

Alejandra Iervolino Carrió*

“La equidad de género del primer gobierno de izquierda en Uruguay. Un análisis del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el Instituto Nacional de las Mujeres, y los actores que intervienen”

Entendemos la institucionalidad política como un proceso que nos desafía a responder las preguntas de dónde venimos, en qué estamos, a dónde vamos. Es una tarea que precisa para construirse y consolidarse, analizar y contextualizar aspectos políticos, sociales y culturales. No podemos concebirla sin tener presente de forma permanente quiénes y cómo son los actores sociales e institucionales, sus alianzas, fortalezas y debilidades” (INAMU, MIDES:2006)

Introducción

El 1° de marzo de 2005 asume por primera vez un presidente representante de la coalición de izquierda del Uruguay, Frente Amplio (FA)¹. Poco después de su asunción, el nuevo gobierno toma una serie de medidas relevantes relacionadas con la problemática de la equidad de género. En primer lugar, traslada el viejo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM) -que se encontraba en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - a la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)², un tiempo después cambia su nombre por Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y establece sus nuevos cometidos³, declarándolo como el “ente rector de las políticas de género”. En tercer lugar, el 8 de marzo de 2006 el INAMU anuncia el comienzo de la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA)⁴. Un tiempo después, el Ejecutivo remite un proyecto de ley al Parlamento (marco legal del Plan), que fue promulgada bajo el número 18.104 “Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay”⁵.

Frente a este nuevo contexto, el objetivo general del artículo es analizar la política nacional de equidad de género propuesta por el partido de gobierno, FA, haciendo hincapié en tres niveles: el institucional, el de la aplicación de políticas y el de la relación entre actores. Para la concreción de los tres niveles antes mencionados se plantearon tres objetivos específicos. El primero enfocado al plano institucional, analiza cómo se inserta el nuevo Instituto Nacional de las Mujeres en el Estado uruguayo desde dos perspectivas que están interconectadas. La primera de ellas, estudia al INAMU en términos de sus características institucionales: jerarquía, recursos económicos y humanos y mandatos; comparándolo con las recomendaciones de las Conferencias

* Socióloga, egresada de la Universidad de la República. Candidata a Master en Sociología por la misma Universidad. Actualmente se desempeña como consultora en el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

¹ A partir de las últimas elecciones nacionales (31 de octubre de 2004) y municipales (8 de mayo de 2005), cambia el mapa político del Uruguay. Por primera vez en la historia del país la coalición de izquierda uruguayo, el Frente Amplio (FA), obtiene: la presidencia de la República, la mayoría absoluta en el Poder Legislativo, y ocho de los diecinueve municipios.

² Ley N° 17.886, del 21 de marzo de 2005

³ Artículo 377 de la ley N° 17.930, ley de Presupuesto Nacional

⁴ Plan que fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 15 de mayo de 2007 a partir del decreto 184/007

⁵ La ley es remitida el 26 de septiembre de 2005 y se aprueba el 6 de marzo de 2007

Internacionales del Sistema de Naciones Unidas (SNU), con las instituciones antecesoras, y con las demandas y propuestas del movimiento de mujeres y de las mujeres de izquierda. La segunda perspectiva, explora cómo se articula la política de equidad de género con la propuesta programática, más amplia, del FA y cómo se inserta en el Estado uruguayo.

El segundo objetivo específico procuró investigar el proceso de diseño e implementación del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), en tanto política integral que busca modificar los marcos interpretativos de las políticas públicas incluyendo y transversalizando la perspectiva de género. El tercer y último objetivo, buscó analizar y describir cómo que queda el mapa de actores relacionados con la temática de género, destacando las fortalezas, debilidades y articulaciones.

La hipótesis de trabajo es que partir de la asunción del FA al gobierno nacional existen avances significativos en lo que respecta a la institucionalidad de género en el Estado, en tanto ha asumido como propia parte de la agenda del movimiento de mujeres y feminista. A pesar de ello, todavía presienten problemas de recursos económicos, recursos humanos y de jerarquía, que frenan un desarrollo sostenido de la institucionalidad. Como esta administración todavía se encuentra en la mitad de su mandato y el primer Plan recién está iniciando su implementación, el artículo no busca dar respuestas concluyentes sino más bien describir, analizar e hipotetizar sobre los avances, permanencias y desafíos que tiene la nueva institucionalidad de género para pernear las estructuras estatales, fortalecer y dar permanencia a la política de equidad de género.

Marco Teórico

Ciudadanía y democracia desde la perspectiva de género

La democracia, en tanto proceso dinámico, está en permanente construcción, por ello lo qué se entiende y lo que se le “exige” ha cambiado a lo largo del tiempo y está relacionado a los diferentes contextos sociales, políticos, económicos y culturales en el que se desarrolla. “A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia: supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones” (PNUD;2004a:24). De la anterior definición surge que no es posible entender el desarrollo de las democracias modernas sin considerar el desarrollo de la ciudadanía, pero “La conquista de la ciudadanía es uno de los temas más caros a las estudiosas del género en las democracias modernas, justamente porque el conjunto de garantías y derechos ha sido el andamiaje esencial para el avance de todo proceso de inclusión” (Jardim Pinto; 2004a, 274).

En esta línea, las teorías de género mostraron que las primeras, y en muchos casos posteriores, conceptualizaciones sobre la democracia y su “*idea de ser humano y de la construcción de ciudadanía*”, asumían supuestos sobre la realidad en relación al género, naturalizando de esta manera la separación del ámbito público (productivo) y privado (reproductivo), creando roles y espacios diferenciados por sexo, y en consecuencia una

división social y sexual del trabajo, lo que genera una ciudadanía diferencial entre varones y mujeres, limitando la ciudadanía de estas últimas.

La igualdad formal entre varones y mujeres asumida en las democracias occidentales no se tradujo en una igualdad real, en la medida en que no fueron consideradas las diferencias entre los sexos, contribuyendo a reproducir condiciones de desigualdad (Jardim Pinto; 2004a, 267). Reconocer las diferencias supone admitir y conceptualizar que existe en las sociedades un sistema de género, que es un sistema más de diferenciación social, tomado y reproducido a través de sus políticas por el Estado, en la medida que no es conceptualizado como tal.

Otro aporte que realizan las teóricas feministas en relación a la ciudadanía es que no sólo el “nacimiento”, sino también su desarrollo, la adquisición de los derechos (aquello que le da cuerpo a cada una de las tres dimensiones del status ciudadano) no ha sido, ni son, iguales para varones y mujeres. El pensamiento feminista, *“Considerando las relaciones de género, ha puesto en evidencia las tensiones teóricas del concepto, destacando las simplificaciones planteadas en el análisis del proceso de adquisición y difusión de los derechos”* (Aguirre;2003:10).

En los debates en torno a las mujeres, su ciudadanía y el pleno uso de los derechos, hubo líneas de pensamiento diferentes sobre la mujer y su función que se vieron reflejadas en las políticas impulsadas. Una de las primeras vertientes de pensamiento con respecto a la ciudadanía de las mujeres, estuvo circunscripta a la función social de la maternidad, destacando la importancia de las mujeres en tanto madres y responsables de las familias, como legítimas portadoras de derechos. Esta corriente de pensamiento destacaba los valores femeninos por encima de otros. Las mujeres no eran percibidas como ciudadanas sino *“(…) como esposas y madres de ciudadanos responsables de la unidad familiar”* (Aguirre;2003:11). *“(…) Reconocerlas como sujeto de derecho autónomo como los hombres, de hecho, alteraría las bases de la unidad familiar, introduciendo la posibilidad de conflicto legítimo y de negociación de intereses entre iguales, que eran considerados como características de la esfera pública de los ciudadanos”* (Chiara Sarraceno,1994, en Aguirre: 2003;11). Esta asociación de la mujer con la naturaleza y la emotividad, relegada a la función expresiva dentro del espacio de la esfera doméstica, tuvo repercusiones importantes no sólo porque su rol quedó postergado del mundo del trabajo, de la educación y la representación política, sino porque restringe los reclamos hacia el Estado para la construcción de los derechos de las mujeres en tanto ciudadanas, más allá de su condición de madres. *“Desde un punto de vista feminista, esto plantea un problema, ya que este análisis idealiza la experiencia maternal y reduce la participación política y social de las mujeres, a ese rol materno”* (Batthyány;2004:42)

Otra vertiente de pensamiento, analiza el concepto de ciudadanía de las mujeres cuestionando la figura patriarcal y la universalización del concepto en las teorías clásicas. Esta concepción patriarcal se basa en la división sexual del espacio público y privado, por lo que las democracias modernas resultan insuficientes para la adquisición de una ciudadanía plena por parte de las mujeres. Contrariamente se propone un *“(…) ideal de ciudadanía basado en las diferencias de género, que permita distinguir los varones de las mujeres como individuos, a la vez diferentes e iguales”* (Pateman 1988,1989, en Batthyány 2004:41), a través de una redefinición de lo público y lo privado.

A pesar de las diferencias mencionadas, un punto común en el que convergen las autoras al analizar la ciudadanía es la revisión de la tradicional dicotomía público / privado. Las feministas denuncian que la dicotomía refuerza el poder en manos del varón y la división social y sexual del trabajo. Además, la dicotomía encierra

falseamientos importantes al presentar esferas separadas cuando en realidad son esferas vinculadas por una estructura de poder y dominación patriarcal. En esta línea, las familias en su interior reproducen dinámicas de poder semejantes a las que se dan en el ámbito público. En segundo lugar, se destaca la falsa neutralidad que existe entre el Estado y la familia; porque esta última no es algo natural sino una institución social y la intervención estatal a través de sus políticas o la ausencia de ellas (matrimonio, divorcio, régimen de pensiones alimenticias, asignaciones, políticas de natalidad, etc.), influye en su configuración; por ello lo que hay que analizar es cómo se interviene desde el Estado.

Este aspecto está relacionado con los derechos, las libertades y en última instancia con la democracia, porque lo privado es el “(...) *principal obstáculo para la implicación democrática de las mujeres*” (Agra Romero;1999:18). Se enfatiza que la democracia de las mujeres debe ser más participativa, y para ello hay que redefinir lo privado, compartiendo las responsabilidades de la casa. La familia debe ser pensada como un ámbito democrático, al igual que lo son otros ámbitos del “mundo público”, poniendo así las dos esferas en un mismo nivel.

Lo planteado, muestra la complejidad que encierra el debate sobre democracia ciudadana y las relaciones de género. Desde el inicio de los reclamos por una igualdad en el uso de los derechos sociales para hombres y mujeres se cuestiona qué tipo de igualdad es la que se debe alcanzar para poder hablar de una real universalización de la ciudadanía. En este sentido, pensar en términos de igualdad y de universalización de derechos encierra problemas profundos. “La experiencia demuestra que las democracias occidentales, aún las más sólidas y con menos problemas de injusticia social, no logran, con el reconocimiento de derechos universales, garantizar en la práctica el derecho de participación de ciudadanos con poderes desiguales” (Jardim Pinto; 2004a, 274)

Estado, políticas públicas y la incorporación de la perspectiva de género

La igualdad formal entre varones y mujeres asumida en las democracias y la no consideración de las diferencias, sumado a la construcción de espacios y roles diferenciados impidió el acceso de las mujeres al mundo político. Esto significó que las mujeres estuvieran excluidas de los espacios formales de poder, y en última instancia de la construcción de las agendas públicas. La representación política de las mujeres es una de las grandes deficiencias del sistema democrático, las mismas son el 50% de la población pero no tienen una representación proporcional en el poder político. Una segunda cuestión es que “(...) la representación política vista desde una perspectiva propiamente femenina: cuando se aboga por la representación de la mujer, se lo está haciendo por la presencia de las mujeres no tan sólo como seres humanos del sexo femenino, sino también como sujetos políticos a partir de una construcción de identidad. Esta circunstancia convierte la representación en algo aún más complejo pues se está frente a posiciones que se organizan en los movimientos sociales, fuera de lo que se ha entendido como espacio político formal, que deben transformarse en actores políticos para poder, a su vez transformar sus demandas en temas de agenda pública” (Jardim Pinto; 2004a, 265).

