

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO



# MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO DINÁMICAS TERRITORIALES Y CIUDADANÍA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

*Ana Laura Rodríguez Gustá*  
[Editora]



# **MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO**

Marchas y contramarchas en las políticas locales de género : dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina / Ana Laura Rodríguez Gustá ... [et al.] ; editado por Ana Laura Rodríguez Gustá. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2019.  
Libro digital, PDF - (Grupos de trabajo de CLACSO / Atilio Alberto Boron)

Archivo Digital: descarga  
ISBN 978-987-722-410-8

1. Estudios de Género. 2. Feminismo. I. Rodríguez Gustá, Ana Laura.  
CDD 305.42

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

**MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN  
LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO  
DINÁMICAS TERRITORIALES Y CIUDADANÍA DE  
LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA**

**Ana Laura Rodríguez Gustá**  
(Editora)

Grupo de Trabajo Género, (des)igualdades y derechos en tensión





## CLACSO

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

### **Colección Grupos de Trabajo**

**Director de la colección** - Pablo Vommaro

### **CLACSO - Secretaría Ejecutiva**

**Karina Batthyány** - Secretaria Ejecutiva

**Nicolás Arata** - Director de Formación y Producción Editorial

**Pablo Vommaro** - Director de Investigación

**Lucas Sablich** - Coordinador Editorial

### **Equipo**

Rodolfo Gómez, Giovanni Daza, Teresa Arteaga, Cecilia Gofman, Natalia Gianatelli y Tomás Bontempo



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES

**CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE**

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital o adquirirse en versión impresa desde cualquier lugar del mundo ingresando a [www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana)

ISBN 978-987-722-410-8

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a un proceso de evaluación por pares.

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <[clacso@clacsoinst.edu.ar](mailto:clacso@clacsoinst.edu.ar)> | <[www.clacso.org](http://www.clacso.org)>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



# ÍNDICE

**Virginia Guzmán**  
Prólogo | 9

**Ana Laura Rodríguez Gustá**  
Introducción | 15

## SECCIÓN I. REDISTRIBUCIÓN, RECONOCIMIENTO Y DINÁMICAS ORGANIZATIVAS LOCALES

**Sandra Franco Patiño y Valeria Llobet**  
Los Centros de Desarrollo Infantil y los procesos de  
institucionalización del cuidado de la infancia en la provincia de  
Buenos Aires | 59

**Constanza Tabbush**  
Demandas de género y espacios de participación en contextos de  
exclusión: el caso del municipio de Morón en Argentina | 87

## SECCIÓN II. INSTITUCIONALIDAD LOCAL DE GÉNERO Y POLÍTICAS MUNICIPALES DE IGUALDAD

**María Noel Avas**  
Arreglos institucionales para la transversalidad de género: desarrollo y  
organización de entramados de actores de las políticas de igualdad de  
género en Montevideo | 113

**Angi Velásquez**  
La incidencia de los movimientos de mujeres en las políticas de género  
y los límites para la acción. El caso de Bogotá | 143

**Silvia Levín**  
Las políticas municipales de violencia de género en Rosario:  
implicancias de un proceso de institucionalización | 173

**Magdalena Acuña**

Presupuesto Sensible al Género en la agenda institucional de Rosario:  
actores, procesos e ideas para su adopción

| 199

**Gisela Zarembeg, Katya Salas y María Dolores López Jara**

*Buscando brújula*: política de transversalidad de género en el nivel  
municipal en México (2006-2018)

| 227

SECCIÓN III. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES  
EN LA POLÍTICA LOCAL

**Mariana Caminotti, María Page y Soledad Zárate**

Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación  
descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina

| 257

**Alejandra Massolo**

Conclusiones

| 287

# PRÓLOGO

Virginia Guzmán\*

Este libro presenta un conjunto de estudios sobre procesos de institucionalización de género en gobiernos locales en distintos países de América Latina. La mayoría de los estudios abarcan períodos de tiempo suficientemente largos, alrededor de dos décadas, para entender las dinámicas socioculturales y político-institucionales que sustentan estos procesos.

Asimismo, los análisis dan cuenta de la complejidad que reviste transformar las concepciones de género e incluirlas en la institucionalidad del Estado. Esto se relaciona tanto con el carácter sistémico y con las profundas raíces culturales de este sistema, así como con su grado de articulación con otros importantes ejes de asimetría social. Finalmente, tomar un período largo de tiempo como campo de análisis evidencia el carácter no lineal, contingente y gradual de los procesos estudiados, las continuidades y discontinuidades de ellos, sus hitos más significativos, y los logros esperados e inesperados. Hace posible conocer a los distintos actores que se movilizan, las encrucijadas y alternativas que enfrentan, los discursos y propuestas que conciernen la igualdad de género en diferentes coyunturas políticas.

En este sentido, los trabajos presentados comparten una perspectiva de análisis socio histórica, presentes en las corrientes

\* Doctora en Sociología. Centro de Estudios de la Mujer, Chile.

neo-institucionalistas<sup>1</sup>. Por un lado, consideran que los procesos políticos son productos de las acciones e interacciones humanas (de individuos y de colectividades) y, a la vez, de condicionamientos estructurales e históricos, contingencias y resultados inesperados. Muestran que en las interacciones entre sujetos y colectividades se confrontan visiones de mundo e intereses personales y de grupos; es decir, se combinan los marcos interpretativos y las lógicas de poder. En efecto, los actores en posesión de diferentes recursos y marcos interpretativos negocian en torno al sentido de las transformaciones sociopolíticas en curso, a la definición de nuevos problemas públicos relativos a las desigualdades de género, a la necesidad de reformas y de nuevas políticas públicas, así como también en torno al cumplimiento de los compromisos internacionales sobre la igualdad de género suscritos por el Estado. Al mismo tiempo, los actores reconocen el papel de las instituciones en sus interacciones y en la organización de la cotidianidad, en la distribución de recursos y oportunidades, en la inclusión o exclusión de las personas respecto de determinados beneficios o reconocimientos sociales, y en su posición en la jerarquía de prestigio social.

Los estudios subrayan la importancia de las redes de actores que movilizan las ideas que sustentan el proceso de agenciamiento de una política pública. La construcción de una política pública implica procesos de discusión, argumentación y negociación de ideas entre actores, debates públicos, discusiones en los medios de comunicación, debates parlamentarios y debates al interior del Estado. Los trabajos ponen igualmente de manifiesto el carácter situado de los procesos estudiados y su profunda articulación con procesos sociales y políticos macros, los cuales abren o cierran ventanas de

---

1 El neo-institucionalismo intenta superar el dilema que suele plantearse entre determinismo y voluntarismo proponiendo una matriz de análisis que combina una cierta forma de determinismo estructural (los actores políticos no son totalmente libre en sus elecciones) con una cierta forma de voluntarismo (las elecciones políticas no están totalmente determinadas por las estructuras). La existencia de una multitud de normas institucionales no significa que la acción política esté perfectamente determinada, ni que los individuos estén encerrados en rutinas institucionales porque las reglas son múltiples y a veces contradictorias, ofreciendo muchas posibilidades de elección. La actividad política no se construye solo en torno a rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizacionales y tecnologías. La política está igualmente constituida por creencias, paradigmas, códigos, culturas y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos roles y rutinas, y contribuyen a que los actores den sentido a su acción. La política está fundada sobre mecanismos de interpretación del mundo, sobre cartas mentales que operan como marcos de la experiencia y reductores de la incertidumbre (North 1990 en Muller & Surel, 1998).

oportunidad para democratizar la acción de las instituciones y atender las demandas de género de las mujeres en tanto sujetos políticos.

En los casos de Bogotá, Rosario y Montevideo, los procesos de institucionalización cursaron en contextos específicos que configuraron escenarios virtuosos para incluir las concepciones y demandas de nuevos actores y presionar a favor de la modernización y descentralización de la gestión del Estado. Estos contextos se caracterizaron por la profundización de la globalización en sus distintas dimensiones incluida la dimensión cultural, por la transición o recuperación de la democracia, y por presiones desde distintos lugares a favor de la reforma de los Estados, a fin de adaptarlos a las exigencias de un modelo económico global.

Durante la recuperación de la democracia y los gobiernos progresistas, las mujeres feministas pudieron acceder a un abanico más amplio de posiciones institucionales en el mercado de trabajo, en la academia, los partidos y el Estado, y conforman un nuevo campo político en torno a la igualdad de género de carácter heterogéneo integrado por actores pertenecientes a organizaciones y movimientos sociales, militantes de partidos, académicas y funcionarias del Estado y mujeres de organismos internacionales. La presencia de partidos de izquierda o de coaliciones políticas progresistas en los casos de Montevideo, Rosario y Bogotá, ofreció igualmente un marco político ideológico favorable al reconocimiento de la situación de las mujeres y desigualdades de género como problemas públicos y de la pertinencia de su inclusión en las agendas institucionales.

En síntesis, los estudios muestran que los procesos de institucionalización de género están estrechamente imbricados, por una parte, con las dinámicas políticas, institucionales, culturales nacionales y globales. En las últimas décadas se ha avanzado en el reconocimiento de la injusta situación que viven las mujeres y los efectos de las relaciones de poder desigual entre los géneros en la construcción de la democracia.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO: LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS AGENDAS**

Los llamados problemas de implementación, reconocidos en los distintos estudios, expresan la complejidad que enfrenta la inclusión de los problemas de género en la gestión institucional. Para ser abordados, estos deben ser adecuados a las formas y a las lógicas del funcionamiento del aparato político-administrativo y redefinidos en formas jurídicamente aceptables. Deben ser adaptados a las lógicas y a las necesidades de legitimación, y tener en cuenta las relaciones de poder que regulan las acciones de los actores político-administrativos

en los distintos subsistemas. De igual manera deben ser recodificados para simplificarse de acuerdo con la interpretación que de ellos hacen otros actores que suelen orientar sus acciones a partir de sus propias concepciones – concepciones que a veces se contradicen con las de los órganos de género creados. En suma, la implementación de las políticas exige atravesar barreras ideológicas, políticas, procedimentales, organizacionales y administrativas.

Como bien lo muestra el estudio de Montevideo, abordar problemas de género exige una acción coordinada e intersectorial que choca con la lógica sectorial y la organización de los gobiernos. Los representantes de las nuevas instancias deben abrir canales de comunicación e intercambio para capacitar y convencer de las ventajas que tiene incorporar la equidad de género en las políticas públicas, en los programas y proyectos.

El estudio de México muestra las dificultades que tiene innovar e implementar distintas lógicas de gestión de carácter más descentralizadas y participativas. Es difícil articular los tiempos y espacios de gestión, conocer el contenido de las reglas formales e informales, proponer cambios, develar los estereotipos de género y adecuar nuevas formas a las características y capacidades del sistema administrativo en su conjunto.

Sin embargo, los estudios también muestran cómo, a través de procesos acumulativos que implican la generación de nuevos consensos, la legitimación de nuevos marcos interpretativos sobre las relaciones de género, la interlocución con otros actores en torno a acuerdos específicos de acciones o de planificación conjunta, se va construyendo una arquitectura de género dentro del Estado.

## **LOS APORTES DEL GÉNERO AL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Los estudios ponen de manifiesto el grado de dependencia de la acción pública de los movimientos sociales de mujeres. Es imposible entender las políticas de género al margen de la generación de espacios de interlocución entre el Estado y la sociedad en cualquiera de sus niveles con grupos de actores que movilizan en forma articulada distintos problemas de género. Las políticas comienzan con la constitución de las mujeres como sujetos públicos, que definen nuevos problemas y cuestionan los marcos de interpretación que legitiman la posición subordinadas de las mujeres y las relaciones asimétrica entre los géneros. Los movimientos sociales y políticos de las mujeres han movilizado nuevos recursos derivados de la capacidad de argumentación, la capacidad organizativa expresada en colectivos y redes y de su capacidad de establecer alianzas.

La institucionalización de las agendas de género ha significado una presión desde abajo, desde la sociedad orientada a modernización democrática de la gestión del Estado más abierta a la sociedad, descentralizada y participativa.

**BIBLIOGRAFÍA**

Muller, Pierre y Surel, Y. 1998 *L'analyse des politiques publiques* (París: Editions Montchrestien).



# INTRODUCCIÓN

Ana Laura Rodríguez Gustá\*

## **DINÁMICAS LOCALES DE GÉNERO EN AMÉRICA LATINA: LA ALQUIMIA DEL “TRIÁNGULO IDEAL”**

*“La Asesoría para la Igualdad de Género de Montevideo viene trabajando hace 25 años en la promoción de las políticas locales de género. ... Es fundamental para ampliar la ciudadanía de las mujeres trabajar en el territorio y que las políticas sean políticas de cercanía y que sean políticas centradas en la participación, en el empoderamiento y la autonomía, y en el ejercicio de los derechos. ... Trabajamos en espacios de participación y empoderamiento para mujeres diversas, en situación de vulnerabilidad, con diferentes interseccionalidades, mujeres afro, mujeres pobres, mujeres lesbianas, mujeres trans, mujeres privadas de libertad,*

\* Profesora titular de la Escuela de Política y Gobierno (Universidad Nacional de San Martín) e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es doctora en Sociología por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos) y se especializa en políticas públicas de desigualdad de género y teorías feministas del Estado. Deseo agradecer especialmente los comentarios de Kendall Funk, Juliana Martínez Franzoni, y también de Marisa Fournier en la presentación de este trabajo en el Simposio Dinámicas territoriales de género. Agradezco también el apoyo de María Pía Villarino quien me ayudó a pensar ejes analíticos para la organización del libro y Verónica Mundt. Los problemas o errores de este texto son de responsabilidad exclusiva de la autora.

*mujeres jóvenes, mujeres de la cultura, mujeres adultas mayores*” (Solana Quesada, Directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo, 2019).

## **EL ESCENARIO**

Como el testimonio precedente refleja, existen gobiernos locales comprometidos con los derechos de las mujeres cuyo epicentro es, especialmente, el ejercicio sustantivo de la ciudadanía. Como el caso de Montevideo ilustra, las intervenciones son de larga data, y han procurado atender la pobreza femenina, asegurar una vida libre de violencia, y construir un espacio público más disfrutable para las mujeres.

Dado que el gobierno de Montevideo no es el único que ha emprendido estas acciones, sino que la densidad empírica local es cada vez más profusa en materia de intervenciones en igualdad de género, la presente compilación está motivada por el interés en debatir, una vez más, en qué medida los gobiernos locales influyen en la ciudadanía de las mujeres. A principios del siglo XX, la afinidad entre “servicio público” y las ideas feministas de entonces (de impronta higienista) favoreció el surgimiento de alianzas entre las mujeres y los municipios, al punto que éstos habilitaron el sufragio femenino y se adelantaron, en varios casos, al gobierno nacional (Molyneux, 2001: 169). Como el título indica, el compromiso entre actores políticos, burocracias y organizaciones sociales con una agenda de género conforman, en términos de Massolo (2006), un “triángulo ideal” para la transformación de las desigualdades en los ámbitos territoriales.

Para las ciencias sociales, el gobierno local no es una mera unidad jurisdiccional del Estado. Es la representación institucional más cercana a la vida cotidiana que, en tanto administración formal del espacio local, se mimetiza con el tejido social. En virtud de ello, en este nivel gubernamental se dirime el acceso a recursos y oportunidades para la construcción de proyectos de vida. En la región, se estima existen unos 16.000 gobiernos locales, principalmente municipalidades. América del Sur reúne un 77% del total (concentrados en Brasil, Argentina, Perú y Colombia), seguida por México (15,6%) y Centroamérica (7,8%) (Eguino *et al.*, 2010). Más allá de esta impronta numérica, la región lideró la transferencia de potestades y recursos a los niveles locales (e intermedios), con “experimentos radicales e influyentes” para el resto del mundo en materia de descentralización (Eaton, 2012:33).

Un amplio *corpus* de estudios abordó las vinculaciones entre las acciones del gobierno local y la ciudadanía de las mujeres, incluyendo

su participación social y representación política<sup>1</sup>. La ciudadanía tiene una dimensión formal que es el reconocimiento legal de los derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales, los cuales, a su vez, son interdependientes e indivisibles; y, además, una dimensión sustantiva, que refiere a la incidencia efectiva en los valores que guían la vida colectiva. El protagonismo de las mujeres en el ámbito público implica, entonces, la acción concertada en una comunidad política. Parafraseando a Jelin (1993), la ciudadanía activa puede concebirse en términos de “*quiénes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados*” (25).

En el análisis sociológico, los gobiernos locales constituyen, a nuestro juicio, un “terreno empírico estratégico” (Merton, 1987: 11), dada su utilidad para despejar interrogantes respecto de las dinámicas de igualdad de género y ciudadanía de las mujeres. Esto se debe a la naturaleza contradictoria de este nivel gubernamental, según Barrera Bassols (2007), por su condición simultánea de poder cercano pero también excluyente. En consecuencia, no parecería existir, *a priori*, un argumento unívoco acerca de las consecuencias de la gestión local sobre las condiciones de vida y el acceso a la toma de decisiones (por una revisión puede consultarse Güémez Perera, 2003; Massolo, 2006; Cos-Montiel, 2013). A riesgo de simplificar las proposiciones de un conjunto heterogéneo de investigaciones, es posible identificar dos hipótesis respecto de los efectos de la gestión local en la ciudadanía de las mujeres y su bienestar.

En una primera hipótesis, se plantea que los gobiernos locales podrían promover la ciudadanía de las mujeres. Esta proposición se fundamenta en el supuesto efecto democratizador de la cercanía de estos gobiernos a su población y, más específicamente, a los grupos con mayores vulnerabilidades y discriminaciones. Se argumenta que la proximidad institucional ofrece oportunidades para la expresión colectiva de las demandas sociales ante las autoridades gubernamentales (Cortés, 2002, La Rosa, 2004). Esta cercanía también operaría, favorablemente, para el acceso de las mujeres a la política institucional local. En principio, los municipios podrían ser una “escuela para la democracia” precisamente por el potencial para acercar a las mujeres a los asuntos públicos y, en consecuencia, habilitar su presencia en cargos de gobierno (Vázquez García, 2010: 112). Como contrapunto, en una segunda hipótesis se establece que cercanía no implicaría

---

1 Por estudios regionales y panorámicos véase, entre otros, Bonder (2013), Jelin (1987), Massolo (2007), PNUD (2013), Raczyński y Serrano (1992).

accesibilidad. Es en los ámbitos cercanos donde se producen relaciones de control social sobre las mujeres y, por ende, su exclusión de los recursos de poder. La gestión municipal podría ser asistencialista (Centeno Orozco, 2007), y normalizar el papel de las mujeres en la reproducción social (Raczynski y Serrano, 1992). Asimismo, en la representación política, las mujeres podrían incorporarse en forma condicionada, ubicándose en cargos de menor valor y enfrentando obstáculos en sus carreras políticas (Bareiro y Torres, 2009).

Los hallazgos empíricos muestran nexos contradictorios entre la gestión local, la ampliación de la ciudadanía de las mujeres, y su bienestar social<sup>2</sup>. Entre múltiples factores, esta diversidad responde a la heterogeneidad de los ámbitos locales en sus atributos socioestructurales y políticos (Eguino *et al.*, 2010), situación que demanda mapeos empíricos sistemáticos e intentos explicativos. La presente compilación busca ser un aporte en esta dirección, desde una perspectiva regional, a partir del estudio de municipios urbanos. Este recorte no es aleatorio, sino que reconoce que, entre las regiones en desarrollo, América Latina es la más urbanizada, con dos tercios de su población en ciudades de al menos 20.000 habitantes. Esta condición demográfica, dada la “urbanización de la pobreza”, es un desafío para los gobiernos locales (CEPAL, 2012). Por ello varias investigaciones examinan la gestión urbana desde el ángulo del “derecho a la ciudad” de las mujeres (Falú, 2015; Segovia y Rico, 2017).

## **LAS TRANSFORMACIONES DE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS**

Los procesos de descentralización y reformas del Estado en los ochenta y noventa, en el marco de transiciones a regímenes democráticos, colocaron a los gobiernos locales como actores protagónicos y los municipios ampliaron sus competencias (Herzer y Pérez, 1990). A la prestación de servicios de alumbrado, barrido, limpieza y pavimentación, adicionaron responsabilidades en materia de salud, saneamiento ambiental, bienestar social y vivienda, con énfasis en la atención de grupos en condiciones de pobreza. En virtud de ello, los gobiernos locales cobraron relevancia para la expresión de demandas sociales y la participación ciudadana y, por ende, para la gestión de políticas públicas (Gutiérrez y Alonso, 2016). Las nuevas responsabilidades se asumirían en medio de crisis económicas vinculadas con procesos inflacionarios y ajustes estructurales, y en contextos de prácticas clientelares, especialmente prevalentes en niveles subnacionales (Durazo Herrmann, 2012). El

---

2 Véase, por ejemplo, Barrera Bassols (2011), Bonder (2013), Bugni (2016), Massolo (2007), Pacheco Bracho (2012), Siria Castillo (2001), Valdés y Provoste (2000), Zaremborg (2016).

protagonismo de los gobiernos locales varió según se tratase de Estados federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela), donde los niveles intermedios establecen sus constituciones políticas, o bien de Estados unitarios, cuya estructura de poder está unificada para la totalidad del territorio (Monteoliva Vilches y Dangond Gibsone, 2011). Dentro de los Estados federales, incluso, existen contrastes entre aquellos cuya descentralización privilegió los niveles intermedios (México y Argentina) o, por el contrario, los propiamente municipales (Brasil) (Eaton, 2012).

Con el nuevo siglo, un conjunto de transformaciones sociales hizo de las políticas de igualdad y la institucionalidad de género fenómenos más salientes y hoy se observa una significativa presencia de estructuras administrativas para atender la igualdad entre mujeres y hombres en los gobiernos locales, con un creciente número de políticas y programas. Al introducir estos cambios, varios municipios incluso se adelantaron a los cambios en los ámbitos nacionales.

Un primer proceso fue el acceso de partidos de izquierda a los gobiernos locales al punto que, la denominada “marea rosada” (del inglés *Pink Tide*) comenzó en este nivel jurisdiccional (Goldfrank, 2011)<sup>3</sup>. La democratización de los sistemas políticos en los ochenta y noventa y, en algunos países, los primeros comicios para la elección directa de cargos de alcaldía favorecieron el acceso a los ejecutivos municipales de fuerzas políticas alternativas.

Estos gobiernos propusieron agendas de derechos y participación ciudadana y fueron una oportunidad para la instalación de temáticas de igualdad de género. En Brasil, por ejemplo, Novellino (2017) identificó que las “unidades de género” se concentraban en los municipios gobernados por el Partido de los Trabajadores (PT). Además, bajo el PT, el Municipio de San Pablo creó la Coordinadora Especial de la Mujer, aunque su consolidación recién se produciría con una segunda gestión de este partido (Delgado, 2007). En El Salvador, las dos primeras alcaldías en crear unidades de género correspondieron a gobiernos del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) (Herrera, Benavides, y Hopkins Damon, 2013) y, bajo el FMLN, la Municipalidad de San Salvador consagró derechos de las mujeres en el Código Municipal, volviéndose una referencia nacional (Herrera, 2017). En la Ciudad de México, en manos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) desde 1997, las políticas de género fueron de vanguardia, con notorias innovaciones desde mediados de los 2000 (Pérez Frago, 2017). Asimismo, el ascenso del PRD al

---

3 El término “marea rosada” es de uso común en la ciencia política para denotar que los gobiernos de izquierda en la región incorporaron abundantes elementos del centro ideológico.

Municipio de Cunduacán (estado de Tabasco), facilitó una agenda de género y la conformación de una Coordinación de Atención a la Mujer (Rodríguez Wallenius, 2008). Buena parte de los capítulos de este libro aborda, precisamente, experiencias de políticas de género a la luz de gobiernos locales de izquierda.

Las medidas de igualdad de género se extendieron más allá de los gobiernos relacionados con la izquierda. En este proceso de difusión, fue importante una nueva oleada de descentralización que expandió las estructuras de participación política e introdujo expresiones de democracia local (Eaton 2012). Los nuevos instrumentos de descentralización comprendieron, en ocasiones, normativas para la igualdad de género. A título ilustrativo, en Costa Rica, la reforma de la ley municipal de 2008 incorporó la igualdad de género en los procesos de planificación, presupuestación y rendición de cuentas. En Bolivia, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez consagró, en 2010, la equidad de género como principio rector de la reorganización territorial. Con estos procesos, se crearon condiciones habilitantes para una mayor densidad organizativa de las mujeres, diversificando incluso las demandas de igualdad ante el Estado, gracias a la incorporación más activa de indígenas y afrodescendientes (Arboleda, 2009; Rousseau y Morales Hudon, 2018).

La descentralización política amplió el número de cargos de representación local. Esta estructura más amplia de puestos favoreció la elección de mujeres (Funk, 2017). En forma concomitante, varios países adoptaron medidas electorales de igualdad. A partir de los 2000, según datos de Piscopo (2015), 9 países latinoamericanos (entre 15) adoptaron cuotas electorales subnacionales. A su vez, los tres países que en ese entonces ya contaban con estas medidas, las modificaron a fin de volverlas más eficaces. Con estos cambios se buscó la remoción de los lazos informales locales en la selección de candidatos que obstaculizan el acceso de las mujeres a la política local (Tello Sánchez, 2009; Hinojosa y Franceschet, 2012). Estas medidas aumentaron la presencia de mujeres en los legislativos municipales, cuya composición étnico-racial también se diversificó (Meentzen 2011).

A fin de evitar el reduccionismo localista, consideramos a los municipios como sistemas abiertos, en constante intercambio con otros niveles jurisdiccionales e incluso globales. La conexión entre los niveles locales, nacionales e internacionales promovió y potenció la conformación de alianzas y la circulación de ideas relevantes para la adopción de la perspectiva de género en los asuntos territoriales. En el contexto de los procesos denominados *mainstreaming* de género “vertical” o de “arriba hacia abajo” (Arzaluz Solano, 2016; Herrera, Benavides, y Hopkins Damon, 2013), las leyes y los planes nacionales

de igualdad de género incentivaron el desarrollo de estructuras administrativas y políticas locales (Guzmán y Montaña, 2012) que fueron, en casos como México, verdaderos “enclaves” para el trabajo en políticas estratégicas como las de violencia (Massolo, 2010)<sup>4</sup>. A su vez, la adopción de estructuras descentralizadas por parte de varios organismos rectores nacionales de igualdad permitió una mayor articulación con los municipios<sup>5</sup>.

Los encuentros feministas latinoamericanos y la movilización social de las mujeres nutrieron la conformación de asociaciones y redes de mujeres en diferentes niveles (Valdivieso, 2012), incluyendo el local. Asimismo, con una mayor “masa crítica” de mujeres electas, las redes y asociaciones de mujeres municipales se expandieron, ascendiendo a un total de catorce en la actualidad y sus efectos se hicieron sentir en el ámbito nacional. Un ejemplo de ello es la ley contra la violencia política hacia las mujeres en Bolivia, fruto de la movilización de la Asociación de Concejalas (ACOBOL) de dicho país. Estas redes escalaron al ámbito regional, creando nuevas estructuras (como la Red Latinoamericana y del Caribe de Mujeres Autoridades Electas de Gobiernos Locales en 2012) y fomentando la difusión de medidas de igualdad. De hecho, la ley contra la violencia política de Bolivia fue tomada por la Asociación de Mujeres Municipalistas de Ecuador (AMUME) para promover cambios normativos (Albaine, 2010).

Paralelamente, la agenda global de género, signada por las Conferencias Mundiales de la Mujer y los procesos de seguimiento de El Cairo y de Beijing, repercutieron en la arena local. Diferentes agencias de la cooperación apoyaron planes y programas municipales (Ponce Adame, 2005; Barrig, 2010)<sup>6</sup>. Arboleda (2009) argumenta que la cooperación fue fundamental para la adopción y difusión de

---

4 La traducción de *mainstreaming* al español resulta difícil. El término implica que además de incorporar la perspectiva de igualdad de género en las diferentes políticas y acciones del Estado, se debe poner el enfoque de género en las políticas centrales o “corriente principal” del accionar público. De todos modos, aceptamos que transversalización se usa como *mainstreaming* en varias de las contribuciones de esta compilación.

5 En Chile el Servicio Nacional de la Mujer habría logrado, para principios de los 2000, un vínculo con 278 municipios (entre 341), propiciando programas y oficinas para asuntos de género (Barrig, 2010). En Paraguay, la Dirección de Descentralización de la entonces Secretaría de la Mujer habría apoyado la creación de 131 secretarías en un total de 237 municipios para el año 2005 (Melgarejo y Cano Radil, 2005).

6 Cabe señalar el Programa de Gestión Urbana de Hábitat para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (liderado por UNIFEM) y el proyecto Urb Al - Red 12 Mujer y Ciudad financiado por la Unión Europea para compartir experiencias de igualdad de género municipales.

los enfoques participativos, bajo los principios de democratización y derechos de las mujeres. Como parte de los fenómenos transnacionales, los municipios introdujeron estructuras de género en sus propias redes intergubernamentales (como lo ejemplifica la Unidad Temática de Género de Mercociudades o la Red Iberoamericana de Municipios por la Igualdad de Género)<sup>7</sup>.

### **EJES CONCEPTUALES Y TRADICIONES DE INVESTIGACIÓN**

Al calor de esta diversidad de transformaciones, una nueva generación de investigaciones en institucionalidad y políticas municipales de género, representación política de las mujeres, y ciudadanía de las mujeres en el marco de la ayuda social, se sumó a los estudios seminales de los años ochenta y noventa<sup>8</sup>. Dada esta profusa producción científica, en esta sección se plantea una reflexión selectiva en función de las temáticas centrales de la presente compilación. No se trata de un estado del arte de la producción precedente, tarea que, además de exceder ampliamente los propósitos del libro, dejaría por fuera a autoras y textos fundamentales. Asimismo, en la revisión bibliográfica, privilegiamos investigaciones sociales sistemáticas por sobre sistematizaciones de experiencias y diversos materiales para la práctica.

A efectos de comprender la acción municipal en la ciudadanía y el bienestar de las mujeres, es preciso clarificar tres ejes teóricos que, a nuestro juicio, informan el campo de investigación: la distinción entre intereses prácticos e intereses estratégicos de género, los procesos de institucionalización de marcos de sentido de igualdad de género en virtud de la naturaleza *generizada* del Estado y, finalmente, la capilaridad de los gobiernos locales en el entramado social que conformarían regímenes institucionales de género.

### **INTERESES PRÁCTICOS E INTERESES ESTRATÉGICOS**

Varias investigaciones buscan examinar la formulación de intereses de género, diferenciando entre prácticos y estratégicos, y su relación

---

7 Mercociudades es una red de 300 ciudades de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela). La Unidad Temática de Género se creó en 1999.

8 Se destacan las siguientes compilaciones: *Políticas sociales, mujeres y gobierno local* (Raczynski y Serrano, 1992); *El espacio posible. Mujeres en el poder local* (Arboleda, Rodríguez, y Saa, 1993); *Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos* (Jelin, 1987); *De Vecinas a Ciudadanas. La Mujer en el Desarrollo Urbano* (Barrig, 1988); *Las mujeres y la vida de las ciudades* (Feijóo y Herzer, 1991), *Mujer, trabajo y ciudadanía* (Rivera, 1995); el informe *La mujer en el sector popular urbano* (CEPAL, 1984), y los trabajos de Massolo (1992; 1994a y 1994b), entre otros.

con el ejercicio de ciudadanía en el ámbito local. La distinción entre intereses prácticos e intereses estratégicos de género fue introducida por Maxine Molyneux (1998) para el análisis de la posrevolución socialista en Nicaragua. El propósito era comprender cómo las políticas sociales del sandinismo orientadas a mejorar la posición de las mujeres se diluyeron e incluso, por momentos, resultaron contrarias a la “emancipación” femenina.

Los intereses, entendidos como motivos o deseos que orientan la acción principalmente frente al Estado, son construcciones culturales e históricas específicas, por lo cual no se reducen a preferencias nítidamente delimitadas. Además, estos encierran disputas retóricas respecto de quiénes dicen tener intereses y quiénes se consideran actores legítimos para movilizarlos. Los intereses de género son aquellos que se articulan a partir de la posición social que ocupan las mujeres en virtud de sus “atributos de género” (Molyneux, 1985: 232).

Los intereses “prácticos” de género se asocian con la satisfacción de necesidades básicas de vida, en estrecha relación con la reproducción social de los hogares y las comunidades. Estos intereses remiten a las condiciones concretas del lugar de las mujeres en la división sexual del trabajo. Por ello se derivan en forma “inductiva” a partir de la percepción de necesidades inmediatas y no implican reclamos de mayor alcance como la igualdad de género o la “emancipación” de las mujeres (Molyneux, 1985: 233). Los intereses prácticos están asociados con la clase social puesto que las mujeres de sectores populares son quienes, mayormente, se movilizan en torno a estos. Los intereses “estratégicos” de género apuntan al cuestionamiento de las relaciones de subordinación en el marco del orden de género y, por ende, a su transformación. En principio, estos intereses implicarían procesos adicionales de abstracción, en tanto la reflexión acerca de las posiciones de subordinación iría acompañada de la proyección de alternativas de cambio. En consecuencia, estos intereses tendrían un mayor alcance político y serían, más propiamente, demandas “feministas” (Molyneux, 1985: 233).

En los ámbitos territoriales, las investigaciones mostraron que las transformaciones económicas y la vulnerabilidad afectan directamente a las mujeres, quienes compensan la reducción del poder de compra de bienes y servicios con una mayor proporción de tareas de reproducción social y, además, gestionan en el municipio y mediante redes comunales otras oportunidades de bienestar (Raczynski y Serrano, 1992; Paura y Zibecchi, 2014). En el caso de las políticas sociales, mediante las ideas “maternalistas”, las mujeres aluden y son aludidas por los gobiernos locales en su calidad de madres y responsables por sus comunidades (Molyneux, 2007; Bradshaw, 2008). Estas

ideas privilegian la identificación de intereses prácticos y, en principio, ofrecerían recursos discursivos limitados para la articulación de intereses estratégicos (Tabbush, 2010). Por su parte, el enfoque de derechos humanos en el estudio de las transferencias condicionadas de ingresos introdujo el concepto de sujeto de derecho (Paura y Zibecchi, 2014; Pautassi 2015). Bajo esta óptica, fue posible una lectura del diseño de la política social precisamente en función de la “emancipación de las mujeres”. En esta dirección, y reconociendo los efectos positivos asociados en términos de reducción de la pobreza, las investigaciones empíricas muestran que la gestión de las transferencias de ingresos no cumple con los criterios que garantizan la igualdad de género (Arriagada, 2006; Martínez Franzoni y Voorend, 2008). A pesar de estas limitaciones, y en el ámbito de las micro dinámicas de la vida cotidiana, algunos estudios cualitativos descubrieron incipientes procesos de negociación de mayor autoridad en los hogares y las comunidades (Di Marco, 2011; Pagnamento, 2014).

La distinción entre intereses prácticos e intereses estratégicos fue usada, también, para analizar los contenidos de las políticas públicas de género y utilizada en la planificación del desarrollo, reinterpretándolos como necesidades prácticas y necesidades estratégicas (Moser, 1993). Las investigaciones clasificaron los planes, políticas y programas en políticas “para mujeres”, es decir, confinadas a avanzar intereses prácticos (Buriyovich, 2011) y políticas “transformadoras”, guiadas por los intereses estratégicos de género o por el empoderamiento (Herrera y Landa Ugarte, 2005; Arboleda, 2009; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Las investigaciones distinguieron también entre políticas que compensan por los efectos negativos de las desigualdades (privilegiando intereses prácticos) y otras que apuntan a las causas (con un lenguaje comparable a los intereses estratégicos) (Guadarrama Sánchez, 2012) y a los derechos de las mujeres (Farah, 2004).

Molyneux formuló una importante advertencia heurística: los intereses prácticos y los intereses estratégicos de género no son “esencias dicotómicas” (Molyneux, 1998: 234), asunto que algunas reflexiones parecerían omitir. Esta precisión sugiere que los límites de los intereses de género son móviles. A nuestro juicio, dada la multidimensionalidad del orden de género, tampoco sería adecuado abordar los intereses prácticos y los estratégicos como los extremos de un *continuum*. En efecto, la formulación de los intereses estratégicos de género es una forma de intervención eficaz cuando también se establecen intereses prácticos. En palabras de la autora: “De hecho, es la politización de estos intereses prácticos y su transformación en intereses estratégicos con los cuales las mujeres puedan identificarse y apoyar, lo que constituye un aspecto central de la práctica política feminista” (Molyneux, 1985: 234).

A su vez, los intereses de género –ya sea en su manifestación práctica como estratégica– no se desarrollan en el vacío, ni son derivaciones automáticas de la posición en la estructura social de los sujetos ni de las definiciones programáticas de las políticas. Según Molyneux: “La formación de intereses, ya sea estratégica o práctica, depende en cierto grado de los elementos discursivos y está siempre vinculada a la formación de la identidad. Esto es especialmente cierto para las mujeres cuyos intereses a menudo están estrechamente vinculados a los de la familia o el hogar” (Molyneux, 1998: 233).

