

ARTÍCULO ORIGINAL

Planes de Igualdad como herramienta de la transversalización de la perspectiva de género en la política pública municipal: análisis de dos ciudades pertenecientes a la Red Mercociudades

Planos de Igualdade como ferramenta para integrar a perspectiva de gênero nas políticas públicas municipais: análise de duas cidades pertencentes à Rede Mercocidades

Almendra Aladro¹

Resumen: El presente trabajo recoge el análisis de las políticas públicas en materia de género de la Intendencia de Montevideo (Uruguay) y el Partido de General Pueyrredón (Argentina) a partir de los lineamientos generales establecidos por la Unidad Temática de Género y Municipios de la Red de Mercociudades.

A partir de los datos relevados en la investigación realizada se sostiene que la temática prioritaria de la Unidad Temática de Género y Municipios para las ciudades de la región pertenecientes a la Red ha sido la transversalización de la perspectiva de género, identificándose dos tópicos que pueden ser clasificados como herramientas coadyuvantes: la institucionalización de las instancias de los gobiernos locales destinadas a la ejecución de políticas públicas específicas y el presupuesto sensible al género.

Se concluye que el modelo adoptado y sostenido por casi dos décadas por la Intendencia de Montevideo es el más próximo a los lineamientos consensuados en la Unidad Temática de Género y Municipios de la Red de Mercociudades, mientras que el esbozado por el Municipio de General Pueyrredón presenta serias deficiencias que perjudican a una categoría entera de ciudadanos.

Palabras clave: integración regional, políticas públicas, políticas municipales, género.

¹ Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Email: almendraaladro@gmail.com

Recibido: 18/07/2019. Aceptado: 10/12/2019.

doi: 10.28917/ism.2019-v3-178

Los resultados parciales de la investigación que aquí se presenta fueron presentados y debatidos en las II Jornadas de Investigaciones Sociojurídicas organizadas por el Instituto de Cultura Jurídica de la Universidad Nacional de La Plata y seleccionados para su publicación en: Aladro, A. (2019). La ciudad de la emergencia vs. la ciudad integral: Análisis comparativo de los modelos de política pública de dos Mercociudades. En: M. Cristeche, & M. Vázquez Lanfranco (Eds.), *Investigaciones Sociojurídicas Contemporáneas* (pp. 97-109). La Plata: Ed. Malisía.



Resumo: O presente trabalho inclui a análise das políticas públicas de gênero do Município de Montevideu (Uruguai) e de General Pueyrredón (Argentina) com base nas diretrizes gerais estabelecidas pela Unidade Temática Municipal e de Gênero da Rede Mercocidades.

Com base nos dados coletados na pesquisa realizada, argumenta-se que o tema prioritário da Unidade Temática Municipal e de Gênero para os municípios da região pertencentes à Rede tem sido a incorporação da perspectiva de gênero, identificando dois tópicos que podem ser classificadas como ferramentas coadjuvantes: a institucionalização de instâncias de governos locais destinadas à execução de políticas públicas específicas e ao orçamento sensível ao gênero.

Conclui-se que o modelo adotado e sustentado por quase duas décadas pelo Município de Montevideu é o mais próximo das diretrizes acordadas na Unidade Temática de Gênero e Municípios da Rede Mercocidades, enquanto o delineado por General Pueyrredón apresenta deficiências graves que prejudicam uma categoria inteira de cidadãos.

Palavras-chave: integração regional, políticas públicas, políticas municipais, gênero.

I. Introducción

La Red Mercocidades es un escenario de articulación regional que emerge desde la resignificación de las ciudades como “espacios de interacción humana de importancia creciente” y de los gobiernos locales como “entidades activas de participación política que no pueden estar ajenas a la globalización de las relaciones internacionales” (Estatuto de Mercocidades, Preámbulo, inc. b) que tiene por fin crear alianzas entre las ciudades de Estados miembro del MERCOSUR y la UNASUR a través de la promoción del diálogo y el desarrollo conjunto de acciones, programas y proyectos en común para la construcción estratégica de una agenda de cara al proceso de integración (Estatuto de Mercocidades, artículo 2º, inc. 4).

La Red tiene instancias de desarrollo de temas específicos que formulan y proponen políticas públicas

e indicadores comunes a ser adoptados por las Mercocidades (Estatuto de Mercocidades, art. 35) llamadas Unidades Temáticas.

La emergencia de la cuestión de género a nivel regional llevó a la creación de la Unidad Temática de Género y Municipios (en adelante, UTGM) desde el año 1999. Esta instancia ha trabajado incansablemente para lograr la implementación a nivel local de Planes de Igualdad, concibiéndolos como una herramienta indispensable hacia la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales. En este sentido, la UTGM ha reconocido a la Intendencia de Montevideo (Uruguay) como pionera a nivel regional en la materia, mientras que el Municipio de General Pueyrredón (Argentina) ha tenido una significativa presencia desde la fundación de la UTGM y en el resto de la Red para lograr que otras Unidades Temáticas

comprendieran la importancia de transversalizar la perspectiva de género para el abordaje de la totalidad de los ejes temáticos prioritarios.

Este artículo propone realizar un estudio comparativo de las políticas públicas de igualdad llevadas adelante por la Intendencia de Montevideo y el Municipio de General Pueyrredón a través de los puntos clave que surgen del análisis de las actas de reunión y documentos de la UTGM con el objetivo de identificar si, efectivamente, estos gobiernos locales han tomado y desarrollado los lineamientos generales propuestos en y desde la Red.

El lector observará que el estudio relativo al Municipio de General Pueyrredón en materia presupuestaria aborda de la situación entre los años 2007 y 2017. Este corte temporal no es voluntario, sino que se ha realizado en base a los únicos datos disponibles en el sitio oficial del Municipio de General Pueyrredón en su sección Información Presupuestaria, los cuales contaban con la desagregación necesaria sólo a partir del informe de gastos del año 2007, siendo los estados anteriores demasiado generales para el tipo de análisis pretendido.

2. La transversalidad de género o *gender mainstreaming* y el rol de los gobiernos locales en clave de desarrollo y Cooperación Sur-Sur

La introducción de la transversalidad de la perspectiva de género como herramienta del Estado hacia la igualdad fue lograda a través de la Plataforma de Beijing (Moser & Moser, 2005) y la misma ha sido especialmente significativa para

Latinoamérica en tanto las mujeres han canalizado sus reclamos ante los Estados en base a ella (Rodríguez Gustá & Caminotti, 2016). En este sentido, “el *mainstreaming* busca incorporar una perspectiva de género en las políticas principales del Estado, como las económicas y financieras, las de infraestructura y obras públicas” (Rodríguez Gustá & Caminotti, 2016, p. 7).

Esta definición ha sido profundizada a partir de la desagregación de los componentes del concepto, la cual ha permitido complejizar el *mainstreaming* considerándolo a la vez enfoque de género y estrategia de efectivización (Rigat-Pflaum, 2008; Lombardo, 2008; Rodríguez Gustá & Caminotti, 2010, 2016; Alonso Álvarez, 2010; Pautassi, 2011; Gelambí Torrell, 2015; Fernández Ruiz-Gálvez, 2015; Mimbrero Mallado, Cantera Espinosa & Silva, 2017).

La transversalidad viene a complementar la idea de acciones positivas como herramientas fundamentales para evitar la discriminación, fundamentalmente laboral, que sufren ciertos colectivos por razón de sexo, raza, origen y religión (Barragán, 2007) y que se materializan a través de los llamados planes de igualdad de oportunidades.