En la década del 70´ surgen, en la región, los primeros movimientos feministas que estaban enmarcados en “(...) un horizonte ideológico popular progresista o de izquierda de fuerte raigambre marxista” (Guzman;2001:14). Con el tiempo y la práctica política adquiere autonomía y se constituye como sujeto social y político distinto al resto, a partir de un cuestionamiento de que la subordinación femenina era expresión de un sistema de desigualdad específico, el sistema de género, diferente al sistema de

desigualdades de clase (Guzman;2001:14). Parafraseando a Vargas Valente (2001), “Estos procesos fueron acompañados con el desarrollo de una fuerte política de identidades, motor de las estrategias feministas en esta primera etapa” (Vargas Valente;2001:3). Es a partir del movimiento feminista y su activismo en espacios nacionales, regionales e internacionales que las mujeres colocan en la agenda pública el tema de las desigualdades genéricas y cuestionan la calidad democrática en tanto no tienen una representación y participación política de las mujeres en los espacios de poder formal, es decir en el Estado. En esta línea, la incorporación de la perspectiva de género en la agenda pública y su consecuente incorporación al Estado y a las políticas públicas es fruto del desarrollo del movimiento de mujeres, de la generación de conocimiento sobre la temática de género y del consenso internacional sobre la necesidad de una mayor equidad y de una sustentabilidad de los procesos de desarrollo (Escobar Lobos;2003:2).

La ausencia de las mujeres contribuyó a que el Estado y sus políticas asumieran supuestos sobre la realidad genérica que contribuyeron a reproducir las desigualdades entre varones y mujeres. Al igual que en el caso de la democracia y la ciudadanía la dimensión de género dentro de las políticas públicas estuvo de un modo tácito. “*Las dimensión de género implícita en las políticas públicas no puede entenderse fuera de las transformaciones del Estado, la economía y la sociedad. Depende estrechamente del modelo de desarrollo vigente y de las concepciones presentes en las políticas sociales propias de ese modelo*” (Provoste, Espino;2006:100,101)

La evolución de las políticas sociales impulsadas en América Latina, sus características, los actores, los impactos en la estructura social, las implicancias políticas, económicas y en las instituciones, y las transformaciones del Estado, no pueden ser entendidas de forma asilada a la incorporación de la dimensión de género, primero de una forma implícita, y luego ya incorporada explícitamente desde diferentes vertientes.

Para dar cuenta de lo anterior, es decir de la incorporación implícita y en un segundo momento, explícita de la dimensión de género, en la intervención estatal, es interesante analizar los dos modelos de políticas sociales característicos de América Latina propuestos por Raczynski (1999). El primer modelo propio de principio del siglo XX que se consolida en la década del 70 hasta el 80, lo denominó el “*viejo sistema*”; y el segundo modelo, llamado “*emergente*” aparece en la década del 90, caracterizado por un fuerte componente instrumental.

Así pues, el “*viejo modelo*” se caracterizó en el plano económico: por el impulso de una industrialización sustitutiva de importaciones; en el plano social: por una escasa participación social; y en el plano político: por una centralidad del papel del Estado como motor del crecimiento de la industria nacional, “*El crecimiento del sistema en los 40, 50 y 60 respondió principalmente a las características del sistema de representación política y su relación con el Estado y la base socioeconómica*” (Raczynski,1999,173). En el desarrollo mencionado se crearon nuevas instituciones, todas ellas caracterizadas por una centralidad estatal a nivel nacional dejando poco espacio para la participación de lo privado y de lo local. Esto suponía que los programas eran impulsados para todo el país dejando de lado las diferencias económicas, sociales, culturales de las diferentes regiones. Este período está basado en el concepto de *salario familiar*, definido por un proveedor económico varón, que es el titular de los derechos, lo que supone para el caso de las mujeres que el acceso a los derechos garantizados por el Estado fuera a partir del *cónyuge – asalariado*. Esta lógica suponía que el ingreso económico de la mujer sólo era un complemento del salario del proveedor. Otra característica fue la protección para las mujeres trabajadoras. Las mismas eran las leyes sociales relacionadas con la protección a la maternidad, por lo que los derechos sociales

de las mujeres no estaban supeditados en este caso al *cónyuge – asalariado* sino a la maternidad. (Provoste, et.al.;2006:102).

A partir de la desacreditación del “viejo sistema” el “modelo emergente” de políticas sociales redefinió el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil, e impulsó propuestas de descentralización, privatización y focalización, contrario al modelo anterior que promulgaba la universalidad. Una de las preocupaciones centrales del período son las políticas sociales que buscan combatir la pobreza. En esta época, según Raczynski (1999), la región tomó conciencia que “(...) *el desarrollo social y la reducción de la pobreza dependen de un crecimiento económico sólido y de la creación del empleo productivo (...)*. (Aunque) *El crecimiento económico no beneficia mecánica y homogéneamente a toda la población*” (Raczynski,1999,178). En este período la forma de incluir a las mujeres, es a partir de la inclusión de las familias en situación de pobreza. En este contexto las mujeres se vuelven actores fundamentales, ya que son las canalizadoras de la asistencia; este nuevo rol fomenta lo maternal y el cuidado familiar. “(...) *las políticas focalizadas tampoco conciben a la mujer sujeto autónomo de derechos, sino en función de su papel mediador – materno*” (Provoste; et.al.;2006:103). En la actualidad existen diversos tipos de políticas anti-discriminatorias, las más usuales son: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalidad. “Cada una de ellas responde a una estrategia de intervención pública diferente y apuntan a transformar diferentes aspectos del sistema social de género que condiciona la realidad social de las mujeres y las relaciones entre hombres y mujeres (Astelarra;2004:7), por lo que son políticas complementarias.

La discusión sobre igualdad de oportunidades se inscribe en la tradición liberal clásica, y supone que todos los individuos tendrán las mismas oportunidades por lo que las desigualdades que se presenten serán por los méritos de cada una de las personas (Astelarra;2004:12). Pero cómo se explicitó en el apartado anterior la asunción de las democracias liberales sobre la igualdad no se tradujo en igualdad real en la medida en que no fueron tomadas las diferencias. Por esta razón es que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades con sus políticas, que deberán asegurar la igualdad de acceso y de partida.

La acción positiva es un paso más que la igualdad de oportunidades en lo que respecta a las estrategias de intervención para combatir las discriminaciones que enfrentan las mujeres. Es un mecanismo que busca “(...) corregir la desventaja inicial de las mujeres. Esto implica, en igualdad de condiciones prima una mujer sobre un hombre” (Astelarra;2004:13,14).

Por su parte la transversalidad es una estrategia que supone que en cualquier intervención del Estado esté presente la dimensión de género. “La aplicación de la dimensión de género a las políticas públicas tiene como objetivo la evaluación del impacto en función del género que se tenga, para evitar consecuencias negativas no intencionales y para mejorar la calidad y eficacia de todas las políticas” (Astelarra;2004:15). Para poder llevar adelante la transversalización de género es necesario que intervengan las instituciones públicas en su conjunto y no sólo el mecanismo para la mujer. Esto supone un compromiso y una voluntad política de los ejecutores (Guzman;S/F:10). “(...) es fundamental generar debates al interior de la institucionalidad pública. Incluir el género, (...), es tratar de repensar las maneras de concebir la realidad y actuar sobre los problemas para modificarlos. El género (...) se va a incluir cuando los principales gestores de las políticas, que son funcionarios hayan legitimado la problemática de la situación, tengan la voluntad y el compromiso de cambiarla. Es importante para ello mostrar a las autoridades públicas en los distintos

ministerios las ventajas de la igualdad de género para el cumplimiento de los objetivos ministeriales” (Guzmán;S/F:10)

Los planes de igualdad son un tipo de política pública que puede incluir los tres tipos de políticas anti-discriminatorias antes mencionadas. Los mismos, se desarrollan en un período de tiempo determinado, necesitan de la participación y ejecución de distintos organismos estatales, y al ser políticas integrales, incluyen tanto políticas específicas, focalizadas, como universales.

Cómo se explicitó, el desarrollo del movimiento de mujeres colocó en la agenda pública la necesidad de incorporar en el Estado y en sus políticas la dimensión de género como forma de garantizar una democracia real para varones y mujeres. “En tal sentido, las políticas públicas son el resultado “del conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas por lo que no pueden ser consideradas como meros actos administrativos del poder central sino como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico” (Escobar Lobos;2003:2).

Entonces, la incorporación de la equidad de género en el Estado es fruto de un largo proceso social, que si bien se origina con la lucha del movimiento de mujeres y feminista, cuando pasa a formar parte de la agenda pública es asimilada por otros actores y está condicionada por un contexto político general y por los valores vigentes (Guzmán;1997).

A partir de la restauración democrática en los países de la región, mediados de la década del 80 y principio de los 90, comienzan a formarse las primeras oficinas de la mujer. Esta incorporación supuso el inicio de un proceso de institucionalización de una nueva perspectiva en los Estados, la de género, incorporando en su agenda las inequidades de género como una dimensión de la inequidad social y asumiendo nuevos marcos de sentido para el diseño de políticas. Institucionalidad, que una vez incorporada, participan múltiples actores, con diferente poder y fines y que están insertos en diversos escenarios. Parafraseando a Guzmán, hay que entender la institucionalización de género como “(...) *procesos que discurren a nivel nacional e internacional, en la sociedad civil y al interior de los organismos internacionales. Abarcan desde la construcción de nuevas concepciones sobre las relaciones de género en distintas sociedades, pasando por la incorporación de los problemas derivados de las desigualdades a las agendas públicas hasta la institucionalización de esta problemática en el Estado. Esta institucionalización se observa en la forma de nuevos marcos de sentido que orientan el diseño de políticas, en los cambios en las agendas institucionales, en programas específicos, en la creación de nuevas instancias, leyes, normas y recursos asignados al avance de la situación de las mujeres*” (Guzmán,2001b:8)

De lo anterior surge que la institucionalidad de esta nueva problemática en el Estado supone un trabajo conjunto, coordinado y articulado, no sólo entre los diversos mecanismos de género en el Estado, sino también entre ellos y otros actores estatales y sociales. La incorporación de la perspectiva de dimensión de género exige un tratamiento integral y por tanto requiere un trabajo intersectorial. Esto es, una “(...) *Integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales*”. La intersectorialidad como dos fundamentos: uno político y uno técnico. El primero de ellos da cuenta de que la actuación conjunta de distintos sectores favorece la consecución de soluciones integrales, “(...) *y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, (...), deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente*”. El segundo de los fundamentos, el técnico, expresa que las especificidades de cada uno de los sectores pueden ser usados para promover

sinergias para resolver los problemas, permitiendo compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill Grau;2005:4,5).

La intersectorialidad de los actores es fundamental para implementar un plan de igualdad, en tanto política pública integral que incluye políticas específicas y transversales que tienen como fin superar la discriminación que sufren las mujeres en los planos político, social y cultural. Dicha política interviene no sólo en conseguir la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en el ámbito público sino que también tiene como fin modificar la distribución de tareas en el ámbito del hogar y democratizar la esfera doméstica.

La institucionalidad de género también requiere, por su origen, ampliar los canales de interlocución con otros grupos de mujeres para aumentar la ascendencia en el Estado (Guzman;1997:5). En esta línea, el impacto de las propuestas y el pasaje de determinados temas de una agenda pública a la agenda institucional⁶ requiere de «una presencia colectiva (que) es más impactante y efectiva que una presencia individual, lo que expresa además su capacidad de articular alianzas más allá de sus referentes políticos, hacia otras mujeres (y hombres democráticos) tanto al interior del Estado como con la sociedad civil, generando una «masa crítica», o lo que algunas autoras (...) han analizado como la existencia de «triángulos de poder», tanto al interior de las instancias estatales (funcionarias de carrera, políticas) como con la sociedad civil (movimientos feministas)” (Virginia Vargas; 2000, en Bruera, et.al;2006,24). Los avances de las mujeres en el ámbito público / político, la mayor producción de conocimiento, las mujeres profesionales, los movimientos de mujeres y feministas y el grupo de mujeres más amplio obligan a repensar las nuevas formas de relacionamiento, “(...) interrelación e interlocución entre grupos de mujeres que se encuentran a distancias diferentes del espacio público oficial, y que tienen un acceso diferencial a los beneficios del desarrollo. Analizar y propiciar la interrelación entre distintos grupos de mujeres con la institucionalidad estatal puede contribuir a visibilizar los distintos problemas y discursos que ellas elaboran de acuerdo a las posiciones y espacios sociales donde se encuentran ubicadas. Desde esta perspectiva, al Estado le cabe el papel de asegurar la participación de las mujeres en los distintos espacios y contrarrestar la presión a la exclusión de los grupos más débiles” (Guzman;1997:6,7)

Análisis

En este capítulo se presenta el análisis de la política de equidad de género propuesta por el FA, estudiando los tres niveles propuestos en los objetivos: el de la institucionalidad, el de las políticas y el de los actores que participan. El análisis se realiza a partir de los datos obtenidos de cada una de las técnicas utilizadas: análisis de datos secundarios y entrevistas en profundidad.

