

## **“Una visita al mainstreaming de género desde el contexto”<sup>1</sup>**

El trabajo se propone una reflexión sobre la experiencia realizada en Uruguay en la construcción de políticas públicas de igualdad de género.

No es una sistematización que reconstruye la totalidad de las experiencias vividas, sino una puesta en diálogo de algunas enseñanzas prácticas con teorías y debates que permitan nuevos aprendizajes. Se contextualiza en un mundo globalizado, reconociendo los aportes de los principales instrumentos de derechos humanos a la conceptualización del desarrollo y a la idea de igualdad. Se detiene en la normativa jurídica internacional, sus impactos en el marco normativo regional y nacional, y en algunas experiencias regionales en los procesos de construcción de políticas de igualdad de género en nuestros países. Se procura problematizar la estrategia de transversalidad y/o mainstreaming; se identifican las tensiones encontradas en la experiencia uruguaya y los desafíos que las mismas suponen en su implementación. Por último, se analizan algunas prácticas del mainstreaming desde la perspectiva de algunos debates conceptuales vigentes.

Palabras claves: políticas, igualdad, transversalidad

Autora: Carmen Beramendi Usera

Institución: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/ FLACSO Uruguay

Correos electrónicos: [cberamendi@flacso.edu.uy](mailto:cberamendi@flacso.edu.uy), [carmenberamendi@gmail.com](mailto:carmenberamendi@gmail.com)



---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012)

## **Ponencia**

El trabajo que se presenta, parte del reconocimiento de la existencia de desigualdades que históricamente han vivido las mujeres y de la necesidad de revertirlas con políticas públicas constructoras de igualdad.

Compartimos la reflexión que realiza Virginia Guzmán en su tesis doctoral (Guzmán, 2011: 5)<sup>2</sup> *“En las interacciones entre sujetos y colectividades están presentes tanto dimensiones cognitivas, visiones de mundo, ideas cognitivas y morales, como dimensiones de interés personal; es decir, en ellas se combinan las lógicas cognitivas y las de poder”*

## **Acerca del contexto**

Hablar de contexto hoy supone ubicarnos en un mundo caracterizado por un proceso de globalización que es multidimensional, y que ha tenido expresiones y desarrollos desiguales en nuestra región. El Consenso de Washington fue un hito que contribuyó a la construcción de un discurso hegemónico que validaba la aplicación sin tregua de políticas de ajuste, la privatización de las empresas públicas y que generó un punto de inflexión importante en la pérdida de poder de los Estados nacionales.

Una de las variables de ajuste a la que mucho se recurrió con el auge de estas políticas neoliberales que propiciaba el Consenso fue el tiempo de la mujeres; las restricciones en servicios públicos, las disminuciones de ingresos, significaron una recarga enorme de trabajo en sus vidas. Las mujeres abrazaron al mismo tiempo la ilusión del ingreso propio como salida de la opresión en su vida cotidiana, y se encontraron metidas en la tramposa y depredadora malla de la doble y triple jornada.

Si bien la globalización supone procesos múltiples en distintos terrenos económicos sociales y culturales, y tiene en la complejidad su sello distintivo, no hay duda que “sigue gozando de efectividad simbólica y política al momento de describir y sobre todo justificar cambios en las relaciones de poder intra e interpaíses”<sup>3</sup> (Bonder, Gloria/ 2010)

Uruguay ha mostrado históricamente favorables indicadores de cohesión social, siendo considerado por ello un país excepcional en el contexto latinoamericano. Sin embargo, desde la segunda mitad de los noventa y los primeros años de la década anterior, se acentuaron los procesos de exclusión y marginación social que han comenzado a revertirse en los últimos años. Las privatizaciones, de la mano de las políticas de ajuste, cruzaron las fronteras del Uruguay apoyadas por un Parlamento que mayoritariamente las legitima (el Parlamento Nacional, siguiendo las recetas globales, aprueba por mayoría la ley 16.211 de octubre de 1991

---

<sup>2</sup> Guzmán Barcos, Virginia Tesis de Doctorado: “Procesos político – institucionales e igualdad de género. Chile: 1980-2010” /Universidad Autónoma de Barcelona/ 2011

<sup>3</sup> Bonder, Gloria : Hipertexto de Seminario de Prigepp /2010 .“Globalización y Género”

mediante la cual modificaba el marco regulatorio de las Empresas Públicas) abriendo una brecha en ese camino.

Sin embargo, este aspecto de la globalización identificada con el neoliberalismo tuvo fisuras desde distintos procesos locales. Del lado de los que se oponían a las privatizaciones, en un proceso complejo y cargado de contradicciones, el movimiento sindical uruguayo lidera el proceso de utilización de los recursos de democracia directa, y logra, mediante un referéndum celebrado el 13 de diciembre de 1992 derogar los más sensibles artículos de esa ley. (Arts. 11, 21, 31, 10 y 32). Esto se constituye en un quiebre en las relaciones de poder intra-país: la participación social y las herramientas de democracia directa con su potencial transformador pasan a ser revalorizadas como motor de cambios.

Estos antecedentes de resistencia a los embates privatizadores, junto con la concepción de que el Estado debía de recuperar su rol de promotor del desarrollo, forman parte del cuadro cognitivo que portan quienes asumen el gobierno nacional en el período que se considerará para el análisis en esta ponencia.

### **La globalización como oportunidad: su contribución al contexto jurídico**

Continuando con la línea de Guzmán (Íbid: 2011) se trata de pensar, desde una perspectiva que considera *“los procesos políticos como productos de las acciones e interacciones humanas (de individuos y de colectividades) y, a la vez, de condicionamientos estructurales e históricos, contingencias y resultados inesperados”*

Es que la globalización y el género comparten la condición de construcción histórico-cultural y, por tanto adquieren diferentes expresiones y significados en distintos países, culturas, etnias y períodos históricos. Ambos conceptos se articulan en un proceso de ida y vuelta, pero con capacidad e incidencia aún muy asimétrica: los cambios en el orden global contribuyen significativamente para modificar el orden de género vigente; pero las transformaciones que ocurren en los órdenes de género<sup>4</sup> producen cambios lentos y siempre resultado de luchas muy costosas en el orden global.

El marco de los derechos contribuye significativamente a este proceso de cambios globales que tienen impacto en lo local. En la medida que los derechos humanos preexisten a su reconocimiento, es muy importante lo que las definiciones internacionales ayudan a identificar.

---

<sup>4</sup> De acuerdo a Robert Connell, el concepto de “orden de género”, inextricablemente enlazado con el de “régimen de género” refiere a un proceso sistemático de relaciones de poder que producen normas, reglas tácitas y explícitas que permean todas las instituciones (religiosas, educativas, familiares, organizacionales) y desde allí imponen posiciones, prescripciones y sanciones diferenciales para varones y mujeres. (Connell, 1987: 99, 120)

*“Es claro que queda un largo y arduo camino por recorrer para que las conquistas jurídicas se reflejen en los hechos, en la vida cotidiana de todas las mujeres del mundo, con independencia de su edad, radicación geográfica, condición económica, social y cultural, o cualquier otra. Pero también es seguro que los logros jurídicos, en sede nacional e internacional, son cimientos imprescindibles en la construcción del mundo compartido que deseamos”<sup>5</sup>*

De las conceptualizaciones en derechos humanos vigentes, parece importante destacar lo que autoras como Soledad García Muñoz han dado en llamar como el proceso de “generización” de los mismos: esto supone que el género como concepto y perspectiva de análisis pasen a ser una dimensión constitutiva e ineludible de los derechos humanos.