En lo que a gobiernos locales refiere, la iniciativa de institucionalizar el enfoque de género en el nivel municipal presupone concebir a sujetos y sujetas situados en un entramado de relaciones signadas profundamente por el territorio en el cual se desarrollan y apostar por el cambio social a través de la intervención directa en las desigualdades que esas relaciones generan. Para pensar este cambio social, Britos (2000) propone pensar dialécticamente la

realidad para identificar que los procesos de transformación deben generarse tanto en las instituciones (estructura) como en los fenómenos externos que la condicionan (superestructura). Esta visión complejizante del fenómeno local ha llevado a que los gobiernos locales incorporen en sus agendas temas como “la economía urbana, la movilidad humana, la resiliencia, el cambio climático, la equidad de género, la transparencia, la localización de los Objetivos Desarrollo Sostenible, el Derecho a la Ciudad” (Informe de Presidencia y Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, 2018, p. 42).

Desde el fenómeno de la *glocalidad*, Saskia Sassen explica que las ciudades se han transformado en el proceso de mundialización de la economía, que imprime las relaciones del campo del comercio internacional en ellas. Pero, nuevamente a través de la dialéctica, puede observarse que ese “espacio constituido por la red mundial de ciudades globales” es, a la vez, “un espacio con nuevas potencialidades económicas y políticas, tal vez sea uno de los ámbitos más estratégicos para la formación de nuevos tipos de identidades y comunidades, incluidas las transnacionales” (Sassen, 2009, p. 44). Asimismo, la autora insiste en que el consecuente desplazamiento del Estado nacional como actor exclusivo del Derecho y las Relaciones Internacionales es un campo fértil para la transformación social, especialmente a través de la deconstrucción de la noción excluyente de ciudadanía (Sassen, 2003). La idea de profundizar las redes de ciudades en miras a la inserción internacional para el desarrollo de la calidad de vida

es también adscripta por Jordi Borja y Manuel Castells (1997), si bien critican la idea de ciudades globales de Sassen.

En estos espacios de diálogo aparece la Red Mercociudades como forma de Cooperación Sur-Sur entre actores subnacionales que generan relaciones de tipo horizontal (Calvento & Ronaldi, 2015) en las cuales logran intercambiar experiencias de gestión signadas por su cercanía a las demandas de los ciudadanos y su mayor capacidad para satisfacerlas respecto de los gobiernos nacionales, encontrando así un foro que busca apuntalar su protagonismo político dotando a estas instancias de gobierno de “voz y espacio para la acción” (Gomes, 2016, p. 238). Pese a las potencialidades de este tipo de redes, las investigaciones empíricas realizadas respecto de la participación de los municipios de Argentina en Mercociudades han arrojado que tanto la escasa autonomía presupuestaria de estas instancias como la dependencia exclusiva de las relaciones internacionales del Poder Ejecutivo de turno, con algunas pocas excepciones, van en contra del trabajo en este tipo de foros (Mendioca, 2013).

El estudio de la labor dentro de las Unidades Temáticas en las cuales se organizan las prioridades hacia el interior de la Red Mercociudades es más bien escaso, concentrándose principalmente en el análisis del funcionamiento de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local (Granato & Oddone, 2008 y 2009) y la de Desarrollo Social (Oddone, 2010). A su turno, los análisis de casos de municipios participantes de la red se centran en las experiencias de Rosario (Argentina), Porto Alegre

(Brasil), Montevideo (Uruguay) y Tandil (Argentina), en algunos casos por su involucramiento temático (Granato y Oddone, 2008 y 2009) y en otras por su desempeño general (Scardamaglia, 2009; Calvento & Ronaldi, 2015; Ruiz Santamaría, 2016; Signorelli, 2017).

La idea guía que estructura este trabajo es que las instancias de gobierno local cuentan con herramientas de innovación para el abordaje de las problemáticas vividas por ciudadanos y ciudadanas en su territorio (Gierhake & Fernández-Jardon, 2018) y esta capacidad de resiliencia es clave para el abordaje de la complejidad de las ciudades contemporáneas, sobre todo para hacerlo desde el enfoque de género.

3. El trabajo de los municipios en la UTGM

El presente acápite se nutre de las actas de reuniones y Planes de Trabajo de la UTGM disponibles en la página web institucional de la Red Mercociudades, existiendo falta de información respecto del período 2003-2004 en cuanto a documentación de los encuentros entre los integrantes de la Unidad. Asimismo, debe destacarse que a partir del año 2013 surge de las actas de Reunión que la ciudad de Mar del Plata no participa, a la fecha, de los encuentros.

La Unidad se formó en el año 1999 y la constituyeron las ciudades de Asunción y Fernando de la Mora (Paraguay), Belo Horizonte y Santo André (Brasil), Buenos Aires, Concepción, Mar del Plata, Mendoza y Rosario (Argentina) y Montevideo (Uruguay).

Del análisis documental realizado

surge, en primer lugar, la preferencia por los Planes de Igualdad como herramientas clave para lograr políticas de discriminación positiva dentro de los municipios, en sintonía con las investigaciones que se han relevado en materia de *gender mainstreaming* y acciones positivas. En segundo lugar, en el año 2007 comienza a debatirse a necesidad de implementar en las administraciones locales presupuestos sensible al género y se avanza activamente en la capacitación de las integrantes de la Unidad en su manejo e implementación, lo cual desplazó temporalmente de la agenda a los Planes de Igualdad. La consolidación de la herramienta presupuestaria para abordar la cuestión de género llevó a la propuesta su desdoblamiento en presupuesto general y presupuesto participativo, complementando así la faz de diseño con la de participación política y ciudadana de las mujeres. Finalmente, los Planes reaparecen al evaluarse la política integral desarrollada por la Intendencia de Montevideo (que será explicada oportunamente) y, complementando estos recursos, emerge una estrategia superadora respecto de las esbozadas desde la creación de la Unidad.

Es de destacar el Plan de Trabajo 2003-2004 que propone como actividad a desarrollar la recuperación de estrategias de implementación de los Planes de Igualdad como herramienta exitosa para la transversalización de género en las políticas municipales (UTGM, 2003).

Otra declaración relevante para este artículo es la contenida en el Plan de Trabajo 2009-2010, donde expresamente se determina que el objetivo planteado para el período serán actividades en pos

del fortalecimiento de la promoción de la transversalidad de género hacia dentro de la Red como en los municipios con representatividad en la UTGM. La integralidad de la nueva propuesta se traduce en la aprobación de la actividad de monitoreo y evaluación permanente del impacto de las acciones en miras a su posibilidad de réplica. Resulta de interés la declaración de la Unidad en cuanto sostiene que la transversalización de género es una decisión política y “tomar esa decisión implica promover cambios culturales estructurales, insuficientes de llevar a cabo solamente por las áreas de Género de un Gobierno Local” las acciones que, a su vez, “implican también repercusiones en las áreas de género, en otras áreas de los Municipios y también al interno de la Red”(UTGM, 2009, pp. 4-5).

Dentro del Plan de Trabajo 2016, en el eje de Intercambio de Buenas Prácticas se prevén políticas de transversalidad en los municipios y se pretende, además, la construcción de una agenda mínima de temas prioritarios consensuados. De la Reunión de ese año surge que, dentro de las buenas prácticas se incluye el presupuesto desdoblado en dos fases: por un lado, presupuesto general sensible al género; por el otro, presupuesto participativo de género. En el mes de octubre se aprueba la Declaración de Montevideo, en la cual la UTGM reafirma su compromiso con el proceso de consolidación de políticas públicas en materias de ciudades inclusivas, sosteniendo el rol preponderante de los gobiernos locales en el diseño y ejecución de políticas públicas hacia la reversión de los procesos estructurales de discriminación y violencia hacia las

mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, se sostiene la necesidad de mantener la institucionalidad originada por el proceso histórico de empoderamiento de las mujeres en los gobiernos municipales.