Primer eje de análisis: el Instituto Nacional de las Mujeres

El Estado uruguayo y la institucionalidad de género a partir de la restauración democrática

⁶ Las “agendas públicas” están constituidas por aquellos temas que una comunidad percibe como merecedores de atención pública y que deben ser asumidos por el Estado. Las “agendas institucionales”, en cambio, están conformadas por todos aquellos temas que son tomados de forma activa por los responsables de la toma de decisiones, es decir por los gobiernos (Cobb y Elder, 1972, 1976, 1984, en Aguilar Villanueva;1993:31, 32)

Desde mediados de la década del ochenta y principio de los noventa los gobiernos de la región, siguiendo las recomendaciones de organismos y conferencias internacionales y de las demandas de los movimientos feministas y de mujeres, crean los institutos de la mujer. En el caso uruguayo fue durante el primer gobierno democrático, en 1987, que el Poder Ejecutivo crea el Instituto Nacional de la Mujer en el Ministerio de Educación y Cultura⁷, siguiendo la recomendación de la Conferencia Latinoamericana sobre Mujer, Población y Desarrollo convocada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizada en 1986 (CNS/Johnson;2001, Johnson 2003). Este Instituto tenía tres objetivos que definían su trabajo: analítico, consultivo y propositivo. El mismo fue pensado como el órgano rector y coordinador de las políticas de la mujer, aunque no era ejecutor de políticas sino que las mismas debían ser ejecutadas por los restantes organismos sectoriales. Su conformación daba cuenta de sus funciones, ya que estaba conformado por una comisión interinstitucional en la que participaban ministerios, institutos nacionales y el congreso de intendentes. Preveía además dos puestos para representantes de la sociedad civil. Las mujeres de organizaciones de la sociedad civil y las comisiones de las mujeres de los partidos políticos disputaron los puestos, y fue la Ministra de Educación y Cultura quien definió finalmente que serían representantes de la sociedad civil organizada de más larga trayectoria quienes participarían (Johnson;2003:45).

El Instituto de la Mujer tuvo desde su creación características que obstaculizaron su trabajo. En este sentido, el Instituto no tenía presupuesto propio y además sus integrantes trabajaban de forma honoraria, esto significó que a final del período de gobierno el Instituto dejó de funcionar (CNS /Johnson;2001, Johnson 2003).

Durante la presidencia del Dr. Luis Alberto Lacalle, Partido Nacional, 1990- 95, resurge el Instituto con modificaciones⁸. En primer lugar, cambia su nombre por Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, pasa a ser una dependencia del de la Dirección General de la Secretaría del MEC, y se le agregan las funciones de ejecutor y coejecutor. Si bien esto significó un avance, el mismo careció nuevamente de presupuesto propio lo que ponía en cuestión la su capacidad de ejecución. Por otra parte, su rol coordinador se vio perjudicado puesto que mantuvo su conformación de comité interministerial. Además no preveía en sus estatutos mecanismos de diálogo y participación del movimiento de mujeres (CNS/ Johnson;2001, Johnson 2003).

Durante la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, se le agrega el cometido de “asesorar sobre la forma de prevenir la violencia sexual y doméstica” y se asignó una partida de presupuesto propio⁹.

En el 2001 durante la administración colorada, del Dr. Batlle, y por la presión de la Bancada Femenina¹⁰, el presupuesto del Instituto se duplicó (Johnson; 2003:47)¹¹.

De lo anterior se desprende que desde la restauración democrática los sucesivos gobiernos tuvieron intentos frustrados de mantener una institucionalidad de género, debido a factores tales como presupuesto, jerarquía, cometidos y recursos humanos. Además, su incidencia en el Estado uruguayo fue escasa no sólo por incapacidades propias del Instituto sino también por la poca receptividad del resto de los organismos estatales. Por otro parte no existió una comunicación y participación del movimiento de mujeres (Johnson; 2003:50, 51).

⁷ Según el decreto del 226/87

⁸ Ley de Rendición de Cuentas de cuentas 16.226 (artículo 234) de 1991 y 16.320 (artículo 253) de 1992

⁹ Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736, artículo 348, de 1995- 99

¹⁰ Coordinación Interpartidaria de mujeres parlamentarias

¹¹ Ley de Presupuesto Nacional N° 17.296, artículo 306, de 2001

En este contexto, de vacíos y desconformidades, el movimiento de mujeres declaraba que existía una falta de voluntad política, traducida en mecanismos aislados, poco eficientes y eficaces para desarrollar políticas en pro del avance de las condiciones de vida de las mujeres, así como para transversalizar la dimensión de género en todas las acciones del Estado, se cuestionaba además su jerarquía dentro del Estado, sus pocos recursos, sus recursos humanos no calificados y sus cargos casi honorarios (CNS;2004).

El Instituto Nacional de las Mujeres y las líneas programáticas del Frente Amplio

En comparación con los países latinoamericanos el Uruguay se ha caracterizado por tener menores niveles de desigualdad y menor nivel de incidencia de la pobreza. A pesar de ello desde finales del siglo XX y principio del XXI la situación se revierte. Desde la restauración democrática pueden ubicarse tres etapas con respecto a la evolución de la pobreza (Amarante, et.al.2005). Una primera etapa, (1985- 1994) que marca un descenso ininterrumpido de la pobreza; una segunda etapa, a partir de 1995 en que la tendencia se revierte y la proporción de hogares pobres comienza a aumentar; y una tercera etapa, a partir de 1999 en que se acelera a partir de la recesión económica y presenta un salto en el año 2002 con la crisis financiera que aumenta el desempleo y baja el ingreso de los hogares (Amarante, et.all.2005). Trabajos recientes (Vigorito, et.al.2007a), muestran que si bien a partir del 2004 la tendencia comienza a revertirse no se han alcanzado los niveles de ingresos previos a la crisis.

En este contexto de una débil institucionalidad de género y de emergencia social asume el gobierno. En su propuesta programática el FA¹², específicamente en el “Uruguay Social”, presenta el diagnóstico social del país y plantea que la alternativa para una salida de la situación es la implementación de políticas sociales que conjuguen crecimiento económico, desarrollo productivo e inclusión social; y garanticen los derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales. Propone políticas sociales integrales, universales, participativas y democráticas. Las prioridades de la fuerza política son: atender la emergencia social y atacar las causas de la pobreza estructural. Para ello propone como política inmediata, el Plan Nacional para la Emergencia Social (PANES) que es acotado en el tiempo y cuenta con objetivos precisos. Reconoce, además, que el conjunto de las políticas sociales deben abordar e integrar las diferencias por sexo y etnia. Paralelamente, expresa que las diferencias no pueden transformarse en desigualdades y que debe atacarse “la madre de las desigualdades” la igualdad de oportunidades. Para llevar adelante lo anterior, se propone, en el “Uruguay Democrático” un cambio en el rol del Estado, en tanto articulador y ejecutor de políticas sociales recuperando su capacidad de protección, y un cambio en la relación Estado – sociedad. (Uruguay Social, Uruguay Democrático, 2005)

Por su parte las mujeres de izquierda de diversos sectores, agrupadas en la Unidad de Derechos de las Ciudadanas, generan un documento¹³ en el que de acuerdo con los compromisos programáticos de su fuerza política, el FA, buscan articular este último con los compromisos asumidos con las mujeres uruguayas (EP-FA-NM; 2004). En este sentido, el documento plantea que la perspectiva de género no es una agenda autónoma a las políticas económicas y sociales, sino que es una forma de incorporar una mirada en

¹² La propuesta programática del FA estuvo constituida por una serie de discursos realizados por el Dr. Tabaré Vázquez, el “Uruguay productivo”, el “Uruguay social”, el “Uruguay democrático”, el “Uruguay Integrado”, el “Uruguay innovador” y el “Uruguay cultural”

¹³ Denominado, “El Uruguay equitativo. Políticas de género para una democracia paritaria. Unidad de derechos de las ciudadanas”, 2004. Este documento es la conclusión de un trabajo comenzado por las mujeres de izquierda desde 2001.

el conjunto de las acciones públicas, en las instituciones del Estado y de la sociedad civil (EP-FA-NM;2004:17). Alegan, además, que “(...) la transformación de género es en si misma una tarea progresista ya que contribuye a una distribución de poder equitativa y a la igualdad de derechos de ciudadanos efectivos” (EP-FA-NM:2004;17,18)¹⁴.

Siguiendo los planteos del marco teórico el análisis de la nueva institucionalidad de género se harán en forma simultánea con los procesos políticos más amplios ya que cuando la agenda de género es tomada por el Estado se apropian de ella múltiples actores y está condicionada por un texto político mayor. En este sentido, también se relaciona la institucionalidad de género con los marcos programáticos del gobierno por dos razones fundamentalmente, primero porque el Instituto está dentro de un programa de gobierno y segundo porque el INAMU ha realizado esfuerzos siempre de estar en consonancia con los lineamientos del gobierno.

Cambio de nombre: de “la familia y la mujer” a “las mujeres”

El cambio de nombre que en principio puede ser “banal”, en realidad da cuenta de una posición ideológica y de una postura política, nos habla de cuál es el papel que el Instituto debe cumplir, cuáles son sus prioridades y quiénes son los principales receptores de su política.

El antiguo nombre del Instituto (Familia y Mujer) no era bien recibido por todos los actores consultados, ya que según las diferentes opiniones era visto como un fortalecimiento de los roles tradicionales adjudicados a las mujeres en tanto asimilaban mujer / familia. Así pues, una de las entrevistadas decía “es una mala asociación en la medida que creemos que las políticas de familia en todo caso hay que asociarlas a hombres y mujeres” (INAMU); coincidentemente, una entrevistada del movimiento de mujeres (MM), expresaba, “Siempre cuestionamos que fuera el binomio mujer y familia porque las familias la constituyen los hombres y las mujeres, no es una responsabilidad de las mujeres”. Este binomio fue característico de las políticas sociales neoliberales (década 80 y 90) en los países de la región. Esto significaba que la titularidad de los derechos no caía en el varón trabajador (como en los modelos desarrollista anteriores), sino que la titularidad de las acciones estatales se trasladaba a las familias y eran las mujeres quienes mediaban entre el Estado y la familia, siendo las canalizadoras de la asistencia a las familias o a la comunidad (Provoste, et.al;2006:102, 103). Esto supuso, que las mujeres no fueran sujetos de derechos por si mismas sino que lo eran en tanto madres. También, se criticó por parte de los entrevistados el uso singular del sustantivo mujer ya que no daba cuenta de la heterogeneidad de las mujeres.

En esta línea, sin bien el cambio de nombre del Instituto fue bien recibido, a pesar de ello no hubo acuerdos en sí el Instituto debía dar cuenta de “las mujeres” o debía incluir la categoría de “equidad de género”, es decir incorporar en su nombre también a los varones. Las distintas personas consultadas manifiestan que este fue un tema de grandes debates, siendo un dato no menor que el Instituto “durante un tiempo (funcionó como) Instituto Nacional de Equidad de Género” (INAMU).

Los argumentos a favor de llamarlo “de las mujeres” era que en la actualidad las mujeres están en condiciones de desigualdad mucho mayores, por lo que eran ellas las que debían, en este primer período, ser las receptoras de las políticas para disminuir la brecha de desigualdad social entre varones y mujeres, en otras palabras era reconocer la deuda del Estado con las mujeres uruguayas. En este sentido, el nombre da cuenta de

¹⁴ Este documento fue aprobado en acto público e incorporado a los documentos programáticos del FA, los cinco Uruguay ya mencionados.

una etapa, de un contexto de desigualdad específico que debe ser “pensábamos que había una etapa que había que transitar en este país, y que todavía faltaba mucho como para poder lograr llegar a un reconocimiento más amplio de todo el tema que tiene que ver con género, pero particularmente porque la deuda de este país con las mujeres, yo creo que viene de discriminación de determinadas áreas sociales, es necesario traducir las líneas programáticas del Instituto en una dirección no exclusiva, pero sí de mayor énfasis en el tema de políticas hacia las mujeres. Fue lo que en definitiva traduce el plan de igualdad de derechos y oportunidades” (INAMU)

Por otro lado, quienes defendían esta postura, propiciaban el uso del plural “mujeres” ya que da cuenta de la diversidad del grupo de mujeres y de las múltiples razones de discriminación.

Contrariamente otra de las entrevistadas estima que si bien entiende las argumentaciones para llamarlo de “las mujeres” en tanto primer paso, “*creo que, a veces no hay que hacer trabajo tan de principio, sino ver cual es la conveniencia para lograr más fortaleza. Me parece que es un error, yo lo llamo marketing político, (...), pero creo que es un tema de estrategia. Yo lo hubiera hecho Instituto de equidad de género*” (Ejecutivo).