Atendiendo estas consideraciones, la formación de intereses supone procesos colectivos de articulación de demandas, entre ellos, la movilización de las propias mujeres y los planteos de sus necesidades, la maduración de ideas a lo largo de diferentes experiencias (incluyendo las vivencias organizativas barriales), y las formas y modos de vincularse con los referentes institucionales inmediatos, principalmente el gobierno local. En su análisis del sandinismo, Molyneux también aborda variables macro políticas como el peso de la iglesia católica y su presión sobre el Estado, así como la escasa tradición de un feminismo popular o de base para explicar por qué no se consolidaron acciones que emanciparan a las mujeres. Así las cosas, los intereses de género suponen un abordaje multicausal al considerar la interacción entre actores institucionales, sociales y la movilización de las mujeres.

En la provisión de recursos discursivos para la formación de identidades, el Estado moderno tiene un saliente poder interpretativo, razón por la cual ocupa un lugar privilegiado en la articulación de intereses. El Estado reconoce y legitima demandas de los grupos sociales (entre ellos las mujeres) y establece criterios de mérito y merecimiento para acceder a la ayuda pública. Esta reflexión invita a un análisis de las burocracias locales y sus capacidades, así como también sus posibilidades de transformación.

### **GENERIZACIÓN DEL ESTADO**

Los movimientos de mujeres y feministas reclamaron “un cuarto propio” en todos los niveles del Estado. Los mecanismos rectores de igualdad de género (o mecanismos para el avance de las mujeres) son una respuesta a estas demandas. Estas estructuras estatales ejemplifican la entrada de los marcos de sentido de la igualdad de género en la burocracia estatal (Guzmán, 2001). De todas formas, el desarrollo y consolidación de estas estructuras no es un proceso lineal. Esto se debe, principalmente, a la naturaleza *generizada* del Estado.

En 1990, Joan Acker proclamó que las estructuras y procedimientos organizacionales están *generizados*: las construcciones culturales respecto del valor relativo de las contribuciones de mujeres y los

hombres y de lo femenino y masculino, constituyen la base sobre la que se edifican las jerarquías, la división del trabajo, y la expresión formal de las normas. La estructura burocrática impersonal no es tal, puesto que está imbuida de símbolos de género, identidades de género, y desigualdades materiales entre mujeres y hombres donde los últimos resultan favorecidos. En los ámbitos municipales, la *generización* tiene su evidencia más robusta en la persistente presencia masculina en la titularidad del Poder Ejecutivo local, cargos que, emulando el fuerte presidencialismo de América Latina, concentran recursos de poder<sup>9</sup>. Cuando el techo de cristal parece removerse y las mujeres acceden a las jefaturas, lo hacen en municipios más pequeños y con menos recursos (Vázquez García, 2010; Funk, 2017).

En burocracias que consagran el dominio masculino, sería difícil pensar en la posibilidad de formación de intereses estratégicos de género mediante políticas transformadoras orientadas a la “emancipación” de las mujeres. Es decir, no sería posible implementar políticas de igualdad para mujeres y hombres si las “formas de ver y hacer del Estado” (Rees, 2005: 560), sustentadas en criterios androcéntricos, permanecen inalteradas. Para Acker, un paso para disolver las reglas de dominación abstractas que perjudican a las mujeres es la transformación de los sustratos culturales de las estructuras organizacionales, asunto que supondría, entre varias medidas, la adopción de estructuras con mandato en igualdad de género en el aparato estatal.

Espejando esta reflexión, en la región, la institucionalización de la igualdad de género implicó la creación de estructuras municipales que consagran la no discriminación por sexo y género (oficinas o áreas para la mujer, departamentos de igualdad de género, entre múltiples denominaciones) (Guzmán, 2001). Diversas investigaciones examinaron estas estructuras administrativas mediante estudios de caso (Arboleda, 2009; Massolo, 2010; Vegas, 2017), relevamientos panorámicos (Massolo, 2006; Novellino, 2017) y trabajos comparativos (Herrera y Landa Ugarte, 2005; Herrera *et al.*, 2013; Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016).

Estas estructuras de género ofrecieron una base para la adopción de planes y programas para la igualdad. Surgieron así los planes locales de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres (PIO), instrumento que plasma el compromiso estatal con la igualdad de género (Soto, 2001; Auad, 2010). Los gobiernos locales avanzaron en los presupuestos sensibles al género (PSG) (Aguilera; 2016), particularmente

---

9 En 2019, el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL informa que solamente un 14,5% de los ejecutivos locales están encabezados por una mujer (<https://oig.cepal.org/es>; accedido 17 de abril de 2019).

en la región andina (Andía Pérez y Beltrán Barco; 2004), a fin de operar sobre la distribución desigual de recursos materiales entre mujeres y hombres. Se introdujeron procesos de planificación institucional (Arboleda, 2009; Fuentes Vázquez, 2009) y urbana (Falú, 2015) con perspectiva de género. Se han consolidado algunas políticas municipales orientadas a la igualdad en el territorio, bajo medidas especiales (o acciones afirmativas), políticas sectoriales y, si bien menos frecuente, mediante el *mainstreaming* de género (Rodríguez Gustá, 2008; Rigat-Pflaum, 2013). Además, los gobiernos locales incorporaron tempranamente la atención en violencia (Massolo, 2003: 45).

Sin embargo, varios estudios identificaron que estas estructuras carecen de suficiente jerarquía y dependen de áreas de desarrollo social y comunitario (Herrera *et al.*, 2013; Novellino, 2017). En un caso extremo, Norverto (2008) muestra que en la provincia de La Pampa (Argentina), las Áreas Mujer de cuatro municipios funcionan con personal voluntario (*ad honorem*), por lo cual su trabajo se asocia a la reproducción social, perdiendo valor y visibilidad. Los magros recursos también se observan en las políticas de igualdad. A título ilustrativo, en Bolivia, donde los municipios fueron apoyados por la cooperación internacional en el diseño de PSG, los montos para las medidas de igualdad incrementaron marginalmente luego de casi una década de acompañamiento (Gutiérrez de Toranzo, 2010). A su vez, los PIO no necesariamente se cruzan con la planificación comunal, por lo cual el alcance de sus acciones se debilita (Valdés y Guerrero, 2001).

Acker recomienda la reducción de las jerarquías y la introducción de instancias participativas que permitan la toma de decisiones democráticas respecto de los recursos, lo cual, en sus palabras, constituiría un “proyecto feminista”. En sintonía con este postulado, la transformación de las estructuras del Estado es un proceso dinámico porque, además de cristalizar los objetivos de igualdad (Guzmán, 2001), implica, como contracara, la desinstitucionalización de privilegios masculinos (Massolo, 2006). Para esta tarea, fue necesario abrir el Estado a diversos grupos de mujeres.

En efecto, los municipios expandieron las instancias sociales para la formulación de políticas de género y, en algunos casos, para fomentar la propia organización social de mujeres. En consecuencia, la institucionalidad local de género puso en marcha estructuras o unidades administrativas para asuntos de igualdad, pero, además, una diversidad de consejos, mesas, cabildos abiertos, entre otras posibles interfaces entre el municipio y la sociedad. Catalogados por Massolo (2006) como “instrumentos consultivo-participativos”, estas interfaces relevan que la institucionalidad municipal es múltiple y es híbrida y no queda reducida en actores estatales solamente. De allí el

término entramado institucional de género (Guzmán, 2001; Fernós, 2010) cuyo atributo deseable, en los gobiernos locales, es la capilaridad territorial.

### **RÉGIMEN INSTITUCIONAL DE GÉNERO**

En virtud de esta capilaridad social del gobierno local, resulta útil el concepto de “régimenes institucionales de género” desarrollado por Lynne Haney (1996). Mediante una etnografía del sistema penal femenino en Estados Unidos, la autora destaca las interacciones entre las burocracias y las destinatarias de ayuda pública social. La autora propone concebir el Estado como una red de instituciones diferenciada en sus “mensajes” respecto de la autonomía y la dependencia de las mujeres. Si bien Haney no incorpora el concepto de intereses de género (y utiliza la noción difusa de “mensajes de género”), los criterios de mérito y merecimiento presentes en las prácticas estatales concretas son clave para la comprensión de cuándo y cómo se formulan intereses prácticos e intereses estratégicos de las mujeres. Con este giro hacia los micro aparatos del Estado, las relaciones entre las mujeres y las burocracias deben comprenderse tomando en cuenta los entornos sociales de sus comunidades y las estrategias de sobrevivencia de los contextos urbanos empobrecidos.

El concepto de régimen institucional de género permite un abordaje relacional del Estado al colocar el énfasis en los vínculos entre los actores en los procesos de formación de intereses. Extendiendo esta premisa para el análisis de los gobiernos locales, es posible analizar la interacción entre las autoridades gubernamentales y las redes organizativas y comunales de las mujeres, en particular en espacios creados con tal propósito como parte de los avances de la democracia en la región. Varios trabajos abordaron la calidad democrática y el potencial transformador de estas innovaciones<sup>10</sup>. Se estudió la presencia y capacidad de decisión de las mujeres en los presupuestos participativos (Bonino y Bruera, 2005) y en otras expresiones de democracia local (Clisby, 2005; Avelar, 2015; Zaremberg, 2016). Estos estudios señalan claroscuros en la articulación de intereses de género incluso en ámbitos con efectos democratizadores<sup>11</sup>.

---

10 Dada la abundancia de esta producción, es imposible una exhaustiva enumeración. Pero algunos ejemplos, considerando la diversidad regional, son: Alvarez (2004); Amancio, Fraga, y Rodrigues (2016); Arboleda *et al.* (2013); Barrig (2015); Díaz *et al.* (2006); Massolo, (2006); Guadarrama Sánchez (2015); Herrera, Benavides, y Hopkins Damon (2013); Valdés y Provoste (2000); Zaremberg (2016).

11 Zaremberg (2016), tomando consejos de desarrollo municipal de Brasil, Nicaragua y Venezuela, identificó que la movilización de las mujeres no necesaria-

Sin embargo, antes de arribar a conclusiones definitivas, es necesario reconocer un par de fenómenos característicos de las últimas dos décadas: las políticas municipales de género convocaron a una multiplicidad de actores y, además, se instalaron múltiples estructuras administrativas para atender asuntos de igualdad. A título ilustrativo, por ejemplo, en Brasil, las emblemáticas Conferencias Nacionales de la Mujer (promovidas por la Secretaría Presidencial de la Mujer) fomentaron la realización de conferencias subnacionales, incentivando procesos democratizadores en los ámbitos municipales (Avelar, 2014). De hecho, la nueva oleada de descentralización despertó un mayor interés por parte de los movimientos de mujeres y feministas para incidir en la gestión local (Massolo, 2006). En el caso de gobiernos de izquierda, las feministas de los partidos accedieron y ejercieron cargos de gestión (Delgado, 2007; Vegas, 2017), forjándose, en algunos casos, verdaderas *femocracias* locales. Además, el mayor número de mujeres electas en la política formal local parecería promover políticas amigables para las mujeres (Meier y Funk, 2017), fomentar la igualdad en las burocracias locales (Funk, Silva y Escobar-Lemmon, 2019), inclinar el gasto hacia políticas sociales (Funk y Philips, 2019) e instalar programas de atención en violencia de género (Barrera Bassols y Aguirre Pérez, 2003; Vázquez García, 2010). Finalmente, la territorialización del feminismo en la región, es decir, la presencia de grupos de mujeres identificados como feministas o con demandas *colindantes* al feminismo, es una característica saliente del ámbito local, al punto de volver imprecisa la distinción entre movimientos de mujeres y movimientos feministas.

### **TEMÁTICAS PRINCIPALES DE LA COMPILACIÓN**

Los temas de la compilación refieren a la gestión local de políticas de género, al acceso de las mujeres a las distintas dimensiones de la institucionalidad municipal (interfaces Estado / sociedad, burocracias y cargos de representación política), y a los procesos de articulación de intereses de las mujeres en sus disputas con el Estado por recursos materiales y simbólicos. Los capítulos exhiben herramientas conceptuales compartidas y hallazgos convergentes, pero con las especificidades propias de los cuatro contextos nacionales estudiados: Argentina, Colombia, México y Uruguay. La compilación se divide en tres secciones que coinciden, además, con cuerpos diferenciados

---

mente produjo articulaciones de intereses estratégicos de género, puesto que existen obstáculos asociados con la cultura organizacional de los sindicatos, los partidos políticos y los propios gobiernos de centro izquierda.

de estudios: la movilización de mujeres de sectores populares y su relación con la ayuda social, la institucionalización de género y las políticas públicas de igualdad, y la representación de las mujeres en la política local.

Virginia Guzmán, investigadora referente de los estudios de institucionalidad de género en el Estado, elaboró el prefacio. Además de liderar las investigaciones que examinan las estructuras estatales y las políticas de género, escrutando los marcos de sentido de la igualdad, Guzmán colocó la discusión de la agenda de género en el contexto de la gobernabilidad democrática y la reforma del Estado. Alejandra Massolo, pionera del campo de estudios de dinámicas de género y municipios, cuyos trabajos signaron los estudios de políticas públicas locales y participación política municipal de las mujeres, redactó las conclusiones. Su conocimiento, reflexión sistemática y visión crítica de los problemas sociales son indispensables para el cierre de esta compilación<sup>12</sup>.

## **I. REDISTRIBUCIÓN, RECONOCIMIENTO Y DINÁMICAS ORGANIZATIVAS LOCALES**

La primera sección de este libro reúne dos contribuciones inscriptas en el acervo de estudios de la implementación local de políticas sociales, la agencia de las mujeres de sectores populares y los trabajos cualitativos de pobreza femenina urbana. Sandra Franco Patiño y Valeria Llobet en *“Los Centros de Desarrollo Infantil y los procesos de institucionalización del cuidado de la infancia en la provincia de Buenos Aires”* analizan los sentidos culturales que las mujeres cuidadoras atribuyen a la protección de la infancia y la transformación de jardines comunitarios en efectores educativos legitimados por las autoridades estatales. Constanza Tabbush en *“Demandas de género y espacios de participación en contextos de exclusión: el caso del municipio de Morón en Argentina”*, estudia las prácticas de ejercicio de voz de las mujeres de sectores populares entre 2006 y 2008. La autora compara dos

---

12 El libro se enmarca en la investigación “La institucionalización de políticas de género: redes, espacios de debate y flujos de ideas en tres gobiernos locales”, el cual obtuvo subsidios de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 2508-2012) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 11220120100388CO), y en las actividades del Grupo de Trabajo “Género, (des)igualdades y derechos en tensión”, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). La compilación se inició con un simposio sobre dinámicas territoriales de género realizado por la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín en 2017. En esa instancia, se recogieron valiosos aportes de tres comentaristas invitadas, Marisa Fournier, Debora Lopreite y Laura Pautassi.

instancias participativas promovidas por el gobierno municipal y provincial, respectivamente, en dos temas fundamentales del bienestar social: la pobreza material y la seguridad ciudadana. En Argentina, país federal con 2.552 gobiernos locales (de los cuales la mitad goza de jerarquía municipal), la dinámica municipal ganó protagonismo con la crisis de 2001 (Monteoliva Vilches y Dangond Gibsone, 2011). La provincia de Buenos Aires, a la que refieren ambos capítulos, es una jurisdicción de alta relevancia para la vida política y económica del país (González, 2017), en parte por su caudal poblacional. Para 2018, se proyectaba un total de 17.196.396 habitantes<sup>13</sup>.

Tanto Franco Patiño y Llobet como Tabbush analizan el papel protagónico de las mujeres en la articulación de reivindicaciones colectivas y su vinculación con el Estado mediante la asistencia pública social (vía programas sociales y como usuarias de servicios). Se destacan tres ejes de relevancia. En primer lugar, los distintos tipos de medidas gubernamentales derivan en diferentes escenarios para la formación de intereses de género (o su bloqueo). En segundo lugar, la construcción de intereses estratégicos se originó en ideas maternalistas, lo cual da cuenta de un giro en el sentido inicialmente asignado a la reproducción social. Finalmente, las características de las redes y las estructuras locales para la toma de decisiones colectivas tienen diferentes efectos entre las mujeres de sectores populares.

### **LOS CONTEXTOS LOCALES DE IMPLEMENTACIÓN**

A efectos de vincular las políticas sociales y las subjetividades de las mujeres, es preciso abrir la caja negra de los contextos de implementación. Las autoras realizan esta tarea enfatizando las acciones estatales (Tabbush) y las redes organizacionales de las mujeres (Franco Patiño y Llobet).

Tabbush, utilizando el concepto de régimen institucional de género, distingue entre regímenes inclusivos, donde las demandas de las mujeres son legítimas, y regímenes excluyentes que expulsan a las mujeres pobres mediante la invalidación simbólica de sus reclamos. La autora contribuye con las investigaciones de género y políticas de transferencias condicionadas al otorgar vigor analítico a los contextos de implementación local. Estas investigaciones, siguiendo a Paura y Zibecchi (2014), raramente abordan las variaciones de las políticas sociales en función de los diferentes atributos sociales y políticos de los municipios (por excepciones en el caso de Argentina véase, Anzorena,

---

13 Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección de Estadística: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/datos-basicos> (Accedido el 7 de abril de 2019).

2005; Di Marco *et al.*, 2006)<sup>14</sup>. Como desarrolla Tabbush, si bien las mujeres aluden y son aludidas por la asistencia social del municipio, se vinculan con éste de maneras muy diversas, según las oportunidades y restricciones de la institucionalidad estatal local y sus modalidades de gestión. Por lo tanto, la relevancia causal de la gestión municipal, por su capacidad de provisión de recursos discursivos (y materiales) es insoslayable en la comprensión de los procesos de articulación de intereses de género.

Franco Patiño y Llobet argumentan que las políticas sociales, más que programas con contornos finitos, deberían entenderse como emergentes del entramado de actores, instituciones y prácticas estatales en el territorio. Las autoras explican las transformaciones discursivas de las ideas maternas a partir de las herencias organizativas de las mujeres de sectores populares. Estas mujeres participaron en movilizaciones y demandas de grupos de trabajadores desocupados de largo aliento que supieron crear y gestionar infraestructura social para la satisfacción comunitaria de necesidades. Las autoras no utilizan el concepto de régimen institucional de género, pero apelan a una de sus dimensiones fundamentales que es la regulación del acceso a bienes públicos a partir de criterios de mérito y merecimiento que se construyen en las interacciones entre las mujeres y las burocracias educativas y sociales. Utilizando el término de Fournier (2017), Franco Patiño y Llobet indican que el reconocimiento formal del Estado a las iniciativas comunitarias de las mujeres son procesos de “institucionalidad ascendente” ya que los arreglos locales escalaron a otros niveles y se difundieron, luego de más de una década de maduración.

### ***EL “HILO SUTIL” ENTRE IDEAS MATERNALISTAS Y LOS INTERESES ESTRATÉGICOS***

Como se señaló, al abordar los intereses prácticos de las mujeres, las investigaciones mostraron cómo el maternalismo se reproduce en diferentes circunstancias. Dadas las particularidades de los casos observados, Franco Patiño y Llobet desafían la generalización de que

---

14 Por cierto, el municipio tuvo alcance explicativo en los casos excepcionales que lideraron programas de renta mínima (da Silveira, 2001). Se trató del gobierno del PT en Santo André en Brasil. Las investigaciones sobre programas locales de empleo, por el contrario, sí incorporaron más sistemáticamente las condiciones locales de implementación. Respecto de investigaciones en Argentina, es posible consultar, *inter alia*: Echavarrí, Moreira Slepoy, y La Serna (2011) en municipios de la provincia de Córdoba (Argentina); Cuevas (2014), sobre municipios de la provincia de Misiones. Sobre investigaciones transferencias condicionadas y capacidades institucionales municipales, pero sin perspectiva de género, sugerimos consultar Bichir (2011).

las ideas maternalistas necesariamente merman la autonomía de las mujeres. Sus hallazgos muestran procesos de empoderamiento micro social mediante el reclamo del derecho al trabajo, paradójicamente con la movilización de ideas maternales, en la compleja tarea de construcción de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

A nuestro juicio, el punto de mayor tensión hermenéutica en el análisis, referido por las autoras como un “hilo sutil”, es el pasaje de las mujeres a una posición de actrices políticas frente al Estado. Las mujeres de los sectores populares movilizaron concepciones maternalistas para construir demandas respecto del cuidado de la infancia ante el Estado y colocaron el manejo autónomo del poder y los recursos como un aspecto central. Se posicionaron como protagonistas y escalaron su ámbito de acción, más allá de los límites barriales y esto permitió convertir la necesidad de cuidado en un asunto de interés público. Entablaron negociaciones con las burocracias estatales de asistencia social y de educación y esto les valió el estatus de “trabajadoras” –algunas de ellas eventualmente integradas a los municipios– con logros en su autonomía y empoderamiento. Sin articular en forma específica intereses estratégicos de género o reclamos feministas, la labor de cuidado en los CDI excedió los intereses prácticos ya que implicó la transformación de tareas reproductivas en actividades asalariadas y jerarquizadas a pedido de las mujeres.

Análogamente, Tabbush muestra que los argumentos maternales esgrimidos por las mujeres en los espacios participativos municipales resultaron útiles para que sus demandas por recursos materiales fueran consideradas legítimas. Pero el gobierno municipal impulsó políticas de *mainstreaming* de género, por lo cual proveyó recursos discursivos adicionales para repensar los lugares sociales de las mujeres y, eventualmente, sus demandas excedieron las ideas maternales. Surgieron reclamos respecto del manejo democrático del poder en aras de garantizar el acceso al bienestar, cuestionando prácticas vecinales discrecionales y coercitivas que interferían con el derecho de las mujeres a la vivienda.

### **ESPACIOS COLECTIVOS COMO OPORTUNIDAD Y RESTRICCIÓN**

Las oportunidades formales e informales para la toma de decisiones colectivas son inseparables de la ciudadanía de las mujeres en su expresión local porque permitirían remover los sesgos de la lógica *generalizada* del Estado. El ejercicio de la voz de las mujeres, en particular de los sectores populares, parecería requerir, en forma simultánea, organizaciones sociales robustas y la regulación democrática del Estado de los espacios de decisión. A nuestro juicio, las autoras ilustran una y otra faceta, respectivamente.

Franco Patiño y Llobet señalan que las mujeres de sectores populares conformaron redes territoriales y, en ocasiones, constituyeron asociaciones civiles. Estos procesos para la toma de decisión colectiva fueron el punto de apoyo para la articulación de demandas. Por ello las autoras argumentan que la *politización* de los cuidados fue fruto de “la gesta de organizaciones comunitarias de mujeres”. Además, en el caso estudiado, la movilización local –influenciada por las tradiciones de educación popular– produjo una creciente capacidad organizativa que redundó en redes de escala intermunicipal y provincial. Este mayor calibre del espacio colectivo ofreció una estructura de oportunidades para la negociación con los distintos niveles jurisdiccionales del aparato estatal.

Tabbush cuestiona la presunción de que los espacios de democracia local sean un mecanismo automático de superación de la exclusión. En los espacios participativos, el reconocimiento de las demandas de las mujeres de sectores populares es un proceso contingente y dependiente, en particular, de la regulación estatal de la intersección de clase y género. En concreto, el foro de seguridad ciudadana convocado por el gobierno provincial imposibilitó que las mujeres de sectores populares expresaran sus demandas respecto de las situaciones de violencia social, estatal, y de género. En consecuencia, quedaron desprovistas de canales de expresión de sus problemas de inseguridad en la esfera pública. Si bien existen situaciones de empoderamiento y, más comúnmente de participación condicionada y subordinada (véase por ejemplo Clisby, 2005; Zaremborg, 2016), se producen expulsiones cuando el Estado (en este caso, el gobierno provincial) opta por no intervenir en los espacios de participación. De este modo, Tabbush destaca una tercera variante en la tipificación de espacios participativos territoriales: el de exclusión por retracción estatal. Esto obtura la formación de intereses de género, incluso en sus versiones más limitadas.

## **II. INSTITUCIONALIDAD LOCAL DE GÉNERO Y POLÍTICAS MUNICIPALES DE IGUALDAD**

Una segunda sección reúne cinco investigaciones acerca de la institucionalidad y las políticas públicas de igualdad de género municipales. Estas contribuciones ofrecen análisis diacrónicos y sistemáticos de políticas públicas y estructuras municipales, y una de ellas presenta un estudio de políticas multinivel.

Gisela Zaremborg, Katya Salas y María Dolores López Jara en “*Buscando brújula: política de transversalidad de género en el nivel municipal en México (2006-2018)*” analizan un caso de *mainstreaming* vertical. Las autoras estudian la implementación de dos programas

destinados a los municipios a cargo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), centrándose en las capacitaciones brindadas, en la vinculación entre los equipos nacionales y los municipales y en la asignación de recursos, bajo el gobierno del Partido Acción Nacional (2006-2012) y el Partido Revolucionario Institucional (2012-2018). En América Latina, México es el segundo país por su número de municipios (2.446 en 31 estados más un Distrito Federal con 16 delegaciones) los cuales, con la reforma constitucional de 1999, deberían gozar de amplia autonomía (Monteoliva Vilches y Dangond Gibsone, 2011).

En contextos federales, los estudios de *mainstreaming* vertical son, a todas luces, relevantes. En el caso de México, con tres jurisdicciones gubernamentales desde 1917 (estados, ayuntamientos y delegaciones), las políticas de género se comprenden en toda su complejidad mediante el abordaje multinivel. Zarembeg *et al.* contribuyen a llenar un vacío empírico porque los análisis de *mainstreaming* vertical enfocados desde las acciones de los mecanismos nacionales son poco frecuentes<sup>15</sup>.

En los cuatro restantes capítulos, el municipio es el referente empírico para el análisis de la institucionalidad de género y las políticas. Dos contribuciones abordan las dinámicas de género de Montevideo y Bogotá, ciudades capitales de Uruguay y Colombia, respectivamente. Uruguay –país unitario y con una capital macrocefálica– introdujo un tercer nivel de gobierno con la ley de descentralización de 2010. La Intendencia dejó de ser Municipal para convertirse en Departamental. En Colombia, la Constitución de 1991 mantuvo el Estado unitario, pero aumentó la autonomía de las entidades municipales (Monteoliva Vilches y Dangond Gibsone, 2011) que en la actualidad ascienden a 1.123.

María Novel Avas en “*Arreglos institucionales para la transversalidad de género: desarrollo y organización de entramados de actores de las políticas de igualdad de género en Montevideo*” estudia las estructuras para avanzar en igualdad, bajo las casi tres décadas de gobierno local del Frente Amplio (FA). Con elementos de Guzmán (2001) y Fernós (2010), la autora muestra que el entramado de la ciudad no se reduce

---

15 En Brasil, los estudios de *mainstreaming* vertical abordan los cambios en municipios específicos a partir de las acciones de la Secretaría Presidencial de la Mujer y, en particular, de las conferencias nacionales de las mujeres. En Honduras (país unitario), Herrera *et al.* (2013) señalan que el Instituto Nacional de la Mujer promovió los “Comités de Apoyo a las Oficinas Municipales de las Mujeres”, en el marco de los programas de descentralización. Por su parte, Guadarrama Sánchez (2012), realiza un análisis de *mainstreaming* pero se remite al Estado de México.

a un único mecanismo ni tampoco al accionar en solitario del Estado. Mediante un análisis diacrónico, Avas examina los cambios en la morfología del entramado de género en función de tres sucesivos PIO. Angi Velásquez, con el capítulo “*La incidencia de los movimientos de mujeres en las políticas de género y los límites para la acción. El caso de Bogotá*”, describe las medidas de igualdad de género impulsadas por la Alcaldía Mayor, bajo el primer gobierno del Polo Democrático Independiente (PDI) entre 2003 y 2008. La autora aborda el liderazgo de un movimiento diverso de mujeres en la construcción de la institucionalidad de género y de la emblemática Política Pública de Mujer y Géneros, la cual enmarcó el PIO de más larga duración de América Latina.

Los dos restantes capítulos indagan diferentes facetas de las políticas públicas de género del Municipio de Rosario de la provincia de Santa Fe en Argentina. Rosario es la tercera ciudad en el país en población. Si bien no es la capital administrativa de la provincia, ejerce una alta gravitación política, cultural y económica.

Silvia Levín en “*Las políticas municipales de violencia de género en Rosario: implicancias de un proceso de institucionalización*” distingue entre políticas tempranas – centradas exclusivamente en la atención a las víctimas – y maduras – donde además de la acogida, el asesoramiento y el acompañamiento, las medidas para la prevención de la violencia bajo el enfoque de derechos humanos tuvieron un lugar primordial. Según la autora, la prevención, al apuntar a la remoción de patrones socioculturales discriminatorios, potencia las políticas de violencia para erradicar, en sus palabras, el “circuito estructural desigualdad – violencia”. Magdalena Acuña en “*Presupuesto Sensible al Género en la agenda institucional de Rosario: actores, procesos e ideas para su adopción*” indaga los factores que posibilitaron la entrada de esta herramienta de *mainstreaming* a la agenda institucional, en una primera instancia en calidad de proyecto piloto. En Argentina, se trató del único gobierno local que adoptó, al menos nominalmente, el Presupuesto Sensible al Género (PSG).

Rosario, Montevideo y Bogotá son experiencias relativamente tempranas de adopción de medidas de género en sus países y en la región. Tienen historia y densidad empírica propia y son ejemplos de institucionalización de género “desde abajo” ya que emprendieron acciones de igualdad incluso en ausencia de incentivos nacionales. Las políticas de género de Montevideo son reconocidas en el ámbito de Mercociudades y el Programa Comuna Mujer (de promoción de la ciudadanía) ha sido premiado internacionalmente. Rosario registra casi 30 años de trayectoria en políticas de género, combinando acciones afirmativas, políticas sectoriales de igualdad y políticas de

*mainstreaming* de género. En Bogotá, ciudad destacada por sus innovaciones, las medidas de igualdad continuaron en el tiempo y ejercieron efectos de demostración sobre otros centros urbanos de Colombia.

Estas tres experiencias corresponden a gobiernos locales con ideas de izquierda que enuncian principios de participación social y ejercicio de la ciudadanía: Partido Socialista (PS) en Rosario (que en 2006 pasa a denominarse Frente Progresista Cívico y Social por la ampliación de alianzas con otros actores), FA en Montevideo y PDI en Bogotá. Estos casos sugieren que los principios ideológicos de los ejecutivos locales tienen un efecto favorable en la institucionalización de la perspectiva de género en la gestión. Sin embargo, la consolidación de la institucionalidad y el desarrollo de las políticas no es progresivo y el efecto de la ideología de los gobiernos en las acciones concretas es parcial, asunto que muestran las autoras. Algunas estructuras, temáticas y modalidades de participación ciudadana son adoptadas por estos gobiernos, mientras que otras presentan mayores dificultades de adopción y maduración. Para ilustrar con otro caso, en Brasil, de los 36 municipios que ganó el PT en 1988, solamente en cinco se crearon áreas de la mujer. Recién fue con una “cuarta generación” de administraciones de este partido (entre 1997 y 2000) que las políticas y la institucionalidad de género local conformaron parte del compromiso programático (García, 1998).

Los cinco capítulos de esta sección, a nuestro juicio, están aunados por los siguientes ejes temáticos: la expansión de la institucionalidad de género y de los entramados en los que convergen diversos actores, los actores que promueven y sostienen la institucionalidad y las políticas de género y, finalmente, los marcos de sentido de la política y las prácticas.

### **LA EXPANSIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO**

Como se mencionó, las investigaciones respecto de la institucionalidad de género muestran diferentes hallazgos. Algunos estudios identifican que la expansión de los entramados de género promovió la adopción de visiones estratégicas de los intereses de las mujeres, principalmente por la movilización de actores feministas (Vegas, 2017). Por el contrario, algunas investigaciones destacan la *generización* del Estado como una barrera para el avance en derechos (Arboleda, 2009; Herrera *et al.*, 2013). Esto sugiere que los entramados y su vinculación con la formación de intereses de género requiere de una evaluación rigurosa. En esta línea, precisamente, los capítulos realizan contribuciones. Se ilustran los procesos de construcción de los entramados de género y, según las cualidades de estos, algunos límites materiales y discursivos en la construcción de intereses estratégicos.

El crecimiento de la institucionalidad parecería mostrar su mayor eficacia en la puesta de temas en la agenda. En este sentido, Velásquez describe cómo los crecientes espacios institucionales facilitaron, primero, la entrada de los temas de derechos de mujeres en la agenda municipal y segundo, la formulación de la Política Pública de Mujer y Géneros de Bogotá. En la definición de los contenidos de esta política pública, y utilizando a Molyneux (1985), la autora destaca la calidad democrática del debate y la articulación de enunciados en términos de derechos de las mujeres y de sus intereses estratégicos de género.

Zarembert *et al.* muestran que la escala y la heterogeneidad del entramado multinivel elevó los costos de transacción en la implementación de los programas, produjo fugas de coordinación y marchas y contramarchas derivando en conflictos entre los propios actores. Además, se sumaron giros políticos en el enfoque de los programas, llevando a incoherencias en los sentidos atribuidos a la igualdad de género en el trabajo de terreno. Las dificultades en la implementación práctica de las políticas no se observan, únicamente, en contextos federales. Incluso en el caso exitoso de Montevideo, Avas identifica ciertas limitaciones en las capacidades de los entramados, en particular en lo referido a los escasos incentivos para el desarrollo de relaciones reticulares entre la totalidad de los actores – y, como consecuencia, la excesiva centralización y sobrecarga del organismo rector.

### **LAS MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO**

Las contribuciones avanzan en la comprensión de las alianzas de los movimientos de mujeres con los actores gubernamentales y los cambios de las interfaces entre el Estado y la sociedad. A nuestro juicio, los aportes de los capítulos refieren a la especificación de aquellas actoras que construyeron entramados institucionales y promovieron discursos de género emancipatorios.

Acuña muestra que la puesta del PSG en la agenda institucional de Rosario fue el resultado de un conjunto de mujeres comprometidas con la agenda de género quienes, aprovechando el contexto de ampliación de ciudadanía que fomentó el PS, se conectaron y articularon una propuesta que luego ingresó en la agenda institucional. La autora narra el proceso político de alianzas entre mujeres de organizaciones sociales, feministas en el gobierno y en el legislativo municipal, y la cooperación internacional quienes conformaron el colectivo “Mujeres por un PSG”. Estas mujeres son *policy entrepreneurs* (concepto que la autora toma de Mintrom, 1997), es decir, actoras cuyo liderazgo y posicionamiento político y social facilitan el ingreso de ideas novedosas en el debate público. A pesar de ello, del análisis de Acuña se

desprende que las *policy entrepreneurs* son una condición necesaria pero no suficiente para impulsar el PSG ya que las ideas no toman forma automáticamente. Por el contrario, como desarrolla la autora, el PSG implicó procesos de aprendizajes políticos a partir, por ejemplo, de las experiencias de promoción de proyectos de género dentro del Presupuesto Participativo.

Levín coloca la dimensión de conocimiento especializado en la caracterización de las alianzas entre grupos de mujeres. A tales efectos, la autora emplea el término de “comunidades epistémicas feministas”, con elementos de Incháustegui Romero (1999), Lindblom (1990) y Radaelli (1995). Con este concepto, Levín destaca la red de profesionales con conocimiento experto y experiencia práctica en un dominio particular y legitimidad para la formulación de medidas contra la violencia. Si *policy entrepreneur* invita a analizar el posicionamiento estratégico de los actores y sus capacidades de entablar redes de asuntos públicos, las comunidades epistémicas feministas abordan el acumulado intelectual de las actoras, una condición habilitante de su liderazgo y protagonismo. Por cierto, el saber experto no se reduce al adquirido mediante credenciales académicas, sino que involucra el conocimiento acumulado en la práctica y en la experiencia de trabajo, particularmente el territorial.

Velásquez recurre al “triángulo ideal” de Massolo (2006) para identificar que la construcción de la política de género supuso la confluencia de mujeres del movimiento social y de grupos comunitarios, de académicas, de mujeres políticas y funcionarias, más el compromiso del Alcalde Mayor. En este triángulo, con momentos de activación y de latencia, las mujeres políticas tuvieron peso específico, gracias al “Colectivo de Mujeres del PDI”. Las investigaciones de entrada en agenda de las políticas locales de género destacan, en general, el desempeño de los movimientos sociales, por lo que la identificación y análisis del papel de las mujeres de los partidos políticos es un aporte sustantivo (por excepciones, véase Delgado, 2007). En términos de lógica causal (Mahoney, Kimball, y Koivu, 2009), las mujeres políticas dejan de ser una potencial condición habilitante o una causa distante para ser, en el caso de Bogotá, una condición necesaria y robusta de la política examinada.