El análisis documental realizado permitió identificar tres categorías de análisis para el estudio de las políticas públicas en materia de género, a saber 1) la normativa aplicable; 2) los cambios en el organigrama de las instituciones de gobierno especializadas; y 3) la política presupuestaria.

4. El caso del Municipio de General Pueyrredón

4.1. Características generales del Municipio de General Pueyrredón

El Partido de General Pueyrredón se encuentra ubicado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, Argentina, tiene una población aproximada de 900.000 habitantes distribuidos en 24 (veinticuatro) localidades y tiene una superficie aproximada de 1460 km² (MGP, 2017).

4.2. Las Ordenanzas Municipales 7203/88 y 12295/95

La Ordenanza 7203/88 dispone la adopción del Programa Municipal de la Mujer, el cual engloba seis (6) áreas para las cuales se proponen objetivos y metas, a saber: 1) Educación, y sus metas a) fomentar acciones de fortalecimiento y reconfiguración de la relación familia – escuela; b) desarrollar acciones tendientes a la inclusión de la educación sexual y su legitimación como parte de un proceso de formación permanente de todas las

personas en todos los niveles educativos; c) realizar acciones de difusión; 2). Salud y sus metas a) incentivar las investigaciones y actividades reflexivas respecto de la salud, la fecundidad, las condiciones de vida y laborales; b) promover el ejercicio pleno y satisfactorio de la sexualidad en todas las etapas vitales; c) reafirmar el pleno derecho de cada mujer a la maternidad como ejercicio libre y voluntario; d) realizar tareas preventivas de afecciones; e) brindar asesoramiento y apoyo en caso de adicciones y violencia doméstica; f) redefinir criterios de asistencia al embarazo y al parto; g) orientar al logro de una lactancia exitosa que contemple el momento personal de la mujer; 3) Trabajo y sus metas: a) promover la coparticipación en los roles de crianza y el trabajo doméstico; b) impulsar acciones de visibilización de las formas sociales de crianza para la primera infancia que garanticen ese servicio para las mujeres o familias que lo requieran, especialmente en los sectores de bajos ingresos; c) promover una captación apropiada de la inserción laboral femenina en las estadísticas oficiales y generar las condiciones para un mejor registro; 4) Familia y vida cotidiana y sus metas a) estimular la revalorización social del trabajo doméstico y la reconfiguración de los roles hacia el interior de la familia; b) derogar las normas que legitimen la desigualdad hacia el interior de la familia y sancionar dispositivos legales que consagren la coparticipación en las responsabilidades domésticas; c) promover la responsabilidad social en la crianza; d) estimular la creación de servicios comunitarios que recojan tareas domésticas; e) propiciar acciones

destinadas a la recuperación de la participación en las responsabilidades domésticas; f) estimular la participación de las mujeres en todos aquellos niveles que le han sido negados; g) impulsar y estimular la incorporación creciente del padre en la responsabilidad en la educación de los hijos a través de la reconceptualización de la relación familia-escuela; 5) Jurídica (sin metas); y 6) Medios de comunicación y sus metas: a) demandar en forma permanente la inclusión de las mujeres en las instancias de decisión de las políticas de comunicación social; b) prever la inclusión de las mujeres en el debate de la ley de radiodifusión (Anexo I, Ordenanza 7203/88).

A través de la Ordenanza 12295 del año 1998 se crea el Programa de Prevención de la Violencia contra la Mujer y Protección y Asistencia Integral de la Víctima, reconociendo como antecedente inmediato la Ordenanza 7203/88. Este Programa fue ejecutado conjuntamente por la Secretaría de Calidad de Vida y la Subsecretaría de la Mujer.

La norma introduce un concepto de violencia contra las mujeres que las contempla como sujetos de derecho que debe ser protegidos como integrantes de la comunidad, reconociéndose como violencias las ejercidas dentro de la familia, dentro de la comunidad y también aquella que “sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes donde quiera que ocurra” (artículo 2, inciso c., Ordenanza 12295/98).

El Programa se propone una serie de objetivos que lo convierten en una propuesta integral de promoción de derechos y de prevención de las violencias contra las mujeres. Cabe mencionar: 1)

erradicación de los modos violentos de relación, disminución de las violencias contra las mujeres, y contribución al cambio cultural que las reproduce; 2) elaboración de enfoques y promoción de medidas de origen múltiple de fomento de la protección de las mujeres contra las violencias; 3) sensibilización de la población e instituciones en relación a la violencia contra las mujeres como problemática social a través de campañas de difusión y educación mediante medios de comunicación locales; 4) impulso al enfoque de género en el desarrollo de las políticas públicas; 5) favorecimiento del desarrollo de mecanismos de prevención y atención de las violencias contra las mujeres; 6) impulso y fortalecimiento de estudios e investigaciones en el tema; 7) apoyo a las acciones preventivas y asistenciales desarrolladas por organizaciones no; 8) promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos (Artículo 3, Ordenanza 12295/98).

El artículo 4 de la Ordenanza 12295/98 establece que el programa se destinará, en general, a la población del Partido de General Pueyrredón, en particular, a las mujeres víctimas de violencia y su núcleo familiar y/o conviviente, y a los niños, niñas y adolescentes testigos de actos de violencia, y en especial, a las mujeres en situación de vulnerabilidad en razón de ser gestantes, discapacitadas, menores de edad o ancianas, encontrarse en una situación económica desfavorable o privadas de su libertad ambulatoria.

Se prevén acciones de articulación con distintas áreas del Municipio, siendo las más significativas: La Ordenanza

también estipuló la creación de un Consejo Consultivo compuesto por organismos estatales municipales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, instituciones universitarias y representantes de especialistas de la salud y el derecho colegiados (artículo 7, Ordenanza 12295/98). Las funciones estipuladas consistían principalmente en asesoramiento y evaluación de vías de acción y del propio programa (artículo 8, Ordenanza 12295/98).

Por fuera de las Ordenanzas resumidas no existió en el Municipio de General Pueyrredón otro abordaje integral previo a la Declaración de Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad (Ordenanza 22739/16), a través de la cual el Concejo Deliberante obliga al Poder Ejecutivo a la adopción de una serie de medidas tendientes principalmente al amparo de las víctimas de violencia, las cuales se encuentran, al día de hoy, desamparadas como consecuencia de la subejecución de los planes establecidos en los años 1988 y 1995.

En primer lugar, las normas adoptadas en el ámbito territorial del Partido de General Pueyrredón fueron pioneras a nivel nacional, recogiendo elementos de la CEDAW (1979) inmediatamente después del retorno de la democracia al país. En particular, cabe destacar que en ambos programas se hace hincapié fundamentalmente en la prevención de las violencias contra las mujeres a través de respuestas de tipo integral y comunitaria, superadoras de la mirada reduccionista que identifica a la violencia de género con la ocurrida en el ámbito del hogar. A partir de este

dato es posible cuestionar a Famá (2012 y 2015) respecto de su afirmación de que el primer intento de legislar el problema de la violencia doméstica en Argentina fue la promulgación de la Ley N°39 de la Provincia de Tierra del Fuego del año 1992. En las Ordenanzas bajo análisis se encuentra no sólo un hito legislativo previo al traído a comentario por la autora (la Ordenanza 7203/88), sino que ambas traen al mundo legislativo una mirada superadora respecto de la mera condena a la violencia suscitada en el entorno doméstico.