Por otro lado, entre quienes consideraban que el Instituto debía llamarse de “equidad de género” argumentaban que, hablar de “equidad de género” integra al varón en los procesos de cambio sociales, políticos y culturales y modifica la base de las construcciones sociales y genéricas.

Traslado del INAMU: avances, permanencias y desafíos

Cuando se crea el MIDES, se decide que todos los Institutos que están relacionados con cuestiones sociales pasarán a formar parte de este nuevo Ministerio. A partir del traslado del Instituto se crea el cargo de “Directora” e ingresa formalmente al organigrama del MIDES, recuérdese que “(...) lejos de estar bajo la responsabilidad de un ministro o ministra, el cargo de Dirección del INFM ni siquiera (existía) en el organigrama del MEC (...)” (CNS/Johnson; 2001:5). La creación de una dirección es visto, por todos los actores consultados, como altamente positivo, ya que jerarquiza al nuevo Instituto. La persona que asume la dirección del Instituto es la Lic. Carmen Beramendi, quien tiene antecedentes de militancia en lo sindical, en el movimiento de mujeres y en el Frente Amplio, ocupando además una banca de diputados entre 1990-1995. Sus antecedentes, son positivos para generar una buena receptividad en cada uno de los actores políticos y sociales involucrados. En esta línea, es posible afirmar, siguiendo a Guzmán (2001), que la nueva directora reúne todas las características que son reconocidas por los partidos de gobierno, dándole por un lado, mayor legitimidad a la institucionalidad y por otro permitiéndole a la directora una mirada con mayor perspectiva, enmarcada dentro de un programa de gobierno (Guzmán;2001:17, 18). Como se verá en el correr del artículo, enmarcar la política de equidad de género dentro de los marcos programáticos del gobierno ha sido uno de los esfuerzos más importantes que ha hecho el INAMU. Sobre la legitimidad que da los antecedentes de Beramendi, una de las entrevistadas afirma “sabíamos el peso de Carmen como persona, que había trabajado (...) a nivel legislativo, que tiene su propio peso político específico, (...) era alguien que venía del sistema político (...) era importante para la discusión con la Ministra” (Legisladora).

De las entrevistadas surge que la nueva directora del Instituto reúne todas las condiciones necesarias para el cargo, destacando que esto le permite dialogar con los diferentes actores. En este sentido Guzmán (2001) afirma que, “Las características de

las autoridades y del staff cumplen un rol fundamental en la legitimación y reconocimiento de la institucionalidad de género como interlocutor válido y legítimo de la sociedad del resto del Estado y se constituyen en canales fundamentales para la sensibilización y transmisión en los conocimientos producidos sobre género hacia el Estado” (Guzmán;2001:29).

En lo que respecta a los recursos humanos el INAMU mantiene un problema en términos de cantidad y estabilidad. Esta deficiencia, que es compartida con las restantes direcciones del Ministerio, ya que el MIDES no tiene, todavía, votada la estructura de cargos ministerial. Actualmente el INAMU cuenta con un staff de procedencia heterogénea e inestable. La distribución de funcionarios es: tres cargos de asesoramiento (de los 38 que fueron votados para el Ministerio), funcionarios heredados del Instituto anterior, funcionarios de pases a comisión desde diferentes entidades públicas por este período de gobierno, consultores (por tiempos determinados) financiados por la cooperación internacional y becarios. Además de las dificultades que significa contar con pocos funcionarios, se agrega un problema más por la no definición de la estructura de cargos, “Te genera problemas muy serios, porque vos podés tener (...) idea de a dónde querés ir, pero si tenés en puerta una estructura que después vas a concursar esta muy bravo que tu designes las direcciones. O sea que no hay direcciones asignadas formalmente en la medida que no existen (...) esos cargos. Entonces, oficiaba una suerte de lugar en la práctica pero que luego no se correspondía con el cargo exactamente, eso genera mucha distorsión”. Otra de las funcionarias del INAMU, manifiesta que cuando se avance en la estructura de cargos del MIDES se generarán problemas con el resto de las direcciones que comparten la misma problemática, “Parecería ser que está difícil, porque no se ha podido avanzar más en la institucionalidad del Ministerio y cuando se avanza un poco más también empiezan las tensiones porque todo el mundo pelea por tener mayor asignación de recursos, porque todas las direcciones acá adentro están justamente, carente de los recursos humanos necesarios”.

Otro problema relacionado con los recursos humanos se debe a aquellos puestos financiados por la cooperación, ya que supone un gran desafío el dejar capacidades instaladas, “Para nosotros la preocupación (...) Es como que vos tenés una inyección de dinero durante un período, que te permite construir una institucionalidad que es media ficticia, en la medida que después se te va la cooperación se te va la institucionalidad” (INAMU).

Desde sus inicios el Instituto convive con este doble problema (pocos funcionarios e inexistencia de un organigrama interno formal), que piensa será solucionado cuando se salga la estructura del Ministerio, porque: se aumentará la cantidad de recursos humanos, los mismos serán financiados por el Estado lo que asegura una estabilidad, y permitirá ordenar la división de tareas y jerarquías dentro del Instituto. El INAMU presentó para la estructura de cargos un “organigrama interno con una dirección y dos divisiones: la división de coordinación y planificación y la División de Programas. La primera, es una división de carácter administrativo, encargada del trabajo en el ámbito de la cooperación internacional y en la descentralización. La segunda está relacionada con los ejes programáticos que definen el Instituto” (CNS/Peréz;2007:32). Si bien la misma fue aprobada, todavía no está dicha la última palabra.

La escasez de recursos humanos se hace más evidente si se tiene en cuenta que los funcionarios del Instituto deben “cubrir dos frentes”, por un lado deben cubrir sus propias líneas de acción que son muchas, particularmente el Plan que es muy amplio, y por otro lado deben cubrir los frentes que abrió este gobierno que son muchos. En esta línea, la formulación del Plan de Equidad y las reformas estructurales que se llevarán a

cabo en el marco de dicho Plan, son áreas estratégicas en las que el INAMU debería trabajar.

En lo que refiere a su nueva ubicación, dentro del MIDES, es visto por todos los actores consultados como altamente positivo. En este sentido, se estima que traslado es más razonable, en la medida, que coloca al INAMU en un Ministerio que está más relacionado con su accionar. El monitoreo del movimiento de mujeres organizado expresa sobre esto que, “Desde el punto de vista de los cometidos del INAMU, puede afirmarse que su nueva ubicación dentro del MIDES es más “adecuada” o más “racional” que su ubicación anterior en el MEC. Se sostiene esta afirmación porque el MIDES es el organismo llamado a ser la “autoridad social” y, en este sentido es el rector y coordinador de las distintas políticas nacionales en materia social, entre las que se encuentran las políticas de equidad de género” (CNS;2007:23, 25).

En palabras de una de las entrevistadas, “Primera cosa, nosotros dimos una batalla, incluso con el propio INAMU (...) para sacarlo del MEC. Porque (por) la experiencia política que teníamos de muchos años de pelear estos temas, sabíamos que el MEC siempre iba a ser un ministerio muy débil, que es débil presupuestalmente y es demasiado complejo en competencias. Entonces las cosas quedan muy disueltas ahí adentro y al Ministro nunca le va a importar. En cambio, la creación de un nuevo ministerio, donde se empezara a pensar de nuevo con otra lógica las políticas sociales y la interrelación de todos los ejecutores al Estado al respecto y la necesidad de miradas desde los nuevos sujetos de derecho, nos parecía que las mujeres tenían que estar ahí” (Legisladora).

Pero en este punto aparece un doble problema: la “juventud” del INAMU y del MIDES obliga a que ambos deban mostrar sus productos, resultados e impactos, es decir que ambos deben generar institucionalidad y legitimidad. En esta búsqueda de identidades surge de las entrevistas que se han generado dificultades en el relacionamiento. En esa primera de etapa de definiciones, de buscar estrategias de legitimación y posicionamiento y no quedar consumido por la dinámica del MIDES y del Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES) una política prioritaria de este gobierno, con la que se jugaba una parada importante, el INAMU debía ver que estrategia seguir volcarse para afuera o quedarse dentro del Ministerio, “y hubo una cuestión, que yo creo que fue acertada, capaz que no del todo equilibrada, que fue meterse para afuera. Eso fue el Plan, fue la relación con los ministerios, fue el reconocimiento en la escena pública, tratando de lograr un reconocimiento, una legitimidad. Te jugabas eso de ser rector. Yo creo que en esta etapa nosotros nos hubiésemos concentrado, siempre hablando de que lo ideal es una cosa y después lo que se puede, de acuerdo a la estructura, a las personas que se tienen y todo lo demás, hay que ir viendo como se equilibra eso. Pero creo eso tiene costos acá hoy y que están relacionados con la pregunta inicial: ¿qué se espera acá adentro de nosotros? Y eso va a haber que negociarlo en algunas cosas y en otras polemizarlo” (INAMU).

Esta decisión política supuso que en el diseño Plan de Equidad el INAMU llegara “tarde”, y que si bien el PIONA es una de las políticas estructurales del Plan de Equidad la articulación está resultando difícil.

A pesar de coincidir en que el INAMU está en un Ministerio más acorde a sus cometidos, su posición jerárquica no da cuenta de las demandas: del movimiento de mujeres, de las mujeres de izquierda y de las recomendaciones emanadas de las conferencias del Sistema de Naciones Unidas. Así por ejemplo la Plataforma de Acción Mundial (PAM) manifiesta, sobre este punto, que los mecanismos nacionales para lograr sus cometidos deben ocupar la posición más alta posible dentro de los gobiernos y que estén bajo la responsabilidad de un ministro (CNS/Johnson;2001:5). Por su parte,

el movimiento de mujeres y feminista proponía “Crear un Sistema Nacional de Políticas para la Equidad de Género, ejecutable desde un órgano ubicado al más alto nivel jerárquico” (CNS, 2004). Sobre el lugar donde se debía ubicar, las mujeres de izquierda propusieron que se creara el mecanismo de la mujer en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en la medida que esta oficina es “(...) el ámbito de mayor poder de autonomía dentro del gobierno, en la medida que depende directamente de Presidencia de la República y no tiene responsabilidad parlamentaria” EP-FA-NM (2004:24).

En lo que respecta a su jerarquía, una de las entrevistadas del movimiento de mujeres manifiesta que “en términos institucionales creo que todavía sigue dependiendo de la voluntad política que tenga, en este caso la jerarca o el jerarca que esté a cargo (...), porque es una dependencia de un Ministerio. Y en ese sentido si bien tiene una ley que lo establece como organismo rector de las políticas, en realidad si te ponés estricto, no hay mucha diferencia de otros momentos históricos donde también tenía una función de coordinación. Entonces, depende mucho de la voluntad política que tengan los diferentes actores institucionales. Porque si bien tiene un mandato, es un mandato que no interviene como ejecutor sino que negocia la ejecución tanto de recursos como de institucionalidad. O sea, lo que hay es una mejor corriente política, si se quiere, en el sentido de ampliación de la conciencia de actores institucionales que asumen la temática, que lo ven, que lo dicen y que por lo tanto lo pueden ejecutar. (...) Todos los diseños tienen sus pro y sus contra. Sin embargo un mayor status en sentido de Ministerio o rango ministerial o algo así permite, digamos, una mayor articulación. En este caso depende de la voluntad política en realidad”

Nuevamente aquí, hay un acuerdo “a medias”; porque si bien todas comparten la idea de que el INAMU debería estar en un nivel de mayor jerarquía no hay acuerdo, entre algunas de las entrevistadas en sí debería ser un ministerio o cargo equivalente o una secretaria en OPP (el resto de las entrevistadas plantean estar en OPP o ser un Ministerio en forma indistinta). “Yo creo que lo que tendríamos que lograr acá es el rango ministerial y no la OPP. O sea, porque más allá de ese lugar de la OPP entorno al tema planificación y presupuesto estratégico, me parece que de todas formas quedaría subsumido a un nivel, (...) me parece que el lugar desde el punto de vista político no es el mismo. O sea, porque vos en la OPP tenés un director y estarías en la órbita o en alguno de los planes, sí incidiendo en el aspecto de planificación del presupuesto pero me parece que lugar desde el punto de vista político y de convencimiento tendría que estar en la órbita ministerial” (INAMU). Contrariamente se argumenta a favor de la OPP “debería estar en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tener un estatuto de género, sigo insistiendo en lo mismo. Porque vos no podés pensar una política que transversalíse esa estrategia dentro de toda la políticas sectoriales de gobierno sino está afuera de lo ministerial” (Ejecutivo)

En lo que respecta al presupuesto del INAMU el mismo ha tenido un aumento considerable en comparación con administraciones anteriores, lo que en cierta medida, si bien no es percibido como suficiente por todas las entrevistadas, refleja un mayor compromiso con el tema. “En pesos constantes, podríamos afirmar que el monto que dispondría el INAMU para gastos (tendiendo en cuenta los fondos públicos) es casi tres veces superior al que tenía en el año 2001” (CNS/Perez;2007:33). A pesar de este avance, el INAMU no es una unidad ejecutora en sí misma, sino que depende del presupuesto general del Ministerio. Este problema no es sólo del INAMU sino que es también la realidad de muchas de las direcciones del MIDES. Esta situación genera importantes problemas, “que (...) el MIDES sea una única unidad ejecutora lo que hace es que nosotros durante dos años hayamos trabajado con un presupuesto ciego, nosotras no sabíamos con cuanto dinero contábamos, no podíamos por lo tanto hacer una

planificación acorde al presupuesto porque no sabíamos con qué” (INAMU). El Instituto tiene problemas para ejecutar ya que por ejemplo no cuentan con una estructura contable administrativa ni de asesoramiento legal, sino que depende para estas cosas de los servicios que le preste el Ministerio a nivel central. Por tanto la forma de adquirir los recursos por parte del INAMU depende de los vaivenes de las negociaciones y de los compromisos que puedan asumir las autoridades (CNS/Perez;2007:35).

