico que sigue muestra que son muy pocas quienes responden por debajo de la media teórica (27 puntos): solo 11 de las encuestadas. El resto se concentra en las barras que representan afán de transformación.

La hipótesis que surge de la comparación de ambas escalas (y que no puede ser testada con base en la información de esta investigación) es que existe una distancia entre la reflexión y la acción. A nivel de discusión conceptual, muchas ideas propias de las teorías de género no convencen o no están instaladas entre un grupo relativamente importante de las respondientes, pero, aun así, la mayoría está a favor de la implementación de acciones de política pública a favor de la igualdad.

**Gráfico 10.** Respuestas según grupos de puntuaciones en la Escala Likert de sensibilidad de género 2 (en cantidad de personas)



Fuente: Elaboración propia.

### Temas de género y vida política

Al consultárseles directamente si han promovido temas de género desde los espacios de intervención y/o acción política que ocupan, 65 declaran que sí. No obstante, en una pregunta previa, indirecta, en que se les solicitaba marcaran las diversas temáticas de las que se han ocupado, fueron solo 35 las que lo hicieron.

Entre las que respondieron que sí, la mayoría declaró haber promovido varias temáticas, apareciendo un total 116 menciones. En la tabla 12 se especifican las temáticas y la cantidad de veces que aparecen.

**Tabla 12.** Temáticas de género promovidas por mujeres políticas en el ámbito subnacional

TEMÁTICAS DE GÉNERO	FRECUENCIA
VBG	27
LGTB/Diversidad	18
Trabajo	18
Cuota/participación política	17
Cuidados	15
SSRR	15
Trata de personas	1
Acoso	1
Discapacidad	1
Espacios públicos	1
Derechos de los varones	1
Salud y trabajo en los pueblos del interior	1

Fuente: Elaboración propia.

Al planteárseles que dieran cuenta de los obstáculos que han enfrentado para llevar adelante sus iniciativas vinculadas con las temáticas de género, varias se abstienen de responder. Solo lo hacen 49 de las 65 que declaran y mencionan la falta de voluntad política, apoyo, compromiso de su fuerza política, interés de sus colegas, falta de recursos económicos, o de capacidad de articulación institucional. Ocho sostienen que no han enfrentado ningún tipo de obstáculo. Otras dos dicen haber lidiado con voces discordantes, pero no obstáculos o dificultades ligeras y relativizadas.

Sin embargo, esto no se conecta con la discriminación de género o descrédito que pueden haber atravesado al intentar promover temas de género. Ante la pregunta “¿Alguna vez en su trayectoria política se sintió discriminada por ser mujer?”, 16 encuestadas –que respondieron

que sí a que han promovido temas de género– dicen que nunca se han sentido discriminadas. En su mayoría, son quienes también declararon no haber enfrentado obstáculos (si bien una de ellas es la que refiere haber sido objeto de burlas).

En total y como muestra el cuadro a continuación, 32 mujeres nunca se sintieron discriminadas durante su carrera política por razón de su sexo. La suma de quienes lo han sentido muchas veces y quienes lo percibieron “alguna vez” es igualmente, mucho más alta: 53. Por el contrario, muchas consideran que su condición de mujeres supone un diferencial con una valoración positiva: ante la pregunta “¿Considera que las mujeres tienen “algo distinto” que aportar a la política?”, 85 contesta que sí.

**Tabla 13.** Experiencia de discriminación

¿ALGUNA VEZ EN SU TRAYECTORIA POLÍTICA SE SINTIÓ DISCRIMINADA POR SER MUJER?	
Muchas veces	22
Alguna vez	31
En una ocasión puntual	6
No, nunca	32
Otro (especificar)	1
<b>Total</b>	<b>92</b>

Fuente: Elaboración propia.

Al indagar en qué consiste ese diferencial, son muchas las que plantean que las mujeres tienen otra mirada sobre la realidad social y política. Algunas de ellas refieren a esta mirada desde un discurso que puede asociarse al del *feminist standpoint* (Haraway), que en muy resumidas cuentas recoge la noción de que el conocimiento se produce desde un “lugar” social y que quienes habitan esos márgenes están en mejores condiciones de cuestionar y desafiar el conocimiento

instituido. De esta forma, la experiencia de las mujeres y su condición de grupo marginado en muchos aspectos les permitiría acercarse a los hechos sociales con otras herramientas cognitivas y emocionales y reconstruirlos desde otro punto de partida. Otras, sin embargo, lo hacen desde una concepción esencialista, al destacar por ejemplo la aplicabilidad del instinto materno a la intervención política y social. Un tercer grupo de aportes diferenciales hace referencia a