Zarembek *et al* distinguen entre dos tipos de inserciones de las mujeres: las mujeres políticas comprometidas con la agenda de género –a quienes denomina activistas institucionales– y las profesionales en cargos de gestión (*femócratas*). La perspectiva de las autoras muestra la eficacia de las redes institucionales entre mujeres situadas en distintos lugares del Estado y la política. El término activismo institucional, en particular, destaca que el movimiento de mujeres ya no es estrictamente social. En sintonía con estas reflexiones, Avás muestra que el entramado de género resultó del trabajo mancomunado entre mujeres políticas,

profesionales, del movimiento feminista, y mujeres de base. La distinción entre feministas autónomas y feministas institucionalizadas, en cuyo marco el ámbito social y las instituciones partidarias y estatales carecerían sin vasos comunicantes, sería inadecuada para explicar las políticas de Montevideo, especialmente en su etapa inicial.

### **DEL DICHO AL HECHO: LAS CAPACIDADES DE IMPLEMENTACIÓN**

No es una novedad que las políticas de género enfrentan desafíos de implementación, fruto en gran medida de las debilidades en sus capacidades institucionales (Rodríguez Gustá, 2008; Guadarrama Sánchez, 2012). Las contribuciones retoman el análisis de capacidades estatales y, en nuestra opinión, establecen una relación entre estas capacidades y la articulación de intereses estratégicos de género.

Levín estudia los marcos de sentido de la política para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El combate a la violencia ha sido una política fundamental en los planteos feministas del ámbito municipal (Falú, 2009). La autora señala que el gobierno de Rosario instauró la primera línea telefónica para la atención en violencia del país, inauguró refugios y registró avances precisamente al colocar la igualdad de género como asunto central de las intervenciones. Desde 2016, la gestión municipal se propuso un abordaje integral de la violencia de género, de carácter transversal y con participación social, bajo el enfoque de derechos humanos que representa un significativo giro de paradigma en el tratamiento de este problema.

Sin embargo, y más allá de este avance conceptual, Levín señala problemas de implementación por la baja jerarquía de la institucionalidad de género y la insuficiencia de recursos. Dado que la violencia, en el enfoque de derechos humanos, debe ser transversal a la totalidad de la gestión municipal, la política de Rosario se ve entorpecida, además, por las debilidades en las capacidades de coordinación e intersectorialidad. Esto produce tensiones entre los enunciados y el alcance práctico de la política pública. En consecuencia, el enfoque de derechos humanos constituye un horizonte aspiracional más que una modalidad de trabajo concreto – sin desmerecer, de acuerdo con la autora, los logros significativos en materia de atención directa a las víctimas de violencia demandados por el feminismo. En vistas de que se trata de un gobierno local comprometido con una temática de alta sensibilidad política y social, el caso ilustra las complejidades que enfrenta el aparato estatal para implantar políticas sofisticadas en su arquitectura y ejecución.

Por su parte, Acuña describe que las *policy entrepreneurs* introdujeron nuevas categorías en el presupuesto municipal. A pesar de ello, el proceso del PSG –y la cristalización de nuevas formas de relevar y registrar la inversión directa e indirecta en igualdad– llevó más de una

iteración. La autora explica que las debilidades en las capacidades estatales interfirieron con la precisión de los cálculos y destaca carencias en la información, como datos insuficientemente desagregados que no permitían determinar, unívocamente, las inversiones de las diferentes reparticiones municipales. Por ello, la entrada del PSG a la agenda institucional implicó, además de una nueva mirada sobre los criterios de asignación de recursos, un empuje para la modernización de las capacidades estatales y su transparencia.

Para Zaremborg *et al.*, la implementación de los programas del INMUJERES mostró, en términos de las autoras, “secuencias reactivas”. Esto produjo incoherencias en las concepciones respecto de las relaciones de género, con posibles efectos negativos en la autonomía de las mujeres destinatarias de los programas. Estas inestabilidades en los marcos de sentido se asocian a las debilidades en las capacidades estatales, la inercia de las propias lógicas de acción y la interferencia de intereses particularistas que socavaron la continuidad y el mantenimiento del *mainstreaming* en sus variantes más transformadoras.

### III. LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL

La tercera y última sección refiere a la participación política de las mujeres en las estructuras de representación local. En el ámbito municipal, el avance de la democracia y del pluralismo político debería incorporar la “pluralidad de género” (Massolo, 2007: 20) en tres dimensiones fundamentales: la deliberación, la representación y la rendición de cuentas (Massolo, 2007). En estas reflexiones se inscribiría la contribución de Mariana Caminotti, María Page y Soledad Zárate, “*Mujeres en la política local. Cuotas de género, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires (Argentina)*”. Las autoras analizan la incorporación de mujeres en cargos subnacionales de la provincia de Buenos Aires, una jurisdicción conformada por 135 municipios y de alta significación política para el país. Las autoras toman un período de tiempo marcado por el primer año de implementación de la cuota (1997) y de la paridad (2017) en los comicios provinciales.

El capítulo realiza un aporte empírico significativo y constituye un destacado esfuerzo metodológico al confeccionar una base de datos original<sup>16</sup>. La investigación ratifica los beneficios de las medidas electorales de igualdad de género. Antes de la paridad, el porcentaje de legisladoras provinciales no superaba un cuarto del legislativo,

---

16 Argentina carece de estadísticas electorales subnacionales sistemáticas, aspecto que se replica en otros países de la región según observaciones del Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Bareiro, 2017).

posicionándose por debajo del 30% establecido. Este guarismo aumentó con la nueva medida. En directo contraste con el avance en los órganos deliberativos subnacionales, la presencia femenina en los cargos de máxima responsabilidad es magra y no parece sufrir cambios. A partir del capítulo, es posible plantear dos reflexiones, una vinculada con la eficacia de las medidas electorales de igualdad, y otra con la reproducción de la desigualdad de género en la representación política local, aun en condiciones de mayor incorporación.

### **EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE IGUALDAD**

Investigaciones precedentes identificaron las condiciones de acceso y las “barreras de entrada” para las mujeres en la política local, ya sean vinculadas con los contextos sociodemográficos, con las prácticas partidarias, e incluso con factores subjetivos que reflejan la formación de preferencias desiguales entre mujeres y hombres. Las mujeres enfrentan discriminación directa (“violencia” y “machismo”) e indirecta (Barrera Bassols y Aguirre Pérez, 2003; Tello Sánchez, 2009). Barrera Bassols y Aguirre Pérez (2003) diferenciaron factores subjetivos (autolimitación de las propias mujeres y dificultades para conjugar las responsabilidades familiares) e institucionales (oposición a las candidaturas femeninas, limitación de financiación para las campañas) que obstaculizan el avance de las mujeres en la política municipal.

Pero incluso en el contexto de estas limitaciones, el efecto positivo de las cuotas electorales de género y, recientemente de la paridad, es recurrente (por excepciones véase Vargas Parra y Fernández de Mantilla, 2017)<sup>17</sup>, aun reconociendo que las mujeres están por debajo de lo normado (PNUD 2013) y que persisten obstáculos en las carreras políticas (Tello Sánchez, 2009). Caminotti *et al.* contribuyen con este cuerpo de investigaciones al identificar la robustez de estas medidas en escenarios bajo los cuales el comportamiento de los actores con autoridad electoral y política podría reducir su efectividad. Las autoras muestran que las autoridades electorales subnacionales introdujeron reglas *ad hoc* que socavan la arquitectura de la paridad y, además, los partidos políticos tuvieron un cumplimiento procedimental o *ritualístico* con la norma prescrita, impidiendo jerarquizar a las mujeres en las listas. A pesar de esto, la paridad mostró su eficacia en el número de mujeres electas.

El trabajo de Caminotti *et al.* también se inscribe en los estudios cuantitativos multivariados respecto del acceso de las mujeres a los cargos locales. Estos trabajos examinaron las instituciones formales

---

17 Este efecto se potencia en circunscripciones plurinominales con sistemas de representación proporcional, y con criterios establecidos respecto del emplazamiento de mujeres en las listas (Archenti y Albaine, 2012).

de la política (Alves, Cavenaghi, y Alcântara, 2007; Bohn, 2009), los atributos socioeconómicos de los municipios (Hurtado de Villar, 2009; Carlomagno, 2017; Funk, 2017), y los recursos municipales (Funk, 2017) y su incidencia en la representación política local de las mujeres. Los efectos de estas variables son disímiles según se trate de explicar la presencia femenina en los legislativos municipales o, por el contrario, su acceso a la titularidad ejecutiva. Caminotti *et al.* mostraron que, para comprender la elección de concejalas en la provincia de Buenos Aires, las variables más relevantes refieren a la institucionalidad política (el tamaño de los concejos deliberantes y el número efectivo de partidos en la contienda electoral). Las autoras encontraron asociaciones estadísticamente significativas, aunque con bajo peso sustantivo, lo cual demanda más estudios antes de llegar a conclusiones taxativas. Los hallazgos apuntan a la relevancia de la política, en particular porque los atributos sociodemográficos de los municipios resultaron irrelevantes en el análisis multicausal. En principio esto podría vincularse con la densidad de la vida política y partidaria en la provincia, debido a su relevancia en el país.

### **AUSENCIA DE “EFECTO DERRAME”: EXCLUSIÓN DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA**

Las medidas de igualdad tienen como propósito último producir cambios en la cultura política puesto que su intención es la remoción de los sesgos androcéntricos para colocar a las mujeres como protagonistas. El estudio de Caminotti *et al.* muestra hallazgos alineados con estas reflexiones, pero las autoras dan un paso adicional. En primer lugar, la elección de una mujer como Gobernadora de una provincia poderosa, por primera vez en 2015, no llevó a la conformación de un gabinete paritario ni a la construcción de una agenda de género. En este caso, no es posible abonar la hipótesis de que una mujer en un alto cargo político tendría efectos simbólicos o sustantivos en asuntos de igualdad. En segundo lugar, bajo el concepto causal de “efectos de derrame” que emplean las autoras, la influencia de las medidas electorales de igualdad queda confinada al ámbito legislativo. Las mujeres son una minoría entre los intendentes y no acceden a los puestos jerárquicos de los concejos deliberantes. Este hallazgo pone de manifiesto la profunda *generización* de las estructuras de la política local, difícil de erosionar aún con medidas de acción afirmativa y paridad.

### **CONCLUSIONES**

La ciudadanía de las mujeres tiene una dimensión formal y otra sustantiva, donde lo fundamental es que los derechos consagrados normativamente puedan traducirse en las decisiones colectivas respecto

de la comunidad. En primer término, la construcción de “intereses de género” no queda plenamente especificado si se reduce a una distinción binaria. Los intereses prácticos y los intereses estratégicos son dimensiones que, en ocasiones, convergen y se complementan, y en otras ocasiones, se entrelazan en forma secuencial en las demandas de las mujeres ante el Estado. En la actualidad, la expansión del discurso feminista en la región y la presencia de feministas en múltiples sitios (sociales e institucionales) permiten la combinación de estos intereses más que su expresión como mutuamente excluyentes. Las mujeres organizadas de sectores populares, el trabajo en red de las feministas y las feministas en el Estado han favorecido la circulación de recursos discursivos para la sedimentación de demandas respecto de la igualdad entre mujeres y hombres.

En segundo término, y retomando las dos hipótesis inicialmente descritas, es difícil establecer argumentos lineales respecto de los efectos de la gestión los municipios sobre la ciudadanía de las mujeres. Por un lado, los matices y las zonas grises sugieren que el Estado no es una entidad monolítica opresiva, pero, tampoco, una estructura que automáticamente tome las agendas de derechos de mujeres y las traduzca en políticas con efectos concretos. En la institucionalidad estatal se condensa la puja de poder, las inercias estructurales, los conocimientos y también prejuicios de las burocracias, y las dificultades de implementación de políticas por escasas capacidades. Por otro lado, bajo la condición de proximidad que es el parteaguas de ambas proposiciones, subyace un amplio conjunto de condiciones que pueden operar como factores habilitantes o restricciones. Estas condiciones se vinculan con la calidad de los procesos políticos, la robustez institucional, y la presencia (o ausencia) de actores con agenda de derechos humanos de mujeres. En otras palabras, antes de dirimir empíricamente si la gestión municipal trae consecuencias positivas o negativas sobre la ciudadanía de las mujeres, es preciso escrutar en la institucionalidad y las políticas de género, en la organización y tradición de las mujeres de sectores populares y en el comportamiento de los actores políticos locales. Aparecen también otros factores de relevancia, como la ideología de los partidos gobernantes y las medidas electorales de igualdad que tienen peso propio en las dinámicas locales. Asimismo, dado que los municipios no están despegados de las dinámicas nacionales, regionales e internacionales, hay otros actores relevantes para comprender los procesos de construcción de intereses de género.

Así las cosas, las acciones municipales y su vinculación con la ciudadanía de las mujeres requieren hipótesis que puedan ponderar algunos de estos factores, ya sea en su calidad de factores contextuales o como mediadores que, efectivamente, expliquen cuándo y cómo se

pone en marcha el “triángulo ideal”. En las investigaciones respecto de los gobiernos locales y la ciudadanía de las mujeres, las cadenas causales han permanecido insuficientemente especificadas. Por cierto, una salida de esta situación implicará, entre otras decisiones metodológicas, la investigación comparativa que ayude a deslindar el peso específico y relativo de los posibles factores explicativos.

Finalmente, el horizonte aspiracional de las políticas de género municipales es la construcción de medidas de acción pública de forma colectiva y democrática, para lo cual se ponen en marcha espacios y mecanismos que habilitan el ejercicio de ciudadanía y las alianzas entre mujeres de diversas arenas sociales, políticas e institucionales. Es preciso no perder de vista que, en el contexto del Estado moderno, se trata de políticas de avanzada porque precisamente requiere la modernización del aparato burocrático junto con la presencia de audiencias diversas (informadas y comprometidas) para lograr proyectos democratizadores. En este proyecto, el municipio en tanto expresión de frontera entre el Estado y la sociedad continúa siendo una arena específica de acción para los actores con agenda de derechos de mujeres y para las feministas en particular.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, L. 2016 *Enfoque de género en proyectos de presupuestos subnacionales* (Washington DC: BID, Nota Técnica 1065, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal).
- Albaine, L. 2010 “Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009)” en *Argumentos. Revista de Crítica Social* (Buenos Aires) No. 12, pág. 109-131, octubre.
- Alvarez, S. E. 2004 “Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares” em Godinho T. y da Silveira, M. L. (eds.) *Políticas públicas e igualdade de gênero* (San Pablo: Coordenadoria Especial da Mulher – SGM Prefeitura do Município de São Paulo) pág. 103-112.
- Alves, J. E. Diniz; Cavenaghi, S. M. y de Alcântara, A. P. 2007 “Participação das mulheres nas eleições de 2004: avaliação da política de cotas no Brasil” en *Revista Gênero* (Niterói) Vol. 7, No. 2, pág. 195-215, enero-junio.
- Amancio, G. R., Lima Fraga, T. y Tristão Rodrigues, C. 2016 “Análise da efetividade da Lei Maria da Penha e dos Conselhos Municipais da Mulher no combate à violência doméstica e familiar no Brasil” en *Textos & Contextos* (Porto Alegre) Vol. 15, No. 1, pág. 171-83, enero-julio.

- Andía Pérez, B. y Beltrán Barco, A. 2004 “Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la región andina y propuesta metodológica” en Andía, B.; Beltrán, A.; Coelho, R.; Gutiérrez, M.; Lezama, F. y Navía, M. (eds.) *Hacia la transparencia y la gobernabilidad con equidad. Presupuestos Sensibles al Género en la Región Andina*, (Quito: FLACSO/UNIFEM) pág. 33-88.
- Anzorena, C. 2005 *El Plan Jefas de Hogar desocupadas en Mendoza: una experiencia de gestión innovadora (2000 –2003)* (Buenos Aires: inédito).
- Arboleda, M. 2009 *Valoración del empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales. Estudio de Ecuador* (Santo Domingo: UN-INSTRAW/ UN-HABITAT).
- Arboleda, M.; Carrión, N.; Herrera, S. y Santillana, A. 2013 “De actoras a autoras: la construcción de la autoridad pública de las mujeres en procesos de democratización local” en Bonder, G. (comp.) *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina* (Buenos Aires: FLACSO/IDRC) pág. 233-336.
- Arboleda, M.; Rodríguez, R. y Saa, M. A. (eds.) 1993 *El espacio posible. Mujeres en el poder local* (Santiago de Chile: Isis International y Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales, Capítulo Latinoamericano, Ediciones de las Mujeres 19).
- Archenti, N. y Albaine, L. 2012 “Las mujeres en los gobiernos locales: Argentina, 2007-2011” en *Revista SAAP* (Buenos Aires) Vol. 6, No. 2, pág. 227-47, noviembre.
- Arriagada, I. 2006 *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Arzaluz Solano, M. del S. 2016 “Veinte años de investigación en gobierno local y género en México” en *Carta Económica Regional* (Guadalajara) Vol. 29, No. 117, pág. 90-109, enero-junio.
- Auad, D. 2010 “Igualdade e diferença nas políticas públicas: gênero e raça no município de Guarulhos” en *Seminário Internacional Fazendo Gênero, Anais. Diásporas, Diversidades, Deslocamentos* (Florianópolis) Vol. 9, 23 a 26 de agosto.
- Avelar, L. 2015 “Mulher, gênero e política” en Avelar, L. y Cintra, A. O. (orgs.) *Sistema político brasileiro: Uma introdução* (São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/Editora UNESP) pág. 207-223.
- Bareiro, L. 2017 *Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho. Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a los Estados de América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (Santiago de Chile: CEPAL).

- Bareiro, L. y Torres, I. 2009 “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia” en Bareiro, L. y Torres, I. *Igualdad para una democracia incluyente* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos) pág. 15-62.
- Barrera Bassols, D. 2007 “Equidad de género y participación de las mujeres en los cargos de elección popular a 54 años del voto femenino en México” ponencia presentada en el Foro Democracia Paritaria. Presencia de las mujeres en la representación política de México. Cámara de Diputados (Ciudad de México), 11 de octubre.
- Barrera Bassols, D. 2011 “Género, ciudadanía y gobiernos locales. Mujeres en los cabildos e instancias municipales de las mujeres en México” en Cejas, M. I. y Jaiven, A. L. (coords.) *En la encrucijada de género y ciudadanía. Sujetos políticos, derechos, gobierno, nación y acción política*, Colección Docencia y Metodología, (Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana/CONACYT, Unidad Xochimilco-Editorial Itaca) pág. 85-109.
- Barrera Bassols, D. y Aguirre Pérez, I. 2003 “Liderazgos femeninos y políticas públicas a favor de las mujeres en gobiernos locales en México” en Barrera Bassols, D. y Massolo, A. (comps.) *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres* (Ciudad de México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza; Instituto Nacional de las Mujeres).
- Barrig, M. 1988 *De vecinas a ciudadanas. La mujer en el desarrollo urbano* (Lima: Grupo de Trabajo SUMBI [Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos]).
- Barrig, M. 2010 *Las mujeres, los Gobiernos Locales y la Cooperación Española en Colombia* (Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).
- Barrig, M. 2015 *Esa esquivada transversalidad de género: Experiencias de políticas para la igualdad* (Panamá: PNUD, Área de Género. Documento de Trabajo).
- Bichir, R. Mirandola 2011 *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: O caso do Programa Bolsa Família*. Tesis de Doctorado (Rio de Janeiro: Universidade Estadual de Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de doutorado em Ciência Política).
- Bohn, S. 2009 “Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal” en *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais* (São Paulo) Vol. 35, pág. 63-89, enero-junio.
- Bonder, G. (comp.) 2013 *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la*

- descentralización en América Latina* (Buenos Aires: FLACSO/IDRC).
- Bonino, M. y Bruera, S. 2005 *Las mujeres en los presupuestos participativos. Reflexiones en torno a las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Recife* (Montevideo: REPEM [Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y Caribe]).
- Bradshaw, S. 2008 "From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua" en *Global Social Policy* Vol. 8, No. 2, pág. 188-207, agosto.
- Bugni, R. Porto 2016 *Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal*, Tesis de maestría (São Paulo: Universidade de São Paulo).
- Burijovich, J. 2011 "Capacidades institucionales para el logro de la equidad de género en las políticas de salud locales" en La Serna, C. (coord.) *La cuestión de género en las políticas locales* pág. 115-45 (Córdoba, Argentina: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad/Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Programa de Investigación Modernidad y Políticas Sociales, Universidad de Córdoba).
- Carlomagno, M. 2017 "Em que lugares as mulheres têm maiores chances de se eleger vereadoras?" en *Newsletter: observatório de elites políticas e sociais do Brasil* (Curitiba) Vol 4. No. 1, pág. 1-12, marzo.
- Centeno Orozco, R. 2007 "Preguntas pendientes a la descentralización: ¿Está conduciendo hacia la igualdad de género?" en *Encuentro* (Managua) Vol. 39, No. 76, pág. 67-86, marzo.
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 1984 *La mujer en el sector popular urbano* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 2012 *Población, territorio y desarrollo sostenible* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Clisby, S. 2005 "Gender Mainstreaming or Just More Male-Streaming? Experiences of Popular Participation in Bolivia" en *Gender and Development* Vol. 13, No. 2, pág. 23-35, julio.
- Cortés, P. 2002 *Descentralización en América Latina: Una lectura desde la perspectiva de género* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cos-Montiel, F. 2013 "Descentralización y los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe" en Bonder, G. (comp.) *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los*

- espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina* pág. 65-150 (Buenos Aires: FLACSO/IDRC).
- Cuevas, Z. 2014 *Los regímenes locales de implementación de políticas públicas y las oportunidades de la instrumentación en las personas destinatarias. Los municipios de Posadas y Oberá, Provincia de Misiones, Argentina*. Tesis de maestría (Posadas, Universidad Nacional de Misiones).
- Delgado, M. do C. Godinho 2007 *Estrutura de governo e ação política feminista: A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo*. Tesis de doctorado (São Paulo: Pontificia Universidade Católica).
- Di Marco, G. 2011 *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía* (Buenos Aires: Biblos).
- Di Marco, G., Rodríguez Gustá, A. L., Llobet, V. y Brener, A. 2006 *Ejercicio de derechos y capacidades institucionales en la implementación de un programa de inclusión social*, ponencia presentada en el VIII Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y III Congreso Iberoamericano de Estudios de Género (Córdoba) septiembre.
- Díaz, M; Larrea, S.; Mellado, P. y Santana, G. 2006 *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Región Andina* (Santo Domingo: INSTRAW).
- Durazo Herrmann, J. 2012 "Clientelism and Subnational Politics in Latin America" en Hilgers, T. (ed.) *Clientelism in Everyday Latin American Politics* (Nueva York: Palgrave Macmillan) pág. 121-136.
- Eaton, K. 2012 "Decentralization and Federalism" en Kingstone, P. y Yashar, D. J. (eds.) *Routledge Handbook of Latin American Politics* (Abingdon: Routledge) pág. 33-47.
- Echavarrí, L., Moreira Slepoy, J. y La Serna, C. 2011. "Gobiernos locales, equidad de género y mundo del trabajo" en La Cerna, C. (coord.) *La cuestión de género en las políticas locales* (Córdoba, Argentina: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad/Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Programa de Investigación Modernidad y Políticas Sociales, Universidad de Córdoba) pág. 148-99.
- Eguino, H., Porto, A., Pineda, C., Garriga, M. y Rosales, W. 2010 *Estudio de las características estructurales del sector municipal en América Latina* (Washington DC: BID, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Documento de Debate 145).
- Falú, A. 2009 *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina, Ediciones SUR).
- Falú, A. 2015 "La articulación de la agenda de derechos de las mujeres con la agenda urbana" en *Agendas Locales de Género*, Vol. 0, No. 0, pág. 8-9, noviembre.

- Farah, M. Ferreira Santos 2004 “Gênero e políticas públicas” en *Estudos Feministas* (Florianópolis) Vol. 12, No. 1, pág. 47-71, enero-abril.
- Feijóo, M. del C. y Herzer, H. M. (eds.) 1991 *Las mujeres y la vida de las ciudades* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano IIED-América Latina).
- Fernós, M. D. 2010 *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region* (Santiago de Chile: CEPAL, División de Asuntos de Género, Serie Mujer y Desarrollo 102).
- Fournier, M. 2017 “La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”?” en *Trabajo y Sociedad* (Santiago del Estero) No. 28, pág. 83-118.
- Fuentes Vázquez, L. Y. 2009 “Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres” en *Nómadas* (Bogotá) No. 30, pág. 148-162, abril.
- Funk, K. D. 2017 *The Causes and Consequences of Women’s Representation in Local Governments*. Tesis de Doctorado (College Station: Texas A&M University).
- Funk, K. D. y Philips, A. Q. 2019 “Representative budgeting: Women mayors and the composition of spending in local government” en *Political Research Quarterly* Vol. 72, No. 1, pág. 19-33, marzo.
- Funk, K. D., Silva, T. y Escobar-Lemmon, M. C. 2019 “Leading Toward Equality: The Effect of Women Mayors on Gender Equality in Local Bureaucracies” en *Politics, Groups, and Identities* Vol. 7, No. 3, pág. 554-573.
- Garcia, I. 1998 “Gênero e políticas públicas municipais” en Borba, A., Faria, N., Godinho, T. (orgs.) *Mulher e política: Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores* pág. 173-82. (São Paulo: Fundação Perseu Abramo-Secretaria Nacional de Mulheres do PT/DN).
- Goldfrank, B. 2011 “The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela” en Levitsky, S. y Roberts, K. M. (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left* pág. 168-83 (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- González, L. 2017 “Electoral Competition and Social Spending in the Argentine Provinces” en *Journal of Politics in Latin America* (Hamburgo) Vol. 9, No. 1, pág. 91-124, mayo.
- Guadarrama Sánchez, G. 2012 “Acuerdos operativos y capacidades de los organismos de la mujer. La institucionalización del género en los municipios mexiquenses” en *Economía, Sociedad y Territorio* (Toluca) Vol. 12, No. 38, pág. 215-47, enero-abril.

- Guadarrama Sánchez, G. 2015 “Instituciones públicas y estrategias para la equidad de género. Los programas de los “organismos de la mujer” en el Estado de México” en Carrera Hernández, A. P. (coord.) *Instituciones y desarrollo* pág. 185-219 (Zinacantepec: El Colegio Mexiquense).
- Guémez Perera, A. 2003 “La presencia femenina en espacios de poder en México y América Latina en el contexto de la descentralización” en *Cuicuilco. Revista de Ciencias Antropológicas* (Ciudad de México) Vol. 10, No. 27, 11-26, enero-abril.
- Gutiérrez de Toranzo, M. 2010 “Construcción de presupuestos con equidad de género: Estado de avance” en *T'inkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales* (La Paz) Vol. 28, pág. 65-77.
- Gutiérrez, R. A. y Alonso, G. 2016 “La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos” en Alonso, G.; Gutiérrez, R. A.; Merlinsky, G. y Besana P. (eds.) *El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. Políticas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense* pág. 23-54 (Buenos Aires: UNSAM Edita).
- Guzmán, V. 2001 *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 32).
- Guzmán, V. y Montaña, S. 2012 *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)* (Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 118).
- Haney, L. 1996 “Homeboys, babies, men in suits: The state and the reproduction of male dominance” en *American Sociological Review* Vol. 61, N° 5, pág. 759-778, octubre.
- Herrera, M. y Landa Ugarte, A. M. 2005 *Limitaciones y potencialidades para la implementación de las políticas municipales de equidad de género de cuatro municipios de Cuscatlán: San Rafael Cedros, Tenancingo, Suchitoto y Cojutepeque*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local (San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas).
- Herrera, M., Benavides, M., y Hopkins Damon, C. 2013 “Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género” en Bonder, G. (comp.) *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina* pág. 111-36 (Buenos Aires: FLACSO/IDRC).
- Herzer, H. M. y Pérez, P. 1990 “Gobierno local” en Clichevsky, N. (comp.) *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ IIED-AL) pág. 175-197.

- Hinojosa, M, y Franceschet, S. 2012 “Separate but not equal: The effects of municipal electoral reform on female representation in Chile” en *Political Research Quarterly* Vol. 65, No. 4, pág. 758–770.
- Hurtado, C. y del Villar, P. 2009 *Subrepresentación femenina y características sociodemográficas: un acercamiento a la representación descriptiva* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile).
- Incháustegui Romero, T. 1999 “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones” en *Revista de Estudios de Género. La ventana* (Guadalajara) Vol. 1, No. 10, pág. 84-123.
- Jelin, E. (ed.) 1987 *Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos* (Ginebra: UNRIDS).
- Jelin, E. 1993 “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo” en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (Amsterdam) Vol. 55, pág. 21-37, diciembre.
- La Rosa, L. 2004 *Descentralización del sistema de salud: una oportunidad para el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de equidad de género* (Washington DC: Organización Panamericana de la Salud).
- Lindblom, C. 1990 *Inquiry and Change* (New Haven: Yale University Press).
- Mahoney, J., Kimball, E. y Koivu, K. 2009 “The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences” en *Comparative Political Studies* Vol. 42, No. 1, pág. 114-146, enero.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. 2008 “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?” en *Revista de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica) Vol. 122, No. 4, pág. 115-31.
- Massolo, A. 1992 “Las políticas del barrio” en *Política y Cultura* (Ciudad de México) No. 1, pág. 57-74, octubre-diciembre.
- Massolo, A. 1994a “La dimensión de género en la agenda de la investigación urbana” en *Revista Interamericana de Planificación* (Quito) Vol. 27, No. 107-108, pág. 139-48, julio-diciembre.
- Massolo, A. 1994b “La marca de género. Mujeres protagonistas de la ciudad” en Espinoza, A. B.; Coulomb, R.; y Muñoz Bohlken, C. (eds.) *Gestión metropolitana y política* (Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco) pág. 419-444.
- Massolo, A. 2003. “Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal” en Barrera Bassols, D. y Massolo, A. (comps.) *El municipio. Un reto para la igualdad*

- de oportunidades entre hombres y mujeres* (Ciudad de México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza; Instituto Nacional de las Mujeres) pág. 11-53.
- Massolo, A. 2006 *Nueva institucionalidad local de género en América Latina* (Santo Domingo: INSTRAW).
- Massolo, A. 2007 *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina* (Santo Domingo: INSTRAW).
- Massolo, A. 2010 *Valoración del empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en los gobiernos locales. Estudio de México* (Santo Domingo: INSTRAW/UN-HABITAT).
- Meentzen, A. 2011 *Estado del arte sobre participación política y liderazgo de las mujeres indígenas del Perú* (México: PNUD).
- Meier, K. J. y Funk, K. D. 2017 “Women and Public Administration in a Comparative Perspective: The Case of Representation in Brazilian Local Governments” en *Administration & Society* Vol. 49, No. 1, pág. 121-142, enero.
- Merton, R. 1987 “Three Fragments from a Sociologist’s Notebook: Establishing the Phenomenon, Specified Ignorance, and Strategic Research Materials” en *Annual Review of Sociology* Vol. 13, No. 1, pág. 1-28.
- Mintrom, M. 1997 “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation” en *American Journal of Political Science* Vol. 41, No. 3, pág. 738-70.
- Molyneux, M. 1985 “Mobilization without Emancipation? Women’s interests, the State, and Revolution in Nicaragua” en *Feminist Studies* (College Park) Vol. 11, No. 2, pág. 227-54, julio-septiembre.
- Molyneux, M. 1998 “Analysing Women’s Movements” en *Development and Change* (La Haya) Vol. 29, No. 2, pág. 219-245, abril.
- Molyneux, M. 2001 “Gender and Citizenship in Latin America: Historical and Contemporary Issues” en Molyneux, M. *Women’s Movements in International Perspective. Latin America and Beyond* (Basingstoke: Palgrave Mcmillan) pág. 163-202.
- Molyneux, M. 2007 *Change and Continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?* (Ginebra: UNRISD, Gender and Development Programme).
- Monteoliva Vilches, A. y Dangond Gibsone, A. 2011 “Alcances y limitaciones de las relaciones políticas y administrativas a nivel subnacional en América Latina. Aproximación a los casos de Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay” en Cravacoure, D. y Navarro, C. J. (eds.) *Gobierno local y relaciones intergubernamentales. Las bases formales de los procesos de gobernanza local* (Buenos Aires: Miño y Dávila) pág. 69-89.

- Moser, C. O. 1993 "Practical and strategic gender needs and the role of the state" en Moser, C. O. *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training* (Nueva York: Routledge) pág. 37-54.
- Norverto, L. 2008 "Trabajo de mujeres para mujeres: una exploración de las "Áreas Mujer Municipales" en la provincia de La Pampa" en *La Aljaba. Revista de Estudios de la Mujer* (Santa Rosa) Vol. 12, pág. 147-60.
- Novellino, M. Salet Ferreira. 2017 "Local Gender Policies in Brazil" en *Sociology and Anthropology* Vol. 5, No. 1, pág. 1-8.
- Pacheco Bracho, M. P. 2012 *Participación y actoría social, la construcción de un espacio público para un actor social: El Cabildo de Mujeres*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local y Territorial (Quito: FLACSO Ecuador).
- Pagnamento, L. 2014 "Mujeres atendiendo mujeres. El trabajo de las promotoras de salud en el municipio de La Plata" en Eguía, A., Ortale, M. S., Piovani, J. I., y Muñiz Terra, L. (comps.) *Género, trabajo y políticas sociales: Estudios de caso en el gran La Plata, Argentina* (Buenos Aires: CLACSO) pág. 179-223.
- Paura, V. y Zibecchi, C. 2014 "Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina" en Pautassi, L. (ed.) *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal* (Buenos Aires: Biblos) pág. 333-396.
- Pautassi, L. 2015 "Los derechos en las políticas sociales. Desafíos teóricos y opciones estratégicas" en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* (Buenos Aires) Vol. 5, No. 10, pág. 43-49.
- Pérez Fragoso, L. 2017 "¿Quién cuida en la Ciudad de México?" en Rico, M. N. y Segovia, O. *¿Quién cuida en la ciudad?: Aportes para políticas urbanas de igualdad* (Santiago de Chile: CEPAL) pág. 151-89.
- Piscopo, J. M. 2015 "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America" en *Latin American Politics and Society* Vol. 57, No. 3, pág. 27-49, octubre-diciembre.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] 2013 *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe* (Panamá: PNUD).
- Raczynski, D. y Serrano, C. 1992 *Políticas sociales, mujeres y gobierno local* (Santiago de Chile: CIEPLAN).
- Radaelli, C. 1995 "The role of knowledge in the policy process" en *Journal of European Public Policy* Vol. 2, No. 2, pág. 159-83.

- Rees, T. 2005 “Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe” en *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7, No. 4, pág. 555-574.
- Rigat-Pflaum, M. 2013 *Políticas públicas y género: Planes de igualdad de oportunidades y derechos en Argentina* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert).
- Rivera, M. (ed.) 1995 *Mujer, trabajo y ciudadanía* (Buenos Aires: CLACSO).
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. 2016 “Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario” en *Studia Politicae* (Córdoba) Vol. 39, pág. 7-25, julio-septiembre.
- Rodríguez Gustá, A. L. 2008 “Las políticas municipales de igualdad de oportunidades: reflexiones en torno a los requisitos y las capacidades locales para la transversalización”. En *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* (Santa Fe) No. 4, pág. 183-199.
- Rodríguez Wallenius, C. 2008 “Políticas públicas, acción ciudadana y los derechos de las mujeres: el caso de Cunduacán, Tabasco” en *Gestión y Política Pública* (Ciudad de México) Vol. 17, No. 2, pág. 425-49, enero.
- Rousseau, S. y Morales Hudon, A. 2018 *Movimiento de mujeres indígenas en Latinoamérica. Género y etnicidad en el Perú, México y Bolivia* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial).
- Segovia, O. y Rico, M. N. 2017 *¿Cómo vivimos la ciudad? Hacia un nuevo paradigma urbano para la igualdad de género* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Siria Castillo, I. 2001 “Lo que pueden hacer las mujeres por el desarrollo de su municipio” en *Encuentro* (Managua) Vol. 33, No. 56, pág. 66-82.
- Soto, C. 2001 “Planes de igualdad: compromisos compartidos entre Estado y sociedad civil” en Massoti, M. (present.) *Ciudades: Planificando la igualdad* (Montevideo: Fundación Ebert) pág. 27-36.
- Tabbush, C. 2010 “Latin American Women’s Protection after Adjustment: A Feminist Critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina” en *Oxford Development Studies* Vol. 38, No. 4, pág. 437-59.
- Tello Sánchez, F. M. 2009 *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: Barreras y desafíos para una efectiva democracia de género* (Barcelona: Centro Eurolatinoamericano de formación política mujeres y ciudad/ Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas).

- Valdés, A. y Guerrero, E. 2001 *Género en los presupuestos municipales* (Santiago de Chile: Hexagrama Consultoras).
- Valdés, A. y Provoste, P. 2000 *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: Sistematización de experiencias innovadoras. Informe de investigación*. (Santiago de Chile: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile).
- Valdivieso, M. 2012 “Aportes e incidencia de los feminismos en el debate sobre ciudadanía y democracia en América Latina” en Carosio, A. (coord.) *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO) pág. 19-42.
- Vargas Parra, J. y Fernández de Mantilla, L. 2017 “Análisis de los resultados de la implementación de la cuota de género en los concejos municipales del Área Metropolitana de Bucaramanga-Santander” en *Reflexión Política* (Bucaramanga) Vol. 19, No. 37, pág. 60-71.
- Vázquez García, V. 2010 “Mujeres y gobiernos municipales en México: Lo que sabemos y lo que falta por saber” en *Gestión y Política Pública* (Ciudad de México) Vol. 19, No. 1, pág. 111-54.
- Vegas, M. L. 2017 *Actores políticos, funcionarias y activistas: El desarrollo de las políticas de género en el Municipio de Morón*. Tesis de Maestría (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University).
- Zaremborg, G. 2016 “¿Género versus pueblo? Movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua” en *Latin American Research Review* Vol. 51, No. 1, pág. 84-108.