Los distintas Convenciones y acuerdos internacionales alcanzados en las Conferencias suscritos por los gobiernos<sup>6</sup>, han sido el resultado de disputas por los contenidos en los que la influencia de las ONGs y el movimiento de mujeres a nivel internacional organizados en foros paralelos a las Conferencias hicieron una contribución significativa al fortalecimiento de las agendas nacionales y a las iniciativas de carácter regional. Si bien es cierto que el grado de implementación de los acuerdos varía según las características de cada sociedad y las prioridades regionales, son un marco de referencia para las reformas legislativas y políticas.

En la región, los temas de marcos jurídicos y legislativos de no discriminación para las mujeres, la autonomía económica y superación de la pobreza, el combate a la violencia de género, la salud sexual y salud reproductiva, la articulación de las tareas reproductivas y productivas y la representación política de las mujeres han adquirido una particular prioridad en las agendas de los distintos países. Sin embargo, las formas de definir los problemas y las propuestas dependen de las características propias de cada país.

Por eso, y por la tensión permanente entre la universalidad y la particularidad de los derechos humanos, es necesario revisitar la Convención contra todas las formas de discriminación a la Mujeres (CEDAW), que establece con claridad la discriminación contra la mujer como: *“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*.

Diversas autoras, entre ellas Alda Facio, (Facio, 1999:8) señalan la enorme importancia de dicha definición con base en tres razones fundamentales: Una es que la discriminación es entendida como resultado, no sólo

---

<sup>5</sup> De Soledad García Muñoz, “La progresiva generización de la protección internacional de los derechos humanos” en Revista electrónica de Asuntos Internacionales, 2001

<sup>6</sup> Convención de eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), Conferencia internacional sobre población y desarrollo (Cairo 1994), la Conferencia Mundial de la Mujeres en Beijing, 1995

como propósito, de tal forma que una acción, ley o política sin intención de discriminar puede ser discriminatoria si ese fuera su efecto. La segunda, es que la definición se incorpora a la legislación interna de los países ratificantes. Y la tercera, en la medida que plantea “en cualquier otra esfera”, no establece una división entre la discriminación que se produce en el ámbito público y en el privado, sino que comprende ambos.

La Convención exige a los Estados partes condenar cualquier tipo de discriminación, y adoptar medidas legislativas en aras de erradicarla, así como reformas de índole política, social, económica y cultural, tendientes a asegurar la igualdad real entre hombres y mujeres.

El órgano de control de la CEDAW es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Está compuesto por 23 expertos/as de gran prestigio moral y competencia en la materia propia de la Convención; si bien son elegidos por los Estados partes entre sus nacionales, ejercen sus funciones a título personal, debiéndose tener en cuenta los criterios de distribución geográfica equitativa, representación de las diversas culturas y los principales sistemas jurídicos.

Se enriquece entonces de acuerdo a lo que plantea García Prince <sup>7</sup>el principio orientador de la Igualdad con el de no discriminación, con su articulación con el principio de equidad y con las diferencias entre igualdad de hecho y de derecho

### **Aportes a una nueva conceptualización del desarrollo**

La vinculación de la temática de género con la agenda más amplia del desarrollo, ha sido precedida en nuestro país de esfuerzos importantes por vincular los temas del desarrollo a otras temáticas como la educación, los valores y la búsqueda del sentido del mismo. Excede al propósito de esta intervención, el recuperar todas las aristas de ese debate.

En honor al momento que atraviesa nuestro país en materia de rescate de nuestra historia reciente, se recupera esta reflexión:

*“Concebimos el desarrollo como un ordenamiento económico pero cuyos fines son esencialmente humanistas. Las teorías en torno al desarrollo incurren frecuentemente en subversión de valores. Al hecho*

---

<sup>7</sup> García Prince, Evangelina, “Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual”, América Latina Genera-PNUD, 2008

*técnico le atribuyen un significado teleológico y de este modo convierten en fin lo que sólo tiene categoría de medio. Dentro de la misma confusión subordinan la persona a las exigencias del progreso económico”*

Y el aporte de la misma al rol de la educación en el desarrollo:

*“La educación es, en esencia, parte inseparable de la condición humana y como tal tiene vigencia, funciones y fines que le son propios (...) La educación es parte del desarrollo cuando éste está concebido con sentido humanista, como creación de condiciones para el mejoramiento integral de la persona. No hay contradicción en este caso y sí concurrencia de fines. Es en esta acepción que desarrollo-educación, lejos de ser una dualidad, se transforman en términos de conjunción “(Julio Castro) <sup>8</sup>*

Si se conceptualiza el **desarrollo como un medio para que los derechos humanos sean posibles**, es necesario activar una serie de mecanismos para que en las prácticas a todos los niveles la dignidad humana esté garantizada.

Intervenir entonces en cualquier dimensión del desarrollo requiere como punto de partida garantizar los derechos humanos desde el enfoque de género.

Los avances en derechos humanos se producen en simultáneo con fortalecimientos de redes temáticas globales, de organizaciones de la sociedad civil que luchan por el cumplimiento de los acuerdos adoptados en espacios internacionales. Ya no es tan sencillo eludirlos; de ahí lo de oportunidad.

**A nivel regional**, CEPAL establece en su Observatorio una serie de dimensiones que deben estar contempladas en los procesos de desarrollo:

La autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos. La capacidad para generar ingresos propios y controlar los activos y recursos (autonomía económica), el control sobre el propio cuerpo (autonomía física) y la plena participación en las decisiones que afectan su vida y a su colectividad (autonomía en la toma de decisiones) son los tres pilares de la igualdad de género y de una ciudadanía paritaria.

La construcción de **Sistemas de Información Nacionales** como la que se viene desarrollando en Uruguay <sup>9</sup> con el apoyo del UNFPA, en un proceso de retroalimentación con el Observatorio Regional de CEPAL, van en esa dirección.

---

<sup>8</sup> Julio Castro es detenido y desaparecido por la dictadura uruguaya. Su cuerpo apareció atado y ejecutado de un balazo en la cabeza en un centro militar de enterramientos clandestinos

<sup>9</sup> Ver Sistema de Información de Inmujeres :[www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

El **Consenso de Quito**<sup>10</sup> avanza en el reconocimiento del aporte de las mujeres a la disminución de la pobreza, a las economías y al bienestar social. Hay todo un conjunto de actividades que sostienen y forman capital humano, capacidades, que hacen al bienestar de las personas que están invisibilizadas y sin las cuales no sería posible sostener ninguna actividad remunerada. Se coloca allí al trabajo no remunerado de las mujeres como una contribución fundamental al desarrollo y a la economía. Y, en el plan de acción, los gobiernos se comprometieron a: “adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable” (CEPAL, 2007). El problema central sigue siendo que **la división sexual de trabajo doméstico entre hombres y mujeres es funcional al sistema económico dominante**.