Como prioridad del legislador encontramos primeramente la consagración del esfuerzo por contribuir a la reconfiguración del rol de la mujer en los distintos ámbitos vitales a través de cambios culturales fomentados desde la educación, los medios de comunicación, la educación sanitaria y la problematización de las relaciones laborales. En este punto son ineludibles las ideas de Rita Segato (2015), quien sugiere que para reorientar las relaciones sociales, hay que mostrarle al hombre que no se encuentra en relación de soberanía, sino de obediencia producto del mandato de masculinidad otorgado por los otros a quienes, por algún motivo, considera mandantes en una relación de índole jerárquica. Esta reflexión es válida para el caso bajo análisis, en particular, para el abordaje de la Ordenanza 7203/88, la cual se propone problematizar el rol de varón en la familia, la escuela, el trabajo y la comunidad. Sobre este punto, la autora define como “(u)na pedagogía del festín sacrificial del cuerpo consumido como alimento del pacto entre los hombres que así, frente a sus restos, se concelebra y

consolida (...) necesaria de insensibilidad, bloqueo de la empatía y distancia rapiñadora, para generar el esprit-de-corps (...)” (Segato, 2015, p. 149).

Otro rasgo destacado de la normativa es la preferencia de respuestas no punitivas a la violencia de género por parte del legislador, las cuales surgen como consecuencia de la adopción un concepto de violencia como fenómeno social complejo. Cabe destacar que Natalia Gherardi (2017) enseña que la alternativa a la respuesta punitiva, inapropiada para el abordaje de la violencia de género como problemática compleja, y como contrapartida propone estrategias que persiguen una respuesta institucional coherente desde sus diferentes agencias, producir y difundir información, generar mecanismos intersectoriales de control, resignificar el rol del Poder Judicial hacia el acceso a la justicia de las mujeres y realizar capacitaciones, monitoreo y control de sus funciones, fomentar las discusiones amplias ante reformas legislativas y asegurar el financiamiento suficiente y adecuado de los mecanismos de contralor.

Se observa que todos estos elementos presentes en los Programas proponen una mirada y solución colectiva a la violencia de género como fenómeno social. Respecto de la necesidad de producir datos e investigaciones en materia de violencia de género por parte del Municipio se asemeja a la postura de Gherardi (2012), quien sostiene que la información es fundamental al momento de dimensionar el fenómeno social de la violencia de género. Desde la ley *escrita*, los Programas institucionalizan estrategias de abordaje transversal en las

políticas públicas municipales tendientes a generar un ámbito urbano inclusivo e igualitario. No obstante, como se verá a continuación, la inestabilidad institucional de la instancia de articulación de las políticas de género y la subejecución presupuestaria llevaron al Municipio de General Pueyrredón a una situación crítica en la materia que se pretendió solucionar a través de la Declaración de Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad del año 2016.

4.3. Institucionalización de las políticas públicas en materia de género

En el año 1995 a través del Decreto 1774 se crea la Subsecretaría de la Mujer con dependencia directa del Departamento Ejecutivo (artículo 1, Decreto 1774/95). Se establece como objetivos dentro de su misión: 1. participar en el ámbito de las agrupaciones femeninas, acercando a las entidades y/o personas relacionadas a las mismas, a la Municipalidad (artículo 1, Decreto 1774/95); 2. Coordinar actividades que impulsen la promoción y el desarrollo de la mujer, interactuando con las entidades que posean objetivos en el ámbito del Estado Nacional, Provincial y Municipal, así como organizaciones Internacionales y organizaciones no gubernamentales (artículo 1, Decreto 1774/95); y, 3. Asesorar a las autoridades en la búsqueda de alternativas para el incremento de la economía familiar a partir de la participación de la mujer, a través de una capacitación adecuada (artículo 1, Decreto 1774/95).

La nómina de funciones y la

estructura para el cumplimiento de la misión fue elevada por el funcionario a cargo de la Subsecretaría a los 30 días de la publicación del Decreto (artículo 2, Decreto 1774/95), mientras que el Secretario de Economía y Hacienda dispuso de las medidas necesarias a los fines de la misión prevista en el artículo 1 del Decreto (artículo 3, Decreto 1774/95).

En el año 2002, amparado en razones de reforma administrativa y reducción del gasto público (considerando 1, Decreto 2077/02), el Intendente Katz reduce el nivel jerárquico de la Subsecretaría de la Mujer, transformándola en Dirección (considerando 2, Decreto 2077/02) y se la traslada a la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social (considerando 3, Decreto 2077/02), manteniendo su estructura funcional interna, misiones, funciones, personal muebles y útiles (artículo 1, Decreto 2077/02).

En esta norma se traduce cómo el ajuste del gasto público que se propuso el Intendente Katz inició el recorte presupuestario en una de las áreas mejor articuladas por la gestión previa, del mismo corte político-partidario, y a días de su asunción decide quitar de las prioridades del Municipio las acciones destinadas a empoderar a las mujeres desde una perspectiva interesante para la época. A través de un acto administrativo que no se ha podido rastrear dentro del Digesto Municipal, la Dirección de la Mujer fue puesta bajo la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Humano de la Secretaría de Desarrollo Social. En el año 2005, aún bajo la gestión del Intendente Katz, esta situación cambia, ya que se considera que debe aumentarse

el nivel jerárquico de la dependencia a los fines de mejorar el funcionamiento de la misma (considerando 1, Decreto 2512/05), por lo cual vuelve a tener el rango de Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (artículo 1, Decreto 2512/05).

Mediante otro acto administrativo dictado entre 2005 y 2010 cuyo número y contenido no se encuentra en el Digesto Municipal, la Subsecretaría de la Mujer vuelve a ser degradada jerárquicamente y se convierte en Dirección de la Mujer bajo la dependencia de la Subsecretaría de Políticas Sociales para la Integración .

En la actualidad, la dependencia a cargo de las cuestiones de género suscitadas en el ámbito territorial del Municipio de General Pueyrredón es la Dirección de la Mujer de la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual surge de la información recabada de la página institucional del Municipio, ya que el acto administrativo que la reubica dentro del organigrama municipal no se encuentra en el Digesto Municipal.

4.4. Análisis presupuestario

4.4.1. Presupuesto general¹

Siguiendo la evolución de la temática de la transversalidad planteada por la UTGM, nos ocuparemos ahora de realizar un breve análisis de las partidas presupuestarias asignadas a las políticas

de género.

Este acápite parte de la afirmación realizada por Rodríguez Enríquez (2007, p. 2) en cuanto a la relación entre presupuesto y género. La autora nos enseña que “las políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de equidad de género”, sino que “se sostienen sobre un determinado orden de género y que impactan en él, ampliando o disminuyendo la inequidad de género existente”. A partir de la adopción de esta postura, se aplica una estrategia de análisis cuantitativo basada en una de las herramientas propuestas desde los presupuestos públicos sensibles al género llamada Presupuestos Etiquetados (Rodríguez Enríquez, 2007 y Rodríguez Enríquez, 2008) adaptada a las necesidades de este trabajo Este análisis consiste en “la clasificación de los gastos incluidos en el presupuesto público, con criterios definidos a partir de la relevancia de las políticas involucradas para mejorar la situación de equidad de género” (Rodríguez Enríquez, 2008, p. 6). Desde el punto de vista general, esta herramienta propone la clasificación del gasto público en tres categorías, a saber: 1) Gasto Etiquetado para mujeres: “conjunto de gastos públicos específicamente orientados a satisfacer necesidades particulares de las mujeres” (Rodríguez Enríquez, 2008, p. 6); 2) Gasto destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público: “gasto destinado a garantizar igualdad de oportunidades en el empleo público a varones y mujeres” (Rodríguez Enríquez, 2008, p. 6); 3) Gastos generales: “el resto de los gastos públicos que no se incluyen en las categorías anteriores,

1 Los datos aquí presentados han sido publicados en Aladro, A. (2018), Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredón. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8, 215-221.

que tienen como objetivo brindar bienes y servicios al conjunto de la comunidad” (Rodríguez Enríquez, 2008, p. 7).