El INAMU también cuenta con recursos provenientes de la cooperación internacional a través de proyectos y apoyos puntuales. Esta forma de financiación genera incertidumbres por los avances alcanzados.

Las nuevas funciones del INAMU: entre el deber ser y lo que se puede ser

Como se explicitó el INAMU reformuló sus cometidos. Entre sus funciones se establece que debe: “A) Ejercer, como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas” (Ley 17.930, artículo 377).

Sobre esto es posible señalar que sus funciones se contradicen con su jerarquía. Es el órgano rector, es decir la autoridad en materia de género lo que significa que por encima del resto de los organismos en este tema pero su rango no refleja este mandato. Este problema y los anteriormente mencionados no son propios del Uruguay sino que han sido característicos de los países de la región (Guzmán;2001). Las personas del INAMU consultadas reconocen esta limitación y plantean que las estrategias han estado basadas en conseguir compromisos públicos del Ejecutivo y asegurar leyes que sustenten los procesos. Uno de los ejemplos en esta línea, son los compromisos que todos los 8 de marzo los integrantes del Poder Ejecutivo (desde el 2005) realizan de forma pública. Esta dinámica supone que cada una de las carteras que compone el Poder Ejecutivo comprometen medidas concretas para revertir la desigualdad entre varones y mujeres. Un segundo ejemplo, es la promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos y que el envío haya sido desde el Poder Ejecutivo, firmada por todos los ministros. Un tercer ejemplo que expresan es la inclusión de una norma programática a introducir en la Rendición de Cuentas 2008, que establece que los incisos deberán incorporar la información desagregada pro sexo de cada uno de los programas implementados y al menos tres metas referidas a la Igualdad de Oportunidades y Derechos dentro de sus lineamientos. Por su parte el Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Igualdad de Género deberá presentar a la Asamblea Nacional anualmente, a partir de la información recibida, una rendición de cuentas que se cuenta de los avances en la Ejecución del PIONA.

Por otro lado, el rango del Instituto no le permite estar en lugares clave de diseño y decisiones políticas, lo que le impide asegurar la transversalización de género. A pesar de esto, el INAMU participa en una serie de mecanismos relacionados con la transversalización de la perspectiva de género, el Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, la Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, la Comisión Asesora en Salud Sexual y Reproductiva y la Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género. Algunos de estos mecanismos están presididos por el INAMU y en el resto de los casos sólo participa, muchos de estos mecanismos tienen una debilidad institucional, con mandatos poco claros y con poca visibilidad si se lo compara con los anteriormente mencionados.

Frente a las funciones que debe ejercer un mecanismo nacional de la mujer, existen diferentes concepciones entre las actoras consultadas. Un mecanismo nacional de la mujer ¿debe ser un organismo ejecutor?, ¿debe ser un organismo normativo?, ¿debe participar en el diseño de las políticas de los organismos sectoriales?, ¿debe posibilitar la articulación?, ¿debe dar seguimiento y evaluar las políticas?, ¿o debe hacer todas estas juntas? Sobre este punto las opiniones son diversas, y si bien hay opiniones sobre el deber ser del organismo, muchas de las entrevistadas manifiestan que la realidad política obliga a hacer otras cosas. Así por ejemplo varias de las entrevistadas (que están en diferentes ámbitos) coinciden en que el INAMU debería, en tanto órgano, rector no ejecutar: “el modelo ideal diría, que como organismo rector no debería de ser ejecutor de políticas. Debería, justamente, cumplir el rol de que los demás ejecuten las políticas con esta perspectiva” (INAMU); “mucho más coordinador y normativo que ejecutor. Porque yo pretendo, y esa fue nuestra ideología siempre, que todo el Estado se empape con la mirada diferenciadora de todos los sujetos más vulnerables de la sociedad” (Legisladora) “Normar, yo creo que no son los ejecutores. Los ejecutores son los sectores. Es decir un mecanismo (...) de las mujeres (...) tiene normar políticas públicas de género para lograr equidad e igualdad. Y no tienen que ser ejecutores, los ejecutores son los sectores si hablamos de la transversalización” (MM) Otra de las personas entrevistadas, también del INAMU, planeta que si bien está de acuerdo que el INAMU no debe sólo ejecutar y que debe crear normativa, considera que “me parece que ejecutar te legitima, te da un perfil, te da un pie en la realidad, te genera insumos para la reflexión. Me parece que la ejecución tiene que ocupar también un lugar, que sea un lugar más como experimental y de aprendizaje para generar nuevas políticas que puedan servir a otros actores y creo que no se tiene que comer la ejecución” (INAMU). Esta entrevistada coloca un aspecto más con respecto a la cuestión de la ejecución y a la legitimidad y tiene que ver con la práctica del MIDES. Este Ministerio tiene un importante componente de ejecución y llevó adelante el PANES, por lo que adquirió además de por la importancia de las políticas que impulsa un fuerte protagonismo y gran llegada a la opinión pública “el MIDES (es en) realidad un Ministerio que figura mucho. Y ahí el Instituto si no se ajusta pierde legitimidad interna, pierde fuerza, pierde muchas cosas” (INAMU). Otra de las entrevistadas del INAMU expresa que si bien no debe sólo ejecutar, considera que hay algunas políticas en las que debe estar presente “áreas como; capacitación, sensibilización pública, etc” (INAMU).

A pesar de ello, hay un acuerdo en plantear que dada las características del Estado uruguayo y de la reciente institucionalidad de género es necesario que el Instituto ejecute para conseguir legitimidad dentro del Estado. “Me parece, en un nivel de desarrollo de la institucionalidad en el Uruguay que tener cuestiones que ejecutemos directamente nos da como legitimidad” (INAMU).

En esta lógica de decidir cuáles son las funciones que debe seguir el Instituto, que no se agotó en la ejecución y que la lógica del Estado y del propio Ministerio en el que está inserto no lo “consume” es un desafío para el INAMU innovar y buscar herramientas para que no sólo a través de la no presencialidad consiga que las políticas incorporen la perspectiva de género, en palabras de una integrante del INAMU “hay que buscar herramientas para la no presencialidad; para ser garantes, coejecutores, socios” (INAMU) En este sentido, el Plan es una política que busca que otros organismos sean los que ejecuten “el Plan es una buena muestra de que el Instituto quiere separarse en cierto sentido de la ejecución” (INAMU).

La “obligatoriedad” en la ejecución de políticas por parte del INAMU es también vista como una primera etapa, de la cual luego se pretende que cada uno de los organismos estatales en última instancia incorpore la perspectiva y ejecuten ellos mismos. Esto es, ir

ejecutando en esta primera etapa le posibilitará al INAMU marcar un modelo y establecer cuáles son las líneas que se consideran más importantes.

Existen además otros mecanismos relacionados con la equidad de género a nivel nacional y departamental que contribuyen a poner en las agendas sectoriales la perspectiva de género. Estos mecanismos tienen problemáticas similares a las planteadas para el INAMU.

Segundo eje de análisis: Primer Plan Nacional de Igualdades y Derechos

Las políticas de equidad de género en el Estado uruguayo. Antecedentes

Existen tres planes que son antecedentes del PIODNA. Uno de ellos es el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)¹⁵. En el 2001 se crea en la IMM la Comisión de Equidad de Género (conformada por diferentes sectores municipales) con el cometido de instrumentar un “Plan Oportunidades y Derechos. Ni más ni menos. Plan de igualdad para la ciudad de Montevideo 2002- 2005”. El nombre del Plan resulta novedoso, ya que en el contexto latinoamericano se partía de la base de que existe igualdad de derechos y no igualdad de oportunidades (INAMU, MIDES:2006:53). La Comisión conformada y liderada por la Comisión de la Mujer de la IMM trabajó en un proceso de consulta con actores sociales e institucionales. El Plan buscaba fundar una ciudad inclusiva, participativa e igualitaria, fomentando la participación de los ciudadanos, siendo sus tres principios del plan fueron: articulación de las medidas, integralidad en el abordaje y coordinación de propuesta en intervenciones.

Los otros antecedentes son casos nacionales. El “Plan de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo” y el “Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia doméstica”. A diferencia del PIOD y PIODNA estos son planes sectoriales. El liderazgo del Plan de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo estuvo asumido por la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades en el Empleo, aunque el mismo no fue aprobado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Contrariamente el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004- 2010) y tiene como marco legal la ley N° 17.514, que crea además el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (INAMU, MIDES:2006:54 y 55)

Existen además una serie de programas sectoriales en el área de empleo y salud, además de la existencia de módulos en algunos programas relacionados con la temática de género¹⁶.

Los monitoreos de la sociedad civil organizada sobre políticas de género manifiestan en reiteradas oportunidades que “(...) los programas y acciones desarrolladas no constituyen una política de Estado tendiente a revertir las desigualdades de género. Constatamos en el monitoreo de las acciones y programas gubernamentales, que las acciones emprendidas en el ámbito estatal dependen en mayor medida de la iniciativa y la voluntad individual de las personas que ocupan cargos de decisión, que a una voluntad política gubernamental” (INAMU, MIDES:2006:58)

¹⁵ Actualmente la IMM se encuentra en la elaboración de su segundo plan de igualdad de oportunidades y derechos para el departamento.

¹⁶ Por una información más completa ver: Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Puntos de partida. INAMU / MIDES 2006, Montevideo.

Marco Legal de PIODNA

El 8 de marzo de 2006 el INAMU anuncia el comienzo de la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, un tiempo después, el Ejecutivo remite un proyecto de ley al Parlamento (marco legal del Plan), que fue promulgada bajo el número 18.104 “Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay”. El envío del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo puede ser entendido como una de las estrategias innovadoras que el INAMU ha desplegado para legitimar y fortalecer su acción. En esta línea, el proyecto de ley estuvo firmado por todos los ministros como una muestra del compromiso del gobierno con la equidad de género. Frente a este hecho político la sociedad civil manifestaba “Antes que nada queremos señalar enfáticamente que compartimos el propósito del proyecto. Hace muchos años que el movimiento de mujeres viene reclamando la necesidad de que el Estado uruguayo se dote de Planes de Igualdad que nos vayan acercando en pasos sucesivos y constantes al cumplimiento cabal de las obligaciones que Uruguay tiene al ser signatario de Convenciones y tratados de DDHH. Celebramos además que el proyecto tenga la iniciativa del Poder Ejecutivo porque eso implica que hay un compromiso político para llevar adelante el Plan de Igualdad” (CLADEM Uruguay;2006).

El proyecto de ley establecía que permitirá elaborar una política pública de igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres, implementada por el INAMU “(...) en articulación con los distintos organismos del Estado y con la activa participación de los actores institucionales y sociales, previéndose desde ya su seguimiento y la evaluación de sus logros y resultados” (Proyecto de Ley).