Pero además, se coloca en el Consenso el tema de la paridad y se establecen recomendaciones para su aplicación en los países, centrándose en la incorporación de la paridad de género en los procesos de adopción de decisiones.

Se reconoce allí que **la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia**, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias. Se establece que, para que la paridad se concrete como meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres, se deben desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos, la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado.

En la misma dirección, se señala la necesidad de propiciar el compromiso de los partidos políticos para implementar acciones positivas y estrategias de comunicación, financiación, capacitación, formación política, control y reformas organizacionales internas, a fin de lograr la inclusión paritaria de las mujeres, tomando en cuenta su diversidad.

En el **Consenso de Brasilia** (2010) sobre “Qué Estado para qué Igualdad”, se comprometen los gobiernos a promover y asegurar la transversalización del enfoque de género, raza y etnia, en todas las políticas, especialmente en la política económica y cultural, y la articulación entre los poderes del Estado y los actores sociales para garantizar la igualdad de género.

---

<sup>10</sup> Consenso de Quito, en CEPAL, ver [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

Desde las Instituciones, mecanismos de género en la región u organismos nacionales para el avance de las mujeres, de corta historia y débiles aún en su mayoría, parece importante rescatar lo que el Observatorio de Género de CEPAL ha permitido dar cuenta. Propone una jerarquización de los mismos en niveles; las variables consideradas, entre otras, son: por un lado, su dependencia formal leída en tanto autonomía para la toma de decisiones (Ministerios o similares, órganos dependientes de Presidencia, órganos dependientes de otros Ministerios o de menor alcance); y por otro, su capacidad de ordenamiento del gasto.

Desde el mecanismo para el avance de las mujeres uruguayo, el Inmujeres /clasificado por Cepal con un puntaje de 3 (en el índice del 1 al 3 en que el 1 indica la mejor institucionalidad) y desde el Ministerio al que pertenece, se promueven no obstante diversas estrategias dirigidas a lo que se entiende como el corazón de las desigualdades de género: la división sexual del trabajo.

Las “estrategias de transversalidad” apuntan a desafiar y revertir la actual división sexual del trabajo que, habitualmente de forma implícita, se promueven en la mayoría de las políticas públicas de todos los sectores (sociales, productivos, de política exterior, de seguridad o desde cualquier categorización que se desee aplicar a las políticas de un Estado)

Mediante la puesta en evidencia de esas desigualdades tácitamente promovidas, la toma de conciencia institucional (**proceso de toma de decisiones basado en evidencias**) y el impulso a que se asuma la decisión política de combatirlas (**proceso político**), la estrategia de transversalidad en las políticas públicas busca luego, mediante un proceso técnico, analizar cada factor que en cada fase de la política instala una perspectiva de género reforzadora de estereotipos o sencillamente no igualitaria.

El otro desafío a resolver de forma participativa con el organismo involucrado y sus cuadros técnicos, es cómo modificar la formulación de los objetivos, de resultados, la asignación presupuestal, la metodología de implementación, los indicadores de evaluación, etc., de manera de transformar la misma en una política sensible al género o, mas justa.

En similar sentido, asumiendo la forma de una estrategia de transversalidad pero orientada a las políticas de gestión de los organismos, y en la búsqueda de la transformación de las estructuras y prácticas organizacionales que dan lugar a la división sexual del trabajo en el mundo del empleo y por consiguiente, en el mundo doméstico (siempre entrelazados) otra experiencia regional a tener en cuenta son los procesos de auditoría y/o certificación de los avances en equidad de género en el mundo empresarial.

En nuestro país adopta la forma del “**Programa de Gestión de Calidad con Equidad**” (PGCE) que tiene como objetivo general el promover organizaciones públicas y privadas, que integren en su gestión



organizacional la equidad de género asociada a las competencias del personal, optimizándolas con miras a incrementar la eficiencia y competitividad de las organizaciones.

Busca promover el acceso de mujeres y de hombres a cargos de poder, a partir de patrones de competencia y calidad del desempeño de funciones. Articula calidad con equidad de género, en el entendido que la relación entre ambas supone tanto un imperativo ético, como un pre-requisito para el logro de la eficiencia (cualquier decisión que posibilite que no se le asigne una función a la persona más competente para la misma, es una fuente de ineficiencia). También constituye una externalidad positiva, por su repercusión en la imagen de la organización en el mercado.

El Proyecto inició sus actividades en septiembre del 2008 y se extiende hasta hoy. En el marco de este proyecto se está trabajando actualmente con cinco empresas públicas (OSE, UTE, ANTEL, ANCAP y ANP) y con empresas privadas que van integrándose a este proceso.

Estas experiencias, que se están llevando coordinadamente en varios países de la región, que acaban de tener un punto alto en México en Primer Foro Regional de Empresas por la Igualdad de Género parecen **caminos a tener en cuenta** en la formulación de políticas.

Se entiende positivo el hecho de que las estrategias de transversalidad de género conviven en el Uruguay de hoy con políticas que se orientan a combatir la división sexual del trabajo de forma directa, integrándose a los espacios en donde se gesta: el mercado de empleo y sobre todo, el mundo privado y el de los cuidados. Si bien aún se encuentra en su fase de formulación y operan en la agenda multiplicidad de fuerzas que dificultan su rápido avance, la instalación de un Sistema Nacional de Cuidados como el que el Uruguay se propone instalar en los próximos años, es un ejemplo de particular interés y vanguardismo en la región. No obstante, se requiere de una permanente evaluación desde la perspectiva del fortalecimiento de los derechos donde la conceptualización de la interseccionalidad anime la revisión y aliento de los mismos.

En resumidas cuentas, si bien queda un largo camino por recorrer, es posible decir que en las agendas públicas de América Latina están logrando instalarse algunas iniciativas orientados a la corresponsabilidad, que sugieren que la división sexual del trabajo seguramente no verá su fin en el corto plazo pero sí sufrirá algunos embates.

Marcos internacionales, compromisos regionales, experiencias de articulación de diversos programas, contribuyen al fortalecimiento de los compromisos con la igualdad entre los géneros; pero, al mismo tiempo, se complejiza la lucha por la igualdad y se aparecen nuevas resistencias al cambio que precisan otros ropajes.

## **Y entonces el marco normativo importa**

El Uruguay ha ratificado los más importantes instrumentos de derechos humanos de mujeres, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).

La existencia de la normativa internacional en materia de derechos humanos, es el telón de fondo para las leyes que se elaboran en los países.

A nivel nacional, en el año 2005 mediante la Ley N° 17.866 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, normativa que en su artículo N° 6 incorpora el antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer a la estructura de dicho Ministerio.

EL MIDES como organismo responsable de llevar adelante el Plan Nacional de Emergencia Social (conocido como PANES) tiene como cometido central en esa etapa la lucha contra la exclusión social y el tratar de integrar al mapa uruguayo a sectores que vivían literalmente fuera de él, en condiciones de vulnerabilidad extrema, como resultado de años de aplicación de políticas neoliberales.