**SECCIÓN I**  
**REDISTRIBUCIÓN,**  
**RECONOCIMIENTO Y DINÁMICAS**  
**ORGANIZATIVAS LOCALES**



# **LOS CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL Y LOS PROCESOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CUIDADO DE LA INFANCIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Sandra Franco Patiño\* y Valeria Llobet \*\*

## **INTRODUCCIÓN**

Este capítulo tiene como objetivo analizar los diversos sentidos que las mujeres trabajadoras de los Centros de Desarrollo Infantil (en adelante CDI) en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) han construido en torno a la “protección de la infancia”, los alcances de los derechos reconocidos a niños y niñas, y el papel que ellas han cumplido en la institucionalización del cuidado de la infancia en el territorio.

En tales procesos, la interlocución de organizaciones comunitarias –lideradas mayoritariamente por mujeres– con el Estado, resultó fundamental para avanzar en la institucionalización de los CDI y se constituyó en una experiencia de organización y reivindicación política de la labor de cuidado que llevan a cabo las mujeres en los espacios locales.

\* Docente-investigadora Departamento de Desarrollo Rural y Recursos Naturales, Universidad de Caldas. Doctora en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral CONICET/ Programa de Estudios Sociales en Infancia y Juventud CEDESI-UNSAM. Es doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina.

\*\* Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de la Escuela de Humanidad y Directora del Centro de Estudios Desigualdades, Sujetos e Instituciones (CEDESI-EH) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es Doctora en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y tiene un postdoctorado en estudios de niñez y juventud. Se agradece también a Laura Pautassi por sus comentarios a la presentación de este trabajo en el Simposio Dinámicas territoriales de género.

Inicialmente, el capítulo identifica algunas de las transformaciones políticas, económicas e institucionales que vivieron las organizaciones comunitarias, emergidas durante el período de crisis en Argentina (1989 y 2001) para suplir las necesidades de niños y niñas y de sus familias mediante “ollas populares”, comedores comunitarios o copas de leche, hasta su constitución como jardines comunitarios o CDI como programa para la atención de la primera infancia. Con base en ello, se analizan los sentidos atribuidos al cuidado y el papel que cumplen las mujeres cuidadoras de los CDI en la institucionalización de la protección y garantía de derechos de la infancia, así como las disputas que han enfrentado las organizaciones del espacio comunitario con la burocracia estatal, para alcanzar el reconocimiento del trabajo de las mujeres como cuidadoras de infantes.

El material empírico se sustenta en los datos producidos en el marco de un proyecto de formación para los mentados CDI<sup>1</sup>. Del proyecto participaron unas 100 mujeres provenientes de CDI de La Matanza, San Isidro, José C. Paz, San Miguel, Moreno, Lomas de Zamora y Almirante Brown. La recolección de información se hizo mediante entrevistas individuales a directoras y coordinadoras de jardines comunitarios y CDI, así como también mediante talleres con trabajadoras del cuidado que participaron de procesos formativos. Además de entrevistas particulares se realizaron 10 entrevistas complementarias a funcionarios de diverso rango del nivel nacional y provincial. La relevancia del contexto metropolitano de Buenos Aires se deriva de la densidad poblacional (alrededor de la mitad de la población infantil del país se concentra en el conurbano bonaerense), la densidad organizacional y comunitaria, las redes de organizaciones y los niveles de pobreza.

Desde el punto de vista teórico-metodológico, consideramos que enfocar en las trayectorias de las mujeres en el nivel micro, las transformaciones sociohistóricas de los paradigmas que articulan el bienestar (Fraser y Gordon, 1997) y los modos cambiantes en que los actores van “haciendo Estado”<sup>2</sup> con sus prácticas, resulta necesario para

---

1 Durante los meses de agosto a septiembre del año 2015 se llevó a cabo un proceso de capacitación a Centros de Desarrollo Infantil, sobre articulación local de políticas públicas para la primera infancia, en el marco del convenio interinstitucional entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social, la Escuela de Humanidades y el Centro de Estudios Desigualdades, Sujetos e Instituciones CEDESI, de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Buenos Aires, Argentina). Durante la capacitación se hicieron entrevistas a representantes de diversos territorios y se establecieron contactos para entrevistas ampliadas a actores claves del proceso.

2 Fraser y Gordon plantean que, en oposición a la mirada clásica del Estado concebido como jerárquico, lineal e institucional, éste es dinámico, relacional y configu-

sortear la estrechez de miradas que implica hacer coincidir nuestras indagaciones con los períodos delimitados por los programas sociales, o el momento en que el trabajo de campo es desarrollado. Esto es, abonamos a una comprensión de las políticas sociales como emergentes del entramado de actores, instituciones y prácticas estatales en las que tienen lugar (Haney, 2002; Lima, 2002; Das y Poole, 2004) y de las batallas simbólicas que implica la redefinición de necesidades y derechos (Fraser, 1989).

Ello deriva en la necesidad de mirar más allá de las oficinas de género y de la articulación de las políticas centrales de protección social para pensar cómo se intersectan las regulaciones sobre las mujeres en relación con la maternidad. En particular, parece productivo analizar los modos en que se vinculan las políticas de infancia con las relaciones sociales de género (LLobet, 2012; LLobet y Milanich, 2014; Fournier, 2017).

### **POLÍTICAS SOCIALES, DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y NECESIDADES DE LAS MUJERES**

La bibliografía sobre políticas sociales y género enfatiza el carácter contradictorio entre los derechos de las mujeres y las políticas de protección de la infancia existentes (tales como las transferencias condicionadas de ingresos); el maternalismo<sup>3</sup> que sustenta estos programas y, en general, el detrimento de la autonomía de las mujeres y el confinamiento a las tareas reproductivas no remuneradas que son socialmente invisibilizadas (Molyneux, 2001; Pautassi, 2007; Martínez Franzoni, 2008). Sin desconocer la presencia de estas tendencias, en este artículo propondremos el caso de los CDI de la provincia de Buenos Aires a fin de cuestionar la homogeneidad de esas premisas.

---

rado por los discursos y las prácticas entre diversos actores sociales. Desde esta perspectiva, es posible analizar el Estado observar las diversas manifestaciones locales de burocracia y derecho en tanto interpretaciones culturalmente constituidas o como apropiaciones de las prácticas. Así, cuando nos referimos a los actores "haciendo Estado" buscamos dar cuenta de las diversas disputas, interpretaciones y configuraciones que sobre lo estatal tiene lugar en el ámbito local.

3 El maternalismo es una categoría que ha sido utilizada por diversas feministas (Luna, 2009; Nari, 2004) para dar cuenta de los discursos patriarcales que remarcan el ser madre como función principal y central de las mujeres. Desde este rol maternal, las mujeres son construidas como sujetos políticos y con ello se busca reforzar la esencialización y la naturalización de la unidimensionalidad de las mujeres, lo que sostiene la desigualdad entre los sexos. El maternalismo es considerado un articulador de las arquitecturas del bienestar, y su análisis crítico permite mostrar aquellos arreglos que, a pesar de reconocer derechos o incluso generosas provisiones en materia de protección, tienden a limitar la autonomía de las mujeres.

Partiendo de los clásicos desarrollos de Molyneux (1985) relativos a los intereses prácticos y los intereses estratégicos de género<sup>4</sup>, queremos colocar algunas preguntas relativas a los modos específicos que presentaron las posibilidades de avanzar en los denominados intereses estratégicos, en el contexto estudiado y para las mujeres de sectores populares. Queremos enfatizar, con Molyneux, que los intereses de género no necesariamente son los intereses primarios que organizan el sentido de la acción, dado que incluso cuando las mujeres sufren discriminación sobre la base del género, lo hacen en forma diferencial en virtud de su clase social y sus estrategias de articulación política pueden estar influenciadas directamente por ello.

El análisis de los CDI posibilita problematizar las formas de politización de las demandas que las mujeres de sectores populares lograron desplegar en un contexto dinámico de cambios y transformaciones sociales, económicas y políticas, en el cual se privilegió el cuidado y la protección de los niños. Con el concepto de politización buscamos dar cuenta de dos aspectos. Primero, destacar las experiencias organizativas de las mujeres quienes a través de la socialización de sus roles maternos crean espacios políticos de incidencia, de denuncia, donde se van construyendo como sujetos políticos. Segundo, que el cuidado y la crianza de niños y niñas no es un tema privativo de las familias, sino que es un asunto público en el que el Estado cumple un papel central.

En la década de 1990, tanto el movimiento piquetero como otros movimientos sociales apelaron a la resolución de las necesidades alimentarias de las poblaciones de los barrios populares mediante el desarrollo de comedores, cuya urgencia las convertía en las necesidades de mayor relevancia. Este contexto favoreció su conformación como actores territoriales legítimos. En los años posteriores a la crisis de 2001, con el ascenso de un sector político de centroizquierda al gobierno nacional conocido como kirchnerismo, sumado a un contexto de recuperación económica, se constituyeron en actores directamente involucrados en la gestión de la política social. Este importante fenómeno tuvo dos modalidades: la distribución de planes sociales y el ingreso de sus cuadros dirigentes a la gestión pública (Ierullo, 2010; Perelmiter, 2010; Fournier, 2017).

---

4 Molyneux introduce el concepto de intereses de género para problematizar la pretendida homogeneidad y universalidad de la categoría mujeres, al reconocer que los contextos de vida marcan diferencias entre ellas. Los intereses de género son constructos socio-históricos y culturales, constituidos política y discursivamente, en perspectiva relacional. Así mismo, diferencia entre intereses prácticos e intereses estratégicos para remarcar que éstos últimos buscan cuestionar los ordenamientos de género y generar acciones de transformación para la igualdad, superando el enfoque usado mayoritariamente en programas y políticas sociales de atender las necesidades básicas que enfrentan hombres y mujeres.

Los comedores paulatinamente perdieron su relevancia, pero las mujeres que los sostenían con su trabajo diario, en gran medida como parte de las contraprestaciones de los programas sociales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Programa Barrios Bonaerenses, permanecieron en estos espacios comunitarios. Así, en el marco de nuevos programas enfocados en el trabajo, como los subsidios a cooperativas (Plan Manos a la Obra) y a la capacitación femenina (Ellas Hacen), y en medio del auge de las políticas de protección a la infancia, las mujeres de los sectores populares comenzaron a transformar los antiguos comedores en guarderías comunitarias. Es remarcable la capacidad de adaptación de estos actores a las demandas y necesidades locales, así como también a los contextos ideológicos signados por el maternalismo, la centralidad de los derechos de los niños y el relativo conservadurismo de género de la política social, aspecto que perduró incluso en el período kirchnerista. En un momento en el que demandas específicas como los derechos sexuales y el empleo femenino no tenían particular legitimidad ni audibilidad en los ámbitos territoriales (Tabbush, 2010), las mujeres de sectores populares obtuvieron posibilidades de acción movilizandando las necesidades maternas y apelando a su lugar mentadamente “natural” en el cuidado de los niños como estrategia para institucionalizar sus propias iniciativas.

De esta forma, las guarderías comunitarias pasaron a ser efectores formales al convertirse en centros de desarrollo infantil de una política pública importante como lo fue la política de Primera Infancia<sup>5</sup>. De acuerdo con los datos de la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CoCeDIC) para el 2015, alrededor del 13% (5.500) del total nacional de instituciones para niños de 0 a 5 años está constituido por tales iniciativas informales comunitarias, que brindaban cobertura a casi medio millón de niños (Bidese, 2015). Los procesos de formalización de las iniciativas comunitarias que desplegaron las mujeres de sectores populares para el cuidado de niños y niñas son denominados por Fournier (2017: 89-90) como “institucionalidades ascendentes”, para remarcar el carácter de base de estas iniciativas, creadas desde abajo y con un espíritu de colectividad, que avanzara hacia formas asociativas que se complejizaron en el tiempo y crecieron en términos edilicios, formativos, de planificación y de articulación con otros actores privados y estatales.

---

5 La importancia de la política de Primera Infancia puede ponderarse si se considera que su relanzamiento fue una de las primeras medidas del gobierno de Cambiemos, de signo contrario sucesor del kirchnerista. Constituía una de las vías de articulación con movimientos sociales territoriales, y, para las burocracias estatales debía funcionar como “vía de acceso” a las familias en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

Las guarderías comunitarias desarrolladas por mujeres de los barrios populares se instalaron así en un plano de igualdad con aquellas originadas por las organizaciones católicas (lideradas por Cáritas), las provenientes de iniciativas municipales y otras vinculadas con organizaciones de la sociedad civil, llevadas adelante por profesionales. Las mujeres que lideraron y realizaron tareas en las guarderías construyeron un paulatino proceso de reconocimiento social, articulación política en redes de guarderías comunitarias, profesionalización de sus tareas e institucionalización de los servicios prestados. El proceso organizativo y de consolidación de las guarderías comunitarias fue central para que las redes de CDI de la provincia de Buenos Aires demandaran ante el Estado el reconocimiento del papel que aquellas cumplen en la atención y cuidado de la infancia en los barrios populares. En 2015, lograron que estas instituciones comunitarias se transformaran en instituciones del nivel inicial de educación formal, con la sanción de la ley provincial 14.628 que ofreció un marco regulatorio para su funcionamiento.

Es de resaltar el carácter marcadamente pragmático y coyuntural de la institucionalización de las demandas vinculadas con el cuidado. Ante las exigencias de incorporar la primera infancia en la agenda pública, las administraciones locales y provincial encuentran unos actores que ya estaban instalados en el territorio con esta agenda, resolviendo para ellos necesidades complejas de satisfacer y en un lugar difícil de llegar, pero altamente valorado, como los barrios populares. Se trata, además, de actores con los que, en muchos casos, las autoridades ya venían negociando en materia de política social. Así mismo, el proceso de institucionalización alcanzado por los CDI en el marco de la implementación de la política de Primera Infancia ha estado influenciado por concepciones maternalistas respecto del papel esperado de las mujeres que subyacen a la constitución de los discursos y las prácticas de los agentes estatales y de la acción del Estado. Lejos de pensar en una “neutralidad” de la acción estatal, reconocemos que las concepciones maternalistas no actúan en un vacío social, incontaminadas de otras ideas. Por el contrario, estas concepciones hacen a la construcción de sentido de las prácticas e interacciones que despliegan los agentes estatales y los actores institucionales. Los sentidos se negocian a partir de prácticas locales en la interacción entre sujetos concretos en contextos específicos y no se restringen únicamente a los mensajes de las leyes y los textos normativos. En el caso examinado, tales concepciones redundaron en un desdoblamiento. Por un lado, se logró la institucionalización de los CDI como organizaciones para el cuidado de niños y niñas. Por otro lado, se formalizó la labor de quienes efectúan este trabajo, es decir, las mujeres de sectores populares.

Estos procesos fueron concomitantes con el establecimiento de derechos laborales de las mujeres cuidadoras, si bien ocuparon cargos secundarios y de apoyo, o de menor jerarquía en la estructura organizativa del sector educativo.

### **LOS CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL, CDI**

Como se indicó anteriormente, los CDI son Centros Comunitarios de Cuidado y educación para la primera infancia creados por organizaciones comunitarias en territorios vulnerados a lo largo del país. La figura de CDI es la resultante de procesos territoriales complejos y heterogéneos que tuvieron lugar en los sectores populares para atender las necesidades alimentarias y de cuidado de niños y niñas, rompiendo con los modos tradicionales en que era concebido el cuidado: como responsabilidad familiar; en el marco de la domesticidad y la esfera del hogar (Fournier, 2017). La cuestión del cuidado de la infancia permitió una politización de la responsabilidad del Estado y de diversos actores sociales y políticos en la atención de estas demandas. También posibilitó la gesta de organizaciones comunitarias de mujeres quienes encontraron allí un espacio para la construcción y ejercicio de ciudadanía.

“El proceso de transformación de comedor a un espacio, llamemos en primera instancia como espacio de cuidado y educación de primera infancia, fue una necesidad de la comunidad, no es que el Estado dijo ahora cámbiense los comedores, conviértanse en CDI. Sí hubo una intencionalidad a partir del 2008 de acompañar y fortalecer ese proceso, que se gestó por las organizaciones comunitarias. En cuanto al nombre “Centro de Desarrollo Infantil” fue una situación mixta: los centros comunitarios vienen fuertemente atravesados por la educación popular; por lo tanto, tienen una construcción y un bagaje conceptual muy rico, entonces la iniciativa comunitaria plantea la importancia de generar un espacio que empiece a reconocer o a visibilizar a estos centros que se llamaron en muchos casos jardines comunitarios, espacios de cuidado comunitarios, y después fue dando forma y por ahí se construyó el concepto de centro de desarrollo infantil, tomando todos los bagajes si querés académicos o conceptuales en cuanto a la idea de desarrollo y aprendizaje y tomando la experiencia popular de estos grupos” (funcionario de la Comisión Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, SENAF, Ministerio de Desarrollo Social).

“El jardín o los jardines, los CDI se conocieron, se hicieron públicos o salieron a la vista no hace muchos años, donde hemos pasado diferentes trayectos hasta que fuimos reconocidos con el trabajo que hacíamos” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, La Matanza).

Cuando en 2007 se sancionó la ley nacional 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil<sup>6</sup>, ya habían pasado dos años desde la sanción de la Ley de Protección Integral de Derechos (26.061 de 2005). El nuevo cuerpo normativo procuraba explícitamente promover la adscripción de los centros existentes a los principios de protección integral de derechos de niños y niñas, “con el objeto de brindar los cuidados adecuados e imprescindibles, complementando, orientando y coadyuvando en su rol, a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora”. El nuevo cuerpo normativo se recortaba sobre una larga historia de debates en torno a la protección adecuada a los niños y niñas más pequeños, en parte desconociéndola y en parte recogiendo algunos de sus ecos.

En efecto, el problema del cuidado de los infantes no se debatía en los ámbitos educativos sino de salud y de condiciones de vida obrera. Los Congresos Panamericanos del Niño (prolegómenos del Instituto Interamericano del Niño, ente especializado de la Organización de los Estados Americanos, OEA) fueron escenario de álgidos debates sobre las modalidades que debía tomar la protección de las nuevas generaciones en los distintos países. En ellos, las voces feministas se aliaban circunstancialmente con las de los médicos que señalaban la centralidad de la protección de la mujer obrera y la necesidad de dar cuenta de sus demandas de asistencia en el cuidado de los niños (Guy, 1998; Nari, 2004; Tossounian, 2013). Con un fuerte maternalismo y con marcados rasgos de conservadurismo moral, esos debates enfatizaban las dificultades que tenían las mujeres de sectores populares (que usualmente ofician de cabezas de familia) para conciliar sus necesidades laborales con el cuidado de su prole y creaban las primeras intervenciones estatales como la copa de leche.

En la normativa actual de protección de derechos de la infancia, la apelación a la familia receipta los ecos psicologizados de los debates sobre la crianza (Cosse, 2006; Llobet, 2006; Santillán, 2009) en los que se privilegian supuestos sobre el papel traumático de las madres, la predominancia de aspectos como el apego y los afectos para determinar las características centrales de la persona, y se otorga centralidad a las ideas sobre el desarrollo evolutivo. El cuidado adecuado de los niños se visualiza como el deber de las madres, y sus consecuencias se extienden largamente más allá de los primeros años de vida, supuestamente afectando el desarrollo del individuo de manera irreversible; limitando las posibilidades de desarrollo de los países

---

6 Con la sanción de esta ley se buscó identificar el número de jardines comunitarios y maternas que existían en la provincia de Buenos Aires, haciéndose evidente el alto número de familias que son atendidas en estos lugares.

(Pautassi y Zibecchi, 2010; Sojo, 2011). En tal sentido, la predominancia de la “agenda de los niños” en la definición de las necesidades de cuidado resulta poco flexible para dar lugar a las necesidades de las mujeres madres. No obstante, las preocupaciones de género no están ausentes. La crianza compartida, la promoción de vínculos amorosos entre padres e hijos, la superación de estereotipos de género y la crianza libre de violencia son contenidos bienvenidos para los procesos formativos y en las políticas para la primera infancia, aun en un lugar subsidiario respecto de la primacía de los derechos de los niños, considerados “el fin del diálogo”, esto es, un valor incomparable y no negociable, incluso en circunstancias de conflictos entre derechos o entre sujetos de derechos (Reynolds, Nieuwenhuys, y Hanson, 2006; Barna, 2014). De tal modo, se incorporan pedagogías de la mater-paternidad, muchas veces con carácter regulatorio. En este contexto, el espacio para que las mujeres coloquen demandas e intereses resulta notablemente restringido.

### **CONSTRUYENDO EL CUIDADO DE LA INFANCIA**

Los CDI reconocidos a mediados del año 2000 como parte de la política de protección de la infancia, tienen su origen en los procesos de organización y movilización liderados por las mujeres de los sectores populares en la década del noventa, como estrategia central para resolver los problemas generados por la crisis económica y política que enfrentaba el país (Neufeld y Cravino, 2001; Santarsiero, 2013; Fournier, 2017).

En contextos de pobreza, la alimentación y el cuidado de infantes resultaban ser las necesidades más apremiantes de resolver. Inicialmente con el apoyo de la Iglesia Católica<sup>7</sup> y luego, con el aporte del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) del Ministerio de Desarrollo Social, se constituyeron comedores comunitarios que buscaron resolver prioritariamente el problema del hambre. En su implementación se evidenció la necesidad de contar con espacios de contención para los niños/as y sus familias, lugares en los que existiera confianza y

---

7 Algunas entrevistadas hicieron mención al apoyo recibido por la comunidad salesiana (congregaciones eclesíastica seguidoras de San Francisco de Sales) para el montaje de los comedores comunitarios. En el barrio Borgward (Isidro Casanova) la comunidad Jesús del Buen Pastor otorgó dinero a una Asociación Civil denominada “Los Chicos de la Cooperativa” para la compra del terreno que fue el lugar de operación del comedor y donde hoy funciona el CDI. De igual forma, la olla popular de la comunidad San Rafael fue apoyada por el colegio don Bosco en Ramos Mejía y por el padre Florencio Mezzacasa, quienes pusieron los recursos económicos y el espacio de la iglesia para el funcionamiento de la olla y las mujeres de la comunidad se vincularon atendiéndola.

seguridad respecto a la atención de las demandas de cuidado. Por otro lado, organizaciones barriales y piqueteras construyeron parte de su legitimidad territorial a partir de dar respuesta a las necesidades alimentarias en los barrios en los que aumentaba sin freno el desempleo durante la década de 1990 e inicios de 2000 (Ierullo, 2010).

En ambas vías de organización, las mujeres dieron cuenta de los conflictos entre las necesidades de reproducción social y las capacidades de las familias para cuidar a sus miembros. Son varios los estudios que reconocen los impactos que tuvieron los procesos de organización y movilización social emprendidos por las mujeres de sectores populares dedicadas al cuidado de niños/as, en la modificación de la domesticidad y de las relaciones personales, familiares y sociales de las mujeres (Fournier, 2017).

Muchas mujeres que participaban de movimientos piqueteros, o que llegaban en las noches al centro de la ciudad de Buenos Aires para “cartonear”<sup>8</sup>, iban a las marchas con sus pequeños hijos: era imposible para ellas dejarlos en los barrios, carentes de espacios de cuidado. Así por ejemplo, surgió a inicios de 2002 el Jardín Tren Blanco, en La Carcova. Las familias de cartoneros que, desde esa villa de emergencia en la ribera del río Reconquista en José L. Suárez (San Martín), se desplazaban cada noche en uno de los vagones del tren Mitre hacia el centro de Buenos Aires, organizaron un jardín nocturno para poder dejar a sus hijos. De hecho, este jardín es en 2016 parte de la red de Unidades de Desarrollo Infantil del Municipio de San Martín y, sus trabajadoras, inicialmente voluntarias, son hoy empleadas municipales.

Entonces, el miedo a lo que puede suceder a niños y niñas en las precarias condiciones ambientales de muchos barrios, los temores asociados a malos tratos o que “algo les pase” en instituciones educativas escasamente controladas, la desconfianza respecto a tales instituciones<sup>9</sup>, y la necesidad de recreación, de atender los/as chicos/as del barrio mientras los adultos trabajaban, fueron las necesidades acuciantes a las que se buscó dar respuesta. Las organizaciones a partir de las cuales esto surgió ya estaban allí: merenderos, comedores populares, movimientos piqueteros.

---

8 Nombre popular con el que se designa la acción de recolectar cartón y otros derivados del papel por las calles para luego ser reciclados. A las personas que ejercen este oficio se les llama cartoneros.

9 De hecho, en varias oportunidades los noticieros mostraron las precarias condiciones de jardines y guarderías particulares del Gran Buenos Aires, o las formas de violencia ejercidas hacia niños y niñas dejados bajo el cuidado de personal mal pago y peor formado, llegando incluso a denunciarse situaciones de abuso sexual y malos tratos.

“En aquellas épocas, como en las actuales, muchos papás salen a trabajar y tienen miedo con quién dejar los nenes, entonces era el boca a boca con quién estaban, cómo se organizaban los jardines... eso, el boca a boca y la seguridad que les brindabas a los papás para dejar a los nenes fue como empezamos. Bueno, fuimos trabajando, hicimos la contención, la estimulación, fuimos creciendo, nos juntábamos con los vecinos, que hacía falta otras cosas más. Bueno, ¿qué otras cosas más? Bueno, contenerlos de otra manera” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, La Matanza, 2015)<sup>10</sup>.

La organización colectiva, el trabajo en red y la constitución de asociaciones civiles fueron algunas de las prácticas utilizadas para reclamar al Estado el acceso a recursos. La politización de los cuidados fue una demanda colectiva promovida por las mujeres de los CDI hacia el Estado y los gobiernos locales respecto a la responsabilidad no sólo de la atención de la infancia, sino fundamentalmente de la provisión de condiciones dignas para quienes ofrecen sus cuidados. Esta demanda sirvió para, por un lado, problematizar y tensionar los cuidados como una cuestión social de interés colectivo y público y, por otro lado, para movilizar demandas específicas por el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de sus logros en relación con la autonomía y el empoderamiento.

La comunidad se convirtió entonces en un escenario para, por un lado, generar y fortalecer lazos de cercanía entre los habitantes de un territorio con quienes se comparten intereses comunes; por otro lado, la movilización comunitaria es una oportunidad para construir lo territorial desde y con las personas que la constituyen. El énfasis comunitario y territorial es uno de los rasgos definitorios de los CDI.

“El CDI no abarca tan sólo la parte pedagógica estructural, sino que abarca el cuidado, esa es la gran diferencia que hacemos nosotros en cuanto a jardines comunitarios. Es acompañar a toda la familia y en todo lo que podamos llegar a ayudarlo, no tan sólo en la parte pedagógica: cuidado, profesionales, asesoramiento... por ejemplo, vos estás acá y dentro de una hora vienen de la parte de Acción Social y tengo que acompañar a la gente porque hay una familia que fue desalojada

---

10 Todas las entrevistadas se identificaron como educadoras comunitarias por ser esa la naturaleza de su labor, más allá de que en la discusión que se adelantó para su reconocimiento como centros de cuidado en el marco de la ley de protección de derechos y la ley de educación se subsuman como maestras jardineras, nombre institucionalizado para las mujeres vinculadas con el sector educativo formal. En la identificación de las entrevistadas se indica la localidad a la que pertenecen.

de un lugar y vamos a ver cómo podemos ayudarla. Es esa la diferencia. No tenemos roles, no tenemos horario, no tenemos tiempo, lo dedicamos a lo que realmente la comunidad te pida o las familias te pidan” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, La Matanza, 2015).

Como se puede apreciar en el relato, las acciones que despliegan los CDI van más allá de la atención de las necesidades exclusivas de los niños, están directamente vinculadas con los requerimientos comunitarios, de modo que las organizaciones mantienen y reconstruyen una legitimidad que las transforma en sitios de referencia para el barrio y la movilización territorial. Quizá, la extensión de su rol maternal y de cuidado al espacio comunitario explique el hecho de que muchas de las mujeres que trabajan en los CDI consideren que las tareas de cuidado, crianza y educación se solapan o se imbrican, siendo difícil su conceptualización. Algunas indicaron que cuidar consiste en atender las necesidades más inmediatas de los niños/as (comida, abrigo, seguridad, aseo), mientras que educar es fomentar valores, acompañarlos en su desarrollo emocional, social, cognitivo y la crianza sería el conjunto de prácticas y de ideas que fundan la educación y el cuidado a lo largo de la vida.

“A ver, el cuidado y la educación en este tipo de instituciones está ligado, nosotros lo cuidamos, pero aparte lo educamos, les damos de comer, les enseñamos valores; por eso te digo, lo estamos criando también, porque el criar es acompañar en el crecimiento, según tengo entendido. Entonces, si vos acompañás a ese chico en el crecimiento, lo estás cuidando y lo estás educando, tal cual lo hace también la casa. O sea, por ahí el concepto de educación, los padres lo transfieren directamente a la escuela o al ámbito escolar y no es así, educar lo educamos desde todos los ámbitos. Y bueno, acá en la institución se dan las tres cosas: los educamos, los cuidamos y los ayudamos en su crianza”. (educadora comunitaria, Ramos Mejía, La Matanza, 2015).

Similar a los hallazgos de las entrevistas, la información colectiva surgida de los talleres participativos con las mujeres de los CDI da cuenta de diferentes formas de concebir el cuidado, tanto en lo relativo a las prácticas como a su organización, en especial el papel de las mujeres. Las participantes de los talleres consignaron que existen diferentes actores alrededor de la tarea de cuidado y que las políticas, leyes y programas afectan de manera directa su trabajo cotidiano, aunque muchas veces, ni desde el ámbito académico ni por parte del Estado, se conozca y reconozca esa práctica. Señalan que “cuidar es algo político”, “al cuidar hacemos política, aunque no estén ahí los

partidos”. Es decir, el carácter político del cuidado que ellas llevan a cabo se entiende como el papel que cumplen y el lugar que ocupan en la resolución de un problema socialmente relevante como es la contención, crianza y educación de niños y niñas de barrios carenciados. Reconocen también su propio protagonismo en la formación de las nuevas generaciones y en la movilización de recursos para cumplir con una labor esencial de la que el Estado ha estado ausente o su presencia ha sido insuficiente para atender la magnitud y la complejidad de situaciones que conlleva la atención de niños y niñas.

“[...] es que el Estado nos ha dejado totalmente solas, no contamos con recursos ni con esa parte edilicia, nos hemos ido acomodando para atender las necesidades de las familias, porque ellas confían en nosotras, hemos cuidado de generación en generación y duele no responder a esa confianza... hemos avanzado, hemos luchado, porque no han podido reconocer nuestro trabajo, eso ha sido una lucha política respecto de la importancia que tiene el cuidar de los chicos y de lo que nosotros hacemos con ellos” (educadora comunitaria, partido San Isidro, taller participativo realizado el 15 de julio de 2015).

Los diversos procesos llevados adelante por las organizaciones comunitarias para atender las necesidades de cuidado y la lucha política emprendida por las mujeres trabajadoras en los CDI para el reconocimiento de su labor, requirió la vinculación o articulación en redes. “Dentro de las redes hay dos criterios de conformación que se yuxtaponen: uno territorial y otro temático” (Fournier, 2017: 90), el primero, relacionado con la posibilidad de trabajo entre las organizaciones y asociaciones presentes en las localidades y el segundo, relativo a los asuntos o cuestiones de interés que las convocaban.

“En el 92, cuando estábamos haciendo el tránsito de los comedores a la creación del jardín, recibíamos capacitación con los del CIPES (Centro de Investigación para la Educación Popular) y un día, Delia Juárez dice, las problemáticas son las mismas, todas trabajan más o menos similar, porque la idea era esa, las necesidades son las mismas y los actores a los que tenemos que presentarnos son los mismos, por qué no juntarse. Entonces, en ese momento nosotros nos conformamos propiamente con lo que era una red. Lo que nosotros hicimos, nos juntamos para ir a gestionar, nos juntamos para pedir que nos ayuden” (educadora comunitaria, Ramos Mejía, La Matanza, 2015).

En este caso, las entrevistadas refirieron su pertenencia a la Red denominada “Coordinadora de Jardines Maternales de La Matanza”,

surgida en 1992 cuando la organización no gubernamental CIPE terminó un proyecto de investigación y capacitación en temas de infancia con las mujeres de las ollas populares y los comedores comunitarios. La necesidad de tener un espacio de reunión y de encuentro de las mujeres para conversar sobre lo que pasaba con los jardines, de conocer la realidad de cada barrio y de cada institución, de organizarse para poder gestionar recursos fue el impulso que movilizó los procesos de organización en red. A esto se agrega que, en aquel año, los funcionarios provinciales decidieron requerir habilitaciones municipales a aquellas guarderías comunitarias subsidiadas por el Estado, por cuanto la forma de organización de guarderías comunitarias no era reconocida como una organización válida ante el Estado (Forni, 2001: 11). En este contexto, tanto el CIPE como la Fundación Antorcha apoyaron a los jardines recién creados con capacitación, con la consecución de instalaciones físicas para su funcionamiento y con el acompañamiento para la constitución legal (personerías jurídicas / asociaciones civiles) que les permitiera formalizar trámites en diversas instancias de gobierno. El apoyo ofrecido por estas entidades duró hasta el año 2000, momento en el cual la red se siente fortalecida y con capacidad para actuar y gestionar con autonomía propia.

“En ese momento no me acuerdo cuántas eran, éramos un montón. A ver: Ladrillito, Colmenar, Dame La Mano, Trapito, Mickey Mouse se llamaba, ahora se llama Caminito, Rinconcito de Luz, nosotros, éramos muchos jardines. Nosotros teníamos miedo a equivocarnos, a hacer las cosas mal o así. Entonces, cuando vemos que los otros grupos ya estaban organizados y ya habían empezado, nosotros automáticamente empezamos a organizarnos, fue en esas fechas así del 92... después empezamos a gestionar nuestros propios recursos como red y a ver cuáles eran las necesidades con base a lo que todas hablábamos, esto de tener un representante como institución de cada uno de los lugares para que lleven información, para que traigan la problemática que estaba viviendo cada institución, y bueno, todo eso, y se fue organizando en el camino... y vimos que no solamente nos hace falta el conformarnos y el estar juntas. Necesitamos una personería jurídica, las instituciones necesitan personería jurídica, entonces nos asesoramos, nos hicimos capacitaciones, buscamos abogados que nos ayudaran, contadores que nos ayuden a llevar los libros. Y después cada uno de los detalles de lo que era la red se fue organizando en el camino” (educadora comunitaria, Ramos Mejía, La Matanza).

Simultáneamente, se fueron tejiendo otras redes en la Provincia de Buenos Aires, siendo la de mayor reconocimiento *Inter-Redes* que

funciona hasta la fecha (Forni, 2001; Fournier, 2017). La conformación y articulación en red ha permitido acceder a recursos públicos y de fundaciones privadas o entidades de cooperación, a la vez que ha sido una estrategia central para establecer demandas ante el Estado. Esta capacidad organizativa que resultó en el reconocimiento formal de las organizaciones comunitarias en la ley de educación como proveedoras de cuidado infantil en el nivel inicial (desde los 45 días hasta los cinco años), junto con la garantía de derechos laborales a las mujeres y madres comunitarias que llevaba a cabo esta labor. Así, lograron que en el 2014 se aprobara la Ley provincial N° 14.628 que estipula el marco regulatorio para las instituciones educativas comunitarias del nivel inicial, en la que se reconoce las diversas formas organizativas de prestación de cuidado de infantes, como los son los CDI, y se reconoce derechos a los docentes, el personal auxiliar y administrativo.

### **¿EDUCADORAS COMUNITARIAS O MAESTRAS JARDINERAS? LA BÚSQUEDA POR EL RECONOCIMIENTO EN EL SECTOR EDUCATIVO**

En 2007, los CDI alcanzaron un reconocimiento como espacios de atención de la infancia en el marco de la política de protección de derechos de los niños/as. A partir de ese momento, la Dirección General de Cultura y Educación (DGCYE) inició un proceso de acompañamiento a los CDI del que nació la Dirección de Alternativas Pedagógicas por la Resolución N° 65. En ella se comprometió a incorporar paulatinamente las docentes comunitarias al sistema educativo con el compromiso de que se formen como docentes de nivel inicial. Según lo informó una de nuestras entrevistadas, miembro de la red Coordinadora de Jardines Maternales de La Matanza, este compromiso, hacia 2016, no se había concretado por falta de presupuesto, solamente se habían conseguido unos 400 cargos para los miles que se necesitan. Paralelamente a esto, se hicieron contactos y se dio la posibilidad de incorporar los jardines comunitarios, guarderías y CDI a la Dirección Provincial de Educación General de Escuelas (DIEPREGEG) y comenzó un debate respecto a si dicha incorporación condicionaría a estas organizaciones a convertirse en instituciones privadas y perder los objetivos iniciales con los que nacieron. A fin de evitar que esto pasara, la Resolución provincial N° 3.800 del 27/11/2007 incorporó las organizaciones comunitarias de cuidado al sistema formal de educación explicitando la propiedad que tienen en ellas las asociaciones civiles (mediante las cuales los jardines obtienen sus personerías jurídicas). Dicha resolución también permitió que se reconociera el sueldo de las docentes y parte de las cargas sociales, y constituye el fundamento de discusión de las educadoras comunitarias para que “estos logros, sancionados

en la ley de jardines comunitarios (14.628/2014) se implementen conforme a lo acordado” (educadora comunitaria, Ramos Mejía, La Matanza, 2015).