una ética superior, a la empatía, a la mayor capacidad de trabajo en equipo, por ejemplo, pero no brinda elementos para clasificarlos en una de las dos categorías mencionadas. En la clasificación de ejemplos que sigue, este grupo se ha denominado “igualitarista”. Un cuarto grupo hace énfasis en la necesidad de representación y/o de participación en los espacios de decisión, sin desarrollar la idea de un aporte diferencial a la política. A este nos referiremos a continua-

ción bajo el concepto de “Ética diferencial”. La misma comporta o puede comportar diversos niveles de esencialismo, pero no es posible distinguirlos solamente con esta información.

A continuación, se seleccionaron ejemplos de las respuestas a la pregunta abierta sobre cuál es el aporte diferencial a la política que pueden hacer las mujeres de acuerdo a las categorías mencionadas.

CATEGORÍA	EJEMPLOS DE OPINIONES
Punto de vista	<i>“Considero que las mujeres podemos ‘leer’ la realidad desde varias perspectivas ya que nuestras vidas son un constante desafío a la adversidad en lo personal, laboral, económico y educativo; todo eso nos habilita a enfocarnos cabalmente en nuestros objetivos sin quitar la realidad de nuestra cabeza, sin descuidar los cotidianos de nuestras vidas y aplicándolo de un modo práctico y más creativo a la política y la participación en ella. Las mujeres sentimos el compromiso de lo colectivo y habilitamos los procesos que llevan a eso, permitiendo crecer a todo, a todos y a todas las que nos rodean”.</i>
	<i>“Una visión holística de los temas, no puramente objetiva, con sensibilidad hacia las problemáticas más complejas ... Podemos generar ideas novedosas para la resolución de problemas, apartándonos de los caminos ‘tradicionales’”.</i>
Esencialista	<i>“El punto de vista de las mujeres generalmente es diferente que el de los hombres, en algunos temas ese aspecto maternal y protector que tenemos puede ser muy enriquecedor”.</i>
	<i>“La mujer generalmente es un poco enfermera, educadora y consejera”.</i>
Igualitarista	<i>“¡Creo que no aporta diferencialmente!, sino que aporta igualmente como cualquier hombre que participa en política. Las mujeres en política tienen la misma capacidad de crear proyectos, hacer leyes públicas, legislar, administrar, etc. Se trata del compromiso de todos y de todas ...”.</i>
	<i>“Tolerancia, diálogo, conocimiento, profesionalismo”.</i>
Ética diferencial, niveles de esencialismo sin clasificar	<i>“Más compromiso, más acción y menos indiferencias a los temas sensibles de la sociedad”.</i>
	<i>“Más contracción al trabajo, frontalidad en la discusión, entre otros...”.</i>

## Conclusiones

El presente estudio procura ser un aporte sustantivo para la comprensión y análisis de la situación actual de la institucionalidad y políticas de género en el segundo y tercer nivel de gobierno en Uruguay, así como la participación política de las mujeres en esos ámbitos, en un contexto con escasos antecedentes de investigación en el tema. A continuación, se desarrollan algunas de las conclusiones más relevantes del trabajo.

Desde el punto de vista discursivo y más allá de algunas confusiones conceptuales, las nociones sobre el género y las políticas públicas parecen haber permeado en las responsables de los mecanismos de género de las intendencias. Se introducen nociones de diversidad sexual, se advierte sobre la necesidad de realizar acciones específicas hacia las mujeres en un número importante de departamentos y la visión de las políticas parecen colocarse desde un enfoque MED y GED. Sin embargo, el discurso guarda poca relación con la puesta en práctica de las políticas y los lugares que los mecanismos ocupan en el interior de las intendencias.

Las dificultades y desafíos identificados para la institucionalización la perspectiva de género en el segundo nivel de gobierno, tanto en lo que respecta a la creación de mecanismos como la elaboración de políticas de igualdad de género, no es una realidad excepcional de Uruguay. Como señala Massolo (2004):

La institucionalización local de políticas e instancias de género es reciente e incipiente en los países latinoamericanos, representando un proceso estratégico y complejo que supone cambios sostenidos en diversos órdenes y funciones de las estructuras y prácticas del gobierno local. Proceso que implica y compromete a los actores institucionales y políticos (hombres/mujeres), teniendo en cuenta sus diversas características, comportamientos, lógicas e intereses (págs. 35-36).