Esto tiene un peso importante en las decisiones adoptadas: cómo ser consecuentes con lo del compromiso de atender las necesidades prácticas de las mujeres, erradicar de nuestras sociedades la pobreza extrema y las discriminaciones múltiples o especialmente agravadas. ¿Cómo al mismo tiempo, y con recursos escasos, construir políticas para todas las mujeres uruguayas?

¿Es posible armonizar la satisfacción de las necesidades prácticas y al mismo tiempo colocar en el centro de la escena los intereses estratégicos de las mujeres tales como: abolir la división sexual del trabajo, promover la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado, lograr la paridad en la representación política, tener derecho a decidir libremente sobre los cuerpos, erradicar la violencia y control masculino sobre las mujeres? ¿Cómo contribuir al mismo tiempo a cambios en la subjetividad de las mujeres?

Coincidiendo con Bonder en que la subjetividad “*se construye en y a través de un conjunto de relaciones con las condiciones materiales y simbólicas mediadas por el lenguaje, lo cual requiere aceptar, entre otros aspectos, que toda relación social, incluida la de género, clase o raza, conlleva un componente imaginario*”/Bonder, Gloria <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Bonder, Gloria “Género y subjetividad: Avatares de una relación no evidente, en “Género y epistemologías: Mujeres y Disciplinas: Programa Interdisciplinario de Estudios de género (CIEG) Universidad de Chile, 1998

¿Cómo designar las instituciones encargadas de llevar adelante estos procesos?

El mismo año 2005, la Ley N° 17.930 en su artículo 377 cambia el nombre del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer a Instituto Nacional de las Mujeres.

El nombre es también una expresión de disputa en lo simbólico: cuestiona la asociación unívoca entre familia y mujer que fortalece la división sexual del mundo público y privado. ¿Debe nombrarse explícitamente el género dando cuenta de la dimensión relacional del concepto? ¿O el sujeto mujer debe ser visualizado y jerarquizado en el mismo, contribuyendo a la construcción de la identidad colectiva y aún incipiente de las mujeres?

Pero el marco legal requiere además de otras definiciones: en estrecha alianza con las mujeres de los partidos que conforman en el Parlamento la Bancada Femenina se avanza en algunas definiciones legales que permiten un mejor posicionamiento. En marzo de 2007 es promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley N° 18.104 de Promoción de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres de la República Oriental del Uruguay, que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de género y obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento. Para tales efectos, la Ley le otorga al Instituto, en su Artículo 3°, el cometido de diseñar un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos ( PIONDA) y crea bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres, y que está integrado por representantes del poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Congreso de Intendentes, de la Universidad de la República y de la sociedad civil. El Consejo tiene como función velar por el cumplimiento de la Ley y su reglamentación, y está obligado a presentar ante la Asamblea General Legislativa una rendición de cuentas anual respecto de los avances en la ejecución.

No es lo mismo que las políticas tengan un marco legal que la sustenten, que el mismo esté ausente. Muchas dificultades en la comprensión de los ejecutores para la implementación de las mismas, se encuentran con el peso argumental de la obligatoriedad que genera la Ley para su cumplimiento. Al mismo tiempo, que todos los organismos públicos deban rendir cuentas al Parlamento es un elemento de contribución al fortalecimiento democrático.

### **Los programas partidarios en la construcción de agenda pública de género**

La visibilidad de la discriminación que sufren las mujeres en nuestro país, las desigualdades transformadas en agenda pública, fueron el resultado de la lucha de las organizaciones de mujeres, quienes con muchísima creatividad, constituyeron un verdadero modelo de “iniciativa externa” que incidió en los actores políticos;

diversos trabajos dan cuenta de ello.<sup>12</sup>

Pero el pasaje de estos temas desde el actor social y político en su sentido más amplio, a la institucionalidad pública, requiere siempre de procesos de legitimidad. En esto, la existencia de un programa de gobierno, se identifica aquí como parte del modelo de acceso que autores como Cobb, Ross y Roos identifican como de” movilización de acceso interno “/ Guzmán, Virginia<sup>13</sup>

El programa del Frente Amplio en el 2004, aprobado por el Congreso y presentado por el entonces candidato a la Presidencia Dr Tabaré Vázquez en el Uruguay social dice:

*“Las políticas sociales han de reconocer, abordar e integrar las diferencias de sexo y etnia. Pero la diferencia no justifica la desigualdad. Las políticas sociales han de integrar tales diferencias en clave de igualdad empezando por la “madre de todas las igualdades”: la igualdad de oportunidades Un país de hombres y mujeres que tengan igualdad de oportunidades para desarrollar sus proyectos personales en clave de ciudadanía, democracia y libertad”*

El programa partidario es un espacio donde se disputan objetivos a alcanzar con las políticas y una plataforma más donde exigir lo que desde el feminismo se ha acuñado como valor: la coherencia entre discurso y práctica. Esto no siempre es valorado desde algunas posturas feministas que, como resultado de procesos de devaluación de la acción político-partidaria; consideran que allí no está la disputa, o que no vale la pena darla. Si bien la participación social se sostiene en la medida en que se le impregne de "sentido", y esto siempre tiene una decisión individual intransferible, aquí hay una de las tensiones; porque las mujeres de los partidos sienten que no se reconoce ni se da valor a lo que significa colocar allí temas de la agenda de las mujeres. En la medida que las formulaciones adoptadas en ámbitos partidarios pasan por diversas instancias de negociación y de presión, no siempre pueden sostener la rigurosidad de lo construido desde “la experticia”, ni pueden tener la expresión maximalista del “deber ser” según lógicas ajenas a los espacios políticos. Al mismo tiempo, esto aparece desde lo social como una postura “minimalista” en términos de construcción de agendas y que aleja de las utopías realmente transformadoras.

## **La construcción de la institucionalidad de género y los tiempos políticos**

---

<sup>12</sup> Ver, entre otros: CNSmujeres. Monitoreo 2008. Transversalización de la equidad de género en las políticas públicas. Pobreza, exclusión social y trabajo; Ciudadanía, participación y representación política; Violencia de género; Derechos sexuales y reproductivos, y Educación. Montevideo, diciembre 2008.

<sup>13</sup> Guzmán, Virginia Hipertexto de Seminario de Prigepp:” : Políticas públicas: espacios de interacción entre Estado y Sociedad”

*“La institucionalización de género es un proceso político e institucional complejo que enlaza dimensiones discursivas sobre el orden de género con la construcción de sistemas interactivos dentro y fuera del Estado dentro de contextos institucionales preestablecidos. Los procesos de institucionalización están estrechamente imbricados a dinámicas culturales y políticas de mayor envergadura del país, y a nivel político institucional global”<sup>14</sup>(Guzmán, 2011)*

El incipiente proceso de construcción de políticas de igualdad en Uruguay, comienza con el relevamiento de sus antecedentes. Se trata de ver en primer término el punto de partida. El primer estudio realizado<sup>15</sup> procura relevar los antecedentes históricos de la institucionalidad de género en Uruguay de manera de partir de lo acumulado y no caer en algo habitual, que es pensar que todo comienza cuando uno llega. Conocer “el estado del arte “del Estado que se encuentra, sus condicionamientos y lógicas administrativas es imprescindible; no para atarse a los procedimientos y las reglamentaciones, sino para encontrar en ese aprendizaje el margen de acción posible y transformador. Requiere un esfuerzo adicional para un colectivo de mujeres que ingresa al Estado sin ninguna experiencia en el mismo. La lucha es a distintos niveles y requiere, a los efectos de no perder la perspectiva y el devenir histórico, responder sistemáticamente a las preguntas: de dónde venimos, dónde estamos y adónde vamos.