Los debates políticos para la inclusión de las mujeres de organizaciones comunitarias de cuidado de infantes en el sistema educativo buscaron resituar la labor de cuidado desempeñada por estas mujeres en dos aspectos centrales. Primero, para que se les reconozca como trabajadoras, es decir, como personas que desempeñan una labor que exige ciertos conocimientos y habilidades, por la cual deberían recibir remuneración salarial a cambio. Inicialmente, el voluntariado y la disponibilidad personal de las mujeres por ayudar a su comunidad a resolver necesidades apremiantes fueron los pilares que movilizaron el desempeño de este trabajo. No obstante, las tareas comunitarias, la experiencia adquirida y el aporte al bienestar de los niños/as y la comunidad les permitieron resituar su rol de cuidadoras –naturalizado por considerarse propio de la identidad femenina– para equipararlo como un empleo. Segundo, el conjunto de las mujeres coincide en “desmaternalizar” las tareas de cuidado que efectúan. En efecto, la naturalización de las mujeres/madres como principales y mejores cuidadoras entra en conflicto con sus demandas de capacitación; y el cuidado de los niños en el hogar es problematizado –al menos para sus barrios específicos– por cuanto era evidente que más que un asunto particular de las familias, era un problema social que requería la concurrencia de diversos actores. Al mismo tiempo, buscan otorgar un estatus a estas instituciones para que dejen de ser consideradas como marginales a la acción del Estado y sean reconocidas como instituciones públicas dedicadas al cuidado de infantes. Para estos fines, la corresponsabilidad entre el Estado, las familias y los CDI cumple un papel central.

“Lo que estamos buscando a través de la ley, todo esto que estamos hablando está expuesto y es lo que queremos encuadrar dentro de esta Ley 14.628, que se reconozca el trabajo porque es muy injusto. En el caso de Paula [mujer que inició el jardín] que hoy no está, ella ya no tiene una edad para poder seguir trabajando y no se jubiló. No. Entonces, generalmente como la mujer se dedica a ofrecer este trabajo, esta ley lo que va a abarcar es poder conceder derechos, es lo que estamos luchando” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, La Matanza).

“Yo creo que la historia nos fue colocando en escenarios diferentes. Yo creo que el trabajo que se realiza es en relación al cuidado y la educación: madres del barrio, educadoras comunitarias, madre educadora y

esto fue cambiando y hoy esta tensión tiene un escenario diferente, hoy es un trabajo remunerado y esto impacta no sólo al jardín, sino también a las comunidades porque si bien se empezó con una militancia barrial, hoy muchas compañeras que se están capacitando, pidiendo salarios, obra social. Al interior de los jardines debemos seguir trabajando por los cambios culturales...” (educadora comunitaria, partido José C. Paz, taller participativo realizado el 15 de julio de 2015).

“[...] esta nueva ley que tuve la suerte de participar, de estar en todo el trayecto de la formación de esta ley con la compañera Alicia Sánchez que fue la que comenzó a trabajar todo esto, se buscaba esto, que tengan en cuenta que muchas veces nos capacitamos con diferentes entidades o cursos que no son del régimen oficial, por ejemplo las capacitaciones que nos brinda la SENAF, capacitaciones que nos brindan del PNUD, capacitaciones que han formado alternativas pedagógicas porque ahora existe una dirección que es Alternativas Pedagógicas donde también nos acompañan a los jardines comunitarios, que creo que en esta nueva ley va a estar formando lo que va a hacer el área de jardines comunitarios... Lo que buscábamos es que le den la oportunidad a las compañeras de poder estudiar... de ingresar a los profesorados y muchas tenemos mucha edad como para entrar en los profesorados también. Estamos todas de acuerdo, todas las chicas se están capacitando, todas están haciendo el profesorado, pero eso no quita ser educadora comunitaria, ¿sí? Eso es sumar conocimiento o capacitación” (educadora comunitaria, Isidro Casanova, 2015).

Si bien hay convergencias entre las mujeres de estas organizaciones sobre las reivindicaciones a alcanzar en el plano laboral y político, existen disputas respecto a la nominación y el carácter con el que ellas deben aparecer en el marco de las demandas legislativas por las que vienen promulgando<sup>11</sup>. La gran mayoría de ellas abogan por revalorizar el carácter comunitario de su labor de cuidado, lo que se expresa en la denominación de “educadora comunitaria”, mientras otras adscriben a incorporarse a la denominación formal establecida por el sector educativo de “maestras jardineras”, para dar cuenta del papel pedagógico que ellas cumplen al interior de los CDI.

“Soy una educadora comunitaria... creo que la posición más dura estaba del otro lado de las compañeras, de lo que era formal, creían que a

---

11 Diversos estudios relativos a las condiciones de las trabajadoras del cuidado comunitarias coinciden en marcar esta disyuntiva (Zibecchi, 2014; Fournier, 2017).

lo mejor nosotras no estábamos capacitadas para poder llevar adelante un jardín porque a lo mejor pensaban que no trabajábamos con diseño curricular o porque como no estábamos dentro de lo que es el régimen privado o público como existen, no hacíamos bien las cosas. Bueno, no, nosotras somos comunitarias porque es la diferencia que te digo: está bien que el profesorado en sí te va a dar la base de lo que es la parte pedagógica para trabajar con los neños, pero la comunitaria va más allá de solamente lo que es la educación formal. Es esto que te estoy diciendo: el acompañamiento, el buscar recursos para los que necesitan, buscar profesionales que te apoyan porque los papás no tienen recursos para ir a un psicopedagogo o un psicólogo y hay veces que son necesarios. Pero esa es la diferencia del educador comunitario con el educador formal: el educador formal se rige por determinado estatuto, cumple determinados horarios y punto; nosotros no. El educador comunitario está dedicado a la familia y no tan sólo al alumno o al nene que venga a la institución. La palabra “educadora comunitaria” es poder contener, avanzar y ayudar al crecimiento de los neños, esa es la diferencia” (educadora comunitaria, Isidro Casanova, La Matanza, 2015).

El debate sobre la denominación ocurrió entre las mujeres cuidadoras provenientes de iniciativas comunitarias, las maestras jardineras formalmente capacitadas en este campo y los funcionarios estatales del ámbito educativo. El eje de la disputa giraba en torno al hecho de aceptar que la oferta del nivel de educación inicial estaba en efecto constituida por las guarderías y los CDI, además de los jardines maternos “formales” contemplados por la Ley de Educación (numeral a, artículo 24). En este sentido, la lucha política de las cuidadoras comunitarias por llamarse educadoras comunitarias se orienta a rescatar su origen, anclado a los procesos locales de construcción de territorio, de vinculación directa con las necesidades de las familias y las comunidades, que va más allá de los estándares formales instituidos por el sistema educativo. No obstante, la búsqueda de garantía de derechos salariales les exigía articularse a cierto esquema y formas de funcionamiento de la institucionalidad educativa, único medio para acceder a contratos, salarios y prestaciones sociales. Este es el reconocimiento logrado en la Ley 14.628/ 2014, en donde el artículo 5 del capítulo 3 señala:

“A los efectos de la presente ley, son educadores/as comunitarios/as de nivel inicial aquéllos que impartan educación en el marco de las instituciones comunitarias de nivel inicial, cuyo objeto sea el de satisfacer necesidades pedagógicas contextualizadas de la primera infancia, y se encuentren incluidos en procesos de capacitación y supervisión continua”.

Las posiciones contrapuestas respecto al cómo nominar el lugar que han tenido las mujeres con su participación en la labor de cuidado de niños/as están relacionadas con las condiciones materiales concretas en que han realizado su labor, así como con los sentidos que las mujeres elaboran en torno a su posición personal y familiar y sus prácticas sociales. En la perspectiva de las educadoras comunitarias, además de la esencia de haber emergido en el ámbito comunal, los intereses estratégicos para superar las desigualdades de género de las mujeres se orientan a la búsqueda de reconocimiento de su trayectoria laboral (entre 10 años y más) y el posicionamiento de su rol como cuidadoras, fundado en el saber alcanzado, bien por su experiencia maternal, o bien por su experiencia directa de cuidar de otros. Condiciones como la edad (muchas de ellas mayores de 50 años) y los bajos niveles de escolaridad son aspectos que también se ponen en juego al estipular demandas estatales de reconocimiento:

“Yo ya tengo una edad de 57 años, yo llego a los 60 ya basta, no puedo seguir trabajando, no voy a seguir trabajando de manera de poder entrar en un régimen laboral te quiero decir, porque ya la edad te manda a jubilarte. Yo creo que en estos jardines vamos a seguir mientras que estemos, en algún lugar vamos a seguir siempre... Por eso te digo que participé y una de las cosas que uno pide es que tengan todo lo que corresponde a un trabajador en blanco, es muy injusto, que incluso si nosotros tenemos esto, yo tengo chicas que tienen nenas de 8 meses, por ejemplo la que se fue a la mañana, la nena está enferma, ella acá viene por 2000 pesos que le estamos pudiendo dar, pero el marido tiene un trabajo flojo, tiene dos nenes, está separada y tiene la bebé, y viene igual aunque la nena esté enferma, porque también es una responsabilidad en tener a tus alumnos” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, La Matanza, 2015).

Las educadoras comunitarias no se resisten a la cualificación profesional que exige el ingreso al sector educativo formal, como lo es el obtener una titulación (profesorado) para incorporarse como docentes del nivel inicial. Su discusión pone el acento en la necesidad de que el Estado considere sus propias particularidades que no las hace equiparables con las maestras jardineras. El transitar por cursos de vida adulta restringe las oportunidades de acceso a una formación del nivel superior; en oposición a ello, cuentan con un conocimiento surgido de la experiencia concreta del cuidado de infantes que piden les sea reconocida. A su vez, por las obligaciones familiares y por los contextos carenciados en los que se ubican, las mujeres más jóvenes que pueden formarse como maestras jardineras requieren hacerlo en modalidades distintas.

“Hoy en día no es fácil ingresar a los profesorados, muchas tenemos mucha edad como para entrar a estudiar y lo que buscábamos es que le den la oportunidad a las compañeras de poder estudiar en tiempos diferentes, porque muchas laboran a tiempo completo entonces también es difícil” (educadora comunitaria, Rafael Castillo, la Matanza).

Si aceptaban la denominación de “maestras jardineras” perdían su esencia, la historia y el contexto en el que emergió la labor de cuidado. Además, la conceptualización jurídico-normativa del sector educativo resultaba insuficiente para dar cuenta de la pluralidad de trayectorias y experiencias de vida de las trabajadoras del cuidado en las organizaciones comunitarias. El sistema educativo formal otorga prioridad a los contenidos curriculares, por eso la denominación de *maestras*, y la contención familiar y comunitaria que fue el punto de partida de los CDI queda subordinada. Asimismo, y relacionado con lo anterior, en su interpretación, el perfil específico de una cuidadora comunitaria contiene la capacidad para establecer compromiso, cercanía y vínculos con los diversos actores del territorio de manera permanente y constante, mientras que –según su experiencia– las maestras jardineras se ciñen por un horario o jornada laboral, lo que desdibuja su rol. Es decir, hay un hilo sutil íntimamente ligado a la labor de cuidar y la idea de la disponibilidad –tiempo, acción– y la actitud –servicio, entrega y abnegación– que distinguen una labor como el cuidado de infantes de un empleo como maestras jardineras.

El siguiente relato permite evidenciar el eje de debate respecto a la denominación del oficio o la labor que han desempeñado las mujeres que cuidan de infantes en espacios comunitarios.

“Yo empecé el profesorado estando acá [jardín en Ramos Mejía], cuando tengo que decidir qué estudiar, decido el profesorado, porque yo no me veía a los 30 años con pibes, te cuento, ¿eh?... Entonces, digo “Me gusta enseñar”, porque yo veía en la docencia lo que me gustaba, pero no era justamente los más chiquitos, y bueno, decidí ser profesora de matemáticas y cuando empecé el profesorado estaba acá, yo no trabajaba en otra cosa porque yo le dedicaba el cien por cien al jardín, tenía doble turno encima, entonces salía de acá y me iba derecho al profesorado... y por esos dos roles que tengo de ser profesora y mi dedicación al jardín que es lo que siempre he hecho es que creo que han surgido estas diferencias... que tiene que ver más con el apasionamiento que uno le pone, o sea, allá [en el profesorado] me apasiona también porque me gusta enseñar, me gusta que los chicos me reconozcan a mí como persona, como profesor, más allá de mi enseñanza de contenidos, sino como persona, que se acuerden de la profesora y que cuando

vayan por la calle se acuerden con cariño. Pero creo que allá tenemos una... no sé, yo lo veo como algo más reglado, algo más... no sé, o sea, que no tengo la libertad de poder por ahí hacer todo lo que yo quisiera hacer, allá tenés que pedir permiso a ver si esto le gusta a la «dire» o a tus otros compañeros, o sea, algo más normado, más reglado, por ahí no tenés la libertad de explayarte, como yo siempre les digo a las chicas: «Ustedes tienen la libertad de hacer lo que quieran siempre y cuando sea algo bueno para los chicos y las familias». Entonces, el trabajar con libertad también tiene que ver. Y, bueno, la cuestión de tener que también todos los días el condicionamiento de cumplir cierta cantidad de horas, de cumplir ciertas actividades, o sea, vos tenés que enseñar esto, esto y esto, lo entiendo porque los chicos lo tienen que hacer, pero yo en mi ámbito de trabajo es distinto, mi mirada es distinta. O sea, yo sé que hoy tengo que terminar cierta actividad para el jardín, pero no lo veo como algo condicionado, así me tenga que quedar hasta la una de la mañana, yo sé que lo tengo que terminar, y, sin embargo, no me provoca esa responsabilidad de... o sea, la responsabilidad la tengo, digamos, el peso, no sé cómo te lo podría explicar” (educadora comunitaria, Ramos Mejía, La Matanza, 2015).

La entrevistada fue una de las pioneras en la creación de copas de leche en la zona de Ramos Mejía y ha vivido todo el proceso de constitución de jardines comunitarios y CDI en el territorio. Paralelamente, estudió un profesorado en matemáticas pensando en un futuro laboral más estable. Al momento de la entrevista era la coordinadora de un jardín comunitario durante media jornada y la otra media jornada era profesora de matemática en un centro educativo formal. Con este doble rol, ella se reconoce como educadora comunitaria en las discusiones políticas que tuvieron lugar para definir cómo llamarlas, por cuanto su quehacer supera lo meramente “pedagógico”.

Aunque tanto las mujeres cuidadoras como aquellas del área administrativa y el personal auxiliar vinculado a los CDI reconocen que la incorporación al sistema educativo les daba la posibilidad de retribución salarial, las condiciones de ingreso las colocaban en posiciones de subordinación y desigualdad. En ese contexto, las mujeres cuidadoras logran disputar derechos laborales, aunque se encuentran con el obstáculo de ciertos logros gremiales docentes. Esto es, el gobierno local garantiza que las personas sin titulación oficial no accedan a cargos en instituciones del sistema educativo mediante estrategias de cierre social que funcionan como barrera de entrada, y la construcción de una equivalencia entre el credencialismo (Abbott, 1988) y la calidad educativa, de modo que las maestras comunitarias pueden acceder a derechos laborales y la formalización de su contratación solamente como auxiliares.

El hecho de que los CDI o jardines comunitarios adquieran un estatus educativo permite que los niños/as ingresen a los circuitos de la educación formal. En esta lógica, los intereses prácticos de las mujeres están ligadas a la búsqueda de condiciones salariales y oportunidades de empleo en un contexto notablemente complejo, donde se articulan las reivindicaciones de maestros/as, las necesidades de niños/as, y las demandas laborales de las mujeres de sectores populares, marcadas por trayectorias educativas tempranamente truncadas e inserciones frágiles e informales en los sectores menos calificados del mercado de trabajo.

### **LA POLITIZACIÓN DEL CUIDADO**

La maternidad como objeto de reivindicación política y de derechos de ciudadanía ha sido uno de los contenidos de lucha al interior del movimiento de mujeres (Jelin, 1997; Jelin, 2010). Tal es el caso de las disputas impulsadas por las diversas organizaciones de mujeres de los CDI, quienes buscan resituar la labor de cuidado de infantes que se lleva a cabo en ámbitos comunitarios, a partir de exigir reformas legales y programas estatales que, además de reconocer las tareas que demanda dicha labor como un trabajo, se incluyan los espacios comunitarios de cuidado como parte de la institucionalidad de los sistemas público-estatales de atención de la infancia. En algunos casos, remarcaron que es desde la práctica cotidiana que emerge lo que luego será objeto de leyes, políticas, programas, acciones estatales. En los talleres, algunas/os participantes señalaron que en la historia de los CDI ha cambiado el grado de visibilidad de las educadoras comunitarias: el proceso de profesionalización, el acceso a salarios aunque sea en condiciones subordinadas, y el reconocimiento social y político del papel que cumplen como educadoras. Igualmente, se señaló la necesidad de que el Estado despliegue más formas de reconocimiento del trabajo que realizan los CDI y los jardines comunitarios, como también que gocen de mayores recursos e instrumentos institucionales.

En algunos talleres, algunas de las/os participantes cuestionaron que se les dirigiera la pregunta sobre ¿qué hacer para fortalecer capacidades?, dado que ya se encargaron de responder a una demanda no cubierta por parte del Estado. Las participantes señalaron que está pendiente la garantía de sus derechos como trabajadoras. Expresaron que se asumen responsables también como actoras que pueden participar en el diseño de las políticas públicas. En la misma línea, algunas participantes señalaron como punto clave de la discusión en materia de primera infancia a la corresponsabilidad entre los diversos actores del cuidado, toda vez que las organizaciones comunitarias desde sus inicios han estado muy solas en la constitución y gestión de recursos para su funcionamiento:

“No se reclama el sueldo solamente. Se reclaman muchas cosas. Infraestructura. No tenemos tizas, no hay agua, no hay papel higiénico. Hay cosas que nosotros no podemos solucionar. No hay nadie que nos dé una mano, estamos muy solas. Hacemos más de lo que debemos hacer, aún con chicos que ya no están más en nuestros centros” (participante del taller de zona noroeste).

De este modo, se trasluce el complejo escenario en el que el cuidado de niños y niñas se constituye en una demanda barrial, en un espacio de gestión de mujeres de sectores populares, y en una política pública.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

Las propuestas políticas relativas a los sistemas de cuidado basan sus posiciones en la tensión entre trabajo de cuidado y trabajo productivo, señalando, como estrategia para obtener adeptos, la ganancia que significa la liberación de la fuerza productiva femenina de las tareas reproductivas para los países. Las mujeres pasarían a formar parte del mercado de trabajo asalariado si estuvieran exentas de realizar las tareas domésticas no remuneradas. Y allí están las encuestas de uso del tiempo para probar hasta qué punto la jornada femenina está tomada por el cuidado (Batthyány, 2009; Pautassi y Rico, 2011). En nuestro capítulo, hemos procurado mostrar que, lejos de esos planteos, las mujeres de sectores populares encuentran en la formalización de las tareas colectivas de cuidado, tanto reconocimiento social y capital político como ingresos por vía de un salario y profesionalización que estarían fuera de su alcance de otro modo.

Mujeres cuyas historias incluyen una altísima informalidad e inestabilidad laboral (siempre vinculadas con tareas domésticas) y unas trayectorias educativas tempranamente truncadas, difícilmente encuentren en la sola liberación del tiempo una ganancia. Por el contrario, el trabajo comunitario basado en tareas de cuidado que movilizan concepciones maternalistas y resulta sintónico con el ideario de los derechos de niñas y niños, parece proveer a las mujeres de un capital político y social, un reconocimiento comunitario de lo que son y de lo que hacen y unas posibilidades de inserción laboral cuyos beneficios son múltiples y escasamente reconocidos por la bibliografía especializada que promueve alternativas transformadoras de las relaciones de género. Asimismo, al soslayar la tensión entre educación y cuidado, los debates feministas no han podido dar cuenta de los conflictos centrales que encuentran las mujeres de sectores populares para acceder a una profesionalización y una formalización laboral que no haga del cuidado una tarea secundaria a la educativa.

En el contexto de los CDI, parece encontrarse que la adopción de concepciones conservadoras de género como modo de resolver los intereses prácticos, incluso en el marco de relaciones de subordinación, presentó algunas ventajas estratégicas para las mujeres de sectores populares. Las mujeres entrevistadas lograron avanzar en articular sus demandas laborales, es decir, el proveer comunitariamente cuidado a niñas y niños pequeños, y al “estar en el lugar del Estado”, pudieron interpelar a ese mismo Estado, reclamando derechos como trabajadoras y erigirse como referentes locales en los barrios. En su camino al acceso a derechos, el obstáculo que encuentran radica en las disputas en el aparato burocrático estatal (Ministerio de Educación *versus* Ministerio de Desarrollo Social) replicado en las reivindicaciones gremiales sectoriales y la perspectiva que ubica a las estrategias de las mujeres de sectores populares como mero “asistencialismo estatal”, invisibilizando su agencia política y asignándolas al papel de mediadoras clientelares.

A su vez, la demanda de las mujeres por la profesionalización del cuidado de infantes en el ámbito comunitario y por el reconocimiento social de su aporte al desarrollo de niños, niñas, familias y sociedad politiza las tareas de reproducción social a fin de que dejen de ser asuntos exclusivamente femeninos y se sitúen en el plano de la atención estatal en materia de garantía de derechos. No obstante, el logro en materia de derechos de las mujeres, de su autonomía y empoderamiento sería posible en la medida que se articula a las acciones para la garantía de derechos de la infancia. Por lo tanto, un desafío pendiente de las políticas de protección social atañe a la redistribución y el reconocimiento político, económico y social de los trabajos productivos, reproductivos y de cuidados, que llevan a cabo las mujeres en diversos ámbitos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Abbott, A. 1988 *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor* (Chicago: University of Chicago Press).
- Barna, A. 2014 “Clasificaciones y estimaciones en la gestión de la infancia «con derechos vulnerados». Prácticas cotidianas de intervención en un dispositivo estatal del conurbano bonaerense” en *Antropolítica* (Niterói: Universidade Federal Fluminense) No. 36, pág. 113-148, enero-junio.
- Batthyány, K. 2009 “Género, cuidados familiares y uso del tiempo”, documento del proyecto “Uso del tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres en Uruguay (2007-2008)”, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)-INAMU-INE-UDELAR, Montevideo.

- Bidese, M. 2015 “Las experiencias territoriales de los centros de desarrollo infantil y el impacto en las políticas públicas”, ponencia presentada en el I Congreso de Teoría Social: “¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes”, Universidad de Buenos Aires, agosto.
- Cosse, I. 2006 *Estigmas de nacimiento. Peronismo y orden familiar 1946-1955*. (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Universidad de San Andrés).
- Das, V., Poole, D. 2004 *Anthropology in the Margins of the State* (Santa Fe: School of American Research Press).
- Forni, P. R. 2001 “Las redes inter-organizacionales y el desarrollo de las ONGs de base. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del 90” en *Organização e Sociedade* (Salvador: Universidade Federal da Bahia) Vol. 8, No. 20.
- Fournier, M. 2017 “La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba?”” en *Trabajo y Sociedad* (Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero) No. 28, pág. 83-108.
- Fraser, N. 1989 “La lucha por las necesidades: Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío” en Fraser, Nancy (comp.) *Unruly Practices. Power, Discourse and Gender in Contemporary Social Theory* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Fraser, N. y Gordon, L. 1997 “A genealogy of dependency. Tracing a key-word of US Welfare State” en Fraser, Nancy (ed.) *Justice Interruptus. Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition* (Nueva York: Routledge).
- Guy, D. 1998 “The Pan American Child Congresses, 1916 to 1942: Pan Americanism, Child Reform and the Welfare State in Latin America” en *Journal of Family History* (Beverly Hills: Sage) Vol. 23 No. 3, pág. 272-291, julio.
- Haney, L. A. 2002 *Inventing the Needy: Gender and the Politics of Welfare in Hungary* (Berkeley: University of California Press).
- Ierullo, M. 2010 “Organizaciones comunitarias y atención de las necesidades básicas. Los comedores comunitarios frente a los procesos de pauperización en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)” en *Margen, Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales* (Buenos Aires) No. 59, septiembre-diciembre.
- Jelin, E. 1997 “Engendering Human Rights” en Dore, Elizabeth (ed.) *Gender Politics in Latin America* (Nueva York: Monthly Review Press).

- Jelin, E. 2010 *Pan y afectos* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Lima, A. C. de Souza 2002 “Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo” en Lima, Antonio Carlos de Souza (org.) *Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil* (Rio de Janeiro: Relume Dumará).
- LLobet, V. 2006 “Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la psicología” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* (Manizales: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Universidad de Manizales y CINDE) Vol. 4, No. 1, enero-junio.
- LLobet, V. 2012 “Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia” en *Frontera Norte* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte) Vol. 24, No. 48, pág. 7-36, julio-diciembre.
- LLobet, V. y Milanich, N. 2014 “La maternidad y las mujeres de sectores populares en las Transferencias Condicionadas de Ingresos. Un aporte al debate sobre el cuidado y las relaciones de género” en *Zona Franca* (Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre las Mujeres) Vol. 22, N° 23, pág. 58-69.
- Luna, L. G. (2009). “Familia y maternalismo en América Latina. Siglo XX” en *La Familia en la Historia*, Lorenzo Pinar y Francisco Javier (Eds.): 247-260. (Salamanca: Universidad de Salamanca/Aquilafuente).
- Martínez Franzoni, J. 2008 *Arañando el bienestar. Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO).
- Molyneux, M. 1985 “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, State and Revolution in Nicaragua” en *Feminist Studies* (College Park: University of Maryland) Vol. 11, N° 2, pág. 227-254, julio-septiembre.
- Molyneux, M. 2001 “Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas” en *Debate Feminista* (Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios de Género) Vol. 12, No 23, pág. 3-66.
- Nari, M. 2004 *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires, 1890-1940* (Buenos Aires: Biblos).
- Neufeld, M. R. y Cravino, M. C. 2001 “Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente

- de una experiencia formativa” en *Revista de Antropología* (São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropología, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas) Vol. 44, No. 2, pág. 147-172.
- Pautassi, L. 2007 *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo No. 87 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Pautassi, L. y Rico, M. N. 2011 “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres” en *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Santiago de Chile: UNICEF y CEPAL) N°12, pág. 4-9, julio.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. 2010 *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales 159 (Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF), enero.
- Perelmiter, L. 2010 Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión de políticas sociales. Argentina (2003-2008)” en Massetti, Astor; Villanueva, Ernesto; y Gómez Marcelo (comps.) *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario* (Buenos Aires: Nueva Trilce).
- Reynolds, P.; Nieuwenhuys, O., y Hanson, K. 2006 “Refractions of Children’s Rights in Development Practice. A View from Anthropology” en *Childhood* (Beverly Hills: Sage Publishing y Norwegian Centre for Child Research) Vol. 13 No. 3, pág. 291-302, agosto.
- Santarsiero, L. H. 2013 “Los comedores comunitarios como fenómeno social, político y alimentario en la Argentina de los últimos treinta años: una «guía práctica» para su comprensión” en *Cuestiones de Sociología* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación) No. 9.
- Santillán, L. 2009 “La crianza y educación infantil como cuestión social, política y cotidiana: una etnografía en barrios populares del Gran Buenos Aires” en *Anthropologica* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales) Vol. 27, No. 27, pág. 47-74, diciembre.
- Sojo, A. 2011 *De la evanescencia a la mira: El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias No. 67 (Santiago de Chile, CEPAL) septiembre.
- Tabbush, C. 2010 “Latin American Women’s Protection after

- Adjustment: A Feminist Critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina” en *Oxford Development Studies* (Oxford: University of Oxford, Oxford Department of International Development y Taylor & Francis) Vol. 38, No. 4, pág. 437-459.
- Tossounian, C. 2013 “Women’s Associations and the Emergence of a Social State: Protection for Mothers and Children in Buenos Aires, 1920-1940” en *Journal of Latin American Studies* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 45, No. 2, pág. 297-324, mayo.
- Zibecchi, C. 2014 “Cuidadoras del ámbito comunitario: entre las expectativas de profesionalización y el «altruismo»” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Quito: FLACSO) No. 50, pág. 129-145, septiembre.

# DEMANDAS DE GÉNERO Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN EN CONTEXTOS DE EXCLUSIÓN: EL CASO DEL MUNICIPIO DE MORÓN EN ARGENTINA

Constanza Tabbush\*

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo compara la participación femenina en la implementación de políticas públicas en el barrio de Carlos Gardel, definido como excluido por el gobierno municipal de Morón (provincia de Buenos Aires). En particular, se examina la experiencia de participación en espacios locales por parte de beneficiarias de programas sociales, entre 2006 y 2008<sup>1</sup>. A través del análisis de entrevistas y de la observación

\* Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), afiliada al Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Especialista de Investigación de la Oficina de ONU Mujeres en Nueva York. Originalmente formada como psicóloga, es magister con honores por la *London School of Economics*, y doctora en sociología por la Universidad de Londres en 2011. Sus áreas de especialización son género y políticas sociales, movimientos sociales y derechos humanos. Se agradecen los comentarios de Laura Pautassi a una versión previa de este trabajo. Este capítulo es una versión revisada y ampliada de la publicada en Tabbush (2009) y resume parte de los hallazgos de la tesis doctoral de la autora Tabbush (2011), realizada bajo la dirección de la Profesora Maxine Molyneux.

---

1 Este capítulo toma el análisis de Cornwall sobre la participación en procesos de desarrollo entendida como una práctica situada, enfoque que se aleja de los análisis descontextualizados de las voces y demandas de las mujeres y permite vincularlas con sus condiciones materiales de existencia (Cornwall, 2002; 2003a).

de las dinámicas de participación, este estudio examina las posibilidades de ejercer ‘voz’ por parte de las mujeres en relación con los dos principales problemas sociales que ellas destacan en su barrio: la pobreza material y la seguridad ciudadana<sup>2</sup>.

El Municipio de Morón proporciona un estudio de caso propicio por contar con un gobierno local emblemático por la organización de su gestión desde un ángulo de derechos humanos y transparencia pública, el desarrollo de mecanismos locales de participación ciudadana, y la adopción de una perspectiva de género en sus políticas sociales (Rodríguez Gustá, 2009; 2014). Como muestra Vegas (2017), entre 1999 y 2015, la gestión municipal –liderada por el Intendente Martín Sabbatella primero y por Lucas Ghi después– impulsó políticas de género y de lucha contra la violencia dirigida a las mujeres. Estas políticas municipales tuvieron un impacto positivo –aunque limitado– en la vida de las mujeres del barrio bajo estudio.

A pesar de la falta de consenso teórico en torno a la definición de exclusión social (Silver, 1994 y 1995; Hills *et al.*, 2002; Lister, 2004; Levitas, 2005), en los países de la región este fenómeno se asocia con las condiciones de vida de las poblaciones en territorios populares como el barrio Carlos Gardel. Los espacios urbanos que registran múltiples indicadores de extrema pobreza se encuentran relegados respecto de los mecanismos compartidos de inclusión social y sus habitantes poseen lazos relativamente débiles con las burocracias estatales (Rodgers *et al.*, 1995; Wacquant, 1999; Hills *et al.*, 2002; Richardson y Le Grand, 2002). La metáfora más común –si bien discutible– es la de zonas en las que desigualdades sociales y espaciales se encuentran y superponen<sup>3</sup>. De

---

2 Las entrevistas con habitantes, referentes y activistas sociales y funcionarias/os del Estado, así como la observación participante en los espacios deliberativos barriales, formaron parte del trabajo de campo doctoral, realizado entre junio y septiembre de 2006, y junio 2007 y mayo 2008. Se cuenta con un total de 45 entrevistas que incluyeron: a) actores clave de la burocracia estatal en el nivel nacional b) administradores del gobierno local, c) líderes comunitarios, d) vecinos/as del barrio, y e) beneficiarias de programas sociales. Los actores comunitarios fueron elegidos a través de muestreo en “bola de nieve”, con la intención de triangular tres perspectivas diferentes: actores estatales, sociedad civil, y beneficiarias de programas sociales. Las entrevistas fueron hechas en castellano, y cuando fue posible se grabaron; las notas son el resultado de observaciones de campo.

3 Para América Latina, algunos ejemplos prominentes son los estudios de Caldeira (2000) sobre barrios cerrados en São Paulo y su noción de «*walling process*» y de Svampa (2001) en Buenos Aires, ambos enfocándose en la segregación espacial. La espacialidad también es relevante en la adaptación que hace Merklen (2005) de la teoría de Robert Castel sobre la exclusión social. Desde su perspectiva, en vez del trabajo formal, los territorios urbanos se vuelven el sustento de las identidades colectivas de los sectores populares.

manera simplificada, entonces, la exclusión social habla de procesos sociales que construyen una alteridad asociada a espacios urbanos aparentemente segregados, donde los habitantes enfrentan barreras para participar en instituciones sociales que brindan acceso al ejercicio de la ciudadanía plena (Cleaver, 2001; Hills *et al.*, 2002).

El foco de este capítulo es el funcionamiento de los espacios de participación reglados por el Estado en contextos de pobreza, en cuyo marco la sociedad civil y los funcionarios estatales pueden negociar acuerdos. Desde la teoría, estos espacios suelen ser vistos como uno de los mecanismos más importantes para combatir la exclusión social (Guijt y Shah, 1998; Cornwall, 2002 y 2003a y b) ya que se considera que proveen mecanismos de agencia y empoderamiento a las personas en condiciones de pobreza<sup>4</sup>. En estos contextos, agencia es lo que Lister propone como “la capacidad de actuar de las personas” (2004: 124) y puede ser individual o colectiva, implicar estrategias de supervivencia o de transformación social (Wilson, 2008).

Una receta comúnmente esgrimida para combatir la exclusión es la participación (Guijt y Shah, 1998; Cornwall, 2003b) puesto que esta apunta a “incrementar el involucramiento de las personas económica y socialmente marginadas en los procesos de decisión que afectan sus propias vidas” (Cornwall, 2003b: 1). Ahora bien, tanto los procesos de exclusión y la participación ciudadana como las relaciones entre esos fenómenos están atravesadas por las relaciones sociales de género. Entonces, ¿cómo se desarrollan los procesos de participación ciudadana en el caso de las mujeres de sectores populares de Carlos Gardel quienes experimentan exclusiones de clase y de género?

En cuanto a la noción de exclusión social, los estudios del área de Género y Desarrollo han provisto críticas a las teorías que entienden el género como una noción que describe únicamente un proceso

---

4 Este marco analítico dota a la agencia de dos dimensiones: una personal y otra política. La personal se centra en los medios de subsistencia de las mujeres y se organiza en dos extremos: las estrategias de supervivencia a corto plazo –lo que Lister se refiere como “*getting by*” (2004: 130)– y las rutas de salida de la pobreza vinculadas a procesos de movilidad social a través del trabajo formal y a la educación –lo que Lister denomina “*salir de la pobreza*” (2004: 124). La dimensión política se refiere a actos de desafío e intentos de efectuar cambios sociales más amplios y se organiza en un continuo. A un extremo se encuentra lo que Lister llama “*getting organized*” (2004: 149) que engloba acciones colectivas tales como actividades políticas, de movilización social y de activismo de base. En el otro extremo del continuo se encuentran las formas cotidianas individualizadas de resistencia, como las descritas por Scott (1990). Esta resistencia subterránea, silenciada e individual a las relaciones dominantes de poder es denominada por Lister como “*getting back at*” (2004: 140).

de exclusión de las mujeres (Jackson, 1999; Daly y Saraceno, 2002)<sup>5</sup>. Este capítulo considera que “los caminos y prácticas de la exclusión social están ellos mismos *generizados*” (Daly y Saraceno, 2002: 100), entendiendo por *generización* los procesos de creación de jerarquías sociales donde mujeres y varones son valorados en forma desigual, en detrimento del desarrollo de las oportunidades de vida de las mujeres. Se propone –siguiendo a Cecile Jackson– que “el género media determinadas formas de exclusión, pero no produce categorías de personas incluidas o excluidas de manera uniforme” (Jackson, 1999: 130). A su vez, respecto del vínculo entre género y espacios de participación local, la manera más extendida de articularlos se circunscribe a la preocupación por la proporción de mujeres que forman parte de estos espacios en relación con los varones o, en su defecto, a qué grupos de mujeres quedan por fuera de los mismos (Cornwall, 2003b).