Al igual que lo identificado por Massolo a nivel regional, se encuentra que las principales barreras para el avance de este proceso son político-institucionales: la falta o débil voluntad política de las autoridades a darle relevancia al tema, y las limitadas capacidades y falta de capacitación de las/los actores involucrados en

la implementación de las políticas. La escasez de recursos destinados a esta agenda es problemática, a pesar de que muchas entrevistadas no lo identifican como un obstáculo, en especial cuando son mecanismos que se dedican exclusivamente a acciones de sensibilización.

Llaman la atención los cambios de nombres que se han producido en los mecanismos de género departamentales en comparación con 2007: muchos más han adoptado los términos de género y equidad o similar cuando antes eran de mujer y familia. Asimismo, se aprecia una mayor articulación con otras agendas de derechos como diversidad sexual, discapacidad, afro, que en muchas ocasiones están bajo las mismas oficinas o responsables. Esta mayor articulación tiene como contrapartida la sobrecarga de trabajo para los mecanismos que deben distribuir esfuerzos y recursos en múltiples acciones desdibujando, a veces, el cometido central de la igualdad de género.

En cuanto a los planes de acción en materia de igualdad de género, no se han producido cambios significativos respecto a los estudios anteriores. La planificación en políticas de género y la consolidación en planes de igualdad sigue siendo parte de los objetivos a alcanzar. Los mecanismos se concentran en realizar actividades de sensibilización y visibilidad de la temática en fechas especiales de la agenda internacional y nacional.

En el tercer nivel de gobierno los mecanismos de género son prácticamente inexistentes, con la salvedad de Montevideo y el inicio de un proceso en Maldonado u otros municipios de manera aislada. Además, el Plenario Nacional de Municipios tampoco cuenta con un mecanismo de género. Los ejemplos de articulación y coordinación entre el segundo y tercer nivel de gobierno para las políticas de género son escasos, sin ser el desarrollo que tiene Montevideo a través del Tercer Plan de Igualdad de Género. Asimismo, las lideresas de los municipios reclaman mayor formación y conocimiento sobre la temática para saber adónde recurrir y cómo introducir la perspectiva de género en sus acciones.

La encuesta a mujeres políticas del segundo y tercer nivel de gobierno, por varias razones ya expuestas, sugiere algunos elementos de análisis, pero los mismos no pueden ser generalizados ya que no es representativa del universo.

La lectura de las trayectorias políticas y de la intervención en materia de género se volvieron particularmente complejas a la luz de estos sesgos y, por tanto, de cómo se constituyó finalmente la población encuestada: la sobrerrepresentación de concejalas suplentes sugiere que estamos tratando parcialmente con las mujeres en ejercicio de cargos con menor potencial de incidencia y con carreras políticas aún muy breves, sea en sus primeros pasos, sea en un “piso pegajoso”.

Al igual que en las entrevistas y el grupo de discusión con alcaldesas, las opiniones sobre la agenda de género de las mujeres políticas aparecen de forma confusa y por momentos contradictoria. Por otra parte, tal como se observó entre las alcaldesas, muchas veces las mujeres del tercer nivel de gobierno tienen ejemplos y experiencias muy cercanas de las desigualdades de género en lo local, lo que constituye un escenario fértil para poder avanzar en términos de igualdad de género.

Según el relevamiento, la hipótesis que nos deja la encuesta sobre la distancia entre la reflexión y la acción en los temas de género también aparece en el análisis cualitativo con referentes de género departamentales y alcaldesas. Sin embargo, podemos afirmar que esas distancias son inversas. Mientras que, en la encuesta, la discusión conceptual de la teoría de género no está instalada en la mayoría de las personas que la respondieron, sí se muestran a favor de las acciones concretas en materia de políticas públicas que favorezcan la igualdad. En las entrevistas y el grupo de alcaldesas, el discurso aparece comprometido con la igualdad de género, pero no se logra llevar a la práctica en acciones concretas por múltiples factores que fueron descriptos. Una explicación de la relación inversa puede responder a la modalidad de ambos relevamientos de opinión: en el primer caso la encuesta es anónima y se completa en soledad y, en el segundo, las instancias de entrevistas y grupo implican un vínculo cara a cara, registro y observación de la situación.

En todos los casos, lo que parece estar operando en el ámbito de las políticas públicas locales y departamentales al ser una escala más pequeña que el ámbito nacional, son las relaciones y las habilidades interpersonales de quienes tienen que llevar adelante las políticas de género es de vital importancia, si además el compromiso con la te-

mática viene de una mujer política, se ponen en práctica mecanismos de negociación y estrategias de trabajo que no siempre están presentes cuando esa persona es un funcionaria presupuestada.