De los datos procesados se observa una falta de estabilidad de las políticas sociales del Municipio, en tanto no existe un porcentaje institucionalizado a través de una Ordenanza Municipal que sirva a modo de estándar mínimo de gasto público en la materia, que se traduce en una variación de la medida relativa obtenida que no sigue una regla matemática. Simplemente podemos establecer que el porcentaje que representa el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social dentro del presupuesto total general del Municipio de General Pueyrredón han oscilado del 4.38% al 7.31% sin poder identificarse hitos históricos que hayan incrementado significativamente su representación. Asimismo, podemos indicar que desde el año 2015 se ha destinado un promedio de 6% del gasto total a atender políticas sociales.

Los Programas estatuidos por las Ordenanzas 7203/88 y 12295/95 son complementarios entre sí y se encuentran actualmente en vigencia. Su subejecución ha ocasionado la lucha y conquista del movimiento de mujeres afincado en el Partido de General Pueyrredón de la Declaración de Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad durante el plazo de un (1) año calendario, tras el cual el Departamento Ejecutivo debería evaluar su impacto a los fines de establecer una prórroga de la misma. En la antedicha Declaración el Concejo Deliberante obliga al Ejecutivo a disponer de una serie de medidas tendientes a principalmente

a la protección de las víctimas de las violencias, lo cual constituye un retroceso grave en cuanto al paradigma adoptado a la hora del diseño de políticas públicas en materia de género. Frente a la sanción por consenso de la Ordenanza 22739/16, la ex Secretaría de Desarrollo Social manifestó en una entrevista institucional en el sitio oficial del Municipio pertenecer a una gestión que ha previsto el mejor presupuesto de la historia de General Pueyrredón, aduciendo el destino de un 13% del presupuesto total de su dependencia a las políticas articuladas a través de la Dirección de la Mujer. Por este motivo se decidió estudiar el impacto de los recursos asignados a políticas públicas en materia de género respecto del presupuesto de la Secretaría a su cargo. No obstante, su gestión destinó el 5.51% de los recursos disponibles a políticas públicas articuladas por la Dirección de la Mujer, sólo 1.49 puntos mayor que la segunda cifra en orden decreciente, y 7.49 puntos inferior de la que ella afirmó. El análisis realizado no permite establecer una tendencia a la alza de los fondos destinados a la materia, en tanto los porcentajes obtenidos son muy disímiles entre sí (Aladro, 2018).

Respecto al presupuesto participativo como herramienta de involucramiento ciudadano, es una instancia que no se encuentra contemplado en la Ley Orgánica de Municipios. No obstante, en el año 2008 se tomó la decisión política de implementarlo. La información general acerca de esta herramienta de participación ciudadana no se encuentra disponible en la página oficial del Municipio, por lo cual el acceso a la priorización de temáticas, su diseño,

implementación y evaluación no pueden ser analizados en el presente artículo.

5. El caso de Montevideo

5.1. Características generales de la Intendencia de Montevideo

La Intendencia de Montevideo se encuentra ubicada al sudoeste de Uruguay, cuenta con una población aproximada de 1.330.000 habitantes distribuidos en ocho reparticiones municipales, y tiene una superficie de alrededor de 530 kilómetros cuadrados (IM, 2018).

5.2. Los Plantes de Igualdad

La Intendencia de Montevideo, en línea con su trabajo en la UTGM y reconociendo como antecedente inmediato las iniciativas de la Red Mercociudades (IM, 2002) avanzó en la implementación de Planes de Igualdad en el año 2002, cuyo diseño estuvo a cargo de la Comisión de Equidad de Género creada para tales fines en el año 2001. Desde sus inicios, estos Planes parten de la necesidad de revisar las políticas totales de la Intendencia y de su concepción como planes de carácter participativo, interpelando a la ciudadanía en su conjunto a que “haga suyas las propuestas (...) y abra espacios para su desarrollo” (IM, 2002, p. 2).

El Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad 2002-2005 pretendió buscar una ciudad humana, democrática y respetuosa de cada uno de sus habitantes” y apuntó a “la construcción de una ciudad plural, multicultural, más rica y diversa, que reconozca los diferentes aportes, perfiles e intereses” (IM, 2002,

p. 5). Dicho Plan contiene principios básicos que pretendían lograr el éxito de esta propuesta integral, a saber: 1) la articulación de las medidas, las capacidades y las iniciativas; 2) la integralidad del abordaje de la problemática de género y sus impactos sobre una base holística; y 3) la coordinación de propuestas e intervenciones entre las instancias de gobierno y la sociedad civil (IM, 2002). Asimismo, reconoce como criterio rector “el derecho al pleno ejercicio de los Derechos” (IM, 2002, p. 8) .

Los ejes de actuación del Primer Plan fueron: 1) cultura de equidad; 2) derecho al uso y disfrute de los espacios públicos; 3) el derecho a la participación y desarrollo de iniciativas locales; 4) oportunidades laborales; 5) derechos sexuales y reproductivos; 6) derecho a una vida libre de violencia de género; 7) mayor y mejor acceso a la tierra y al techo; 8) ciudadanías jóvenes libres de condicionamientos de género; 9) derecho a crecer en condiciones de igualdad; y 10) municipios en igualdad. Sobre cada eje de actuación se estipularon objetivos generales y específicos, instancias responsables e instancias con las cuales se promovería la coordinación.

La propuesta consistió en la articulación entre todas las instancias locales con la coordinación de la Comisión de Equidad de Género, siendo un “espacio rector de la implementación, seguimiento y evaluación del Plan” (IM, 2002, p. 83).

El principal déficit de este Plan fue la falta de previsión de un sistema de indicadores que permitieran una posterior evaluación, como así también la falta de disponibilidad de la misma,

que estuvo a cargo de la Comisión de Equidad. Sin embargo, es de destacar la transversalidad del plan y su perspectiva de largo plazo.

El Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2010 tomó nota de las deficiencias de su antecesor y modificó el esquema de diseño a través de la estipulación de ejes principales e instancias de gobierno responsables, a saber: 1) desarrollo territorial y las Divisiones Limpieza, Tránsito y Transporte e Intervenciones Urbanas; 2) desarrollo humano y las Secretarías de Infancia, Juventud, Mujer, Gestión Social de la Discapacidad, Adulto Mayor y Deportes, División Salud, Unidades Convenios y Afrodescendientes y Departamento de Cultura; y 3) desarrollo productivo y la División de Promoción Económica. Este cambio en la responsabilización de las instancias de gobierno representa una evolución positiva en miras a la transversalización de la perspectiva de género en las políticas locales y una mayor autonomía en la disposición de fondos públicos para solventar las mismas.

Respecto a la evaluación de este Plan, la misma estuvo a cargo de la Comisión de Equidad y Género y se traduce en un análisis de resultados según 1) metas establecidas; 2) áreas temáticas; 3) tipo de actividad; 4) acciones desarrolladas. Respecto al parámetro 1, la evaluación arroja la imposibilidad de cuantificación comparativa por ser las metas disímiles entre las Unidades de ejecución. Respecto del parámetro 2 se destaca positivamente la incorporación de la sensibilidad de género en las políticas llevadas adelante por las Unidades. En lo relativo al

parámetro 3 se pondera positivamente la generación de instrumentos por parte de las Unidades para el análisis de desigualdades basadas en género que permiten la propuesta de políticas más eficaces, como así también la creación de normativas institucionales durante ese período. Finalmente, respecto al parámetro 4 se celebra el incremento de información respecto a resultados conforme avanzó la implementación del Plan. El resultado final de la evaluación felicita el éxito de la transversalización propuesta inicialmente y hace hincapié en la necesidad de plantear a futuro metas cuantificables a través de un sistema de indicadores (IM, 2011).