Este capítulo aporta a estos debates y propone que la relación entre exclusión y espacios de participación es más compleja que dicha contraposición inicial. Es preciso situar la noción de exclusión dentro de los debates en torno a la interpretación *generizada* de las necesidades y demandas de las mujeres de sectores populares. Este capítulo retoma la interpretación de Fraser (1989) que realiza Molyneux (2008) para dar cuenta de cómo los espacios de participación y las políticas sociales, en este caso, las dirigidas a las mujeres de Carlos Gardel, definen “algunas categorías de riesgo como legítimas y urgentes” mientras que “otras categorías son ignoradas” (Molyneux, 2008: 139) por actores y burocracias estatales.

## **CONDICIONES SOCIALES EN EL BARRIO**

El barrio Carlos Gardel se encuentra situado en el municipio de Morón, al oeste del primer cordón suburbano del conurbano bonaerense. Es un distrito principalmente comercial y de clase media y, durante el período 1999 a 2007, tuvo un signo distintivo respecto al resto del conurbano por su orientación política<sup>6</sup>. Según estudios pre-

---

5 A su vez, ponen su atención en el rol de las instituciones en la distribución de recursos materiales y simbólicos.

6 El mismo grupo político gobernó desde 1999 hasta 2015. En 1999, Martín Sabbatella ganó como intendente de la mano de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación que llegó a la presidencia con Fernando De la Rúa mientras que el gobierno provincial se mantuvo peronista, así como la mayor parte de los municipios del conurbano. En 2003, Martín Sabbatella se reeligió con la etiqueta electoral Nuevo Morón sin alianza electoral provincial y nacional y, en 2007, se convirtió en aliado de Cristina Fernández de Kirchner quien compitió por la presidencia, saliendo ganadores ambos. En 2009, Sabbatella constituyó un partido nacional denominado Nuevo Encuentro al competir como diputado nacional. Con este partido, su sucesor en la

vios, este gobierno municipal propuso como ejes de gestión políticas universales de construcción de ciudadanía, participación, procesos de transparencia y eficiencia en la gestión pública, así como un enfoque ampliado del desarrollo social (Di Marco *et al.*, 2006) y también fue pionero en el desarrollo de políticas de género municipales.

Vegas (2017) divide el desarrollo de las políticas de género municipales en cuatro períodos: el primero, centrado en la creación de la estructura de género y puesta en agenda de la temática (1999-2005); el segundo, enfocado en el desarrollo del primer Plan de Igualdad de Oportunidades (2006-2008); el tercero, en el segundo Plan de Igualdad de Oportunidades (2010-2014) y, el cuarto, en la incorporación de políticas de la diversidad sexual (2015). Tomando en cuenta esta periodización, vale preguntarse si las etapas iniciales de las políticas de género locales podrían incidir de manera positiva en el acceso a espacios de participación y derechos en el caso de las mujeres de sectores populares. En este período, según Vega (2017), se destacan las siguientes acciones: se conformaron las primeras oficinas estatales de género que promovieron la participación y el empoderamiento de las mujeres de diversos ámbitos del municipio, se creó el Centro Vivir Sin Violencia para asistir en casos de violencia conyugal (2005) y se transversalizó la perspectiva de género en las políticas sociales y de empleo.

En términos sociales, se trata de un municipio de clase media donde la indigencia parece una excepción que se concentra en bolsos de pobreza. El barrio Carlos Gardel, creado en 1968 por el gobierno militar del General Onganía, configura una de estas excepciones<sup>7</sup>. Al momento de la investigación, el barrio se componía de tres tipos de viviendas: un asentamiento habitado por 1.055 individuos, un complejo de 1.174 monoblocks donde vivían 7.000 personas, y un nuevo proyecto de urbanización donde residían 1145 individuos. En total, Carlos Gardel contaba con 9.200 habitantes, el 2,85% de la población municipal.

Según el Censo Nacional de 2001, el barrio poseía la mayoría de las características asociadas con la pobreza extrema: altas tasas de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hogares extensos que habitan en una o dos habitaciones, bajos niveles de educación, y acceso restringido al cuidado en salud y pensiones. Según el Censo, el 26 % de los hogares del barrio tenían sus necesidades básicas insatisfechas

---

intendencia de Morón, Lucas Ghi, compitió en 2015, aliado nuevamente al kirchnerismo, pero perdió ante Ramiro Tagliaferro de la alianza Cambiemos.

7 Por el Plan nacional Erradicación de Villas de Emergencia, Ley 17605 de 1968 que pretendía reubicar compulsivamente a los moradores en nuevos asentamientos con la promesa de mejoras habitacionales.

mientras que este guarismo era un 13 % en la provincia y un 6,3% en el municipio. A su vez, la inserción laboral de los habitantes era principalmente informal, inestable y en trabajos de baja calificación en los rubros de la construcción o la industria. Respecto de la incidencia de la violencia, alrededor del 35% de los homicidios registrados en el municipio tenían a un habitante del barrio como víctima o victimario –un guarismo significativo dado que el total de los habitantes de Carlos Gardel era menos del 3% de la población del municipio<sup>8</sup>. Más aún, el uso de la violencia o la intimidación para negociar y resolver conflictos barriales fue un tema que subrayó la mayoría de los trabajadores municipales entrevistados<sup>9</sup>. Estas diversas fuentes dan cuenta de un encadenamiento entre formas de violencia a las que estaban expuestas las mujeres de Carlos Gardel.

En esta misma línea, la directora del Centro Municipal para Mujeres en Situación de Violencia conyugal “Vivir sin Violencia” señaló que, de acuerdo con sus estadísticas, de cada 10 mujeres del distrito que fueron asistidas en su centro, ocho residían en Carlos Gardel (entrevista 22/11/2007). Asimismo, esta funcionaria señaló las dificultades que tenían las mujeres del barrio para sostener sus visitas en el tiempo y recibir acompañamiento psicológico y jurídico. La distancia entre el Centro y el barrio, el costo económico del transporte y la falta de conectividad actuaban como barreras para el acceso a la justicia. Por último, según la misma funcionaria, al acotar el Centro su intervención a la violencia conyugal era difícil para las operadoras abordar la complejidad de las concatenaciones de violencia de género, social y estatal por los que, en muchas ocasiones, se acercaban al centro las mujeres de Carlos Gardel.

Volviendo al planteo general de esta sección, la pobreza y la violencia eran en parte un producto del histórico desinterés estatal por el bienestar de las personas de este barrio<sup>10</sup>. Al considerar los últimos 25 años, pueden distinguirse dos momentos en las relaciones entre este territorio y las políticas públicas de diversos niveles: un período de retraimiento de la presencia estatal de todos los niveles de gobierno que marca la segregación espacial del barrio y se combina con la articulación

---

8 Dato provisto por el Subsecretario de Seguridad y Defensa Civil, 27/11/2007.

9 Muchos recordaban situaciones en las que habían sido amenazados o agredidos físicamente con el fin de obtener recursos estatales o para que modifiquen sus decisiones respecto de las políticas locales.

10 El censo del 2001 constituye la primera información sociodemográfica recolectada dentro del barrio. La previa falta de conocimiento público acerca de sus condiciones sociales y la población que lo había excluido de la acción estatal hasta ese momento.

de redes delictivas y clientelares; y un segundo período en el cual se observa por primera vez la presencia yuxtapuesta pero activa de distintos programas y niveles de gobierno que, sin embargo, reforzaron cierta estigmatización social de las y los habitantes del barrio.

En el primer período, ubicado en los noventa, las políticas neoliberales llevaron al paulatino distanciamiento de las pocas organizaciones estatales que funcionaban al interior del barrio. El territorio se encontraba aislado de las estructuras estatales y sólo algunos sectores y muy pocos operadores ingresaban al mismo, distribuyendo de manera discrecional y fragmentada ayuda social mínima. En términos de la relación del territorio con el Estado, no es irrelevante constatar que recién con el Censo del año 2001 se relevó información sociodemográfica del barrio. En suma, hasta este milenio se ha prescindido de información pública sobre esta población, manteniéndola al margen de las acciones estatales de todo nivel y definiéndola como no merecedora de asistencia pública. En cuanto al segundo período, inaugurado a partir del nuevo milenio, la gestión municipal lideró la implementación de políticas sociales nacionales dotándolas de una visión multidimensional del desarrollo y promoviendo intervenciones integrales entre programas de vivienda, sociales y de empleo. A su vez, debido a la segregación histórica de Carlos Gardel, las políticas de género municipales que se pusieron en marcha entre 1999 y 2006 intentaron alcanzar por primera vez al barrio.

Si, como indican los datos expuestos, la pobreza y la seguridad ciudadana constituyen los principales problemas sociales de este territorio urbano cabe preguntarse de qué manera se interpretan las necesidades de las mujeres en torno a estas temáticas. A tal fin, a continuación, se considera la implementación de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (en adelante PTC) dirigidas a las mujeres de Carlos Gardel. Estos programas marcaron un punto de inflexión en su relación con el Estado ya que constituyeron la primera entrada masiva de políticas sociales en el barrio. En este proceso, la descentralización en la implementación de políticas sociales le otorgó al gobierno municipal espacio para incorporar una perspectiva de género y derechos humanos a la implementación de estos programas en Morón (Rodríguez Gustá, 2014). Entonces, ¿qué “régimen institucional de género”, para usar la terminología de Rodríguez Gustá (2014)<sup>11</sup>, se promueve en las políticas sociales en Carlos Gardel? ¿A

---

11 Esta autora desarrolla las nociones de Haney (1998) sobre las ideologías de género de las instituciones locales y las características de los actores de las redes territoriales para dar cuenta del papel que juegan en la interpretación y el acceso a derechos de las mujeres en diversos ámbitos locales de la región.

qué mujeres y hogares define el municipio como merecedores de asistencia? ¿Qué derechos conlleva dicha ayuda? El próximo apartado muestra cómo las políticas municipales abren la posibilidad de tener una 'voz' a las mujeres de Carlos Gardel en espacios de participación en temas sociales y económicos.

### **LA POBREZA MATERNAL COMO UNA PREOCUPACIÓN LEGÍTIMA**

La primera etapa de intervención y presencia estatal activa en Carlos Gardel se desarrolló a partir del 2001 con la puesta en marcha de las PTC que tienen como contrapartida a las mujeres del barrio. Sumados a los programas sociales fragmentados y de mediana escala de los noventas, los PTC más relevantes (el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias por la Inclusión Social y, posteriormente, la Asignación Universal por Hijo) fueron las estrategias de protección social que ingresaron masivamente en la economía y la subsistencia cotidiana del barrio para paliar las consecuencias sociales de la crisis económica del 2001 y la reproducción de la pobreza.

Estos programas nacionales tienen la particularidad de focalizarse en las mujeres en tanto intermediarias del desarrollo humano infantil y del bienestar familiar. Varios estudios de género advierten que refuerzan identidades de género tradicionales y la feminización de las tareas de cuidado (Pautassi, 2004; Pautassi *et al.*, 2013). Ahora bien, esta perspectiva maternalista presente en el diseño nacional fue cuestionada por el gobierno municipal. Desde sus albores, el municipio articuló las políticas de género con las políticas sociales. Como contrapunto a las visiones maternalistas que imperaban en el nivel nacional, este municipio introdujo una perspectiva de género en el Plan Jefes y Jefas de Hogar (Rodríguez Gustá, 2009; 2014). Las autoridades municipales definieron la asistencia social como un derecho ciudadano y esto posibilitó conciliar la maternidad con la empleabilidad. Esta tensión entre la definición nacional y la municipal de las relaciones de género demarcó el contexto en el que las mujeres del barrio interactuaron con los programas sociales. Para dar cuenta de ello, se retoman las investigaciones que describen las características de su implementación en Morón, para después analizar los modos de agencia y participación en Carlos Gardel.

Desde 1999 la cooperación entre la Dirección de Empleo y la Coordinación de Políticas de Género municipales afianzó el *mainsstreaming* de género y se tradujo en tres líneas de acción. Primero, redefinió las reglas de acceso y merecimiento del estipendio mensual otorgado por los PTC. Para ello, fomentó la inscripción de las mujeres en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados inicialmente dirigido a ambos sexos. A su vez, fijó la contraprestación laboral de 20 horas

semanales del programa como un derecho a la inserción ocupacional y no como una obligación de las beneficiarias. Por ende, el municipio decidió no dar de baja a los hogares que no cumplieran con la contraprestación del titular del Plan, y eximió de su realización a las mujeres embarazadas y a aquellas que estaban realizando tareas de cuidado de tiempo completo. Una segunda línea de acción tuvo como finalidad contrarrestar el carácter maternalista y asistencialista del programa en las actividades de contraprestaciones. El municipio jerarquizó la terminalidad educativa y la capacitación en oficios de las mujeres, en detrimento de la inserción de las beneficiarias en proyectos comunitarios<sup>12</sup>. Finalmente, el Municipio también creó la Escuela de Formación Textil para impulsar un modelo de capacitación industrial con enfoque de género al que podían acceder tanto mujeres sin experiencia laboral en la industria textil como aquellas con antecedentes en costura, corte y confección, y el manejo de maquinarias. Estas acciones crearon “ciertas posibilidades de desarrollo –si bien limitadas– de capacidades personales” entre las mujeres beneficiarias (Rodríguez Gustá, 2009: 12).

En suma, el régimen municipal de género en los programas sociales tuvo como principales características: focalizarse en las mujeres de los hogares, apostar por la educación y la formación, e intentar conciliar las actividades del programa con las tareas de cuidado. Ahora bien, considerando las condiciones sociales de Carlos Gardel descritas en el apartado anterior, ¿de qué manera impactó esta impronta municipal dada a las políticas sociales nacionales en las posibilidades de participación y acceso a derechos de las mujeres del barrio?

En primer lugar, los marcos interpretativos de las propias mujeres del barrio para concebir, utilizar, y hasta demandar al municipio continuaron privilegiando el maternalismo para defender sus derechos sociales. A pesar de ello, en este barrio, la utilización que realizan las mujeres de estos recursos estatales no solo responde a un proceso pasivo de asumir esta función biológica fetichizada en los programas nacionales. Este maternalismo es utilizado estratégicamente como parte del repertorio de *performances* de las beneficiarias en su búsqueda cotidiana de mayor protección social y económica.

En segundo lugar, la gestión municipal permitió condiciones de participación de las mujeres en los programas sociales que excedieron la intermediación maternalista de la mirada nacional. La rápida

---

12 Además, la formación educativa contó con acciones de apoyo para combinar las demandas de cuidados de las familias con la inserción de las beneficiarias en el espacio público, entre las que se destacan: la semi-presencialidad, la disponibilidad de varios turnos, y la gratuidad real de la capacitación (Rodríguez Gustá, 2009: 17).

implementación de estas políticas sociales en el barrio, combinada con la activación de formas ya existentes de asistencia social y alimentaria, otorgó una suma de dinero sin precedentes provista por el Estado en manos de las mujeres. La decisión del gobierno municipal de focalizarla en las mujeres impactó en el porcentaje de los subsidios otorgados a la población femenina del barrio. Esto puede ser demostrado por la cantidad de mujeres que recibían un estipendio en 2007: había aproximadamente 1.200 beneficiarias de transferencias condicionadas (Plan Familias por la Inclusión Social y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), y aproximadamente 1.000 beneficiarias de programas de asistencia alimentaria (Plan Vida). Según los datos relevados durante las entrevistas con funcionarios estatales, el 20,65 % de los habitantes del barrio recibían algún tipo de asistencia social ligada a definiciones maternas de la femineidad. Esta situación dotó a las mujeres de Carlos Gardel de cierta autonomía económica.

Este régimen institucional de género en el ámbito barrial volvió visibles los esfuerzos municipales por paliar la pobreza extrema. Los mismos posicionaban a las mujeres como responsables del uso y manipulación de estos escasos recursos. Puede observarse que la multiplicidad de programas focalizados y sus diferentes poblaciones objetivo alentaban a las mujeres a superponer formas de trabajo intermitente y poco calificado (mayormente en el sector industrial y el servicio doméstico) con este tipo de opciones (restringidas), y a circular entre los diversos programas sociales disponibles. Así, en el ámbito barrial, estas iniciativas ofrecieron a las beneficiarias fuentes de ingresos y recursos materiales las cuales, si bien precarias, era indispensables.

Es más, las entrevistadas compartían la certeza en la continuidad temporal de la transferencia de recursos estatales. Si no era directamente a través de mecanismos estatales, ellas lograrían acceder indirectamente a través de su participación en organizaciones o movimientos sociales activos en el barrio. Este reconocimiento por parte de las mujeres del «derecho a tener derechos» (Kabeer, 2006) en temas de pobreza material se fundamentaba en su historial de acción colectiva: sus memorias de participación en el movimiento de desocupados y los saqueos a supermercados en diciembre de 2001<sup>13</sup>. Ellas muestran su capacidad para generar estrategias colectivas de agencia y una afirmación positiva de sus identidades. Como lo expresa una beneficiaria del Plan Familias y militante del movimiento de desocupados:

---

13 Para una discusión detallada de los mecanismos sociales de los saqueos del 2001, véase Auyero, 2007.

“-Si se llegan a terminar estos planes se va a venir un golpe de Estado. Y sí, porque la mayoría de la gente está cobrando el plan Familias y se agarran de eso, porque habían dicho que iban a sacar el plan Jefes. Qué va a hacer la gente si los sacan. Van a ir a saqueos.

-¿Vos participaste antes de saqueos, en aquella época que me contabas?  
-Sí, acá en el barrio participamos. Había un supermercado opuesto a la Avenida Marconi, ahí se saqueó todo. Después en Pedriel había otro minimercado. Las mujeres del barrio nos fuimos hasta Ramos Mejía, hasta el Eki [firma de supermercado] de Ramos. Fuimos a todas partes (entrevista 07/06/2008).

Ahora bien, otros aspectos del régimen institucional de género en las políticas sociales tuvieron una incidencia más limitada en Carlos Gardel. Ese es el caso de los esfuerzos municipales por promover la formación en oficios como contraprestación del programa Jefes y Jefas. Los funcionarios locales entrevistados señalaron que, inicialmente, la mayoría de las contraprestaciones en Carlos Gardel fueron en cuadrillas de limpieza del barrio. Aun cuando la Dirección de Empleo municipal consideraba la contraprestación barrial como “la prehistoria del género” por su vínculo con la reproducción social y por promover tareas no jerarquizadas con poco reconocimiento y remuneración para las beneficiarias (Rodríguez Gustá, 2014: 568), este fue el espacio inicialmente disponible en Carlos Gardel. Se marca así una primera distancia entre la propuesta municipal y la realidad barrial. Empero, a medida que fueron mejorando paulatinamente las condiciones sociales de las familias y se afianzaron los espacios municipales descentralizados en el barrio, se observó una migración de las beneficiarias de los PTC a completar la educación primaria y secundaria.

Por último, las beneficiarias entrevistadas fueron participantes activas y numéricamente predominantes en el espacio más importante organizado por el municipio tras la implementación de las PTC: el proyecto habitacional que en 2005 comenzó a construir 482 viviendas en Carlos Gardel. Este espacio fue el primer mecanismo institucionalizado de intermediación entre vecinas y vecinos y las autoridades locales. El mismo abrió la posibilidad para que las mujeres (y la sociedad civil más amplia) pudieran cuestionar prácticas discrecionales históricas de distribución de recursos estatales y la concentración de recursos en ciertas redes de parentesco barrial. Así, las beneficiarias comenzaron a sentirse empoderadas para denunciar intentos de discrecionalidad y apropiación ilegítima de viviendas. Más aún, la posibilidad de escoger a sus propios vecinos les permitió sentar por escrito sus preferencias (a través de un sistema

anónimo) y desnaturalizar mecanismos cotidianos de coerción y apropiación de recursos de ciertas familias extensas desarrollados durante el vacío estatal de los noventa.

En suma, en Carlos Gardel se legitimó la voz de las mujeres y las demandas de asistencia alimentaria, subsidios y vivienda. Las políticas de género que promovieron, en primer lugar, el empoderamiento de las mujeres, habilitaron su participación en la puesta en marcha de la urbanización del barrio y brindaron la oportunidad a referentes barriales de asistir por primera vez a los Encuentros Nacionales de Mujeres. Ahora bien, aun cuando las acciones del gobierno local intentaron dejar de lado el maternalismo de las políticas sociales nacionales, las beneficiarias continuaron utilizando con eficacia un marco maternal como una plataforma de protesta y de hacer visible sus derechos en relación con su situación de pobreza material. Así es como las visiones maternales de la feminidad construyen la pobreza material de las mujeres como una legítima preocupación pública.

Los programas de transferencias condicionadas otorgan un ingreso de un valor monetario insuficiente para sacar definitivamente a las mujeres de la pobreza. Además, y a pesar de que con el tiempo en el barrio se apostó a generar capacidades educativas básicas, los elementos redistributivos y de reconocimiento que le imprimió el gobierno municipal a la implementación de políticas sociales se encontraron con barreras sociales y económicas para tener una incidencia más profunda en el barrio. La segregación histórica del territorio, la escasa presencia de burocracias estatales, las condiciones informales del mercado laboral, la estigmatización social de la población (visible en las tensiones con los sectores medios del barrio vecino Palomar), las múltiples necesidades materiales de los hogares, y las pocas posibilidades de movilidad de las mujeres hicieron que sólo en contados casos las beneficiarias pudieran sostener su participación en espacios de formación de oficios como la Escuela de Formación Textil o acudir regularmente al Centro para la atención de la violencia conyugal.

### **LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO UNA DEMANDA NO LEGÍTIMA**

La sección previa examinó la manera en que las políticas que empoderan a las mujeres y los marcos maternales se conjugaron para ofrecer cierta legitimidad a las demandas de las mujeres de sectores populares sobre su situación de pobreza material. Como contrapunto, esta sección describe las posibilidades restringidas de acción y voz que identifican las mismas entrevistadas en torno a sus necesidades ligadas a la violencia social, estatal y de género en el barrio. En esta sección se analiza de qué manera se articula el régimen institucional

de género municipal con las políticas de seguridad del gobierno provincial y se observa cómo se definen quiénes son merecedores de protección policial y qué derechos conlleva ello.

Una de las diferencias más importantes entre ambos conjuntos de demandas –subsidios para la pobreza y seguridad ciudadana– radica en cuál nivel de gobierno está a cargo tanto de las políticas públicas como de los espacios de participación. Al momento del trabajo de campo, las fuerzas policiales respondían al gobierno de la provincia de Buenos Aires, mientras que las políticas sociales descritas en la sección anterior estaban a cargo del gobierno municipal. Recién en 2014 se crearon las policías locales a las que Morón les imprimió una agenda de género (Vegas, 2017). A su vez, las políticas de seguridad son marcadamente diferentes de las sociales, reflejando al menos teóricamente la cara coercitiva del Estado.

Antes de analizar los espacios de participación en esta temática, primero deben describirse los dos principales momentos del vínculo del barrio con las políticas y las fuerzas de seguridad. Según las estadísticas oficiales y los informantes entrevistados, en la década de los noventa, el achicamiento del Estado, junto al incremento del delito en la provincia (Kosovsky, 2007) colaboraron con el establecimiento de redes informales que organizaban las actividades lícitas e ilícitas en Carlos Gardel. En este primer período, las actividades ilícitas más comunes se referían al negocio de los desarmaderos y la comercialización de drogas. Junto a estas actividades, y debido a la ausencia estatal, surgen formas alternativas de gobernabilidad social para la resolución de conflictos y de relaciones de poder locales marcadas por la amenaza o la violencia. Estas instituciones informales de gobernabilidad social barrial dictaminaban las normas sociales vigentes, así como lo que era legítimo o no hacer en el nivel local. Al mismo tiempo que proveían protección a ciertos grupos, vulneraban derechos de forma cotidiana a través de la ocupación de espacios públicos y del control al acceso a servicios básicos. Como consecuencia, en los noventa se deterioró la infraestructura y se redujeron las áreas de uso común.

Desde el año 2003, la administración provincial desplegó políticas que pretendían contener a los barrios periféricos como Carlos Gardel, vistos como la fuente del peligro y de la violencia. A su vez, se propuso regularlos por medio de grandes allanamientos sorpresivos con el fin de crear terror e incertidumbre en sus habitantes. La administración provincial del Gobernador Felipe Solá, en junio de 2003, determinó la entrada de la Policía de Buenos Aires al barrio con la intención de ponerle fin a la venta de autos robados (CELS, 2003). En noviembre de ese mismo año, la Secretaría Nacional de Seguridad del Ministerio del Interior desarrolló un Plan Nacional para la Protección

de Barrios que consistía en la construcción de cinco puestos policiales y el despliegue de 400 policías bonaerenses ubicados en el perímetro de Carlos Gardel. Residentes, funcionarios y miembros de la sociedad civil identificaron a este Plan como una forma de militarización de las localidades empobrecidas ya que los puestos de control impiden la libre circulación de los vecinos (CELS, 2004: 178). En los dos años subsiguientes, la cantidad de policías disminuyó quedando sólo los puestos policiales y la vigilancia periódica sobre el perímetro.

Estas políticas provinciales no consideraron a los habitantes de Carlos Gardel como merecedores de protección policial sino como sujetos de disciplinamiento. Este espacio urbano era definido como la fuente de la inseguridad de los lindantes sectores medios y comerciales; mientras que su propia inseguridad era desestimada como problema público. En contraste con la fuerte presencia de políticas sociales, las instituciones de seguridad provinciales se mantuvieron en el perímetro de este territorio, al margen de sus relaciones cotidianas. Su forma de interacción con los habitantes estuvo marcada por el abuso o la violencia. Por lo tanto, las condiciones de participación en este tema se vieron limitadas por el hecho de que las mujeres del barrio eran posicionadas por las políticas de seguridad provinciales como no plausibles de sentirse inseguras, o como si su seguridad no fuera de incumbencia estatal.

Tomando en cuenta el vínculo de las políticas provinciales de seguridad con el barrio de Carlos Gardel, la experiencia de las mujeres respecto al único espacio de participación diseñada por el Estado en seguridad es el foco siguiente<sup>14</sup>.

### **SEGREGACIÓN EN FOROS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

En la provincia de Buenos Aires, los foros de seguridad fueron establecidos por primera vez en 1998 como parte de un paquete de reformas de seguridad introducidas por el entonces Ministro de Seguridad León Arslanián pero tuvieron corta vida ya que, en ese mismo año, el nuevo gobernador provincial Carlos Ruckauf los dejó de lado. En 2004, fueron reabiertos bajo la administración de Felipe Solá y el regreso de León Arslanián al frente de las políticas de seguridad. Entonces se constituyeron como la vía principal para la participación comunitaria referida a la seguridad en la provincia de Buenos Aires (Föhrig y Pomares, 2007).

Al momento de esta investigación, existían siete foros en la Municipalidad de Morón delimitados en función de las jurisdicciones

---

14 Antes de comenzar, es preciso una nota de cautela. Si bien está fuera del alcance de este capítulo analizar las diferencias entre mujeres y varones, analizar la voz de las mujeres no implica que los varones no sean a su vez vulnerables, ni que la violencia sea ejercida exclusivamente por éstos últimos.

territoriales de las siete comisarías provinciales. Los foros eran la vía principal habilitada por el Estado para que las mujeres presentasen sus demandas de mayor seguridad ciudadana. En Carlos Gardel, el foro de Palomar era el único espacio de participación oficial provincial en seguridad ciudadana. Este tenía la particularidad de englobar no solamente al barrio sino al distrito de Palomar en su conjunto. Como espacio reglado de participación, a diferencia del espacio de participación diseñado por el municipio sobre la urbanización del barrio, solamente los representantes de organizaciones comunales podían asistir al foro. Al momento de relevar información para esta investigación, el foro se reunía mensualmente en una escuela local y estaba compuesto por un grupo de varones, todos representantes de organizaciones sociales, y una mujer representante de una organización religiosa.

Los participantes del foro expresaban preocupaciones de las clases medias de Morón. Los activistas de sectores populares de Carlos Gardel describieron haberse sentido desalentados a participar por los prejuicios expresados por los restantes integrantes. Una única mujer, representante de la parroquia católica, asistía a las reuniones del foro.

Los participantes identificaban sus funciones principales como un medio de colaboración con la policía y se enfocaban en solicitar recursos, denunciar puntos de venta de drogas y señalar la falta de alumbrado público. En las reuniones, sus preocupaciones giraban en torno a elevar las medidas de control y seguridad en la periferia de Carlos Gardel. Por el contrario, no era de su interés promover medidas para mejorar la seguridad ciudadana al interior del barrio.

Más aún, la sociedad civil representada en este foro cuestionó el enfoque de derechos del gobierno municipal. En el foro se reforzaban las tensiones entre las clases medias y las políticas municipales de inclusión social, tales como la construcción de nuevas viviendas. Reflejando las opiniones más conservadoras de las clases medias de Palomar, los participantes consideraron que las políticas de inclusión social ofrecían nuevas posibilidades a aquellos que "no las merecían" (entrevista 22/11/2007). Como fue asentado por el Director de Estadísticas de Morón, los foristas protestaban que "les iban a dar casas a los negros" (entrevista 22/11/2007), un término con connotaciones raciales despectivas y discriminatorias para referirse a los sectores populares. El foro recogió 5.000 firmas que se presentaron con una petición al Municipio con el fin de detener las construcciones de viviendas en marcha. Esta definición respecto de quién merece o no ayuda social actúa como criterio de filtro para conferir o negar legitimidad a las demandas de las mujeres del barrio.

Los debates dentro de este espacio mostraban que el foro se encontraba más interesado en aislar o erradicar el barrio que integrarlo al distrito de Palomar. En este caso, la participación restringida a los representantes de algunas organizaciones sociales sirvió para reproducir los patrones existentes de desigualdad social entre Carlos Gardel y Palomar. Así, este espacio de participación perpetuó las narrativas discriminatorias de este vínculo desigual.

Dada la manera en que el foro estaba marcado por tensiones de clase y por las nociones de mérito ligadas a la clase social antes descritas ¿qué posibilidades tenían las mujeres de Carlos Gardel de presentar sus demandas sobre seguridad ciudadana? Lo primero que puede constatarse es que, dado el marco interpretativo de los problemas de seguridad dentro del foro, fueron casi nulos los reclamos provenientes de habitantes de Carlos Gardel. Es posible que las y los habitantes llevaran sus demandas a un gobierno municipal más receptivo a escucharlos y así resolver sus problemas cotidianos. Aunque ello sucediera, es importante remarcar que los participantes del foro mencionaron la presentación de sólo una demanda de una mujer de Carlos Gardel. El reclamo, elevado por una mujer de sectores populares, hacía referencia a la escasa actuación policial y judicial en la investigación por la violación de su hija menor de edad. Ante esta demanda, los foristas adoptaron una posición rápida y, en sus propias palabras, “dieron de baja el caso”. Desde su perspectiva, el que los peritos médicos que examinaron a la niña de 12 años afirmasen que no era su primera relación sexual era prueba suficiente para dar por sentado que no se trataba de una violación (entrevista 04/12/07).

El espacio del foro, el cual supuestamente debía lidiar con los problemas de violencia del barrio, desconoció la violación de la joven de Carlos Gardel. A través de este silenciamiento, el foro en tanto espacio de participación desplazó la responsabilidad del potencial agresor a la víctima menor de edad. No es de sorprender que la madre no haya regresado a plantear sus demandas.

Con relación a los problemas de seguridad, las particularidades del barrio eran relegadas, incluso por los estudios oficiales. Por ejemplo, en el año 2000, se realizó un sondeo provincial sobre violencia y criminalidad para identificar ‘áreas problemáticas’. Aunque estos fenómenos afectaban de manera directa a Carlos Gardel, el barrio no formó parte del estudio. Nuevamente en 2002, el ministro provincial de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, Gustavo Béliz, completó un sondeo de victimización. Este estudio que se refería a la dimensión subjetiva de la inseguridad evaluó toda la periferia de clase media de Carlos Gardel. Sin embargo, este no fue incluido en el estudio

(Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). Este barrio se constituyó en un agujero negro en las muestras de los sondeos oficiales sobre seguridad ciudadana de la época.

En contraste con la ‘voz’ de las mujeres en torno a su pobreza material en el espacio promovido desde el gobierno municipal, los mecanismos de estigmatización social y de discriminación de género que operaban en este segundo espacio de participación, promovido desde la provincia, posicionaron sus demandas de seguridad como no legítimas. Esto se debe, en parte, a que las fuerzas policiales no están coordinadas por las autoridades municipales comprometidas con enfoques integrales en sus acciones en el barrio, a las diferencias en la gestión provincial y municipal, y a la composición de clase de uno y otro espacio. En este sentido, parece haber una coexistencia tácita entre las estructuras municipales orientadas a la construcción de ciudadanía e igualdad de género y las fuerzas de seguridad provinciales orientadas a la estigmatización y segregación social de las y los habitantes del barrio. La “fuga” (*exit*) de las mujeres de este espacio de participación provincial, para tomar prestada la terminología de Hirschman (1970), fue el resultado final de este proceso.

Este espacio de participación puede ser pensado como un “espacio de desaparición” (Cornwall 2002) de las voces de las mujeres. Estas mujeres terminan siendo expulsadas del foro, silenciando así sus diversas opiniones, posiciones e intereses. Dada la alianza tácita entre la gestión provincial y los segmentos conservadores de las clases medias, la posibilidad de consenso en este espacio se basa en la no consideración de estas mismas diferencias, lo cual legitima visiones conservadoras de las clases medias sobre las personas de un barrio históricamente segregado. Ya que la participación en foros de seguridad constriñó las posibilidades de acceso de las mujeres a la esfera pública, estos tipos de demandas se tornaron colectivas sólo ocasionalmente en el ámbito barrial.

Un último contrapunto con la sección precedente acerca de las demandas en torno a la situación de pobreza: con relación a la violencia social y la seguridad ciudadana, las entrevistadas advierten una ausencia del reconocimiento de su “derecho a tener derechos” (Kabeer, 2006) reduciendo sus posibilidades de acción colectiva. Es así como, al preguntarles acerca de la seguridad ciudadana, la respuesta más frecuentemente mencionada era “¿para qué?, ¿para qué deberíamos organizarnos si no hay institución a la cual pedirle soluciones? ¿Por qué deberíamos organizarnos si eso nos expondría aún más?” (entrevista a vecina de Carlos Gardel; énfasis agregado).

Respecto de las narrativas de las mujeres de Carlos Gardel acerca de su sensación de inseguridad y vulnerabilidad física, en un

encuentro entre beneficiarias, referentes barriales y residentes, ellas señalaron la falta de protección por parte de las fuerzas policiales provinciales y federales. En concreto, pueden identificarse tres tópicos cuya atención fue demandada por las mujeres pero que fueron silenciados<sup>15</sup>. El primer tópico refiere a las relaciones entre las mujeres, el barrio y las fuerzas policiales, especialmente en la experiencia de los allanamientos.

El segundo tópico se relaciona con los conflictos y las actividades ilícitas, como los tiroteos y el negocio de los desarmaderos, que involucran a otros habitantes del barrio. El tercer tema remite a que, en estas ocasiones, dada la falta de protección policial, las mujeres experimentaban impunidad y pasividad frente a sus experiencias de diversas formas de violencia de género, social y estatal a las que estaban expuestas. Sus estrategias de protección estaban signadas por modos informales de protección dependientes de su *stock* de capital social. En este último punto, se identificaron tres grupos de mujeres. Un primer grupo de mujeres, conformado por referentes comunitarias con una trayectoria de participación política y social, hacía uso y apelaba a una variedad de redes sociales, de favores y conexiones que les proveían protección en el barrio. Un segundo grupo estaba compuesto por las mujeres que pertenecían a redes de parentesco con la posibilidad de movilizar represalias violentas que obtenían cierta protección a través de sus identidades familiares. No obstante, en situaciones de disputas de poder en el barrio su inseguridad podía exacerbarse. El tercer grupo lo componían las mujeres que se identifican, solamente, como beneficiarias de programas sociales. Ellas contaban con redes más pobres y poco capital social. Por ende, su estrategia principal fue reforzar su aislamiento en el espacio privado de sus hogares.

## CONCLUSIÓN

Este estudio mostró una tensión entre las posibilidades de agencia de las mujeres en torno a los dos problemas sociales que ellas definen como relevantes para su calidad de vida en el barrio. A partir de marcar estas inconsistencias, esta investigación buscó develar el lugar que ocupan los regímenes institucionales de género, las gestiones de los diversos niveles de gobierno, las nociones de merecimiento, y las relaciones de poder en el territorio barrial para explicar por qué

---

15 Dada la longitud limitada de este capítulo, no es posible ahondar en la descripción detallada del análisis de entrevistas con mujeres que visibilizan sus preocupaciones con relación a sus cuerpos, seguridad ciudadana y los encadenamientos de violencia (para más detalle, véase Tabbush, 2009).

ciertas demandas de las mujeres de Carlos Gardel pueden expresarse en algunos espacios de participación, tornándose legítimas y urgentes, mientras que otras son condenadas al silencio.