Porque la institucionalidad tiene sus potencialidades, pero tiene restricciones que es necesario conocer; como conjunto de normas, procedimientos, jerarquías atravesadas por distintos poderes; como garantía de procedimientos, pero también trabas de carácter burocrático que se transforman en verdaderos límites a la necesidad de responder en tiempo. Las mujeres que conforman el colectivo inicial de Inmujeres en Uruguay, tienen un compromiso vital con la temática; esto se trasmite, alienta y es valorado desde la externalidad. Pero esto no alcanza, porque las dimensiones de lo planteado como misión exigen una experticia técnica cada vez mayor; se necesita especialización para abordar fenómenos y realidades complejas, y se vive en un continuo ejercicio de legitimar competencias en espacios construidos con lógicas de poder masculino. Tal como plantea Palestro, Sandra<sup>16</sup> : “El equilibrio entre lo político y lo técnico supone un permanente desafío; la especialización técnica, conlleva el riesgo de la despolitización, cuando se distancia del sujeto de la política. En el peor de los casos, como lo manifiesta Lagarde, cuando se realiza en función y “a nombre de otras mujeres en quienes no nos reconocemos... porque el poder que tenemos nos hace desidentificarnos de las otras”.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Guzmán Barcos, Virginia Tesis de Doctorado: “Procesos político – institucionales e igualdad de género. Chile: 1980-2010” /Universidad Autónoma de Barcelona/ 2011

<sup>15</sup> Bareiro, Line; Quesada, Solana. Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Montevideo, marzo de 2006.

<sup>16</sup> Palestro, Sandra. Informe de sistematización: Transversalización de género en políticas públicas. Territorialización de las políticas de género/Inmujeres 2005/2009

<sup>17</sup> Lagarde, Marcela. Poder y liderazgo entre mujeres. Puntos de encuentro para la transformación de la vida cotidiana: Managua Nicaragua, septiembre 1991. Cita de Palestro, Norma op.cit

La dimensión del poder y sus modos de ejercicio atraviesa las instituciones de género; y es necesario revisar y estudiar mejor cómo se promueven estilos de liderazgo distintos a los que se critica y cuestiona. Y esto no es sencillo; porque ninguna es ajena a la búsqueda de reconocimiento. En la experiencia analizada, la conformación permanente del equipo es un verdadero desafío. Mientras algunas necesitan directivas más precisas y así lo plantean, otras sienten en el ejercicio de horizontalidad en la circulación del poder y las decisiones, un potencial de crecimiento y desarrollo solo posible con esos márgenes de libertad y autonomía.

Pero el carácter internamente contradictorio de todas estas políticas no impide definir el sentido de las conductas gubernamentales (Guzmán, Virginia<sup>18</sup>)

Con decisiones que intentan resolver armónicamente las contradicciones internas, lo cierto es que la institucionalidad de género se constituye en un verdadero espacio de crecimiento y aprendizaje, aunque muchas veces con demasiados costos personales.

“Si las instituciones cristalizan la hegemonía de determinadas concepciones sobre otras” (Guzmán, Virginia<sup>19</sup>), ¿cómo manejar de manera permanente la tensión entre construir el rol de organismo rector con necesidad de avanzar en mayor construcción de autonomía y visibilidad y poder responder a las demandas que la propia inscripción institucional plantea?

Cometidos de la envergadura planteada para instituciones pequeñas, requieren construir el rol de rectoría desde un entramado de alianzas, de articulaciones, de procesos que suponen siempre un ida y vuelta. Si entendemos con Bonino, María<sup>20</sup> que la institucionalidad es “la trama del conjunto de mecanismos y actores que operan las políticas de género”, es lógico que aquí operen cuestiones de poder, de visibilidad, de lealtades y de cómo se establecen las alianzas. El integrar la agenda de las mujeres a las políticas públicas, supone también revisar los roles de un movimiento social que deja de ser el único portador de la agenda pública y que necesita reubicarse en un proceso de mayor complejidad. Desde la institucionalidad estatal no es sencillo tampoco el sostener espacios periódicos permanentes que faciliten la construcción de confianzas.

La definición de movimiento amplio de mujeres conformado por las mujeres del movimiento autónomo, las de los gobiernos y las de los partidos políticos, a la luz de esta experiencia, parece imprescindible redimensionarla. ¿Cómo resignificar la “sororidad entre mujeres” de Marcela Lagarde? ¿Cómo llevar a la práctica esto tan imprescindible en las vidas de todas?

---

<sup>18</sup> Guzmán, Virginia Hipertexto de Seminario III de Prigepp: Políticas Públicas: Espacios de interacción entre Estado y Sociedad.

<sup>19</sup> Guzmán, V op. cit

<sup>20</sup> Bonino, María. La institucionalidad de género en el Estado uruguayo. Montevideo, diciembre 2007

## **Participación en el diseño de las políticas. Con quiénes y ¿para qué?**

Si bien la participación en la construcción de políticas públicas de género tiene un alcance mayor, aquí centraremos el análisis en el proceso de elaboración del Plan<sup>21</sup> :” Inmujeres vuelca todos sus recursos humanos y materiales a la formulación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, en el año 2006, tanto hacia el nivel central del gobierno como hacia el territorio nacional. Se trataba de contar con una política integral, que le permitiera orientar su gestión en el mediano plazo; a las instituciones públicas de todo el país corregir las prácticas discriminatorias existentes, desarrollar acciones para la igualdad de género y a las organizaciones de mujeres fortalecerse en tanto interlocutoras del Estado.”

En diciembre del 2005, desde la Dirección de Inmujeres, se señala la importancia de los desafíos que se disponían a enfrentar y se anuncia públicamente las grandes líneas estratégicas que se articularían y potenciarían tanto para la elaboración como para la implementación: “Los desafíos son importantes, la transversalidad es imposible de construir si al mismo tiempo no se conjuga con acciones específicas dirigidas a las mujeres, que tengan, además, un fuerte componente de descentralización en la construcción de esta política. No habrá un Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos si su diseño, su ejecución y su implementación no se construyen sobre la base de la participación social y con todos los organismos de género a nivel departamental”<sup>22</sup>.

INMUJERES se dispone entonces a liderar un proceso amplio y participativo para la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que asumiría el gobierno. Así, el 8 de marzo del año 2006, “Día Internacional de la Mujer”, en el salón de actos de la Casa de Gobierno, el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez y su gabinete ministerial, junto a la Directora del Instituto Nacional de las Mujeres, anunciaron públicamente su voluntad de impulsar y llevar adelante un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA).

Con un salón de actos repleto, con personas de diversas procedencias, se realiza el lanzamiento de esta iniciativa. Pero el movimiento de mujeres se encuentra profundamente sacudido porque dos días antes, el Presidente declara que vetaría la ley sobre despenalización del aborto. En esta ocasión, coincide el lanzamiento del Plan con la necesidad el movimiento de sumar mas y mas gestos contra ese anuncio: el Presidente entra al salón sin aplausos y se encuentra con cientos de mujeres de pie, levantando manos de cartón color naranja, con el lema “yo voto a favor” de la salud sexual y reproductiva.