Cabe destacar las modificaciones normativas elaboradas a partir de los objetivos planteados en el Segundo Plan, a saber: Resolución de Intendencia N°2940/10 de uso del lenguaje inclusivo en todos los actos administrativos y comunicaciones institucionales; Protocolo Departamental sobre Acoso Sexual en el Trabajo; modificación de la normativa del Fondo Local de Modificación presupuestal para atender necesidades específicas en base al género; Ordenanza 369 sobre Asesoramiento para una maternidad segura; introducción de la paridad de género en los convenios laborales; obligatoriedad de la educación en género para funcionarios y Convenios Educativo-Laborales; creación de Consejos de Niños y Niñas e integración con criterio de paridad; doble titularidad/ usufructo de la vivienda/tierra en todos los programas de traslado, realojo y adjudicaciones.

El Tercer Plan de Igualdad de Género 2014-2020 se presenta al análisis

como resultado de la observancia de las recomendaciones realizadas por la Comisión de Equidad y Género. Se elaboraron los siguientes lineamientos estratégicos: 1) aumentar la participación igualitaria en todos los ámbitos de la vida social y política; 2) promover la autonomía económica de las mujeres y la corresponsabilidad en los cuidados; 3) consolidar una cultura organizacional sin discriminación y con igualdad de oportunidades y derechos; 4) mejorar las condiciones para el uso, el disfrute y la apropiación sin exclusiones de los espacios públicos de Montevideo; 5) mejorar las condiciones para vivir libre de violencia de género en Montevideo; 6) garantizar el derecho a la salud en igualdad de condiciones y sin discriminación; y 7) impulsar cambios culturales que remuevan estereotipos y prejuicios de género. A partir de ellos, cada instancia gubernamental tuvo que estipular para cada uno acciones, objetivos y metas 2020 traducidas en indicadores cuantificables, además de señalar a la repartición responsable.

La estrategia de ejecución del Tercer Plan se muestra como superadora de los Planes antecesores, en tanto las acciones propuestas parten de las reparticiones locales a partir de sus propios diagnósticos y de las evaluaciones Planes previos. La UTGM, en el Plan de Trabajo 2017, destaca la labor de la Intendencia de Montevideo, tanto en su gestión como coordinadora de la Unidad, como por sus políticas a nivel local, particularmente elogiando el 3er. Plan de Igualdad de Género 2014-2020, considerándolo “una herramienta actual que sintetiza la política de transversalidad para la igualdad de

género que permite abordar el conjunto de temas y problemas relevantes para las ciudades” (IM, 2017, p. 1).

5.3. Institucionalización de las políticas públicas en materia de género

En el año 1991 se crea la Comisión de la Mujer con una agenda de acción principalmente avocada a la prevención y atención de la violencia de género, obteniendo coordinación política, presupuesto y equipo de trabajo en el año 1995 (CEPAL, 2016).

La Comisión de Equidad de Género en la Ciudad es creada en el año 2001 con el cometido principal de diseñar el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, conforme se reseñó anteriormente.

La Comisión de la Mujer adquiere rango Secretaría dependiente del Departamento de Desarrollo Social en el año 2005, profundizándose y reformulándose los programas existentes y enfocando la labor en la deconstrucción de estereotipos de género. En el año 2007 se crea paralelamente la Comisión Interdepartamental de Género en el Congreso de Intendentes (CEPAL, 2016).

El Consejo para la Igualdad de Género fue creado por Resolución de Intendencia 5320/14. Presidido por la Secretaría de la Mujer, constituye un espacio multisectorial de participación, diálogo, monitoreo y articulación gubernamental y de la sociedad civil con miras a consolidar políticas de género en Montevideo (Artículo 1, Resolución 5320/14).

Finalmente en el año 2016 se disuelve la Secretaría de la Mujer para

dar paso a la División Asesoría para la Igualdad de Género bajo la órbita de la Secretaría General de la Intendencia, respondiendo a recomendaciones internacionales acerca del desplazamiento de la institucionalidad de género del área de las políticas sociales en miras a la transversalización de la perspectiva de género al conjunto de políticas públicas de la Intendencia (IM, 2016).

Se observa que las modificaciones institucionales de la instancia vinculada a las políticas de género en la Intendencia de Montevideo han tenido fundamento primero en el aumento del rango jerárquico y segundo en la generación de espacios interinstitucionales de diálogo con la sociedad civil para, finalmente, consolidar la transversalización de la perspectiva de género desplazando la estrategia foquista de una dependencia especializada hacia una división que integre la totalidad de las políticas públicas locales.

5.4. Análisis presupuestario

5.4.1. Presupuesto general

El rastreo de partidas presupuestarias específicas destinadas a políticas públicas de género ha resultado infructuoso por varios motivos. En primer lugar, la información disponible se remonta al período 2009-2018 y de su desagregado no surgen datos susceptibles de etiquetamiento y comparación interanual. En segundo lugar, por motivo de la transversalización de la perspectiva de género hacia el interior de las distintas instancias gubernamentales, el rastreo de partidas específicas para atender las problemáticas derivadas de razones de género resulta innecesario, ya que en el

diseño de las políticas públicas para la ciudad se prevé el impacto diferencial para mitigar los efectos negativos de las desigualdades de género y se han diseñado indicadores de género para la futura evaluación de la efectividad de las mismas.

La Intendencia de Montevideo inicia su acercamiento al presupuesto sensible al género con su Primer Plan de Igualdad en el año 2004, momento en el que se realizó un estudio de ejecución del gasto público en algunas Unidades y Divisiones de ejecución de dicho Plan (IM, 2010). Posteriormente, durante el año 2009, se llevaron adelante procesos de identificación de metodologías y estrategias de incorporación para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto general.

Tras la creación de la División Asesoría para la Igualdad de Género en el año 2016, se prevé en el presupuesto quinquenal (año 2017) partidas destinadas a las actividades de la misma y una específica para la ejecución del Tercer Plan dentro del presupuesto asignado a los Departamentos de Planificación, Cultura, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico e Integración Regional, Desarrollo Sostenible e Inteligente y Desarrollo Social (en este último caso, desagregado en subprogramas de Salud, Políticas Sociales e Igualdad de Género).

Con respecto al presupuesto participativo, siguiendo los objetivos planteados en el Segundo Plan de Igualdad, la Intendencia de Montevideo inicia en el año 2011 acciones de promoción de proyectos con perspectiva de género, desarrollando una guía de

acceso libre que fomenta la participación de la ciudadanía en este proceso. En la convocatoria de ese año fueron distinguidos especialmente cuatro proyectos que lograron exitosamente transversalizar la perspectiva de género (IM, 2011).

Dentro del Tercer Plan, la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación ha establecido como acción “Integrar la perspectiva de género en los espacios de participación de los municipios”, hacia el objetivo de “diseñar y ejecutar el Presupuesto Participativo con perspectiva de género” y señalando como metas categorizar y señalar las propuestas validadas que busquen revertir la desigualdad de género y promover que el conjunto de propuestas válidas incluyan la mirada de género, siendo la repartición responsable la Unidad de Participación y Planificación (IM, 2017, p. 229).