El proyecto de ley recibió aportes de la Bancada Bicameral Femenina, de la Cámara de Representantes, y participaron en la Comisión de Género de la Cámara de Representantes delegadas de la sociedad civil. En el marco de este proceso de consulta el movimiento de mujeres organizados realizó una serie de sugerencias, y declaran que “Gran parte de (las) propuestas no fueron tenidas en cuenta en la Comisión de Género y Equidad realizó al proyecto de ley, pese a que en este ámbito se hicieron, la mayoría de las modificaciones con el articulado original” (CNS / Pérez;2007: 83,84)

Proceso de diseño del PIODNA: participativo y descentralizado

El proceso del Plan, que comenzó en octubre de 2006 y culminó en diciembre del mismo año, se caracterizó por ser un proceso participativo, descentralizado y consultivo. El “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Políticas públicas hacia las mujeres 2007 – 2011”, vino a cubrir un déficit que tenía Uruguay no sólo a nivel interno sino también si se lo compara con los países de la región. El mismo había sido una demanda histórica del movimiento de mujeres y de las mujeres de izquierda. Así pues el movimiento proponía “Elaborar un Plan de Acción Nacional para la equidad de género” (CNS;2004); mientras que las mujeres de izquierda afirmaban que “Los planes de igualdad de oportunidades son experiencias a señalar como índices de potenciación de género a nivel regional e internacional” (EP-FA-NM;2004).

El proceso de diseño y construcción del plan fue participativo y descentralizado, en consonancia con las propuestas programáticas establecidas en el “Uruguay Social” y en el “Uruguay Democrático”, para el diseño de políticas y el cambio de relación entre Estado y sociedad civil. “En este marco, (INAMU) ha sido el responsable de liderar el proceso de elaboración del Plan. Ha definido los lineamientos priorizados políticamente para incorporar en el Plan, la estructura del mismo, el desarrollo de consultas que

permitieron incorporar los aportes de los diferentes actores y definir los compromisos asumidos por el gobierno para el logro de la igualdad” (INAMU, MIDES;2007:23).

Una vez definidos los lineamientos políticos y la estructura del Plan por parte del INAMU, se realizaron consultas a diferentes actores en donde se pusieron en consideración las propuestas y se incorporaron los aportes. Los actores consultados a quienes se los informó y con quienes se intercambio sobre el proceso y la estructura del Plan fueron: “Consulta con parlamentarias, feministas, el movimiento de mujeres, el movimiento afrodescendiente, mujeres rurales, mujeres políticas, activistas de la diversidad sexual, la Comisión Nacional de Seguimiento (CNS Mujeres), el Departamento de género y equidad y la Mesa Representativa del PIT – CNT, sectores empresariales y cooperativos y los medios de comunicación” (INAMU, MIDES;2007:24). También se realizaron asambleas departamentales en cada uno de los departamentos (un total de 19) en las que participaron sociedad civil, el gobierno departamental y los espacios ministeriales desconcentrados (INAMU, MIDES;2007:24). El documento final del Plan, que recoge las consultas sectoriales, territoriales y técnicas realizadas, fue presentado al Poder Ejecutivo a través de la Ministra de Desarrollo Social por el INAMU en la última Asamblea Nacional (N° 20). La metodología utilizada conjugó tres aspectos claves que podrían potenciar y fortalecer el proceso del Plan: lo político, lo académico – técnico y la participación ciudadana.

En este tipo de procesos de diseño de políticas, surgen numerosas interrogantes sobre: qué se entiende por participación, quiénes son los que participan, hasta dónde es posible participar y quién tiene la última responsabilidad. Sobre estas interrogantes las entrevistadas del gobierno dejan claro que el PIDONA es un plan del gobierno y que como tal previo a las consultas ya se habían definido líneas políticas y la estructura. Lo que INAMU entendió por participación fue: “un proceso de participación, de consulta y de apropiación de una información y una herramienta y de poder aportar a la construcción de una política” (INAMU). La realización de un Plan participativo evitó hacer un “Plan de escritorio, y buscar mecanismos que permitieran que el Plan articulara con las posibilidades reales. Por esta razón es que se buscó que participaran diversos actores: nacionales, departamentales, políticos, técnicos sociedad civil organizada y ciudadanas en general” (INAMU).

Al ser consultas a diferentes actores una de las entrevistadas expresa “No de todas se esperaba lo mismo pero si todas valían por igual. (...)Lo que fue diferente es el tipo de estrategia que uno establece con el tipo de actores. (...) hubieron diferentes metodologías, pero el valor en términos de lo que el otro me aporta lo incorporo, fue igual. O sea, se incorporó desde la propuesta de la mujer que participó en la asamblea número 19 hasta la propuesta del subsecretario”.

En términos de alianzas estratégicas el criterio utilizado no fue el mismo por el INAMU, en este caso no todas valían lo mismo “porque no era lo mismo tener el apoyo de la prensa o de los medios de comunicación que del movimiento feminista o que de la Universidad, (...) como aliados estratégicos cada uno tenía un peso diferente” (INAMU)

Otra de las entrevistadas del INAMU destaca que las asambleas departamentales y su organización y logística, significó que indirectamente el INAMU hiciera participar a otras direcciones del MIDES, destacando además que esta coordinación permitió al INAMU llegar a una parte de la población a la nunca hubieran llegado sin la coordinación con direcciones del MIDES “para poder hacer las asambleas departamentales el INAMU coordinó, lo hizo en fuerte coordinación con Coordinación Territorial, que es otra de as Direcciones del MIDES, tuvo un componente MIDES muy fuerte, fue Instituto, pero fue Instituto combinado con otros programas del MIDES. En

ese sentido, lo que nos permitió fue, llegar a una gente que nunca hubiéramos llegado” (INAMU).

Las entrevistadas pertenecientes a los mecanismos estatales expresan que manifiestan que el proceso de construcción y diseño del Plan fue bueno y hubo un fuerte trabajo en conjunto con el INAMU: “Participamos en las reuniones, pero participamos de hacer los documentos también. Tuvimos reuniones más pequeñas para hacer los documentos, especialmente en (nuestra área)” (MN). Otra de las entrevistadas de otro mecanismo nacional dice “Ya desde el asesoramiento inicial cuando empezaron (las consultoras) a recoger ideas, de ahí, también impulsando, participando en las propias asambleas”.

El Plan reconoce que uno de los por qué hacer un Plan, es “porque ha sido la principal propuesta del movimiento” (INAMU, MIDES;2007:18). En esta línea una de las entrevistadas del INAMU expresa que “inicialmente identificábamos un primer actor clave en la participación que era el movimiento de mujeres y más particularmente las feministas. Nosotros creíamos que ahí había un núcleo central de alianza y fue el primer actor con el que nos vinculamos cuando empezamos el proceso del Plan”. A pesar de ello, las entrevistadas pertenecientes al gobierno expresan que la participación del movimiento de mujeres y feminista fue despareja: “creo que en algunos lugares se dio como un vacío mas de las organizaciones de mujeres y feministas como organizaciones” (MN); “En realidad fue muy despareja la participación de la sociedad civil organizada, muy despareja. Entonces también y ahí hay cuestiones que las hemos discutido en el balance que hemos hecho con las organizaciones” (INAMU); “tengo muy buena opinión de las asambleas departamentales que se hicieron. Tengo muy mala opinión de la participación (...) de la sociedad civil. Me parece que (...) participaron más las mujeres no organizadas que las mujeres organizadas, en especial en Montevideo. La ausencia del movimiento organizado de mujeres en Montevideo fue impactante, y lo vemos en otros Departamentos del Interior” (Ejecutivo).

Una de las razones de la no participación por parte del movimiento de mujeres expresó que los tiempos fueron cortos, “Ellas también lo atribuyen a que la rapidez, digamos, con que nosotros procesamos esa construcción y en el momento en que las agarraba a ellas también no les permitió como acompañar como se hubiese deseado” (INAMU)

Más allá de las ausencias del movimiento, de las entrevistadas integrantes del INAMU se destaca y reconoce que algunas de las mujeres feministas (individualidades) “aportaron más al plan, fueron las instancias que hicimos informales con algunas feministas, mujeres que podían ser esas como otras pero que tenían una trayectoria y un compromiso en relación a la temática, y que fueron en esas discusiones, cuestionaron el plan, cuestionaron herramientas, discutieron pero aportaron realmente. Y alguna de ellas las cosas que plantearon fueron darse cuenta, otras no. Pero hubo realmente ahí un nivel de aporte de compromiso” (INAMU).

Algunas de las mujeres consultadas pertenecientes al movimiento de mujeres afirman que el proceso fue bueno: “se hizo de una manera inteligente, sabiendo que durante 20 años se hicieron diagnósticos, consultando a gente que sabe más de lo que pasa que a las propias mujeres en el país, tenés un esquema del Plan y luego vas y hablas con las mujeres, lo podés mejorar, lo enriqueces, lo que sea, pero al mismo tiempo que haces eso, está promoviendo un Plan que de hecho ya tenés. Lo más importante del Plan es eso, y a mi me parece bien” (MM). “hubo unas instancias de consulta (...) en realidad la construcción del plan es proceso educativo de participación” (MM).

Otra de las entrevistadas del movimiento expresa que el proceso participativo del Plan, que efectivamente lo fue, tiene un problema posterior y es cómo continuar con la participación “este proceso, que fue participativo para su diseño también, en su convocatoria, está en este momento en un momento de inflexión, pero que tiene un

riesgo de debilitamiento. Porque cuando tu convocas a participar, tenés que seguir” (MM). Este problema es también manejado por las integrantes del INAMU, y lo ven como un desafío en el sentido de cómo capitalizar el proceso participativo “el tema de haber logrado tener la presencia en todo el país, en todos los departamentos, con la estructura que teníamos en ese momento, (...) yo creo que estuvo bien y que fue una buena decisión. Eso ganó en una presencia nacional, ganó en el tema en todo lo que ha sido la construcción de género a nivel de las intendencias. (Pero) nosotros no estamos capitalizando eso, no estamos pudiendo capitalizarlo” (INAMU).

Estructura del Plan

De acuerdo con los esfuerzos que ha realizado el INAMU en incluir la equidad de género dentro de los compromisos del gobierno y en consonancia con la propuesta de las mujeres de izquierda el Plan se estructura en base a los 5 Uruguay, e integra componentes del Uruguay Cultural y es parte del Uruguay Equitativo. A partir de cada Uruguay se proponen acciones que se enmarcan en líneas estratégicas, denominadas líneas estratégicas de igualdad (Lei). Cada Uruguay, tiene un objetivo, y un conjunto de Lei. A su vez cada Lei tiene una serie de acciones específicas que serán (dependiendo del caso) llevadas adelante entre el 2007 y 2011. En el Plan (a partir de consultas previas del INAMU y de compromisos asumidos por distintos organismos del Estado uruguayo) se estipularon organismos responsables, y en algunos casos organismos asociados. Además, el Plan está cruzado por las denominadas Letra, que son las líneas estratégicas transversales, que fueron tres: transversalidad del enfoque de derechos, transversalidad del enfoque de género y transversalidad en el Estado.

De las entrevistas del INAMU surge que la construcción del Plan (aquello que después se puso en consideración con el resto de los actores en el proceso antes descrito) fue armado teniendo en cuenta: los lineamientos estratégicos y programáticos del gobierno en general, los lineamientos estratégicos de los organismos sectoriales, la legislación nacional y los compromisos internacionales firmados por nuestro país de carácter vinculante y la agenda del movimiento de mujeres y feministas.

En el Plan existen dos tipos de organismos los responsables y de los asociados que tienen una vinculación distinta, mientras que los primeros dependen directamente del Poder Ejecutivo y el hecho de que el Consejo de Ministros y el Presidente de la República hayan aprobado el Plan es un mandato para esos organismos; para los segundos en cambio, si bien son organismos públicos dependen directamente del Ejecutivo manteniendo grados de autonomía. Lo que significa que en este caso las negociaciones con cada uno de los organismos son distintas.

El proceso de negociación del INAMU con cada uno de los organismos es complejo y deparejo. Una de las complejidades tiene que ver la contradicción ya mencionada entre sus mandatos y su jerarquía. La negociación también dificulta en la medida en que los recursos no están claros.