---

<sup>21</sup> Palestro, Sandra. Informe de sistematización : Transversalización de género en políticas públicas. Territorialización de las políticas de género/Inmujeres 2005/2009

<sup>22</sup> INMUJERES. Memoria del Seminario Internacional Políticas Públicas de Género. Hacia un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Transferencia de experiencias.

Más tarde, desde el edificio Libertad, decenas de mujeres marchan hacia la Estación Central de la Administración de Ferrocarriles del Estado para subirse al Tren de la Igualdad, un tren con cintas de colores y carteles alusivos, que recorrió varias localidades y pueblos dando inicio en este marco a la elaboración del Primer Plan Nacional.

El diseño contó con mesas de trabajo con las mujeres organizadas. No todas entendían conveniente impulsar acciones de esta envergadura; había diferencias también en que se estructurara en base a los 5 Uruguay; si no sería más conveniente fortalecer los planes temáticos ya existentes. Los debates internos tenían que ver con si era de equidad o de igualdad, si para mujeres solo o para hombres y mujeres y con cómo se estructuraba en un plan una estrategia de mainstreaming.

Con el documento borrador escrito, comienza la fase de consulta a actores claves de distintos ámbitos, a decisores políticos y técnicos de diferentes organismos del Ejecutivo, con los cuales se trabajó en base a los lineamientos estratégicos de cada organismo y se acordaron acciones posibles de ser incorporadas al Plan. En simultáneo se procura llegar a mujeres de todo el país de manera que se impliquen, se apropien del Plan desde el principio y que las organizaciones de mujeres se fortalezcan en ese proceso. La participación reportaría retroalimentación de contenidos y mayor legitimidad al Plan, además de acercamiento al territorio y construcción de alianzas a nivel departamental y nacional.

Se realizaron 19 Asambleas Departamentales con mujeres de decenas de localidades de todo el país integradas al Plan de Emergencia, con mujeres políticas, mujeres funcionarias, mujeres rurales, funcionarias públicas, discutiendo e interactuando en un evento participativo de la ciudadanía que no tenía precedentes. La articulación con las mujeres feministas organizadas en estas instancias fue despareja. Donde se pudo realizar, se potenciaron y profundizaron las agendas. Se realizaron 14 instancias de consultas sectoriales y alianzas estratégicas que contaron con la participación de más de 3.000 personas, mayoritariamente mujeres. Se llega así a un nuevo documento enriquecido con los aportes de miles de mujeres, muchas que vivían por primera vez una experiencia de participación y sobre contenidos que tenían que ver con sus vidas y con las de todas las mujeres del país. ¿Pero esto alcanza o debe transformarse en organización que permita la permanencia de la lucha por la igualdad?

### **Una imagen que vale más que mil palabras**

La Asamblea Nacional se transforma en una verdadera fiesta ciudadana en que miles de mujeres provenientes de todas las localidades del país se reunieron en las orillas del Río Negro, en el corazón del país, en el momento de la entrega del documento a la Ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi para su aprobación en el poder Ejecutivo. El cantautor uruguayo Gastón Rodríguez, autor de la canción Tengo un



Plan, es seguido por las miles que acompañan con sus voces un momento mágico en recuperar una mística imprescindible en cualquier proceso que aliente a remover los cimientos de nuestras sociedades patriarcales.

### **¿Mainstreaming de género, transversalidad y/o políticas hacia las mujeres? Tensiones conceptuales**

Si bien los conceptos enunciados se usan indistintamente, es preciso diferenciarlos.

El mainstreaming de género hace referencia a la incorporación de la Perspectiva de Género a la corriente principal de una política, al proceso activo de cambio o transformaciones en las concepciones de una política. Procura tomar en cuenta el impacto de la acción política en hombres y mujeres, incorporando las demandas, las voces, las necesidades y los intereses de ambos; se trata de transformar el balance de poder y la distribución de los recursos, de cambiar el estándar androcéntrico de las estructuras sociales.

La transversalidad tiene una lógica de intersectorialidad, de aplicación de recursos de distintas esferas a un mismo propósito; supone pasar de lógicas sectoriales, de distintas disciplinas, dejar “las chacras” de manera de agregar un nuevo valor a un servicio.

La Conferencia de Beijing en el año 1995 plantea un cambio de paradigma en las políticas de género. Se reconoce el carácter sistémico de las relaciones de género y la necesidad de transversalizar el conjunto de las políticas con esta perspectiva. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de promover el empoderamiento y la autonomía de las mujeres.

El Plan elaborado por el Inmujeres, responde a la pregunta inicial que nos formula Line Bareiro<sup>23</sup> : ¿Plan de las mujeres o de todo el gobierno?

Se decide construirlo como un compromiso de gobierno, en el que las instituciones del Estado uruguayo comprometan acciones para el período 2007 – 2011.

¿El PIONA es realmente una hoja de ruta o coloca límites a la política de igualdad de género? ¿Es una estrategia de mainstreaming o un conjunto de posicionamientos que permiten transversalizar la perspectiva de género en los compromisos del estado? ¿Es posible lo uno sin lo otro?

En la medida que se construye en base a los 5 Uruguay del Programa de Gobierno y a los lineamientos definidos como prioritarios en los mismos, parece responder a la lógica de “ingreso en la corriente principal” o mainstreaming.

¿Pero esta corriente principal tiene niveles de desagregación en los demás organismos de gobierno que permitan el ingreso de esta perspectiva de manera eficaz?

---

<sup>23</sup> Bareiro, Line op. cit

Si la evaluación permanente de las políticas es un proceso en construcción incipiente en el conjunto de las políticas públicas del país, ¿cómo evaluar la incorporación de la perspectiva de género en todas las instancias de implementación de las mismas?

El trabajo realizado en el período se enfoca en la promoción de la construcción, fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad de género en la administración pública y adopta algunas herramientas de transversalización.

En este sentido, el entonces Departamento de Transversalidad trabaja con los mecanismos de género en los diferentes organismos de la administración pública, promoviendo su creación, asistiéndolos técnicamente y consolidando una red de los mismos. En la medida que la transversalidad es una estrategia llevada adelante por quienes integran todas las direcciones temáticas de la institucionalidad de género, no es sencillo definir el recorte de qué institucionalidad para la transversalidad.

Para el trabajo con los organismos, el DTG define acciones y una metodología de transversalidad de género en el Estado (MTG)<sup>24</sup>. Esta metodología tiene como objetivos específicos: Desarrollar acuerdos de gestión asociada entre el Inmujeres y organismos de la Administración Pública, a fin de desarrollar planes de trabajo conjunto que favorezcan la implementación del PIONA/ Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas que, en materia de género, requieren las áreas o mecanismos de género existentes./ Elaborar una estrategia de transversalización adecuada a cada organismo/ Efectuar el seguimiento de los acuerdos de gestión y evaluar sus resultados para orientar las políticas de transversalización de género/Sistematizar las prácticas de cada organismo y estrategias como insumo para construir nuevas estrategias.