Reflexiones finales

La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, lejos de ser una meta sencilla, constituye un desafío para los gobiernos locales, a tal punto que, desde su surgimiento, la UTGM ha hecho hincapié en la necesidad de facilitar herramientas y capacitar en su aplicación a funcionarios y funcionarias.

Se han analizado dos casos paradigmáticos de Mercociudades en cuanto a sus políticas de género conforme las dimensiones que se han detectado como prioritarias para la UTGM, a saber: 1) implementación de Planes de Igualdad; 2) Institucionalización de las políticas de género; y 3) presupuesto sensible al

género. Estas prioridades no pueden sino ser evaluadas de manera conglobante, en tanto constituyen herramientas de acción contra las desigualdades de género que permiten generar estrategias de corto, mediano y largo plazo.

Respecto del Municipio de General Pueyrredón se concluye que, si bien las intenciones al momento de la redacción de la normativa fueron en dirección al abordaje de carácter integral lo cierto es que, sin una correcta institucionalización de la instancia gubernamental de género y sin medidas presupuestarias sensibles al género, los Planes de Igualdad se vieron subejecutados y, precisamente esa subejecución, ha ocasionado la lucha y conquista del movimiento de mujeres afincado en el Partido de General Pueyrredón de la Declaración de Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad durante el plazo de un (1) año calendario, tras el cual el Departamento Ejecutivo debería evaluar su impacto a los fines de establecer una prórroga de la misma (artículo 1, Ordenanza 22739/16). En la antedicha Declaración el Concejo Deliberante obliga al Ejecutivo a disponer de una serie de medidas tendientes a principalmente a la protección de las víctimas de las violencias, lo cual constituye un retroceso grave en cuanto al paradigma adoptado a la hora del diseño de políticas públicas en materia de género.

En este orden de ideas, de un paradigma que consagraba a la mujer como sujeto de derecho dentro de una comunidad se ha pasado a considerarla una principalmente a una víctima a la cual el Estado debe solamente proteger al ser violentada; asimismo, se ha

descartado como opción en la práctica las soluciones basadas en una respuesta de carácter estructural como pretendían las Ordenanzas 7203/88 y 12295/95 por respuestas de tipo foquista /individualista que no contemplan la naturaleza social de la problemática (PRIGEPP, 2017).

Se observa un lamentable retroceso en las respuestas estatales a las violencias contra las mujeres, las cuales se asocian a tres criterios: 1) la falta de estabilidad en cuanto al nivel jerárquico de la unidad ejecutora de las políticas públicas en materia de género, extremadamente susceptible de modificaciones ante los cambios de gestión y criterios de gasto público; 2) la falta de sistematización de datos e información de los resultados obtenidos durante la ejecución de los Programas contemplados en las Ordenanzas 7203/88 y 12295/95; 3) la falta de información presupuestaria relativa al destino de fondos públicos para políticas de género.

Como agravante a la situación antedicha, se ve una subejecución del presupuesto asignado al área de Promoción y Protección de los Derechos de la Mujer dentro del área de la Secretaría de Desarrollo Social, lo cual resulta paradójico considerando el consenso con el cual fue aprobada la declaración traída a comentario y los comentarios vertidos por la encargada del área, la cual afirmó pertenecer a una gestión que ha previsto “el mejor presupuesto de la historia de General Pueyrredón” (MGP, 2017, p. sn) para atender la problemática. Si bien resulta, desde el punto de vista del análisis presupuestario, cierto que la partida destinada a la Dirección de la Mujer se incrementó de un 2% a un 13%

del presupuesto total de la Secretaría de Desarrollo Social, al finalizar el mes de octubre nos encontramos con que sólo se ha ejecutado 29% del crédito aprobado para el área, lo cual corrobora el franco retroceso que hemos analizado en estas líneas y resulta grave frente a la situación de emergencia declarada por el Concejo Deliberante.

Se proponen como soluciones a las causas que dieron origen a la situación actual: 1) la jerarquización a través de una Ordenanza del Concejo Deliberante de la unidad ejecutora en materia de políticas públicas de género que la eleve de manera permanente al nivel de Secretaría dependiente directamente del Departamento Ejecutivo a los fines de darle mayor facilidad para la ejecución de las políticas programadas; 2) la creación de una oficina dentro de la órbita de la Secretaría propuesta encargada de sistematizar los datos disponibles en materia de violencia de género y que estimule la producción de conocimiento científico en la materia; 3) la creación de una Comisión bajo la órbita del Concejo Deliberante encargada del control presupuestario con enfoque de género que permita la transparencia, control y publicidad del gasto público en la materia.

Por otra parte, en la Intendencia de Montevideo las instancias gubernamentales se han comprometido normativa, institucional y presupuestariamente con estrategias de largo plazo que trasladan el foco de atención a las causas de las desigualdades de género y, subsidiariamente, a la atención de sus consecuencias de tipo inmediatas. No en vano los esfuerzos de la Intendencia han sido destacados por

la Red Mercociudades y la CEPAL. No obstante, tras la investigación realizada, surge como necesario recomendar a futuro una mayor cantidad de información presupuestaria disponible para ciudadanos y ciudadanas, principalmente en lo relativo a presupuesto participativo.

Finalmente, se reafirma tras el estudio realizado que la Red Mercociudades se constituye, en definitiva, como una instancia de diálogo y debate de políticas públicas, y el trabajo de la UTGM desde su constitución a la actualidad debe ser foco de interés para funcionarios gubernamentales de todos los estratos e investigadores en la materia por ser un espacio catalizador de innovación social y potenciar el accionar de los gobiernos locales.

Referencias

- Aladro, A. (2018). Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredón. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 8, 215-221.
- Alonso Álvarez, A. (2010). El mainstreaming de género y sus nuevos desafíos: repensando el consejo de igualdad(es). *Revista CLAD de Reforma y Democracia*, 47, 1-13.
- Barragán, E. (2007). Mainstreaming de género para el desarrollo local igualitario desde el ámbito sindical: claves. *Desarrollo local igualitario*. <http://repositori.uji.es/xmlui/handle/10234/85513>
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Britos, A. (2000). *La institucionalización del enfoque de género en el desarrollo local. La participación y la capacitación en género*. http://cpscetek.com.br/brasil_cuba/material_cuba/la_institucionazacion_gerenos_desarrollo.pdf
- Calvento, M., & Ronaldi, M. L. (2015). Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 224, 315-348.
- CEPAL. (2016). *¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay)*. Serie Asuntos de Género. CEPAL, Naciones Unidas.
- Famá, M. V. (2012). Argentina: La construcción de redes locales de conocimiento. En D. Almerás, & C. Calderón Magaña. (Eds.), *Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. <http://prigepp.org/>
- Famá, M. V. (2015). Efectividad de la legislación argentina materia de violencia doméstica: hacia una mirada integral e interdisciplinaria. En H. Birgin, & N. Gherardi, N. (Eds.), *Reflexiones jurídicas desde la perspectiva de género. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. <http://prigepp.org/>
- Fernández Ruiz-Galván, E. (2015). Mainstreaming de género y cambio social. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, 333-365.
- Gelambi Torrell, M. (2015). La gestión