Lo “desparejo” se hace evidente en la lectura del Plan, donde algunos objetivos tienen más desarrollo que otros, aspecto que también destacan las personas consultadas del INAMU. Esto tiene varias causas. En primer lugar, está asociado al grado de desagregación de la política que tiene cada uno de los organismos y de los desarrollos de cada uno de los Uruguay: “nuestro propio Plan tiene distintos desarrollos. Tiene un peso más grande el Uruguay Democrático y el Social que otros Uruguay. Y también tiene que ver con los niveles de desagregación que tenía el propio gobierno al momento que lo hicimos. Porque en realidad vos podías pensar iniciativas con quienes tenían definidos objetivos y metas claras y en otros casos te resultaba muy difícil porque ibas a

hablar con organismos que no sabían lo que iban a hacer. Entonces vos te querías meter en la lógica de un organismo que estaba pensando y diseñando sus políticas” (INAMU); “La flaqueza de los Uruguay, yo creo que responde a la flaqueza, no solo en términos del Plan, sino a la flaqueza de los Uruguay en la agenda política del país” (INAMU). En segundo lugar, el desarrollo de la institucionalidad de género en cada organismo con el que se iba a negociar, también influenciaba sobre el grado de desarrollo. En tercer lugar, se identifica los pocos recursos humanos y económicos del INAMU como impedimentos para trabajar más fuerte en aquellos organismos con menos institucionalidad de género o en aquellos casos donde la perspectiva de género puede ser vista como más ajena, por ejemplo, FFAA, innovación, etc. En esta línea una entrevistada del INAMU expresa “si tuviéramos más gente en cada uno de los temas con capacidad propositiva y con desarrollo de esa capacidad propositiva, por lo tanto con la acumulación, si pudiéramos contratar a toda la gente que precisamos para cada cosa podríamos llegar mucho más a fondo en muchas más cosas de lo que hemos llegado porque no está tanto la dificultad en que los organismos traben el ingreso”

Nuevamente aquí no existe un acuerdo en la forma de estructurar el Plan. Según el INAMU tenían dos posibilidades de hacerlo, por ejes temáticos de la agenda: trabajo, salud, educación, etc. o estructurarlo en función de los cinco Uruguay.

Entre aquellas personas que consideran que lo adecuado era estructurarlo en función de los 5 Uruguay se argumenta que “los Uruguay fueron un gran esfuerzo integrador del programa (...) te daba también una validación la presentación, yo creo que gran parte de la facilidad que tuvimos en la negociación con los organismos fue porque realmente fue un Plan que de alguna manera se lo vinculó al programa de gobierno (...) fue un ejercicio que no lo había hecho nadie en su momento” (INAMU). Otra opinión favorable en este sentido de la sociedad civil es: “como parte del Instituto de plantearlo dentro de los 5 Uruguay me pareció una estrategia, porque además eso tiene un compromiso del gobierno. O sea, como estrategia me parece bien. El tema de que los 5 Uruguay funcionen algunos con pasos más lentos y otros que estén recién funcionando, yo creo que al Plan no lo va a perjudicar, el tema va a ser la voluntad política de los ministerios y las políticas públicas de transversalizar ese Plan dentro de las políticas públicas” (SC)

Otras de las entrevistadas del INAMU expresa que esta estrategia está relacionada con el desarrollo de los movimientos feministas: “Ir al terreno del otro, tiene incluso que ver con el proceso de lo que han hecho históricamente las feministas. Durante mucho tiempo las feministas buscaron hacer cosas paralelas, después trataron de que esas cosas paralelas encastraran en lo establecido, en lo hegemónico, y después se dio otra estrategia que fue meterse en lo hegemónico o en lo establecido o en lo instaurado, meterse y tratar de buscar los caminos más, más de orégano para eso. Creo este caso fue bien propio de esa tercera estrategia, de meterse por lo ya hecho. Ahí había un argumento muy fuerte, si estas son las líneas programáticas del gobierno, nadie me podrá decir que lo que yo quiero incorporar no tiene nada que ver con lo que el gobierno pensó para el país. Que argumento más fuerte para decir, “¿Sabes qué?, de lo que ustedes proponen, y que es el Plan de gobierno, y del gobierno que acaba de triunfar, nosotros le queremos dar la famosa mirada de género” (INAMU).

Una de las representantes del movimiento de mujer manifiesta que la estructura de los 5 Uruguay “Afecta su implementación y afecta su lógica. (...) cuando el INAMU nos plantea que lo instrumenta en torno a los Uruguay, por una cuestión estratégica fundamentalmente y de oportunidad (...) Pero independientemente de eso, esa lógica descentró algunos procesos que venían mucho más fortalecidos desde otros lugares. Y bueno, ahora estamos enmarcados en esa cuestión, si vemos al Uruguay social a partir

de las políticas del MIDES, como una de sus políticas, y a demás el énfasis que el gobierno en su conjunto, y el Ministerio de Desarrollo Social, ha colocado en las políticas de apoyo o de fortalecimiento de las comunidades más vulnerables socialmente, también ahí, el tema de la transversalidad, estuvo muy complejo” (MM). Otra de las entrevistadas estima que enfocarlo en los 5 Uruguay lo deja muy pegado a este gobierno, pero el Plan va hasta le 2011 por lo que si el FA no gana las próximas elecciones puede verse perjudicada la implementación del Plan.

Presupuesto y evaluación

El Plan no incluye el presupuesto asignado para cada una de las acciones, ni el sistema de evaluación en términos de indicadores y metas a cumplir. Estas ausencias son percibidas por muchas de las entrevistadas como negativas. Ante las consultas sobre cuáles serían las fuentes de financiamiento ninguno de los entrevistados lo tiene claro, en el caso de las representantes de mecanismos de género no saben cuánto presupuesto está asignado por cada uno de sus organismos para las Lei que les corresponden en el Plan. Nuevamente aquí aparecen los problemas identificados no sólo de no tener el presupuesto necesario, sino también, en el caso del INAMU al no ser unidad ejecutora no sabe con qué presupuesto se cuenta para poder programar.

Las entrevistadas del INAMU alegan que la ausencia de estos aspectos se debió básicamente a una cuestión de tiempos que no permitieron hacer una negociación de estos temas: “hubo que decidir, me parece que en su momento fueron decisiones políticas, había compromisos asumidos” (INAMU), en palabras de otra representante del INAMU “El tema del presupuesto se decide no incluir por un tema de tiempos, de que en realidad los tiempos de elaboración del Plan fueron como muy acelerados y por sobre todo porque fue un proceso donde se privilegió que sea consultivo, participativo y entonces no hubo tiempo como para asignarle a cada una de las acciones del Plan un compromiso presupuestal”

A pesar de no incluir el presupuesto se logró incluir en la rendición de cuenta 2008 la norma programática antes mencionada que en cierta medida puede salvar la situación. Por otro lado las representantes del INAMU expresan que tienen un proyecto de cooperación técnica con la Junta de Andalucía (a través del PNUD) para trabajar en Presupuestos Nacionales Sensibles al género, siendo las contrapartes nacionales: el INAMU, Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP. “Y lo que se dijo como contrapeso de eso es generar la estrategia para eso, que es la norma programática que te decía recién y que en realidad ya está en la ley de rendición de cuentas y ya está aprobado. Entonces en realidad el mecanismo para que las metas del plan tengan un presupuesto asignado de última se generó y se consiguió” (INAMU).

También hay una esperanza en le apoyo de la cooperación en el tema.

En lo que respecta a la evaluación el Plan establece que “Se establecerán procedimientos adecuados para la aplicación del Plan conforme a la naturaleza de las instituciones que lo implementarán. (...) Los organismos públicos que apliquen el Plan deberán realizar un Plan Operativo Anual, que determine las necesidades de recursos humanos y presupuestarios para el cumplimiento de las metas asumidas. El Instituto Nacional de las Mujeres dará seguimiento a la aplicación del Plan y para ello desarrollará un sistema de monitoreo. Este sistema implica por una parte, contar con un sistema de indicadores, y por la otra distribuir un formulario de recopilación de lo actuado, de los obstáculos encontrados y de los logros. Este formulario será llenado por las distintas instituciones que implementan el Plan. La información será recogida, procesada y analizada anualmente. Cada 8 de marzo, el gobierno nacional rendirá

cuentas de la aplicación del Plan y anunciará las principales metas y acciones previstas para el año. A inicios del quinto año de implementación del Plan deberá realizarse una evaluación externa, la que deberá presentar sus resultados por lo menos seis meses antes de la culminación del período del Plan, de manera que sus recomendaciones puedan ser tenidas en cuenta para la elaboración de un Segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos”(PLAN:35).

El Plan también crea el Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, presidido por una representante del INAMU, en el que participaran representantes de los ministerios, de la Suprema Corte de Justicia, de la sociedad civil, del Congreso de Intendentes y de la Universidad de la República, que tiene como una de sus funciones evaluar los avances de forma anual

En este momento la implementación del Plan se encuentra en fase de la identificación de metas anuales, instrumentos de relevamiento de avances (grilla), en el establecimiento de los indicadores de evaluación y como estrategia técnico-política trabajar para que cada organismos en los planes operativos anuales las metas del Plan.

Tercer eje de análisis: actores que participan

El punto de partida en este análisis es que con la asunción del FA se da un cambio en el mapa de actores relacionados con la equidad de género y en consecuencia un reacomodo de los roles y las relaciones.

El movimiento feminista ha sido el actor fundamental para que el Estado incorpore la problemática de la equidad de género. Este gobierno, más allá de las dificultades que todavía se presentan, ha tenido avances sustanciales y significativos en esta línea. Además existe por parte del INAMU, como se ha presentado con anterioridad un reconocimiento al movimiento como un actor clave y por su lucha y un reconocimiento por parte de la sociedad civil de los avances de la institucionalidad de género.

En lo que tiene que ver con el Estado, en primer lugar, se crea el INAMU quien se “apropia” de parte de la agenda del movimiento. En segundo lugar, se suman nuevos mecanismos (de diverso tipo) a los que ya existían, con desarrollos e institucionalidades desparejas y muchos de ellos con problemas similares a los presentados para el INAMU. Esto es positivo en la medida que hay un aumento del número de mujeres sensibles a estos temas en los diferentes niveles del Estado. En lo que respecta al legislativo se produjo un retroceso en la medida en que entraron menos mujeres, pero a pesar de ello sigue estando la BBF quien cumple un rol estratégico. En lo que tiene que ver con los Ministerios existen cuatro ministras mujeres: Desarrollo Social, Salud Pública, Interior, Defensa; y tres mujeres subsecretarias: Ministerio de Relaciones Exteriores, Turismo y Deporte, Desarrollo Social.

Paralelamente, se da un pasaje de mujeres del movimiento al Estado, dándose un vaciamiento del movimiento (según declaran algunas de las entrevistadas) y un aumento de las demandas del Estado frente a las cuales el movimiento no puede hacer frente.

Esto supuso cambios en las relaciones entre el Estado / sociedad civil. Como se explicitó en los apartados anteriores si bien existen avances sustanciales todavía existen demandas insatisfechas, ausencias y desencuentros. Todas las entrevistadas reconocen que hay un cambio en el mapa de actores y cambios en el gobierno que exigen redefinir los roles y las relaciones. Reconocen, además, la complejidad del tema, e identifican avances lentos en las relaciones aunque todavía no han llegado a articular estrategias y sumar sinergias. En esta falta de equilibrio y de ruidos en las relaciones, ambos actores reconocen problemas propios, y todos acuerdan en que es un tema fundamental que se debe solucionar.

Específicamente, uno de los problemas identificados es que en la medida en que el Estado toma del movimiento determinados temas se producen competencias: “que tiene una cuestión de competencia fuerte que nosotros (...), que yo creo que, que se pudo sentir como que intentábamos apropiarnos de cuestiones también específicas de otros actores. A su vez me parece que una cuestión (...) como de lucha por la sobrevivencia o por vivir, o por el logro de la identidad” (INAMU).

La apropiación del Estado de algunos temas inevitablemente traería aparejados cambios: “Lo que creo es que son inevitables, si vos estás con el tema todo el tiempo, peleando por una cosa y luego sucede, obvio que va haber cambios. Claro que va a haber unas del movimiento que van a estar (ejerciendo cargos de gobierno), como era Carmen antes. A mi eso me parecen signos de que avanzaste, es como decir si te parece bien que te coopten los temas ¡claro que me parece bien!, ojala hubiera pasado con todos, ojala coopten también el de la libertad sexual y el de la legalización del aborto (...) eso es símbolo de que les ganaste” (MM).