## Recomendaciones

Las recomendaciones que se sugieren a continuación son el resultado de las reflexiones surgidas a lo largo del estudio. Entendemos que la reducción de las desigualdades de género en el ámbito subnacional es un proceso al que este estudio apunta y, por ende, consideramos relevante aportar ideas por dónde seguir avanzando.

En tal sentido, consideramos que para el segundo nivel de gobierno se deben profundizar los cambios para lograr mayor jerarquía y legitimidad institucional de los mecanismos de género. Los avances producidos están ligados, mayoritariamente, a las improntas personales de quienes están al frente, por tanto, necesitan consolidar su institucionalidad para no sufrir los cambios de las administraciones de gobierno como ha sucedido hasta el momento. La posibilidad de construir una memoria institucional del mecanismo puede ser una herramienta que facilite a no volver a comenzar cuando se produce un cambio de gobierno o personas responsables de los temas de género. La jerarquización implica también la asignación presupuestaria que asegure la viabilidad de la planificación en materia de igualdad de género.

Además de los recursos económicos, es necesario profundizar la capacitación y formación de los recursos humanos en herramientas concretas para la elaboración de políticas públicas con enfoque de género. Las confusiones en los diferentes tipos de políticas de género y el poco desarrollo de la transversalidad de género en la mayoría de los territorios muestran que es muy difícil avanzar si no se cuenta con los instrumentos prácticos necesarios. Ahora bien, no solo es clave contar con el apoyo de los decisores políticos designados en cada período en las direcciones generales y secretarías generales de las intendencias, sino que más importante aún quizás es capacitar, sensibilizar y contar con el beneplácito de los cargos de rango medio, que tienen poder de decisión y además se mantienen en el tiempo más allá de los cambios de gobierno, para lograr que la política se institucionalice.

---

En tal sentido, el ámbito de las Comisión de Género del Congreso de Intendentes puede ser un espacio de trabajo privilegiado para profundizar y formarse en estos aspectos que redunden en la profundización de las políticas de igualdad en todo el territorio nacional. Las responsables de los mecanismos de género estarán mejor preparadas para enfrentar algunas de las resistencias internas y podrán pensar mejores estrategias si cuentan con herramientas concretas de aplicabilidad de políticas sensibles al género que redundan en mejores políticas públicas de carácter general. Particularmente, el tema de los enfoques y aplicación de las políticas puede ser un buen punto de análisis para trabajar en el intercambio entre las referentes de género en la CIG y los desafíos específicos de implementar acciones de política pública en el segundo nivel de gobierno.

Para el tercer nivel de gobierno, la formación aparece como un elemento central reclamado por las mismas alcaldesas consultadas. La escasa

experiencia del país en el tercer nivel de gobierno ha dejado a los temas de género ausente de las prioridades definidas desde lo nacional para trabajar en los municipios, sin embargo, aparecen iniciativas promovidas desde lo departamental e incluso desde lo local como la creación de una Comisión de Género en el municipio de Nueva Helvecia. Todo esto arroja un escenario proclive a la incorporación de la perspectiva de género que se puede impulsar desde el Plenario Nacional de Municipios con la creación de una comisión o área de género y con una mayor articulación con los mecanismos de género departamentales y nacionales. En tal sentido, la Comisión de Género del Congreso de Intendentes podría operar como articuladora de estos ámbitos. En el territorio, las comisiones departamentales y subcomisiones por una vida libre de violencia de género pueden ser un ámbito de articulación como ya lo representan en algunos casos y puede ser tenido en cuenta para profundizar el trabajo en territorio de los organismos nacionales.



## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). “Marco para el Análisis de las Políticas Públicas”, *Administración & ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administração Pública*, 3(2):9-28.
- Bird, K. (2003). “What Difference Can They Make? Effects of Gender Parity in French Municipal Elections”. *French Politics* 1: 5-38.
- Bonino, M. (2007). *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo*. Montevideo: INAMU.
- Boserup, E. (1970). *Woman’s role in economic development*. London: George Allen & Unwin.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.
- Fernández Poncela, A. M. (2011). “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina”, *Argumentos*, 24(6):247-274.
- Fernós, M. D. (2010). “National Mechanism for Gender and Empowerment of Women in Latin American and the Caribbean Region”, *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 102, Santiago de Chile, CEPAL/División de Asuntos de Género.
- García Prince, E. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marcos conceptuales*. San Salvador: PNUD.
- Guzmán, V. (2001). “La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis”, *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 32.
- Guzmán, V. y S. Montaña (2012). “Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)”. *Serie Mujer y Desarrollo*, núm. 118, Santiago de Chile, CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo.
- Incháustegui, T.; Y. Ugalde (2004). *Materiales y herramientas conceptuales para la transversalidad de género*. México: Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A. C. Inmujeres, pp. 18-30.
- Inmujeres (2011). *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género*. Montevideo: MIDES.
- Inmujeres (2016). “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”. *Cuadernos del Sistema de Información de Género - Uruguay*, N.º 5. Nov.
- Johnson, N. (2001). *Monitoreo de políticas públicas. Informe Año 2001 sobre el Instituto Nacional de la Mujer la Familia del Uruguay*. Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing.
- Johnson, N. (2005). *La Política de la Ausencia: Las Elecciones Uruguayas 2004-2005, las Mujeres y la Equidad de Género*. Montevideo: CNS Mujeres, ICP- FCS-UdelaR.
- Johnson, N. (2006). “Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay, 2000-2005”. *Revista Política (Universidad de Chile)*, 46:173-198.

- 
- Johnson, N. (2008). “La cuota en Uruguay: una medida resistida”, En *Sistemas electorales y representación: Cuotas de género en América Latina*, Buenos Aires, Heliasta, 211-232.
- Johnson, N. (2015). “El impacto de la cuota en la representación descriptiva de las mujeres en las elecciones uruguayas de 2014”, En Johnson, Niki (ed.). *Renovación, paridad: Horizontes aun lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*, Montevideo: Cotidiano Mujer, ICP.
- Johnson, N. y A. Moreni (2011). *De una Pequeña Minoría a una Masa Crítica. 10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*. Montevideo: Parlamento del Uruguay-AECID-PNUD-ONU Mujeres.
- Johnson, N. y V. Pérez (2010). *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo: UNIFEM-Cotidiano Mujer-ICP.
- Johnson, N., C. Rocha y M. Schenck (2013). *Hacia una Democracia Paritaria: La Representación Política de las Mujeres*, Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Krook, Mona Lena (2008). “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global”, en *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, Catalonia, 27-60.
- McBride Stetson, D. y A. G. Mazur (eds.) (1995). *Comparative state feminism*. Londres: Sage Publications.
- Massolo, Alejandra (2004). “El gobierno municipal y la equidad de género”. En *Guía para la equidad de género en el municipio*, GIMTRAP/INDESOL, México. [www.gimtrap.org](http://www.gimtrap.org) Palacios, Patricia, *Las mujeres innovando la gestión de las ciudades*, UN-HABITAT ROLAC/PGU-ALC, Río de Janeiro. [www.unhabitat-rolac.org](http://www.unhabitat-rolac.org)
- Montaño, S. (2006). “Sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos para el adelanto de las mujeres”. 49.º reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F. <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/24331/PresSonia.pdf>
- Moser, C. (1995). “Evaluating gender impacts”. *New Directions for Evaluation*, 67:105-117.
- MSP (2014). “Sistematización de políticas y estrategias del departamento salud sexual y salud reproductiva. Informe técnico”. [http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/119\\_file1.pdf](http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/119_file1.pdf)
- Pérez, V. (2015). *La participación política de las mujeres en el nivel subnacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Pérez, V. (2007). *Ir a más. Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en el Uruguay. Monitoreo de lo actuado por el Instituto de las Mujeres (Período 2005-2006)*. Montevideo: CNS Mujeres.
- PNUD (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD- Centro Regional para América Latina y El Caribe.
- Quesada, S. (2014). “Montevideo avanza en institucionalidad de género. Mecanismos para la transversalidad de género en las políticas públicas: el caso de los equipos de igualdad en Montevideo”. Tesis de Maestría. FLACSO Uruguay-México. Inédita.

- Rocha, C. (2014). *Políticas públicas, masculinidades y género: la experiencia de la Intendencia de Montevideo, 2006-2014*. Montevideo: UNFPA/Intendencia de Montevideo.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2012). *La transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2.º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.
- Scott, J. (1996). “El género: Una categoría útil para el análisis histórico”, en M. Lamas (comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG, 265-302.
- Squires, J. (2007). *The New Politics of Gender Equality*. Palgrave MacMillan.
- Young, I. M. (1997). *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy*. Princeton University Press.