- transversal del género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 14, 42-54.
- Gherardi, N. (2012). Cuando los datos hablan: Información sobre la violencia contra las mujeres. En D. Almerás, & C. Calderón Magaño. (Eds.), *Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. <http://prigepp.org/>
- Gherardi, N. (2017, 11 de agosto). Políticas públicas y acceso a la justicia: la violencia contra las mujeres en la región. En *Seminario PRIGEPP Géneros y violencias: revisión y actualización conceptual y metodológica para la investigación y las políticas. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. <http://prigepp.org/>
- Gierhake, K., & Fernández-Jardon, C. M. (2018). Redes municipales como instrumento para difundir innovaciones sociales: El distrito metropolitano de Quito como territorio creativo. *Oikos Polis Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales*, 3(2).
- Gomes, J. F. (2016). A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteira. *Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade*, 2, 238-253.
- Granato, L., & Oddone, N. (2008). La Unidad Temática de Desarrollo Económico Local (UTDEL) en la Red Mercocidades. *RIDA*, 52-54, 131-147.
- Granato, L., & Oddone, N. (2009). Desarrollo local, Mercosur y trabajo en red: la experiencia de la ciudad de Rosario, Argentina. *Compendium*, 21, 39-52.
- Intendencia de Montevideo, IM. (2002). *Primer Plan de Igualdad para la Ciudad de Montevideo 2002-2005*. <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/piod.pdf>
- Intendencia de Montevideo, IM. (2010). *El presupuesto departamental: Una herramienta fundamental para la equidad de género* <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/mujer/programa-presupuestos-sensibles-al-genero>
- Intendencia de Montevideo, IM. (2011). *Guía para la elaboración de proyectos con perspectiva de género*. <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/mujer/programa-presupuestos-sensibles-al-genero>
- Intendencia de Montevideo, IM. (2016). *Montevideo tiene su División Asesoría para la Igualdad de Género*. <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/montevideo-tiene-su-division-asesoria-para-la-igualdad-de-genero>
- Intendencia de Montevideo, IM. (2017). *Tercer Plan de Igualdad de Género para la Ciudad de Montevideo 2014-2020*. <http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/tercerplandeigualdaddegenero.pdf>
- Intendencia de Montevideo, IM. (2018).

- Información Física y Sociodemográfica por Centro Comunal Zonal.* <http://montevideo.gub.uy/transparencia/estadisticas/informacion-fisica-y-sociodemografica-por-ccz>
- Lombardo, E. (2008). Mainstreaming de género. En e. Bodelón, & M. De la Fuente. (Eds.), *Diccionari - Mapa de Recursos Dona i Àmbit Local*/Barcelona: Projecte CIP, ICPS. <http://www.icps.cat/diccionari.asp?lletra=M>
- Mendioca, G. (2013). *Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la red mercociudades y la red andina de ciudades en perspectiva comparada. Documentos de trabajo, 69.* Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.
- MERCOCIUDADES. (1996). *Estatuto de la Red Mercociudades.* <http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Estatutos/ESTATUTO.pdf>
- MGP. (2017). La Dirección de la Mujer cuenta en 2017 con el mejor presupuesto de la historia de General Pueyrredon. <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/presupuestomujer>
- Mimbrero Mallado, C., Cantera Espinosa, L. M., & da Silva, J. P. (2017). Aplicación del mainstreaming de género en las organizaciones a través de las certificaciones. *Estudios de Psicología, Campinas, 34(3)*, 423-434.
- Moser, C., & Moser, A. (2005). Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success and Limitations in International Institutions. *Gender and Development, 13(2)*, 11-22.
- Oddone, N. (2010). La Unidad Temática de Desarrollo Social de la Red Mercociudades: La construcción de la integración social desde abajo. En: C. F. Molina del Pozo, C. F. (Ed.), *Derechos sociales en los procesos de integración. En homenaje a la profesora Ada Lattuca* (pp. 237-260). Juriá: Rosario.
- Pautassi, L. (2011). La igualdad en espera: el enfoque de género. *Lecciones y ensayos, 89*, 279-298.
- Presidencia y Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades. (2018). Informe anual de actividades de Mercociudades del período 2017-2018. <https://mercociudades.org/descarga/informe/>
- PRIGEPP. (2017). *Género y Violencias: revisión y actualización conceptual y metodológica para la investigación y las políticas.* http://www.prigepp.org/emails/2017/docs/Sem_Esp_Violencias.pdf
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Revista Nueva Sociedad, 218*, 40-179.
- Rodríguez Enríquez, C. (2007). *Gasto Público y Equidad de Género. El caso de Argentina.* Montevideo: Repem.
- Rodríguez Enríquez, C. (2008). *Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género.* Buenos Aires: CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas).
- Rodríguez Gustá, A. L., & Caminotti, M. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile.

- Revista SAAP*, 4(1), 85-110.
- Rodríguez Gustá, A. L., & Caminotti, M. (2016). Herederos de Beijing: trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario. *Studia Politicae*, 39, 5-29.
- Ruiz Santamaría, G. T. (2016). *Influencia de las ciudades como nuevos actores internacionales en organismos de integración: la intendencia de Montevideo y la Red Mercociudades en MERCOSUR (1990-2010)* [Tesis de pregrado de la carrera de Relaciones Internacionales]. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13303>
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficante de sueños.
- Sassen, S. (2009). *La ciudad global*. Madrid: Traficante de sueños.
- Scardamaglia, G. (2009). Ciudades regionales. *Revista DEF*. <https://defonline.com.ar/>
- Segato, R. (2015): La norma y el sexo: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonialidad, En M. Belasteguigoitia, & J. Saldaña. (Eds.), *Des/posesión: Género, territorio y luchas por la autodeterminación*. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org/>
- Signorelli, G. (2017). Una mirada alternativa al territorio en tres ciudades descentralizadas y participativas: Las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Rosario (2002-2012). *Serie Ciencia y Democracia*. Quito: Instituto de la Democracia y Consejo Nacional Electoral de la República de Ecuador.
- Unidad Temática de Género y Municipios de la Red Mercociudades, UTGM. (2003). *Plan de trabajo 2003-2004*. http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Unidades_Tematicas/plan_2004_utgm.pdf
- UTGM, Unidad Temática de Género y Municipios de la Red Mercociudades. (2009). *Plan de trabajo 2009-2010*. <http://mercociudades.net/pt-br/node/2126>

Equality Plans as a tool for mainstreaming the gender perspective in municipal public policy: analysis of two cities belonging to the Mercocieties Network

Abstract: The present work includes the analysis of the public policies on gender of the Municipality of Montevideo (Uruguay) and the General Pueyrredón (Argentina) based on the general guidelines established by the Gender and Municipal Thematic Unit of the Network Mercocieties.

Based on the data collected in the research carried out, it is argued that the priority theme of the Gender and Municipal Thematic Unit for the cities of the region belonging to the Network has been the transversalization of the gender perspective, identifying two topics

that can be classified as co-assisting tools: the institutionalization of instances of local governments aimed at the execution of specific public policies and the gender sensitive budget.

It is concluded that the model adopted and sustained for almost two decades by the Municipality of Montevideo is the closest to the guidelines agreed in the Gender and Municipalities Thematic Unit of the Mercocities Network, while the one outlined by General Pueyrredón presents serious deficiencies that harm an entire category of citizens.

Keywords: regional integration, public policies, municipal policies, gender.

Resumen biográfico

Almendra Aladro

Abogada (UNMDP). Investigadora del Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos “Alicia Moreau” de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata (CIDDH Alicia Moreau). Becaria doctoral en Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integrante del proyecto de extensión universitaria Clínica Jurídica en Hábitat, Vivienda y Calidad Ambiental (UNMDP). Integrante de la primera cohorte del PIA-SISUR (IPPDH).

Como citar este artículo

Aladro, A. (2019). Planes de Igualdad como herramienta de la transversalización de la perspectiva de género en la política pública municipal: análisis de dos ciudades pertenecientes a la Red Mercociudades. Estado del arte. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, 3, 178-200. <https://doi.org/10.28917/ism.2019-v3-178>