Como también quedó reflejado en los apartados anteriores, las relaciones de la institucionalidad con las organizaciones no es igual “Las organizaciones yo creo que hay algunas que aportan, me parece que tienen un rol como súper interesante en el sentido de vigilar, controlar, aportar, criticar. O sea, yo creo que ese rol, nadie está diciendo que sean un aliado incondicional. Estamos diciendo que acá hay un objetivo que es común” (INAMU), en consonancia otra de las entrevistadas del INAMU expresa “Y con respecto a la sociedad civil creo que ha sido complicado, que está un poco mejor, que igual va a seguir siendo complicado. Yo creo que ha habido de todo y creo está bueno que sea así y que en general las experiencias negativas han sido las menos pero son como las que tienen como más eco. Creo que la sociedad civil no es una única y uniforme sociedad civil. Creo que el Instituto ha tenido diferentes mensajes e interacciones, algunos muy positivos otros no tanto” (INAMU)

Las representantes del movimiento de mujeres realizan algunos cuestionamientos al movimiento en general. Una de ellas tiene que ver con las estrategias para llevar adelante las demandas, en el sentido de que no siempre las demandas tienen que estar dirigidas hacia el INAMU, “Es como que siempre te vas a agarrar del que es más chico y te conoce y justo está ahí en el fondo por su trabajo, a eso es a los que vas a ir a joder más, me parece, ¿a quien hay que pedirle la legalización del aborto, a Carmen o al Parlamento que es el que vota?”(MM). En esta línea, uno de los grandes desafíos que encuentran las mujeres del movimiento es repensar como se ubican frente a un Estado que incorporó parte de la agenda: “cuando tenés garantizada cierta sensibilidad no tenés que trabajar tanto en la sensibilidad sino como empujar cosas más concretas. Y bueno, me parece que ahí requiere como de otras capacidades, de otras formulaciones y otros esfuerzos” (MM). Por otra parte se expresa, “efectivamente una cosa es la participación en términos confrontativos como puede ser el tema del aborto que convoca militancias propiamente dichas, pero la formulación de políticas requiere un nivel intermedio, porque es técnico- político en última instancia. Porque no es sólo generar la demanda sino saber después controlarla, después vigilarla. Entonces como que requiere una cantidad de herramientas diferentes. Yo creo que hay bastante debilidad en las organizaciones para hacer esto” (MM).

Por otro lado, el que sea este un gobierno de izquierda y la incorporación de la problemática de género produce por parte del movimiento una etapa de “bandera blanca”: “puede haber una actitud crítica pero en realidad este es el mejor gobierno comparado con los anteriores. Y hay ahí un punto frágil. Y tal vez por esa misma cercanía asumimos más las dificultades, asumimos como propias las dificultades que el gobierno tiene. Entonces me da la impresión de que en otro contexto habríamos salido

como organizaciones a decir no es posible que se base una política con esta centralidad y con esta cuestión cuando en realidad depende de proyectos que están financiados por cooperación, de problemas administrativos porque el Estado no aprueba las partidas y la gente no cobra” (MM).

A pesar de que algunos de los cambios mencionados traen aparejados problemas, es visto por una de las entrevistadas como un cambio con oportunidades en el medida en que encuentran en el Estado mujeres interlocutoras con objetivos comunes: “Históricamente se reivindicó que hubiera un organismo fortalecido que hiciera tal cosa y que es la primera vez en la vida que pasa. Creo que cuando uno logra algo que desde que existe se baso en reclamarlo es como muy difícil ubicarse nuevamente. Pero bueno, eso no quiere decir que no haya estado bueno lograr lo que históricamente reivindicaste. Entonces me parece, que las fortalezas para el Estado es tener mujeres comprometidas con este tema que sabes que van como a cortar y a generar política desde una lógica que respeta lo que históricamente se ha trabajado en esto” (INAMU). Otra de las entrevistadas identifica otra ventaja con el nuevo escenario: “Y creo la verdad que Uruguay es tan fácil además, porque si vos lo pensás seriamente, acá no hay grandes peleas, en realidad cuando queremos podemos hablar con las senadoras, cuando queremos hablamos con Carmen, cuando quieren ellas hablan con nosotros. Yo creo que estamos bastante bien, nos vemos demasiado seguido en realidad” (MM)

Por su parte el INAMU identifica como un desafío encontrar espacios de diálogo y negociación para tener una agenda común entre todos los actores, con acuerdos básicos no sólo en los temas sino también en las estrategias a seguir: “Y después hay elementos que yo creo que tendríamos que ir a una agenda común, que hay ver cual es el ámbito y como lograrlo” (INAMU)

Aunque la desventaja se presenta en que estas mujeres que entran al Estado y no conocen las lógicas “La desventaja es de que no saben como funciona el Estado. Entonces eso me parece que tiene muchos costos el aprender la lógica de los trámites, la cooperación, los recursos. Creo que ha costado como mucho. No solo acá estoy hablando, los acuerdos políticos etc” INAMU

También, en las mujeres que ingresan al Estado identifican problemas propios de la administración pública: “También para nosotros fue muy difícil darnos cuenta de la realidad de la Estado. No solo por la situación del Estado uruguayo en la que estaba y que todavía no ha podido recuperar tanto como quisiéramos, sino que también conocer mucho más de los mecanismos porque ninguna de nosotras sabía mucho de gobernabilidad” (MN)

Por último, se presenta un desafío importante en las relaciones entre los mecanismos de género en el Estado. En primer lugar, porque todos estos mecanismos deben legitimarse y pelear por una institucionalidad más sólida, demandando a cada uno de sus organismos una jerarquía clara, recursos humanos y económicos, participación en espacios claves de diseño y decisión de políticas. Para lograr estas cosas los mecanismos deben mostrar sus avances y resultados. Y por otro lado, deben coordinar alianzas no sólo porque la temática de género lo obliga en la medida en que el tema transversaliza muchas áreas, sino también porque reconocen que en el trabajo articulado y coordinado se fortalecen. Frente a esto, cuando las acciones se coordinan ¿de quién son los méritos?, ¿quién capitaliza los logros? Este es uno de los grandes desafíos que tienen las mujeres que están en el Estado.

Reflexiones finales: oportunidades y desafíos

El gobierno de izquierda produjo cambios importantes en la temática de equidad de género. Existen avances en la materia pero aún persisten problemas que ponen en tela de juicio el desarrollo y la permanencia de la institucionalidad de género. Los procesos de incorporar la perspectiva de género al Estado son procesos largos y lentos, porque supone incorporar nuevos marcos de sentido para el diseño de políticas (Guzman;2001) lo que significa que se debe negociar con los nuevos actores que aparecen, actores que tienen más poder y recursos.

Estas características y las mencionadas en el Marco Teórico exigen que la nueva institucionalidad, en este caso el INAMU, tenga la capacidad de trabajar intersectorialmente. Esto es un triple desafío: en primer lugar, porque no es una práctica común en muchos de los Estados latinoamericanos; en segundo, lugar porque muchas de estas mujeres son nuevas dentro del Estado por lo que están también en un momento de aprendizaje; y en tercer lugar, porque no cuentan con los recursos (económicos y humanos) necesarios para poder llevar adelante sus funciones. La intersectorialidad se presenta como una herramienta fundamental para lograr compromisos de los diferentes organismos estatales con la equidad de género. Pero la intersectorialidad no sólo debe darse con los actores que están en otras áreas del gobierno, sino también con sus “pares”, con los mecanismos que trabajan con el tema, para sumar esfuerzos y generar mayores impactos.

También es fundamental que los mecanismos de género en el Estado, y fundamentalmente el INAMU, puedan coordinar agenda y estrategias con el movimiento de mujeres y feministas, para lograr mayor ascendencia en el Estado.

Uruguay se encuentra en un momento propicio para desarrollar los puntos antes mencionados. Se encuentra en una región que ha tenido avances en el tema por lo que puede aprender de otras experiencias. Tiene un gobierno que ha definido en sus lineamientos estratégicos un nuevo rol del Estado como garante del bienestar de los ciudadanos, a través de un conjunto de políticas sociales. Un gobierno que manifiesta que se debe atacar a “la madre de las desigualdades” la igualdad de oportunidades. Por otro lado, existen una serie de herramientas (Plan, Ley de igualdad, compromisos del gabinete ministerial, norma programática) que si bien tienen importantes dificultades, representan un piso sobre el que avanzar. La escasez de recursos es uno de los problemas más frecuentes de los mecanismos de la mujer de la región y en última instancia pone en tela de juicio el compromiso y apoyo del Estado en estos temas ya que los impulsos nuevo Instituto, funciones, políticas públicas de género no tienen su correlato en la asignación de recursos. Pero la capitalización de los avances y la articulación entre actores del Estado y sociedad civil sobre el tema pueden ser buenas prácticas para generar recursos estatales.

El tema no está cerrado, sino que recién empieza, todavía quedan cosas por investigar, quedan dos años de gobierno y cuatro de implementación del Plan, es una coyuntura con oportunidades, problemas y grandes desafíos, para dejar afianzadas líneas de trabajo para próximas administraciones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) “Estudio introductoria”, en Aguilar Villanueva, Luis *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa
- Aguirre, Rosario (2003) “Género, ciudadanía social y trabajo”, Montevideo, Doble Clic Editoras
- Agra Romero, María José (1999) “El enlace de la justicia y las complejas desigualdades de género”, En Ortega, Margarita, Sánchez, Cristina y Valiente Celia (eds), *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado*, Madrid, Instituto Universitario de la Mujer, Universidad Autónoma de Madrid.
- Anderson, Jeanine (2006) “Sistemas de género y procesos de cambio”, en Batthyány, Karina, *Género y Desarrollo. Una propuesta de formación*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Doble Clic Editoras, Montevideo.
- Amarante, Verónica; Arim Rodrigo; Rubio, Mónica; Vigorito, Verónica (2005) “Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay”, BID, Montevideo
- Astelarra, Judith (2004) “Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes de América Latina”, Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, www.eclac.org/mujer/
- Batthyány, Karina (2004) Cuidado infantil y trabajo ¿un desafío exclusivamente femenino?, CONTERFOR / OIT, Montevideo
- Bruera, Silvana y González, Mariana (2006) “Las mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres”, REPEM, Montevideo, en www.repem.org.uy
- CLADEM Uruguay (2006) Comentarios al proyecto de ley de igualdad de derechos y oportunidades, en <http://www.cladem.org/espanol/nacionales/uruguay/comentarioCLADEMUY%20Igualdad.asp>
- CNS/ Johnson, Niki (2001) “Informe sobre el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, 2001”, Montevideo, CNS
- CNS (2004) “Agenda una propuesta política para las mujeres”, Montevideo, CNS
- CNS /Pérez, Verónica (2007) “Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en el Uruguay. Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el INAMU (período 2005- 2006)”, Montevideo, CNS
- CNS /Pérez, Verónica (2006) “2006 a un año del gobierno progresista. No son suficientes. Mujeres en altos cargos de confianza política. Mecanismos de participación social”, Montevideo, CNS
- Cunill Grau, Nuria (2005) “La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”, Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID
- EP-FA-NM (2004) “El Uruguay equitativo. Políticas de género para una democracia paritaria”, Unidad de derechos de las ciudadanas, Encuentro Progresista, Frente Amplio, Nueva Mayoría, FESUR, Montevideo, www.fesur.org.uy
- Escobar Lobos, Alejandro (2003) Género y políticas públicas en Chile en la última década. Alcances y perspectivas, Chile, www.monografias.com/trabajos18/politica-publica-chile/politica-publica-chile.shtml
- Guzmán, Virginia (2001) “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, www.eclac.org/mujer/

- Guzmán, Virginia (1997) “La equidad de género como tema de debate y políticas públicas”, En Memoria del foro internacional sobre ciudadanía, género y reforma del Estado, GEM, México, pp.89- 108
- IMM (2001) “Oportunidades y Derechos. Ni más ni menos. Plan de igualdad para la ciudad de Montevideo”, Comisión de Equidad de Género. Comisión de la Mujer, IMM, Montevideo
- INAMU / MIDES (2006) “Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Puntos de partida”, Montevideo
- INAMU / MIDES (2007) “Primer Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Políticas públicas hacia las mujeres (2007- 2011)”, Montevideo
- Jardim Pinto, Celi (2004a) “Ciudadanía y democracia: los aportes desde una perspectiva de género”, En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires
- Jardim Pinto, Celi (2004b) “El objetivo de una perspectiva de género”, En *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia*. PNUD, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, Versión CD
- Johnson, Niki (2003) “Mecanismos estatales para el avance de las mujeres en Uruguay”, En *La Equidad de Género ¿a quién el importa?*, Montevideo, Cotidiano Mujer
- Provoste, P. y Espino, A. (2006) “Género y Desarrollo en América Latina”, en Batthyány Karina (coord). *Género y Desarrollo una propuesta de formación*, UdelaR, FCS, Doble Clic Editoras, Montevideo
- Raczynski, Dagmar (1999) “La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina” en O’Donnell Guillermo, Tockman Victor E. (comp.) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Bs.As.
- Rodríguez Villamil, Susana y Sapriza, Graciela (1984) *Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo, Banda Oriental
- Vargas, Virginia (2002) *Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio*. (Una lectura político personal), En Daniel Mato (coord.) *Estudios y otras prácticas intelectuales Latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas, CLACSO y CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Vigorito, Andrea y Amarante, Verónica (2007a) *Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001- 2006*, INE, UNDP, UNFPA, Montevideo, en www.ine.gub.uy