Por un lado, las demandas de las mujeres para aliviar la pobreza material de sus hogares pasaron a formar parte de la agenda pública local y nacional. Asimismo, la provisión de recursos para la subsistencia fue considerada una demanda legítima de organizaciones y movimientos sociales. El rol activo que tuvo el gobierno municipal de Morón enmarcó la implementación de las políticas sociales nacionales con el desarrollo de una agenda de igualdad de género y de ciudadanía. Este entramado institucional habilitó a las mujeres de Carlos Gardel a tener una 'voz' y opciones de vida (aunque restringidas) ligadas a sus problemas de pobreza material y vulnerabilidad social. El gobierno local logró poner en marcha un proceso de empoderamiento de las beneficiarias de políticas sociales en el barrio. Más allá de este empoderamiento, otros aspectos de la articulación entre políticas de género y políticas sociales desarrollados por la gestión municipal, tales como la formación en oficios, no fueron accesibles para las beneficiarias de Carlos Gardel, debido a su bajo nivel educativo y a la segregación espacial del barrio.

Por otro lado, las experiencias cotidianas de las mujeres estaban marcadas por la seguridad ciudadana en tanto segundo problema social que ellas identificaban como relevante para su sensación de exclusión. Las entrevistadas describieron un sentimiento constante de vulnerabilidad física en relación con allanamientos y abusos policiales, exacerbado por cierta naturalización de la violencia social y de género en el ámbito local. En este barrio, estas necesidades de las mujeres fueron invisibilizadas como demandas legítimas ante el gobierno provincial. Las mujeres experimentaron escasas posibilidades de agencia con respecto a sus demandas de seguridad ciudadana las que no encontraron canales de expresión en la esfera pública.

Los espacios de participación en seguridad ciudadana desestimaron las demandas de las y los habitantes de Carlos Gardel. El diseño de estos espacios otorgó a sectores conservadores de clase media un lugar protagónico donde disputar la implementación de políticas sociales en el barrio. A su vez, los espacios de participación relacionados a la violencia de género promovidos por el Municipio se circunscribían a la violencia conyugal dejando por fuera las experiencias de violencia social, estatal y de género relatadas por las entrevistadas.

La metáfora espacial presente en el concepto de exclusión social crea un dualismo entre aquellos que se encuentran "dentro" y "fuera" del ejercicio de la ciudadanía plena. Sin embargo, este capítulo mostró que la exclusión social para las mujeres de sectores populares, en el

caso de Carlos Gardel, no refiere a su falta de participación en general ya que, por ejemplo, las mujeres son activas participantes en espacios vinculados con su pobreza material. Por el contrario, la exclusión se asocia a su imposibilidad de ser escuchadas en los espacios de intermediación entre sociedad civil y Estado respecto a un tipo particular de problemas o demandas. Más aún, el dilema de la participación de estas mujeres en espacios locales no recae en qué grupo particular de mujeres puede participar 'físicamente' y cuál no, sino en que el mismo grupo de mujeres puede participar en procesos públicos deliberativos con relación a ciertos tipos de demandas, mientras que no puede hacerlo en los espacios con respecto a otro conjunto de necesidades. El hecho de poder encontrar "voz" en los espacios públicos depende, entre otros aspectos, del enfoque de las gestiones gubernamentales, de la composición de clase y género de dichos espacios, y de los temas convocantes.

En otras palabras, lo que se vuelve crucial para su experiencia de exclusión en este escenario local es que el mismo grupo de beneficiarias participa en procesos públicos deliberativos en relación con cierto conjunto de necesidades (pobreza material) organizados por el gobierno local, pero no puede hacerlo con respecto a otro grupo de necesidades (violencia social, estatal y de género) a cargo del gobierno provincial. La experiencia de exclusión de las mujeres no puede ser pensada en términos de estar 'por afuera' o imposibilitadas de participar, sino que se inscribe en los límites de las formas de participación propuestas y de los actores que se incorporan a uno y otro espacio de participación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Auyero, J. 2007 *Routine Politics and Violence in Argentina: The Grey Zone of State Power* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Caldeira, Teresa 2000 *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo* (Berkeley y Los Angeles: University of California Press).
- CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] 2003 *Informe Anual de Derechos Humanos 2002-2003* (Buenos Aires: CELS).
- CELS [Centro de Estudios Legales y Sociales] 2004 *Informe Anual de Derechos Humanos 2004* (Buenos Aires: CELS).
- Cleaver, F. 2001 "Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development" en Cooke, Bill y Kothari, Uma (eds.) *Participation: The New Tyranny?* (Londres: Zen Books).
- Cornwall, A. 2002 "Making spaces, changing places: situating participation in development" en *IDS Working Paper No. 170* (Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies).

- Cornwall, A. 2003a "Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation" en *IDS Bulletin* (Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies) Vol. 35, No. 2, pág. 1-10.
- Cornwall, A. 2003b "Whose voices? Whose choices? Reflections on gender and participatory development" en *World Development* (Ann Arbor: University of Michigan y Elsevier) Vol. 31, No. 8, pág. 1325-42
- Daly, M. y Saraceno, C. 2002 "Social exclusion and gender relations" en Hobson, Barbara; Lewis, Jane y Siim, Birte (eds.) *Contested Concepts in Gender and Social Politics* (Cheltenham y Northampton, MA: Edward Elgar) pág. 84-104.
- Dirección Nacional de Política Criminal 2002 *Estudio de victimización frecuencias de resultados. Zona alemana al plan de prevención comunitaria* (Buenos Aires, Partido de Morón: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación).
- Di Marco, G., Rodríguez Gustá, A. L., Llobet, V. y Brener, A. 2006 "El plan jefes y jefas de hogar: una mirada desde los procesos de ampliación de derechos de las mujeres" ponencia presentada en *IV Jornadas de Investigación en Antropología Social*, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 2, 3 y 4 de agosto.
- Fraser, N. 1989 *Unruly Practices. Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Föhrig, A. y Pomares, J. 2007 "Sensación de inseguridad y participación en América Latina. Intervenciones de campo: Caso de Argentina" en *Seguridad Ciudadana en las Américas* pág. 11-38 (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Guijt, I. y Shah, M. K. 1998 "Waking up to power, conflict and process" en Guijt, Irene y Shah, Meera Kaul (eds.) *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development* (Londres: Intermediate Technology Publications).
- Haney, L. A. 1998 "Engendering the Welfare State. A Review Article" en *Comparative Studies in Society and History* (Cambridge: Cambridge University Press) Vol. 40, No. 4, pág. 748-767, octubre.
- Hills, J., Le Grand, J. y Piachaud, D. (eds.) 2002 *Understanding Social Exclusion* (Oxford: Oxford University Press).
- Hirschman, A. 1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

- Jackson, C. 1999 "Social Exclusion and Gender: Does One Size Fit All?" en *European Journal of Development Research*, Vol. 11, No 1, pp 125-146.
- Kabeer, N. 2006 "Citizenship, affiliation and exclusion: Perspectives from the South" en *IDS Bulletin* (Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies) Vol. 37, pág. 91-101.
- Kosovsky, D. 2007 "Delito y análisis de la información en Argentina" en Kaminsky, Gregorio; Kosovsky, Darío; y Kessler, Gabriel (comps.) *El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional* (Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung).
- Levitas, R. 2005 *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour* (Nueva York: Palgrave).
- Lister, R. 2004 *Poverty* (Cambridge: Polity Press).
- Merklen, D. 2005 *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)* (Buenos Aires: Editorial Gorla).
- Molyneux, M. 2008 "Conditional Cash Transfers: A «Pathway to Women's Empowerment?»" *IDS Research Paper* (Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies).
- Pautassi, L. 2004 "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina" en Valenzuela, María Elena (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza: Argentina* (Santiago de Chile: OIT).
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. 2013 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos (Santiago de Chile: CEPAL – UNICEF).
- Richardson, L. y Le Grand, J. 2002 "Outsider and insider expertise: The response of residents of deprived neighbourhoods to an academic definition of social exclusion", *CASEN Paper* No. 57 (Londres: London School of Economics).
- Rodgers, G., Gore, C. y Figueiredo, J. B. 1995 *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses* (Ginebra: International Institute for Labour Studies).
- Rodríguez Gustá, A. L. 2009 "Llenando el "casillero vacío" en la equidad de género: derechos y redistribución en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el Municipio de Morón, Argentina" *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político* (Buenos Aires) No. 14, pág. 129-155.
- Rodríguez Gustá, A. L. 2014 "Una misma política social, tres defectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina" en *Trabajo y*

- Sociedad* (Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero) No. 22, pág. 559-576.
- Scott, J. 1990 *Domination and the Art of Resistance: Hidden Transcripts* (New Haven: Yale University Press).
- Silver, H. 1994 "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms" en *International Labour Review* (Ginebra: International Labour Organization) Vol. 133, pág. 531-78.
- Silver, H. 1995 "Social disadvantage: Three paradigms of social exclusion" en Rodgers, G., Gore, C. y Figueiredo, J. B. 1995 *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses* (Ginebra: International Institute for Labour Studies).
- Swampa, M. 2001 *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados* (Buenos Aires: Biblos).
- Tabbush, C. 2009 "The possibilities for and constraints on agency: Situating women's public and «hidden» voices in Greater Buenos Aires" en *Journal of International Development* (John Wiley & Sons) Vol. 21, No. 6, pp 868-882, julio.
- Tabbush, C. 2011 *Exclusion and Agency. A Gender Analysis of Cash Transfers in Argentina and Chile (2002-2008)* Tesis de doctorado, (Londres: Institute for the Study of the Americas, School of Advanced Study, University of London).
- Vegas, M. L. 2017 "Actores políticos, funcionarias y activistas: el desarrollo de las políticas de género en el municipio de morón". Tesis para el grado de *Master of Arts in Development Management and Policy*. Buenos Aires: Graduate School of Arts and Sciences, Georgetown University y Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Wacquant, L. 1999 "Urban marginality in the coming millennium" *Urban Studies* (Beverly Hills: Sage) Vol. 36, pág. 1639-47, septiembre.
- Wilson, K. 2008 "Reclaiming 'agency', reasserting resistance" *IDS Bulletin* (Brighton: University of Sussex, Institute of Development Studies) Vol. 39, No. 6, pág. 83-91, noviembre.



**SECCIÓN II**  
**INSTITUCIONALIDAD LOCAL**  
**DE GÉNERO Y POLÍTICAS**  
**MUNICIPALES DE IGUALDAD**



# ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO: DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN DE ENTRAMADOS DE ACTORES DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN MONTEVIDEO <sup>1</sup>

María Noel Avas\*

## INTRODUCCIÓN

La IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing en 1995 estableció dos estrategias complementarias para la consecución de la igualdad de género: la transversalidad de género y el empoderamiento de las mujeres. El empoderamiento de las mujeres busca promover su participación social y política, en particular, entre quienes tienen menos acceso a los espacios de decisión (Guzmán, 2001). Por su parte, la transversalización de género apunta a la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el conjunto de políticas públicas –estrategia conocida también como *gender mainstreaming*. La Plataforma de Acción resultante de la IV Conferencia planteó la necesidad de renovar

\* Socióloga por la Universidad de la República (Uruguay). Magíster en gobernanza y estudios políticos por la Universidad del País Vasco (España). Integrante del equipo de transversalidad de género de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo.

---

1 Agradezco la generosa contribución de Solana Quesada, directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo a la escritura de este capítulo, así como también los aportes iniciales de Lorena Alesina y Alicia Britos, integrantes del equipo de transversalidad de género de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo. Agradezco también los comentarios de Débora Lopreite en el marco de la presentación en el Simposio Dinámicas Territoriales de Género.

y consolidar una institucionalidad de género apropiada a un esfuerzo con estas características y fomentar la participación de las mujeres en la definición de la agenda institucional (Plataforma de Acción 1995, Capítulo V).

En América Latina, el desarrollo de la institucionalidad de género ha recibido una profusa atención por parte de académicas y activistas, al tiempo que ha involucrado a los actores del propio Estado, pero también a actores de la sociedad civil (Guzmán, 2001; Guzmán y Montaña, 2012). Con diversas configuraciones, se ha promovido la conformación de entramados para la igualdad de género (Guzmán, 2001; Bonino, 2007; de la Cruz, 2009) que involucran a los mecanismos rectores de las políticas de género, varias instancias institucionales para la igualdad de género y derechos de mujeres en diferentes sectores del Estado, así como también espacios de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad.

La literatura especializada aporta elementos para la identificación y definición de los componentes de los entramados para la igualdad de género y sus funciones (Guzmán, 2001; García Prince, 2008; Fernós, 2010; PNUD, 2012). Por ejemplo, Guzmán (2001) propone comprender el entramado de género dentro de contextos donde las demandas de la sociedad son cada vez más complejas y la coordinación jerárquica y centralizada por parte del Estado resulta insuficiente. En este sentido, los entramados institucionales de género estarían más en sintonía con un trabajo más propio de redes de política y estados más democráticos (Guzmán y Montaña, 2012).

Con todo, faltan mayores conocimientos sistemáticos acerca de la morfología y la dinámica de los entramados de género en los ámbitos locales. Este capítulo busca contribuir en esta dirección al examinar el entramado institucional de género en el gobierno de Montevideo. Se interroga acerca de su estructura, la vinculación y comunicación entre los diferentes actores, la distribución de roles, entre otros aspectos relevantes para comprender las modificaciones en la forma organizacional de un entramado que implementa políticas de género sostenidas durante casi tres décadas.

En Montevideo, la construcción de entramados para promover políticas de igualdad de género se desarrolló junto con la implementación de una estrategia de transversalidad de género. Por ello, se examinan los actores que participaron de la hechura de políticas de género en dicha ciudad en tres períodos delimitados principalmente por la vigencia de los planes de igualdad. Este análisis diacrónico pone el acento en el proceso de conformación del entramado para la igualdad de género, las acumulaciones institucionales en términos de instalación y consolidación de reglas de interacción. En cada etapa el

análisis se centra en el estudio de dos dimensiones: 1) la morfología del entramado, para lo que se indaga en los actores que lo integran y su naturaleza estatal o social y 2) la dinámica e interacciones entre los actores del entramado.

En el apartado que sigue se revisa sintéticamente el concepto de entramado institucional para la igualdad de género y de mecanismo de género, retomando las discusiones producidas desde América Latina. El tercer apartado aborda los entramados para la igualdad de género que acompañaron el primer y segundo plan de igualdad de Montevideo. El cuarto apartado analiza el actual entramado para la igualdad de género y su funcionamiento, a partir de su expansión significativa desde 2014. El capítulo finaliza con reflexiones sobre los aportes de la experiencia montevideana para pensar cómo la morfología y dinámica de los entramados para la igualdad de género varían según coyunturas políticas y contextos institucionales.

### **ENTRAMADOS PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO: CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS**

Al igual que otras instituciones, el Estado refleja las relaciones de poder y la capacidad de incidencia de los distintos grupos de la sociedad (CEPAL, 2010). En particular, el Estado refleja concepciones sobre el valor de lo masculino y lo femenino, es decir, concepciones “*generizadas*” (Acker, 1990). Las acciones del Estado no son neutras en términos de género y, cuando se vuelven ciegas al género, refuerzan los estereotipos que perpetúan las desigualdades ya que afectan la distribución de recursos y el reconocimiento de necesidades y derechos (Fraser, 1989). Sin embargo, a través de la incorporación sistemática de la perspectiva de género en el proceso de la política pública, estas pueden ser un instrumento para transformar las relaciones de poder desigual entre hombres y mujeres (Astelarra, 2004). La transversalidad de género en las políticas públicas parte del supuesto de que el Estado tiene un rol central en la transformación del orden de género y de las desigualdades entre mujeres y hombres (Guzmán y Montaña, 2012). Pero, para ello, es preciso primero transformar y readecuar la propia estructura estatal y las reglas de interacción entre los diversos actores comprometidos con una agenda de igualdad, ya sean estos gubernamentales o provenientes de la sociedad civil.

### **LOS ENTRAMADOS Y LA TRANSVERSALIDAD DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La I Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas realizada en México en el año 1975 estableció la necesidad de crear mecanismos para el adelanto de la mujer como estrategia para el logro de la igualdad de

oportunidades entre hombres y mujeres; estos tendrían un carácter provisorio hasta que las políticas se establecieran. Tal como se lee en las conclusiones de esta Conferencia: “el establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como comisiones nacionales, oficinas de la mujer y otros cuerpos, con un *staff* y recursos adecuados, puede ser una efectiva medida *transicional* para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional” (Guzmán, 2001:18, énfasis propio).

Las siguientes conferencias mundiales sobre la mujer, en particular Nairobi (1985) y Beijing (1995) retomaron las reivindicaciones del movimiento de mujeres y feminista para promover la creación y el fortalecimiento de esos mecanismos en calidad de rectores de las políticas de género del Estado y líderes de la transversalización de la igualdad de género en las políticas públicas de todos los niveles de la acción gubernamental (Guzmán, 2001; Bonino, 2007). En América Latina, la mayoría de los mecanismos de género en el ámbito nacional fueron instalados en los ochenta y noventa luego de las conferencias. Los acuerdos internacionales suscritos en el marco del sistema de Naciones Unidas, los reclamos de los movimientos de mujeres y feministas y el apoyo de la cooperación internacional jugaron un papel clave en su constitución y fortalecimiento (Guzmán y Montaña, 2012).

Los mecanismos de género son la expresión de la legitimación e institucionalización de la desigualdad de género como problema público dentro del Estado (Guzmán, 2001). Inicialmente, el término mecanismo de género se utilizó para designar a los organismos nacionales que rigen las políticas de género en el poder ejecutivo. En la región, sin embargo, de acuerdo con Fernós (2010), un estudio centrado exclusivamente en los mecanismos nacionales de género daría una imagen parcial de las dinámicas institucionales para el avance de los derechos de las mujeres, su empoderamiento y las medidas de transversalización de género en el Estado. Para esta autora, se evidencia una tendencia a la creación de dependencias de género en diversas áreas estatales que buscan impulsar la igualdad de género en una política pública o en un territorio delimitado, involucrando a diferentes niveles del Estado.

De esta forma, la noción de mecanismo se extiende, entonces, también a estas áreas estatales con el cometido expreso de promover la igualdad de género en la estructura interna y en las políticas destinadas a la ciudadanía (Bonino, 2007). En vistas de la proliferación de mecanismos ubicados en diferentes poderes públicos y niveles de gobierno orientados a la igualdad de género en el Estado, Fernós (2010) propone distinguir entre mecanismos “primarios” y “secundarios”.

Los mecanismos primarios son los mecanismos nacionales rectores, responsables por la transversalización de género y la coordinación de las políticas públicas en el Poder Ejecutivo, con la función de diseñar y dar seguimiento a las políticas y rendir cuentas de lo actuado en el ámbito nacional y también ante los organismos internacionales de derechos humanos de mujeres. Estos pueden tomar forma de oficinas de la mujer y, más recientemente, de ministerios de la mujer. Estos mecanismos primarios tienen la responsabilidad, en última instancia, del proceso de transversalización de género en las políticas. Para ello, lideran la elaboración y monitoreo de políticas de género (muchas veces expresadas como planes de igualdad), proponen herramientas, instrumentos y metodologías para la adopción del enfoque de género en las diversas políticas y programas, convocan a actores estatales y sociales para construir un marco común para la implementación de políticas y elaboran iniciativas de ley. Al mismo tiempo, ejecutan acciones para asegurar los compromisos con la igualdad de género.

Por su parte, los mecanismos secundarios son, generalmente, de carácter sectorial y tienen mandatos más específicos. Son estructuras inscriptas en ministerios del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial e incluso en el Poder Legislativo. Desde una óptica nacional, Fernós (2010) considera como mecanismos secundarios a las estructuras en los niveles subnacionales –ya sean provinciales, regionales o municipales. El mandato principal es la adopción de la perspectiva de género en las políticas que desarrollan.

La presencia de una multiplicidad de mecanismos de género implicó un paso analítico adicional al introducir la noción de entramado institucional para la igualdad (Guzmán, 2001; Bonino, 2007). A partir de reflexiones realizadas por Guzmán (2001), Fernós (2010) y Guzmán y Montaña (2012), es posible denominar entramado institucional para la igualdad al *conjunto* de actores institucionales involucrados con el diseño y la implementación de políticas de género. De esta forma, la definición comprende a los mecanismos primarios de las políticas género en el Estado, así como también a las demás instancias de género, ya sean estas transversales o sectoriales; centralizadas o descentralizadas; legislativas, ejecutivas o judiciales, entre otras posibles distinciones. El entramado institucional resultante es heterogéneo e incluso multinivel. Los esfuerzos de comprensión ya no se centran en el funcionamiento de un único mecanismo sino en cómo se amalgama la totalidad de estos en función de la estrategia de transversalización de género.

Siguiendo los desarrollos de Guzmán (2001; 2003) y a efectos de comprender el entramado de género, no es suficiente contar con un mapa de las estructuras y los actores, sino que es fundamental

conocer las interacciones entre estos. En el entramado de género se constituyen redes formales e informales que abarcan la administración pública y diferentes poderes del Estado. Estas son bases “de poder” y de “difusión de las nuevas ideas y propuestas de gestión y políticas públicas” (Guzmán, 2001: 31). Los mecanismos primarios pueden ocupar posiciones diversas y ejercer un poder real, con un claro liderazgo o, por el contrario, papeles simbólicos de importancia menor. Para la mencionada autora, pueden generarse sinergias o bien fragmentaciones entre los diferentes actores. Más aún, muchas veces se refuerza la coordinación a fin de centralizar los esfuerzos ya existentes en diversas estructuras del Estado (Guzmán 2001).

En este entramado institucional, según algunos estudios, se evidencia la participación de organizaciones sociales. Para Fernós (2010) existe una tendencia significativa de participación de individuos y organizaciones sociales en procesos previamente considerados de prerrogativa gubernamental. Estas organizaciones se incorporan al entramado para la consulta, la deliberación y la rendición de cuentas sobre las políticas de género, mediante su presencia en comisiones, consejos y otras instancias. Estos diálogos proveen de sentido político a las estrategias de transversalización.

Como señala Guzmán (2001) estas alianzas entre feministas de Estado y los movimientos de mujeres de base y feministas son significativas para impulsar políticas de género muchas veces a través de la participación en entramados de género. No obstante, la participación de los movimientos feministas y de mujeres en el entramado institucional de género no está exento de tensiones. Por un lado, esta refleja el objetivo del movimiento de incidir en el Estado para cambiarlo. Pero, por otro lado, los movimientos también buscan preservar su autonomía a través de espacios organizativos propios y de desarrollar una interlocución con el Estado sin ser “cooptados” manteniendo una visión propia (Montaño, 2003: 13).

En síntesis, el estudio de los entramados institucionales de género es relevante en la medida en que la estrategia de transversalización de género rebasa ampliamente la tarea de una estructura única y centralizada. Este entramado constituye el soporte para imbuir al Estado de una lógica transformadora. Las reflexiones de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe en 2016, plasmadas en la Estrategia de Montevideo, reconocen los entramados en tanto bases de la acción del Estado para avanzar en igualdad de género:

“La institucionalidad de género es el producto de la cristalización de procesos políticos y técnicos y hace referencia a la estructura

organizacional para la gestión de las políticas públicas sobre derechos de las mujeres e igualdad de género en todos los poderes y a todos los niveles del Estado. Los diseños o modalidades institucionales son heterogéneos en los países y están conformados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, las instancias de igualdad de género en ministerios sectoriales, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos descentralizados y las instancias de coordinación intersectorial e interinstitucional” (CEPAL, 2017: 16).

### **LA GESTACIÓN DEL ENTRAMADO DE GÉNERO EN MONTEVIDEO**

Uruguay es considerado un país de avanzada en la región por la aprobación de leyes que consagran los derechos de las mujeres en diversos ámbitos desde las primeras décadas del siglo XX. Entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, las políticas de género tuvieron un impulso a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno de Montevideo (en 1990) y más tarde al gobierno nacional (en 2005). En gran medida, los logros tanto en el ámbito subnacional como nacional se deben al accionar de los movimientos de mujeres y feministas que abogaron por la incorporación de la agenda de género en la agenda pública y gubernamental (Johnson, 2003; Bareiro y Quesada, 2006).

La llegada del Frente Amplio al gobierno de la Intendencia del Departamento de Montevideo fue un hito significativo puesto que era la primera vez en el país que un partido de izquierda accedía al poder, solamente a cinco años del fin de la dictadura cívico-militar. Su permanencia en el gobierno departamental sin interrupciones por casi 30 años –de hecho, reelecto hasta 2020– también es un fenómeno destacado. Una vez en el gobierno departamental, el Frente Amplio inició dos ciclos de descentralización política y administrativa. El primero, en 1990, que dividió a Montevideo en 18 zonas, creando servicios desconcentrados en cada una, así como mecanismos de participación ciudadana<sup>2</sup>. De acuerdo con Massolo (2006) es un ejemplo de descentralización impulsada “de abajo hacia arriba”, al promoverse desde el propio gobierno de Montevideo y no desde el nacional. El segundo

---

2 Montevideo se dividió 18 zonas donde se instalaron los Centros Comunes Zonales como unidades político-administrativas desconcentradas; en cada uno se crearon organismos de participación, Concejos Vecinales, y de representación política, Juntas Locales (Veneziano Esperón, 2008). Las Juntas Locales estaban compuestas por cinco personas designadas por el Intendente/a según la proporción de los partidos en la Junta Departamental de Montevideo (legislativo montevidiano). Los Concejos Vecinales son electos cada dos años por los vecinos/as de las zonas y pueden postularse personas que representen a organizaciones sociales locales o que cuenten con al menos 10 firmas de respaldo.

ocurriría en 2010, con la creación de un tercer nivel de gobierno, los municipios, y la inauguración de nuevas autoridades electas por el voto popular –alcaldes y alcaldesas<sup>3</sup>. En esta ocasión el Frente Amplio lo hace desde el gobierno nacional y para todo el país.

El liderazgo de la Intendencia de Montevideo con relación a las políticas de género tuvo un efecto demostración tanto horizontal (hacia otros departamentos del país) (Bonino, 2010), como vertical (hacia el Estado central), debido a su importancia como capital política y administrativa y por concentrar a la mitad de la población del país<sup>4</sup>. Con una extensión que abarca un 3% del territorio nacional, Montevideo concentra casi el 40% de la población, las sedes de las principales instituciones del Estado y contribuye con el 50,3% del producto bruto interno (PBI); estas características dan cuenta de la fuerte gravitación respecto del resto del país<sup>5</sup>. Asimismo, dada la inserción en la Red Mercociudades del Mercosur, Montevideo proyectó su experiencia en políticas de género hacia ciudades vecinas y, de la misma manera, bebió de sus experiencias<sup>6</sup>.

Rodríguez Gustá (2012) plantea que la Intendencia de Montevideo fue una “suerte de laboratorio” de las políticas de género para lo que sería el futuro gobierno nacional del Frente Amplio. Asimismo, sugiere la escala gubernamental como factor facilitador para comprender el desarrollo de políticas de género en ámbitos locales bajo gobiernos de izquierda. La proximidad a las organizaciones sociales y la agilidad relativa para la articulación al interior del Estado permitió, según esta autora, desarrollar intervenciones que son más difíciles de instrumentar desde la escala nacional. Paralelamente, la agenda global de género también fue de gran importancia para el

---

3 El proceso de conformación de los Municipios significó para Montevideo adecuar su anterior sistema descentralizado a la nueva normativa nacional, reagrupando en ocho municipios las dieciocho zonas existentes. Entre las innovaciones de este proceso se encuentra la elección de autoridades.

4 Uruguay se divide administrativamente en 19 departamentos, cada uno cuenta con autoridades que son electas por voto popular: el /a Intendente/a, que ejerce el rol de poder ejecutivo, y la Junta Departamental, integrada por 31 ediles/as, que ejerce el rol legislativo. En temas de su competencia local actúan de manera autónoma.

5 Datos estadísticos con base en censo nacional 2011 extraídos del Observatorio Territorio Uruguay de Presidencia de la República, disponibles en: [otu.opp.gub.uy/perfiles/montevideo](http://otu.opp.gub.uy/perfiles/montevideo)

6 La proyección de Montevideo en Mercociudades quedó plasmada en dos publicaciones de la Unidad Temática de Género y Municipio de Mercociudades junto con la Comisión de la Mujer de la Intendencia de Montevideo: Bruera y González (2001) y Mazzotti (2004). Asimismo, Intendencia de Montevideo (2002) deja de manifiesto la importancia para Montevideo de las experiencias de ciudades de la región para el desarrollo del primer plan.

desarrollo de políticas en Montevideo. La Intendencia fue apoyada por diferentes agencias de cooperación internacional a través de recursos económicos y asistencias técnicas para la transversalidad de género que plantearon asuntos vinculados con la estructuración del entramado de género (Quesada, 2014).

A fin de analizar los entramados institucionales para la igualdad de género de Montevideo, se toma como referencia temporal principal la vigencia de los tres planes de igualdad diseñados e implementados por el gobierno subnacional. El Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2002-2005), liderado por la Comisión de la Mujer de la Intendencia, fue un hito para la transversalidad de género en Uruguay pues, si bien tenía alcance departamental, era el primero de sus características en el país (Bruera y González, 2001). Esta fue la primera herramienta para la transversalidad de género, innovando política, conceptual y metodológicamente (Intendencia de Montevideo, 2007). Su creación propició el surgimiento de otros actores institucionales para la implementación de políticas de género dando lugar a un primer entramado del cual participaron activamente grupos de mujeres de sectores populares. El Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones (2007-2011) dirigió sus acciones principalmente a la transversalidad de género, es decir, a la transformación institucional por lo que el fortalecimiento del entramado fue mayor en su componente estatal. El Tercer Plan de Igualdad de Género “Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones” 2014-2020, apuntó a la combinación de las estrategias de transversalidad y empoderamiento promoviendo el surgimiento de mecanismos específicos centralizados y descentralizados con participación estatal y de la sociedad civil (Intendencia de Montevideo, 2014).

**Cuadro 1: Actores del entramado para la igualdad de género en Montevideo durante los planes de igualdad entre 1991 y 2017 según tipo de mecanismos**

	Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos [1991 - (2002 - 2005)]	Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones (2007 - 2011)	Tercer Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones (2014 - 2020)
Mecanismos rectores de género	Comisión de la Mujer: creada en 1991 y ubicada en departamento de Descentralización.	Secretaría de la Mujer: en 2005 la Comisión de la Mujer se transforma en Secretaría, pasa al departamento de Desarrollo Social y mantiene el rango jerárquico.	División Asesoría para la Igualdad de Género: en 2016 la Secretaría se jerarquiza como División asesora del Intendente (pasa a la Secretaría General) e integra el gabinete de gobierno.
Mecanismos específicos de género	Comisión de Equidad y Género: creada en 2001 reúne a representantes de diferentes áreas de la Intendencia.	Comisión de Equidad y Género: nueva designación en 2005 que amplía su integración.	Comisión de Equidad y Género: nueva designación en 2016 con representantes de los equipos de igualdad departamentales.  Equipos de Igualdad departamentales: grupos de trabajo estables en cada área de la Intendencia.  Equipos de igualdad municipales: grupos de trabajo estables en cada uno de los ocho municipios de Montevideo.
Mecanismos de diálogo Estado-sociedad civil	Grupos de mujeres en torno al programa ComunasMujer: programa creado en 1996. Para 2005 existían 8 grupos de mujeres en diferentes zonas de Montevideo.  Reuniones de intercambio con organizaciones feministas y de mujeres.	Mesas de trabajo temáticas: espacios específicos entre sociedad civil y Estado para abordar temáticas priorizadas en el segundo plan.  Reuniones de intercambio con organizaciones feministas y de mujeres.	Mesa Municipal de Igualdad de Género: espacio de coordinación de equipos de igualdad municipales.  Consejo para la Igualdad de Género: espacio formal de diálogo con la sociedad civil.

Fuente: elaboración propia.

Es preciso señalar dos aspectos metodológicos. En primer lugar, al tratarse de una experiencia subnacional, la categorización de primario y secundario propuesta por Fernós (2010) no resulta apropiada con relación a este nivel de gobierno, al tiempo que entraña y enfatiza una idea de jerarquía entre mecanismos en lugar de una relacionada

a la diferenciación de funciones y alcances. Por ello se propone el uso de los términos mecanismos rectores de género y mecanismos específicos de género para distinguir distintas estructuras dentro del entramado para la igualdad de género de Montevideo.

En segundo lugar, las fuentes para este estudio fueron diversas. Se consultaron estudios previos producidos acerca de las políticas de género de Montevideo, se consultó al personal de la Intendencia, se revisaron documentos institucionales y, además, se aprovechó la experiencia directa de trabajo en la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo y desempeños previos como consultora para la institución.

El cuadro 1 resume los actores de los entramados de género de Montevideo para los tres períodos y funciona como hoja de ruta de la narrativa siguiente.

#### **UN ENTRAMADO ENRAIZADO EN LO LOCAL: ACTORES POR LA IGUALDAD DE GÉNERO 1991 - 2005**

En 1991, el gobierno del Frente Amplio creó la Comisión de la Mujer en la Intendencia de Montevideo. Este fue el primer espacio para la igualdad de género en la institución. En gran medida, esta comisión es fruto de las demandas y la incidencia de las mujeres organizadas y de mujeres políticas comprometidas con la agenda de género que tuvieron un lugar en la estructura del gobierno subnacional (Mazzotti, 1998; Bruera y González, 2001).

Entre 1991 y 1995, la Comisión de la Mujer estuvo integrada por dos asesoras nombradas por el Intendente y representantes de organizaciones de mujeres de Montevideo, de la central sindical (PIT-CNT) y de algunas áreas de la Intendencia de Montevideo (Descentralización, Cultura, Higiene y Servicios Sociales). La conformación de la comisión era mixta, con actores estatales y políticos y otros sociales. Su integración era *ad honorem* y la Comisión no tenía un lugar formal en el organigrama de la intendencia ni tampoco contaba con presupuesto o personal asignado (Johnson, 2003). Se trató de un pequeño entramado, con escasa formalización y con una estructura fluida que le permitió comenzar a armar una agenda más amplia mediante alianzas con diversos actores. En estos primeros años, la comisión rápidamente comenzó a vincularse con mujeres de los sectores populares e inició actividades vinculadas con la violencia de género.

En el período 1995-2000, la Comisión de la Mujer se institucionalizó, ya que pasó a contar con una coordinación política y con un espacio físico, personal y presupuesto asignados, al tiempo que se la incorporó formalmente al organigrama dentro de la División de Promoción Social del Departamento de Descentralización (Celiberti y Quesada, 2004). En

2001, con la Comisión de la Mujer institucionalizada, comenzó el proceso de elaboración del primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Bruera y González, 2001). Con el objetivo de comprometer a otras áreas estratégicas de la administración con la igualdad de género, en 2001 se creó, en el seno de la Intendencia de Montevideo, la Comisión de Equidad y Género (CEG). Este grupo nucleó a personal proveniente de diferentes áreas de la Intendencia, bajo el liderazgo de la Comisión de la Mujer, con la tarea de acompañar la elaboración y ejecución del primer plan de igualdad<sup>7</sup>. Una comisión de este tipo no tenía precedentes en la Intendencia. El funcionamiento de la CEG como espacio de coordinación estable entre ámbitos diversos resultó removedor para una gestión compartimentada, lo cual favoreció sinergias al interior de la Intendencia (García y Cruells, 2005). En consecuencia, el entramado institucional comenzó a expandir su dimensión estatal.

No obstante, la sociedad civil también tuvo un rol protagónico en este primer entramado. En particular, la acción de la Comisión de la Mujer tuvo la impronta de la política de descentralización y participación ciudadana y potenció la organización de mujeres de sectores populares (Mazzotti, 1998; Bruera y González, 2001) y su incorporación a la trama institucional de género. Un ejemplo paradigmático de esta incorporación es el Programa Comuna Mujer, creado en 1996, como resume el cuadro 1. El Programa se orientó a la promoción de espacios locales de participación y liderazgo de mujeres para el desarrollo de iniciativas y servicios que diesen respuesta a necesidades priorizadas por ellas y las autoridades locales. Se estructuró en cada zona a través de dos componentes: un espacio de participación –llamado Comisión de la Mujer Zonal–, y un servicio de atención gratuito a las mujeres de los barrios en materia de violencia doméstica. Estos servicios fueron cogestionados por las participantes de la Comisión Zonal y llevados adelante por equipos técnico-profesionales de organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas. Para 2005 existían ocho Comunas Mujer en diferentes zonas de Montevideo que ofrecían servicios de atención psicosocial y jurídica a mujeres en situación de violencia doméstica y, al menos, había la misma cantidad de grupos de mujeres en torno a los servicios, que vinculaban aproximadamente a 400 mujeres (González y Bruera, 2005). El programa Comuna Mujer permitió organizar y nuclear mujeres autónomas de los barrios en el marco de un programa

---

7 En la CEG fueron representadas ocho áreas de la Intendencia (con distinto nivel jerárquico): unidad de convenios, comisión de deportes, división de salud y programas sociales, comisión de infancia, comisión de la juventud, comisión de la mujer, servicio de salud ocupacional y servicio de tierras y vivienda. Para su funcionamiento contó con dos asistencias técnicas (Bareiro y Quesada, 2006).

estatal.