Una de las herramientas para ello es el curso de planificación estratégica con perspectiva de género. Su aplicación, incluye el cumplimiento de los objetivos o fases explicados anteriormente, de manera de institucionalizar, capacitar, comprometer y definir líneas de trabajo con los organismos. Esta metodología fue aplicada en cinco ministerios, el BPS y en las Mesas interinstitucionales<sup>25</sup>

Evaluadas las potencialidades y limitaciones para la aplicación eficaz de esta herramienta (entre ellas, la participación de altos/as decisores capaces de identificar e incidir en la corriente principal de las políticas ejecutadas por su propia institución) y con un acumulado de experiencias regionales en otras metodologías y

---

<sup>24</sup> Fernández, Josefina. Programa de Transversalización de género en las políticas públicas. Documento Marco. Montevideo, mayo de 2008

<sup>25</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Min.de Salud Pública. , Min de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.,Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,. Min del Interior, Banco de Previsión Social Y Mesas Interinstitucionales de políticas sociales, ubicadas en la órbita del MIDES.

herramientas, el DTG se propone un enfoque integral que busca con diversas herramientas para la transversalidad, la persecución simultánea de varios horizontes.

A la hora de operacionalizar esos horizontes para seleccionar, desarrollar y manejar las estrategias y tácticas más apropiadas al contexto, el marco conceptual del que se parte implica dos preceptos.

El primero, que dada la interrelación ente ideologías, ordenes y regímenes de género, el propio Estado y el mercado que producen las políticas que impactan sobre la ciudadanía constituyen en sí mismas instituciones generizadas, que es preciso cambiar para poder lograr en el mediano y largo plazo que produzcan “outputs” (políticas) con menores sesgos de género, en la hipótesis más restrictiva, o más justas, en el mejor de los escenarios.

Esto supone que la transversalidad tiene una doble faz en su deber ser; por un lado, se trata de permear todas las fases del ciclo de las políticas, transformando todas las políticas de gestión y prácticas institucionales que hacen al espíritu como al hacer cotidiano del organismo del Estado, empresa u organización, cualquiera que sea, sobre la que se esté interviniendo o se desee intervenir.

El segundo precepto supone que la Transversalidad implica la interlocución de varios campos de aplicación, de diverso grado de alcance y de diferente entidad: son las órbitas de transformación del mainstreaming, o dicho de otro modo, las dimensiones en que puede subdividirse su accionar para llevarlo a la práctica.

Actualmente, el Departamento de Transversalidad de Género del Inmujeres, de acuerdo a la presentación institucional del mismo desarrollada por Luciana Fainstain en la página web del Inmujeres, entiende que son cinco dimensiones, que se nutren las unas a las otras en forma constante:

- 1) La generación de capacidades (“capacity building”), que involucra tácticas de capacitación, participación social y política, destacándose la “dimensión perdida del empoderamiento” (de acuerdo a Evangelina García Prince en su análisis de la coyuntura post- Beijing)
- 2) Por otra parte el “advocacy”, que encuentran sus mejores traducciones en la combinación de las palabras “incidencia” y “articulación” pero que aún trasciende las acepciones corrientes de estas y se asemeja más a la hispana “cabildeo”.
- 3) Las tareas de generación de institucionalidad e institucionalización de la perspectiva de género a la interna de los organismos, comúnmente conocidas como reforma de políticas ( en las que el advocacy es parte) en la medida que supone captación de intereses de tomadores de decisiones y generación de compromisos
- 4) Los sistemas de monitoreo que deben acompañar todas las etapas, de manera de contar no sólo con una estructura de seguimiento, sino también producción de información nueva que de sostenibilidad

a las estrategias y permita detectar necesidades prácticas a ser resueltas. Estas son condición para las demás estrategias del mainstreaming pero no deben meramente antecederlas, sino acompañarlas a lo largo de todo su proceso.

- 5) La generación de programas o proyectos ad hoc o incluso nuevos marcos analíticos para éstos, que no compitan sino que apoyen la/s estrategias de transversalidad, dándoles un mayor aliento, fortaleciendo la resolución de los intereses estratégicos de las mujeres en alianza con mujeres políticas académicas y mujeres de la sociedad civil, pero que también (en interacción con la generación de capacidades), colabore a resolver necesidades prácticas de las mujeres hasta tanto la estrategia macro de transversalidad no se haya consolidado y brindado sus frutos.

La interacción de estas dimensiones puede resumirse en el esquema que sigue:



Algunos ejemplos de aplicación práctica de las dimensiones mencionadas pueden encontrarse en las actividades del Inmujeres de los últimos cinco años; para la institucionalización de la perspectiva de género (también conocida en la literatura como “despatriarcalización de las estructuras”) en las políticas de gestión de las empresas mencionadas y otros organismos del Estado; Presupuestos sensibles al Género como herramienta orientada tanto a las políticas de gestión como a la producción de políticas públicas; generación de capacidades mediante diversos tipos de capacitación y modelos de empoderamiento y cabildeo, como el Modelo de Gestión Territorial Análisis Socioeconómico y de Género (MIT ASEG), aplicado con el apoyo de FAO en cuatro departamentos del Uruguay.

## **Reflexiones finales**

Si bien en el período analizado se logra constituir un marco general que compromete al gobierno a adoptar las medidas necesarias tendientes a asegurar el diseño y elaboración de políticas públicas de Género, no se logran cambios significativos en los modos de diseñar e implementar las políticas existentes. Son muchos los actores intervinientes, muy complejos los desafíos y coincidimos nuevamente con Guzmán en su necesaria y permanente renovación de cara a nuevos problemas públicos.

*“Los actores en posesión de diferentes recursos y marcos interpretativos se confrontan y negocian en torno al sentido de las transformaciones sociopolíticas en curso, a la definición de nuevos problemas públicos relativos a las desigualdades de género, a la necesidad de reformas y de nuevas políticas públicas, y para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el Estado” (Guzmán, 2011)*

¿Qué lugar tiene la institucionalidad de género y las políticas públicas de igualdad en la agenda del Gobierno? ¿Cuánto se dimensiona esto en los presupuestos?

Quedan planteados otros retos transformadores para la construcción de una cultura que suponga un nuevo contrato social. Los contenidos de ese nuevo contrato están directamente vinculados a la posibilidad de ensanchar la base social de los cambios.

Depende de lo que se priorice, signifique, defienda, desde dónde y con quiénes que los cambios puedan ser más o menos incluyentes. Y es en los espacios locales, desde su propio lugar, con sus historias, sus resistencias, sus aciertos, donde pueden resignificarse y potenciarse los contenidos.

Se crece en capacidad de coordinar, articular, transversalizar políticas de Género en el Estado y en el territorio, y se dan los primeros pasos en la construcción de una institucionalidad eficiente. Pero la transversalización del enfoque de género para la igualdad en la administración pública debe continuar junto a la definición de políticas en favor de las mujeres, que impacten en su empoderamiento de las mujeres; de lo contrario, el cambio será procedimental apenas.

El empoderamiento es el proceso por el que las mujeres, los hombres, las niñas y los niños adquieren el conocimiento, las habilidades y la actitud correcta para analizar críticamente sus propias situaciones y dar los pasos adecuados para mejorarlas; es un proceso de apropiación de poder sobre sí, indelegable en la dimensión personal; nadie puede empoderar a otro.

Sin embargo, este concepto tiene también una dimensión social y colectiva ineludible; el desafío es el de modificar los contextos culturales, las circunstancias que rodean las vidas de las personas, las relaciones de poder entre los géneros. Tiene que ver con la justicia, con los derechos, pero también con una más eficiente puesta en práctica de los procesos de desarrollo. Así entendido aporta a la motivación y al compromiso; proporciona un sentido de logro a las personas, organizaciones e instituciones; aumenta las oportunidades para una mayor participación en la planificación, en la resolución de problemas, en la puesta en práctica, control y seguimiento de los mismos; tiende a la optimización de los recursos.

La promoción del empoderamiento incluye un examen de la cultura, las estructuras y los procesos tanto organizacionales como institucionales así como la identificación de las áreas conflictivas en lo referente a los objetivos del empoderamiento. Si el empoderamiento de las mujeres es establecido como una política estrechamente vinculada a los procesos de mainstreaming, entonces debe ser definido y explicitado como enfoque. Las estrategias para la promoción del empoderamiento de las mujeres deben ser integradas en todos los programas. Debe ser relevante en todas las organizaciones e instituciones y no debería ser relegado sólo a un área de actividad.

Los diferentes aspectos del empoderamiento –culturales, políticos, legales, económicos y sociales– no deberían ser tratados aisladamente. Las mujeres deberían participar en todos los ámbitos del desarrollo (planificación, presupuestos, puesta en práctica, seguimiento, evaluación, etc.) Puesto que el contexto resulta crucial a la hora de comprender el proceso de empoderamiento, ¿es necesario pensar estrategias específicas en distintos tiempos y momentos? ¿Cómo se vincula esto con el avance a una sociedad paritaria?

Si pensamos la transversalidad en términos de proceso, la profundidad del mismo dependerá de la fuerza que haya logrado el movimiento de mujeres tanto en sus expresiones autónomas como dentro de los partidos y dentro del propio Estado, además de las y los aliados sumados en el proceso. Y para transformar la realidad, se requiere recuperar el concepto de “reflexividad” de Giddens<sup>26</sup> en el sentido de que exista una revisión crónica de las prácticas sociales.

Este intento de aportar algo de luz al conocimiento de las mismas, tiene un enorme potencial de cambio; pero cambiar la realidad, supone cambiar con ella, ya que son los individuos lo que dan sentido al accionar de las instituciones. De ahí, la necesidad de explorar los nudos individuales y colectivos que hacen posible los cambios y los que lo alejan.

---

<sup>26</sup> Giddens, Anthony y Will Hutton. “Luchar para defendernos”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001. 299-314.

**BIBLIOGRAFIA**

Astelarra, Judith : Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Serie Mujer y Desarrollo CEPAL, Cuaderno 57, Santiago de Chile, 2004

Barrig, Maruja” El género en las instituciones: una mirada hacia adentro” En:”Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo.” de Barrig, Maruja y WehKamp, Andy (editoras) Lima Perú PP 75-101, 1994

CEPAL: Consenso de Quito (2007) y Qué Estado para qué Igualdad, Brasilia, 2010

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

Facio, Alda “Metodología para el análisis de género del fenómeno legal”, en Alda Facio y Lorena Fries (Editoras), Género y Derecho, Santiago de Chile, Ediciones LOM, 1999.

García Muñoz, Soledad “La progresiva generización de la protección internacional de los derechos humanos” en Revista electrónica de Asuntos Internacionales, 2001

García Prince, Evangelina, “Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual”, América Latina Genera-PNUD, El Salvador, 2008

García Prince, Evangelina: *Nota para el Debate N°2: Mainstreaming de Género y Políticas de Igualdad* En: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org), PNUD, 2011

García Prince, Evangelina, *Nota para el Debate N°3: Mainstreaming de Género: Enfoques aplicados en América Latina y el Caribe* En: [www.americalatinagenera.org](http://www.americalatinagenera.org), PNUD, 2011

García Prince, Evangelina: *Igualdad de género y desarrollo humano sostenible, Producción de Género, democracia y derechos humanos*, 2011

Giddens, Anthony. *A transformação da intimidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1992.

Giddens, Anthony y Will Hutton. “Conversación”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001.13-80.

- Giddens, Anthony y Will Hutton. “Luchar para defendernos”. Anthony Giddens y Will Hutton, eds. *En el límite. La vida en el capitalismo global*. España: Tusquets Editores, 2001. 299-314.
- Guzmán, Virginia: La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas en “Género en el Estado, el estado del Género” de Eliana Lagos (Editora). Cuaderno de ISIS N° 27, Santiago de Chile, 1998
- Guzmán, Virginia: “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, *Serie Mujer y Desarrollo* 32. CEPAL: Santiago de Chile, 2001
- Guzmán, Virginia; Bonan Jannotti, Claudia: La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina, *Revista Aportes*, N, 25, Bueno Aires, 2009
- Guzmán Barcos, Virginia, “Procesos político- institucionales e igualdad de género. Chile: 1980-2010” Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia, Barcelona, 2011
- Heller, Lidia: “Desde lo organizacional” en: “Las mujeres en las organizaciones de América Latina y El Caribe. Aportes teóricos y experiencias concretas” Red Latinoamericana de Mujeres en gestión. Calí, Colombia. 2007
- Incháustegui Romero, Teresa. “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, *La ventana*. Núm. 10: 84 – 121, 1999
- O’ Donnell, Guillermo: “Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismos y democratización” PAIDOS; Buenos Aires, Barcelona, México, 1997
- Lasswell, Harold:”La orientación hacia las políticas” en: “El estudio de las políticas públicas” pág. 79-104, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F, 1996.
- Lindblom, Charles:” La ciencia de salir del paso”. En Encrucijada/ Revista de la UNAM, México, 2010
- Medina Espino, Adriana: “La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad”. Centro de Estudios para el adelanto de las mujeres y la Equidad de género H: Congreso de la Unión/México/ CEAMEG; 2010.
- Moser, Caroline :”Planificando el género” en:  
[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18604/1/1\\_planificando\\_el\\_genero\\_moser.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18604/1/1_planificando_el_genero_moser.pdf)
- Montaño, Sonia; Pitanguy, Jacqueline; Lobo, Thereza: “Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil “ Cuaderno de CEPAL 45 /Serie mujer y Desarrollo, Santiago de CHILE , 2003



Rico, María Nieves “Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina. Los mecanismos para el avance de la mujer”. Ponencia presentada ante el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2008

Rigat, M- PFlaum “Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género” en la revista NUEVA SOCIEDAD No 218, 2008

Rodríguez Gustá, Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”. *Tb. Temas y Debates. Revista universitaria de ciencias sociales*. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Volumen 12, Número 16: 109-129, 2008

Subirats, Joan: “Análisis y gestión de las políticas públicas” de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone. Capítulo 2 Editorial Ariel, España 2008.

Tarrés, María Luisa: “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México”, en “Políticas sociales y género”/Tomo 1: La institucionalización (Coordinadora: Gisela Zarembeg /FLACSO México)