El Programa Comuna Mujer, al combinar participación y descentralización, fue central para la convergencia de actores institucionales y colectivos sociales en el aterrizaje de las políticas de igualdad de género. Gracias a este programa, el entramado de género logró enraizamiento social de escala territorial. En concreto, los grupos de mujeres de sectores populares fueron quienes promovieron y adecuaron el plan de igualdad a las realidades sus zonas y al mismo tiempo, sensibilizaron y movilizaron a actores locales sobre igualdad de género (González y Bruera, 2005)<sup>8</sup>. Algunos grupos de mujeres se vincularon con organizaciones feministas y otras organizaciones nacionales de mujeres, lo cual, a su vez, reforzó los vínculos en el movimiento de mujeres y el movimiento feminista<sup>9</sup>.

Por cierto, las ONG de mujeres y feministas estuvieron vinculadas de forma directa con el entramado institucional de género de la Intendencia a través de reuniones de trabajo con la Comisión de la Mujer y la CEG y de servicios de intermediación para apoyar a los grupos del Programa Comuna Mujer. Entre otras discusiones, se presentaban los avances de las políticas de género y se recibían propuestas. La representación de la sociedad era diversa, puesto que tenía acumulado un componente territorial y de organizaciones feministas de larga trayectoria .

Este primer entramado de género tuvo como nodo a la Comisión de la Mujer: tanto la Comisión de Equidad y Género como los grupos de mujeres vinculados al Programa Comuna Mujer fueron propiciados, apoyados y sostenidos por el equipo técnico de la Comisión de la Mujer. Es insoslayable su liderazgo a través de la proposición de un marco de sentido, la coordinación de las acciones, la oferta de herramientas y recursos y la congregación de voluntades, en definitiva, en la tracción para movilizar al entramado en su conjunto.

Dado que la sociedad civil de mujeres fue un aliado estratégico de la Comisión de la Mujer y la CEG, el entramado se conformó como una institucionalidad abierta y se logró contenido ciudadano en la política de género. Este aspecto constitutivo del entramado, es decir, la mezcla

---

8 Ejemplos de ello fueron la aprobación del gobierno local del plan local de igualdad de oportunidades de la zona 9 en 2004, y la aprobación de la resolución del gobierno local de la zona 12 que integraba la igualdad de oportunidades y derechos en el ámbito laboral (González y Bruera, 2005; García y Cruells, 2005).

9 El vínculo entre las mujeres nucleadas en torno al Programa ComunaMujer y el movimiento feminista, no sólo benefició a las primeras, también impactó sobre el movimiento de mujeres y feminista “aportando un punto de vista diferente sobre los temas de la agenda, un arraigo más popular y formas de asociativismo relacionadas al territorio” (González y Bruera, 2005: 70).

entre instituciones estatales y organizaciones sociales de mujeres es un atributo que destacar puesto que, en ese mismo momento, se daba una disputa en el resto de la región entre las “feministas autónomas” y las “feministas institucionalizadas”. En la experiencia de la gestión de Montevideo, las relaciones fueron más estrechas (no sin conflictos y tensiones) y, por ende, no se trató de un entramado meramente burocrático, sino que contó con trazos participativos característicos.

En síntesis, el primer entramado institucional de género de Montevideo se conformó tanto por actores en el ámbito estatal como en la sociedad civil. Su anclaje institucional fue al mismo tiempo muy significativo en términos de la apropiación del primer plan por parte del resto de la intendencia, instalando la idea de que las políticas de género no son responsabilidad única de los mecanismos rectores de género sino de toda la institución. El peso de la presencia social territorial balanceó el entramado institucional hacia la participación social.

#### **UN ENTRAMADO FORTALECIDO EN LO INSTITUCIONAL: ACTORES POR LA IGUALDAD DE GÉNERO 2006 - 2012**

En 2006, la Comisión de la Mujer pasó a denominarse Secretaría de la Mujer. Dejó el Departamento de Descentralización para ubicarse en el Departamento de Desarrollo Social y, dentro de este, bajo la División de Políticas Sociales. La Secretaría mantuvo el cometido de ser órgano rector de las políticas de género. A pesar de poseer una baja jerarquía en el organigrama institucional, su equipo técnico fue fortalecido. De acuerdo con el relevamiento de avances en políticas de género en las Intendencias de Uruguay entre 2006 y 2009, Montevideo es uno de los tres departamentos que aumentó significativamente el número de recursos humanos (Bonino, 2010). Un ejemplo de ello fue la incorporación del equipo técnico coordinador del segundo plan, contratado a través un proyecto de cooperación internacional, al presupuesto de la Secretaría de la Mujer en 2009, lo que “significó una fortaleza importante y una clara muestra de voluntad política de la Intendencia de comprometerse con las políticas de género” (Bonino, 2011: 27). El hecho de que el equipo técnico de la Secretaría estuviera conformado por mujeres feministas dio direccionalidad a la política, pero también a las estructuras e interacciones del entramado.

Respecto de la CEG, esta renovó su integración al sumarse nuevas áreas de la intendencia, algunas más tradicionales, como las referidas a tránsito y limpieza, y menos permeadas por las políticas de género, como el área financiera. El entramado institucional de género fortaleció su componente estatal, pues aumentó la representación de las áreas de la intendencia y la cantidad de personas involucradas, así

como su dedicación horaria<sup>10</sup>. Respecto del mandato de transversalización de género, la CEG tuvo un rol central en la ejecución de las medidas del segundo plan, pues sus integrantes lideraban la ejecución de las medidas comprometidas por el área a la que pertenecían (Bonino, 2011). De esta manera, Montevideo conjugó una oficina central, estable y con recursos y un espacio institucional adecuado para transversalizar el enfoque hacia adentro de la intendencia (Bonino, 2007).

Complementariamente, se crearon mesas de trabajo que consistieron en espacios multisectoriales de diálogo y construcción de agendas y propuestas entre la institucionalidad de género y organizaciones sociales, y estuvieron coordinadas por la Secretaría de la Mujer. Las tres primeras mesas fueron creadas en 2007, en los temas de violencia doméstica y sexual, mujeres afrodescendientes, y salud y derechos sexuales y reproductivos. Posteriormente, en 2008 y 2009 se conformaron las mesas de desarrollo económico y diversidad sexual y, en 2011, las de salud y masculinidades.

Las mesas de violencia doméstica y de salud sexual y reproductiva abordaron temáticas de larga data. Otras, en cambio, habilitaron nuevos enfoques y temáticas. Por ejemplo, la mesa de desarrollo económico puso la autonomía económica de las mujeres en el centro del debate y complementó a la política de trabajo protegido para mujeres de la intendencia (Programa Barrido Otoñal) con otras acciones como el apoyo a mujeres productoras y artesanas. Asimismo, la mesa de diversidad sexual fue pionera en el país al ser el primer espacio de diálogo Estado-sociedad civil en la temática<sup>11</sup>. En el mismo sentido, la mesa de masculinidades, conformada a instancias de la Secretaría de la Mujer, fue el primer actor en convocar a organismos gubernamentales y grupos de la sociedad civil para trabajar la temática de masculinidades y género (Rocha Carpiuc, 2014). Formó parte de las iniciativas que buscaron incorporar a hombres en la lucha por la igualdad de género, y su accionar permitió llegar a personas no involucradas hasta el momento, hombres principalmente.

En las mesas participaron diversas organizaciones sociales –inclusive las mujeres relacionadas al Programa Comuna Mujer– e implicaron un

---

10 Por resolución del intendente se asignó diez horas de trabajo mensuales a sus integrantes para la elaboración, ejecución y monitoreo de las medidas comprometidas (Intendencia de Montevideo, 2007).

11 La mesa abrió nuevas líneas de trabajo tanto en la Secretaría de la Mujer como en la Intendencia, por ejemplo, a través de la propuesta de policlínicas amigables a la diversidad sexual. También realizó aportes sustantivos a la política nacional participando en la redacción de una guía en diversidad sexual para el personal de los servicios de salud públicos y privados del país, liderada por el Ministerio de Salud Pública.

espacio para incidir en las políticas de género del gobierno departamental. Con todo, las mesas fueron espacios de reunión y debate esporádico, marcadas por discontinuidades, y con una delimitación temática acotada.

Los grupos de mujeres vinculados al Programa Comuna Mujer continuaron siendo acompañados por el equipo técnico de la Secretaría de la Mujer, así como por los equipos técnicos de las ONG que gestionaban los servicios de atención y brindaban apoyo a los grupos territoriales. Para 2011, funcionaban 11 Comunas Mujer y 16 grupos zonales de mujeres (Meza Tananta, 2011). Pero los grupos de mujeres tuvieron un menor protagonismo en la transversalización de género en las políticas, a diferencia del período precedente<sup>12</sup>. Tanto los grupos de mujeres territoriales como las referentes del movimiento feminista plantearon cierta distancia respecto de que, en este período, el plan de igualdad no constituyó una referencia para la movilización y expansión de la ciudadanía de las mujeres. De hecho, las organizaciones feministas y de mujeres percibieron que el esfuerzo del entramado institucional se dirigía principalmente a la transformación interna de la Intendencia y tuvieron “expectativas desencontradas” en cuanto a su participación (Rodríguez Gustá, 2012: 46).

Resumendo, el entramado de género de este segundo período se compuso por la Secretaría de la Mujer y la CEG, así como también por mesas de trabajo como espacios mixtos donde dialogaron sociedad civil y Estado. La Secretaría de la Mujer fue el nodo del entramado, dinamizando las mesas de trabajo y la CEG a través de la participación de su equipo en forma activa. Asimismo, en este segundo período, cambiaron los canales de diálogo con la sociedad civil cuya presencia fue de menor intensidad. Los espacios de diálogo existentes convocaron, principalmente, a representantes de las organizaciones de la sociedad civil de perfil técnico o profesional y con escaso anclaje territorial. Los grupos de mujeres populares permanecieron alejados, con poca incidencia en la estrategia de transversalidad. En consecuencia, el entramado institucional se burocratizó y mermó la presencia de

---

12 Con todo, hay dos importantes excepciones. Una primera está marcada por la participación de los grupos del Programa Comuna Mujer en la incorporación de la perspectiva de género en el marco normativo de creación del tercer nivel de gobierno –municipios– de Montevideo en 2010, un fruto de la articulación entre estos grupos, la CEG y la Secretaría de la Mujer. La normativa de creación de los municipios integró el principio general de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres (Artículo 4, Principio X del Decreto 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo). La segunda excepción está referida al proyecto “Género Goes” en el cual se formularon y ejecutaron medidas de escala barrial con participación de las mujeres de la zona, cuyos resultados se sistematizan en Meza Tananta (2011).

la ciudadanía –rasgos que habían distinguido al período precedente. A esto se suma el hecho de que la relación entre la Secretaría de la Mujer y los demás actores fue más radial y las comunicaciones de la CEG con los grupos de las Comunas Mujer y otros colectivos sociales fueron menos intensas.

No obstante, se consolidaron las redes internas de trabajo en la Intendencia de Montevideo como una característica saliente del entramado institucional en esta segunda etapa<sup>13</sup>. En otras palabras, el entramado institucional de género fortaleció su componente estatal, alcanzando actores antes ajenos a las políticas de género. La CEG logró un verdadero trabajo de “grupo integrador” (Rodríguez Gustá, 2012), pues su forma de funcionamiento permitió un esfuerzo conjunto entre diferentes áreas de la intendencia. Su diversidad y horizontalidad introdujo elementos dinámicos a la propia estructura y funcionamiento de la intendencia.

### **PROFUSO Y MULTINIVEL: EL ENTRAMADO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO DE MONTEVIDEO 2014-2017**

En 2013 se inició la elaboración del tercer plan de igualdad de la Intendencia de Montevideo. En el marco de este proceso, el entramado institucional de género comenzó a expandirse, al incluir nuevos actores de dentro y fuera del Estado. El nuevo entramado tomó una forma que llamamos multinivel, al reunir a actores gubernamentales y de la sociedad civil del ámbito nacional, departamental y municipal.

En 2016, la Secretaría de la Mujer se transformó en la División Asesoría para la Igualdad de Género y permaneció como el nodo rector. La Asesoría se ubicó en la Secretaría General de la Intendencia y su dirección política se integró al gabinete de gobierno. La jerarquización de la Asesoría respondió a sucesivas recomendaciones externas e internas para mejorar la posición institucional del órgano rector de

---

13 La transversalidad de género en este período fue notable en términos de la promoción de cambios en la burocracia departamental, la instalación de marcos de sentidos, cambios de procedimientos y propuesta de instrumentos (Rodríguez Gustá, 2012). En este sentido, se destacan dos experiencias: por un lado, la línea de trabajo en presupuestos sensibles al género. Alesina (2010) da cuenta de la profundidad del proceso de transversalización de género en el presupuesto y su ejecución, que si bien tuvo un antecedente en el primer período (Bruera y González, 2004) se desarrolla con mayor sistematicidad desde 2008. Por otro lado, la línea de trabajo en transformación de la cultura organizacional que tiene como uno de los hitos más importante la promoción del protocolo de actuación en acoso sexual laboral. Avas (2015) recoge esta experiencia, que también se había iniciado en el período anterior, pero que a partir de 2010 plantea una transformación de las formas de hacer respecto a estos temas en la institución.

género (Quesada, 2014), así como también a demandas del movimiento de mujeres. Siguiendo la definición de jerarquización de Stetson y Mazur (1995)<sup>14</sup>, el órgano rector de género de Montevideo, además de ganar una mejor posición en la estructura organizacional, incrementó su acceso a las decisiones gubernamentales, ganando así en capacidad de influencia. En comparación con los períodos precedentes, la Asesoría de Género experimentó un incremento en el presupuesto asignado para funcionamiento e inversiones<sup>15</sup>. Asimismo, al salir de la órbita de lo social, se reforzó la idea de que la transversalización de género en las políticas comprende las políticas sociales, pero excede estas áreas ampliamente. La nueva ubicación de la Asesoría se adecuó mejor al rol de coordinación que demandaría un entramado más profuso y multinivel.

A efectos de comprender la naturaleza multinivel del entramado de género en esta tercera etapa, cabe señalar que en 2010 se crearon los municipios en calidad de tercer nivel de gobierno en Uruguay. Para el Departamento de Montevideo, esto supuso la creación de ocho municipios que convivirán con el gobierno departamental. Con los municipios, ingresaron a la escena política nuevos actores locales, con autonomía en el diseño, ejecución y puesta en marcha de políticas públicas, aunque no presupuestal.

Al interior de la Intendencia de Montevideo, la Asesoría y la CEG acordaron en crear y consolidar equipos de igualdad para que sirvieran de apoyo, ampliando notoriamente los mecanismos secundarios de entramado de género, entre 2013 y 2014. Un primer grupo de equipos sería interno de la intendencia, en cada área de trabajo. Un segundo grupo de equipos serían municipales<sup>16</sup>. De hecho, la transversalización de género planteada en el tercer plan se pensó a partir de esta nueva arquitectura. Desde su propia elaboración, el logro de los objetivos del plan requirió del aporte simultáneo de múltiples áreas de la Intendencia y del nuevo (tercer) nivel de gobierno.

La CEG continuó operando como espacio de articulación, pero su composición y mandato se modificaron, a partir de la creación de los equipos de igualdad en cada departamento del gobierno local y los ocho municipios de Montevideo. La implementación de las acciones

---

14 Citadas en Rodríguez Gustá y Caminotti (2016).

15 A partir de la evaluación de los servicios de atención a mujeres en situación de violencia y en un contexto de gran movilización social en el marco del 8 de marzo, el gabinete de gobierno definió en 2017 duplicar el presupuesto para la atención de mujeres en situación de violencia de género, ejecutado por la Asesoría.

16 Quesada (2014) analiza el proceso de creación e instalación de los equipos de igualdad y su impacto para el entramado de género de Montevideo.

del plan se trasladó a los equipos de igualdad departamentales y municipales. Por ende, en esta tercera etapa, la CEG tuvo como cometidos apoyar a la Asesoría en la coordinación de la estrategia de transversalidad de género y en el asesoramiento más que impulsar medidas concretas en la vida cotidiana de la Intendencia. La jerarquización de la Asesoría y su participación en el gabinete de gobierno llevó a que su equipo de transversalidad asumiera un mayor protagonismo en la definición de la estrategia de transversalidad.

### **LOS EQUIPOS DE IGUALDAD DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES**

Los equipos departamentales y los municipales incidieron en la definición de las medidas comprometidas en el tercer plan. Todos ellos son responsables de promover las medidas de igualdad de género en el marco de las prioridades y políticas de sus áreas y del tercer plan y con la participación de la Asesoría. Pero más allá de estas características comunes, se trata de equipos muy diferentes en el entramado institucional.

Los equipos de igualdad departamentales, conformados para cada área de la intendencia, tienen un carácter sectorial. Son integrados por funcionarios y funcionarias de diversas reparticiones del departamento<sup>17</sup>.

Para 2017, la Intendencia de Montevideo contaba con 14 equipos de igualdad que congregan a aproximadamente a 116 personas de 11 de los 12 departamentos de la institución. Desde la Asesoría se promovió que los equipos de igualdad no sean espacios integrados sólo por mujeres, sino que se procurara una conformación mixta<sup>18</sup>. En el proceso ha aumentado la participación de hombres en estos ámbitos, aunque aún está lejos de ser paritaria.

Por su parte, los equipos de igualdad municipales responden a la lógica de descentralización territorial y tienen una composición mixta (estatal y de la sociedad civil) resultado del propio anclaje territorial.

Respecto de los orígenes de estos equipos, se propuso a alcaldes y alcaldesas crear un grupo de trabajo para adoptar la perspectiva de género en las acciones municipales. Estos equipos tienen como rasgo saliente su conformación mixta: están integrados por personal de los municipios, por representantes de los Concejos Municipales (cargos políticos), por integrantes de los Concejos Vecinales y por mujeres de

---

17 Se sugirió, para la conformación de los equipos de igualdad departamentales, la presencia de al menos, una persona con la máxima jerarquía posible representante de las principales áreas del departamento (incluida el área económico-financiera). Asimismo, se propuso que al menos una persona tuviera una mirada integral sobre las políticas del área y que esa persona también participara en la CEG.

18 Para 2017 había un 73% de mujeres (85) y 26% (31) de hombres.

las comisiones zonales de Montevideo.

Esta conformación no fue aleatoria, sino que fue una propuesta desde la Asesoría para vincular nuevamente a los actores sociales en forma sistemática al entramado institucional y potenciar otras presencias territoriales como el personal técnico zonal.

De esta forma, el carácter público, pero no exclusivamente estatal de los equipos de igualdad municipales, es uno de sus rasgos principales. En total, fueron designadas 80 personas contabilizando los ocho municipios, de las cuales 85% son mujeres y 15% son varones. Un 55% corresponde a funcionariado municipal y 45% son actores políticos e integrantes de la sociedad civil, por lo que el peso de la representación social en estos espacios es significativo. Por cierto, este peso de actores de la sociedad civil organizada y con representación político-partidaria es el resultado del proceso de descentralización de Montevideo, pero también de una visión normativa acerca de las políticas de género –compartida por la Intendencia y las organizaciones sociales– que requiere de la participación de la sociedad civil. De esta forma, los equipos de igualdad municipales son formalmente un ámbito de participación e incidencia local de la sociedad civil que en cada municipio tiene expresiones prácticas distintas. En algunos casos la presencia estatal es predominante –ya sea por la participación de funcionarios/as o político/as con cargos electivos– mientras en otros la sociedad civil tiene un mayor liderazgo. Esto marca la heterogeneidad del entramado –mayor o menor peso de la sociedad civil– de acuerdo con la impronta de cada territorio, ya sea por la historia barrial de las políticas de género y la existencia de liderazgos comprometidos con la igualdad, entre otros factores.

Debido a la integración de los grupos de mujeres de base y de los Concejos Vecinales, los equipos de igualdad municipales adquirieron una visión territorial, pues no sólo trabajan en un espacio geográfico determinado, sino que incorporan los actores sociales a su propia estructura, buscando darle al entramado un enraizamiento similar al del primer período.

En 2015 surgió la Mesa Municipal de Igualdad de Género con el propósito de generar un espacio de articulación de estos actores. Se fijó como objetivo dar seguimiento al tercer plan, contribuir a la estrategia de transversalidad de Montevideo y potenciar las políticas de género en el territorio. La mesa pasó a conformarse por dos representantes de los equipos de igualdad municipales, integrantes de diversas áreas de la intendencia y personal del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) que es el mecanismo nacional rector en género. En sus primeros años de funcionamiento, su tarea

se centró en el intercambio de buenas prácticas en diversos temas, así como en la articulación de acciones con el nivel departamental. Esto trajo una mayor sinergia al entramado de género, conectando diversos actores de diferentes niveles gubernamentales.

### **MECANISMOS DE DIÁLOGO ESTADO-SOCIEDAD CIVIL**

Respecto de los vínculos con la sociedad civil y dada la preocupación por garantizar su participación en el entramado, el Consejo para la Igualdad de género de Montevideo se constituyó como espacio mixto para el diálogo entre representantes del gobierno departamental con la sociedad civil organizada, representantes de partidos políticos y universidades<sup>19</sup>.

Este Consejo se fijó el cometido de nutrir la política de género con las prioridades de la sociedad civil y de permitir el monitoreo del avance de las políticas de género por parte de la ciudadanía. Este espacio fue fruto de la demanda de la sociedad civil en el proceso de consulta realizado para la elaboración del tercer plan, en el cual participaron organizaciones nacionales de mujeres y feministas de larga trayectoria y reconocimiento.

Las iniciativas organizadas por el Consejo se concentraron en promover la participación social. Las convocatorias atrajeron a un público ya sensibilizado, con recorrido en el tema o proveniente de los programas que implementa la Asesoría. El liderazgo en la propuesta y ejecución del Consejo fue de referentes de organizaciones feministas de alta trayectoria en el movimiento, muy comprometidas con el espacio y con apoyo de la Asesoría, pero la participación de otros actores sociales fue escasa. Es por ello que el Consejo está en proceso de considerar su ampliación al conjunto de actores sociales vinculados a la igualdad de género, como un espacio de consulta amplia.

### **EL TODO ES MÁS QUE LA SUMA DE LAS PARTES**

La creación de los equipos de igualdad departamentales y municipales significó una ampliación del entramado institucional de género en Montevideo: se integraron nuevas áreas de la Intendencia y de los municipios y los actores llevaron ideas y recursos (Quesada, 2014). Asimismo, en términos sustantivos, implicó la materialización de una plataforma para la transversalidad de género en la medida en que las acciones en favor de la igualdad de género no quedaron confinadas a mecanismos especializados, sino que se incorporó en varios nodos a

---

19 Véase Resolución 5320/14 de la Intendencia de Montevideo de creación del Consejo para la Igualdad de Género de Montevideo (diciembre de 2014).

lo largo de un entramado extendido. En este sentido, puede decirse que los equipos de igualdad son una herramienta para derribar las “paredes de cristal” (CEPAL, 2011: 42) que obstaculizan el abordaje transversal que requieren las políticas de género.

Los equipos de igualdad departamentales y los municipales manifestaron una opinión positiva del entramado y la política de género como espacios excepcionales para el conocimiento entre funcionarios/as, de políticas e iniciativas desarrolladas por la intendencia y por los municipios, así como una oportunidad para la articulación y coordinación de acciones. En este sentido, el entramado institucional de género, con nuevos actores y otros renovados, posibilita nuevas formas de hacer una política de gestión transversal que demanda un funcionamiento más integral sin compartimientos.

Sin embargo, los equipos no son homogéneos y presentan debilidades. La Asesoría no siempre posee la capacidad de acompañar a los equipos departamentales de manera sostenida y promoviendo su funcionamiento autónomo, o con la suficiente profundidad conceptual cuando la experticia temática es escasa, como en la planificación territorial, la movilidad y el medio ambiente. En los equipos municipales se identifica un menor desarrollo de la perspectiva de género, en particular en políticas tradicionalmente lejanas como las urbanísticas. En estos espacios, también se observan debilidades en cuanto a la representación de la sociedad civil. Desde la Asesoría, se promovió la participación de los grupos de mujeres zonales del Programa Comuna Mujer, pero persisten dificultades al momento de incorporar al entramado organizaciones feministas *vis-a-vis* mujeres con arraigo local.

Recapitulando lo visto, en esta última etapa la morfología del entramado se modificó significativamente. En primer término, la Asesoría, ya jerarquizada y con mayores recursos, siguió siendo el nodo de dirección del entramado. A su vez, la Asesoría activó el entramado de género, lo movilizó y le dio dirección al conjunto de actores. En segundo término, se crearon nuevos niveles de mecanismos de género –los equipos de igualdad departamentales y municipales– y se cambiaron las ubicaciones y roles de los más tradicionales. En tercer lugar, la CEG modificó su rol hacia otro de vaso comunicante entre los equipos de igualdad de la Intendencia y la Asesoría. En cuarto lugar, la sociedad civil, en diferentes manifestaciones, se incorporó más activamente al entramado respecto del período anterior. Esto tiene su expresión en los equipos de igualdad municipales y en el Consejo para la Igualdad de Género en tanto espacios formales, permanentes y de integración mixta. En suma, el entramado de género en esta tercera etapa logró una presencia multiactoral y multinivel.

Ahora bien, respecto de las interacciones entre los actores del

entramado de género, la mayor complejidad en términos de presencia no necesariamente supuso una mayor densidad de las comunicaciones. Aún prima una lógica radial, donde la Asesoría juega un rol central de impulso, intermediación y sostén del entramado. En tanto mecanismo rector, este papel es esperable. Sin embargo, la coordinación intersectorial que podría promover la CEG y la Mesa Municipal es muy dependiente de la intervención de la Asesoría. De hecho, el funcionamiento de los equipos departamentales y municipales depende en gran medida de la acción de la Asesoría. En las comunicaciones entre los actores del entramado, podría observarse que la conexión entre la Asesoría y los demás actores es más intensa que entre los demás actores entre sí, lo cual sugiere la continuidad de las interacciones primordialmente radiales y no reticulares.

A su vez, el enraizamiento territorial del entramado de género, pese a los esfuerzos, continúa teniendo cierta debilidad relativa. Tanto en su componente estatal, es decir, a través de los equipos municipales, como mediante al Consejo de Género, no cuentan con una capacidad sostenida de llegada a los territorios, o de convocatoria masiva a mujeres y hombres en los barrios.

## **CONCLUSIONES**

En las últimas tres décadas, el entramado para la igualdad de género de Montevideo tuvo un desarrollo sustantivo en función de la aplicación de tres planes de igualdad que plantearon la transversalidad de género como estrategia privilegiada de las políticas públicas. Este desarrollo no tuvo una acumulación lineal, sino que experimentó giros significativos de una etapa a otra. En la última etapa, el entramado de género en Montevideo adquirió un carácter multinivel. Con la creación de una institucionalidad de género en el tercer nivel de gobierno se buscó profundizar el enraizamiento territorial. Hasta la fecha, el proceso ha sido heterogéneo puesto que la articulación de niveles gubernamentales requirió de la construcción de acuerdos en cuanto a las funciones de uno y otro nivel y porque los territorios tienen improntas e historias diferentes.

Se evidencian algunas tendencias consolidadas. En primer término, el mecanismo rector de género, inicialmente Comisión de la Mujer, luego Secretaría de la Mujer y actualmente División Asesoría para la Igualdad de Género, se transformó y ganó en institucionalidad, legitimidad y capacidad de influencia. En tanto mecanismo rector, tuvo un papel clave en la activación, extensión y consolidación del entramado de género. En segundo término, durante estas tres décadas, el componente estatal del entramado de género creció paulatinamente. Primero fue con la ampliación de la CEG, y luego con la creación de

los equipos de igualdad departamentales. Los equipos municipales y la Mesa Municipal de igualdad de género también garantizaron y expandieron la presencia estatal, ya que los actores gubernamentales dieron estructura y sentido a estos espacios.

Si se pone la mirada en los actores de cada entramado, los distintos períodos se caracterizaron por combinar espacios estatales con espacios de participación de la sociedad civil. Pero esta combinación tuvo variaciones significativas ya que la sociedad civil estuvo presente en diferentes formas y con diferente intensidad. Es en la participación social donde se mostraron los mayores cambios en el entramado de género.

En el primer período, el Programa Comuna Mujer de empoderamiento y participación de las mujeres fue el canal privilegiado para el diálogo con las mujeres de los barrios, complementado con una comunicación fluida con las organizaciones de mujeres y feministas. En el segundo período, las mesas de trabajo temáticas se volvieron los mecanismos centrales de articulación con la sociedad civil, pero fueron débiles. En el tercer período, se buscó activar la presencia social en el entramado de género, a través de la creación del Consejo para la Igualdad de Género y la integración de los grupos de mujeres territoriales a los equipos de igualdad municipales.

Las interacciones entre el mecanismo rector de género y los actores institucionales y de la sociedad civil fueron, con excepción del primer período, principalmente radiales. Por cierto, como reflexión para la práctica política, el liderazgo del nodo rector es insustituible pero no se contrapone con una estrategia que propicie un funcionamiento de red que privilegie relaciones multilaterales, por ejemplo, con proyectos que nucleen temáticamente a actores departamentales y municipales, e incluso estatales y de la sociedad civil.

¿Qué factores llevarían al reforzamiento paulatino del componente estatal y a los vaivenes en la presencia de la sociedad civil en el entramado de género de Montevideo? Esta es una pregunta relevante puesto que el Frente Amplio en general y las conducciones políticas de la Comisión, Secretaría y ahora Asesoría para la Igualdad de Género en particular, siempre adoptaron entre sus principios programáticos, la promoción de la participación social. A título especulativo, pueden mencionarse las coyunturas más o menos favorables a la movilización social y los contextos de descentralización del Estado. En el primer período, por ejemplo, todavía próxima la salida de la dictadura y con el ímpetu del primer gobierno del Frente Amplio en la Intendencia de Montevideo, se perfilaba un entorno más afín a la agregación de intereses y la movilización social y política. Por cierto, esto se potenció con la política de descentralización y fomento a la participación

social, generando así un contexto de oportunidad política para la incidencia. En el segundo período, que coincide con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres y la correspondiente apertura de nuevos espacios de diálogo e incidencia para las organizaciones feministas y de mujeres en el Estado nacional, los intereses de la sociedad civil pueden haberse desplazado allí donde se depositaron, entonces, expectativas de cambio y de impacto ahora en todo el país. El entramado de género en la tercera etapa se benefició de un acumulado burocrático, pero también por la aparición de nuevos actores políticos y sociales y la renovación de otros, dada la posibilidad de una política territorial en el marco de los municipios.

En definitiva, las transformaciones del entramado de género en Montevideo muestran, primero, que el relativo pero sostenido compromiso de gobiernos de izquierda con la agenda de derechos y de género son condición de posibilidad de los procesos. Segundo, que la direccionalidad de los procesos es clave para la organización de los entramados, las estrategias de transversalidad dan contenido, sentido y proyección de lo posible a la acción de los actores. Por último, los avatares propios de las coyunturas políticas y contextos institucionales también inciden en la forma organizativa de los entramados y el peso de los actores en diferentes momentos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acker, J. 1990 “Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations” en *Gender and Society* (Beverly Hills: Sage Publications) Vol. 4, N° 2, pág. 139-158.
- Alesina, L. 2010 *El presupuesto departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género. Resumen ejecutivo de la investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la Intendencia de Montevideo* (Montevideo: Secretaría de la Mujer, Intendencia de Montevideo).
- Astelarra, J. 2004 *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo 57.
- Avas, M. N. 2015 “Transversalidad de género y cambio organizacional en el Estado. Una mirada sobre el Protocolo de Acoso Sexual Laboral de la Intendencia de Montevideo (2010-2014)” Trabajo final del Máster Universitario en Gobernanza y Estudios Políticos. Universidad del País Vasco.
- Bareiro, L. y Quesada, S. 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: Ministerio

- de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres).
- Bonino, M. 2007 *La institucionalidad de género en el Estado uruguayo* (Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de las Mujeres).
- Bonino, M. 2010 *Balance y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales* (Montevideo: Congreso de Intendentes y Comisión Interdepartamental de Género/AECID).
- Bonino, M. 2011 *Evaluación de cumplimiento del 2º plan de igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y varones de la Intendencia de Montevideo* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Bruera, S. y González, M. 2001 “Democracia en todos los planos. El camino de Montevideo en la formulación de su primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos” en Mazzotti, Mariella (ed.) *Ciudades planificando la igualdad* (Montevideo: Comisión de la Mujer, Intendencia Municipal de Montevideo; Unidad Temática Género y Mujer de la Red de Mercociudades y Fundación Friedrich Ebert en Uruguay) pág. 73-95.
- Bruera, S. y González, M. 2004 *Montevideo construyendo equidad, Una mirada de género desde los presupuestos* (Montevideo: Intendencia de Montevideo, Comisión de Equidad de Género. Comisión de la Mujer).
- Celiberti, L. y Quesada, S. 2004 *Ciudadanía de las mujeres desde los espacios locales de Montevideo. Comuna Mujer del CCZ 12* (Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento - Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 2010 *¿Qué Estado para qué igualdad? Documento elaborado para la XI Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina.* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 2011 *El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe anual 2011* (Santiago de Chile: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe).
- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] 2017 *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, ponencia presentada a la Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016. (Santiago de Chile: CEPAL).
- de la Cruz, C. 2009 “La planificación de género en las políticas públicas” en Aparicio García, Marta; Leyra Fatou, Begoña; y

- Ortega Serrano, Rosario (eds.) *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género*. Materiales de formación. (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales) pág. 53-118.
- Fernós, M. D. 2010 *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean Region* Serie Mujer y Desarrollo 102 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fraser, N. 1989 *Unruly Practices. Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory* (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- García, A. y Cruells, M. 2005 *Evaluación externa del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la ciudad de Montevideo* (Montevideo: Intendencia de Montevideo y AECI).
- García Prince, E. 2008 *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual* (Panamá: Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament).
- González, M. y Bruera, S. 2005 *Comuna Mujer Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces* (Montevideo: Secretaría de la Mujer y Comisión de Equidad de Género, Intendencia de Montevideo).
- Guzmán, V. 2001 *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Políticas Sociales 32.
- Guzmán, V. 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible* Serie Mujer y Desarrollo 48 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Guzmán, V. y Montaña, S. 2012 *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)* Serie Mujer y Desarrollo 118 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Intendencia de Montevideo 2002 *Plan de Igualdad para la Ciudad de Montevideo. Oportunidades y Derechos, ni más ni menos, 2002-2005* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Intendencia de Montevideo 2007 *2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones. Montevideo 2007/2010* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Intendencia de Montevideo 2014 *3er. Plan de Igualdad de Género. Montevideo avanza en derechos sin discriminaciones 2014-2017* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Johnson, N. 2003 "Mecanismos estatales para el avance de las mujeres en el Uruguay" en *La equidad de género en el Estado ¿A quién le importa?* (Montevideo: Cotidiano Mujer).

- Massolo, A. 2006 *Participar es llegar: Nueva institucionalidad local de género en América Latina* (Santo Domingo: INSTRAW).
- Mazzotti, M. 1998 “La experiencia de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo. Aportes para la formulación de políticas municipales de género” en *Vecinet. Autogestión Vecinal* (Montevideo) en <[www.chasque.net/vecinet/mujer3.htm](http://www.chasque.net/vecinet/mujer3.htm)> [Acceso 20/4/18].
- Mazzotti, M. 2004 “Hacia la búsqueda de la transversalidad: fortaleciendo escenarios de encuentro” en *Fortaleciendo escenarios de encuentro. Un paso más* (Montevideo: Unidad Temática Género y Municipio - Red de Mercociudades, Intendencia de Montevideo y Fundación Friedrich Ebert en Uruguay).
- Meza Tananta, F. de M. 2011 *Sistematización de experiencias de territorialización del 2º Plan de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre mujeres y varones de Montevideo* (Montevideo: Secretaría de la Mujer y Comisión de Equidad de Género, Intendencia de Montevideo).
- Montaño, S. 2003 “Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil” en Montaño, Sonia; Pitanguy, Jacqueline y Lobo, Thereza (eds.) *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Mujer y Desarrollo 45, pág. 7-22.
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo] 2012 *Destino igualdad. Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas* (Panamá: Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe y Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament).
- Quesada, S. 2014 “Mecanismos para la transversalidad de género en las políticas públicas: el caso de los equipos de igualdad en Montevideo” Tesis de Maestría. FLACSO Uruguay-México.
- Rocha Carpiuc, C. 2014 *Políticas públicas, masculinidades y género: la experiencia de la Intendencia de Montevideo, Uruguay. Informe de consultoría* (Montevideo: Intendencia de Montevideo y UNFPA).
- Rodríguez Gustá, A. L. 2012 *Transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo (Uruguay)* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. 2016 “Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario” en *Studia Politicae* (Córdoba, Argentina: Universidad

Católica de Córdoba) N°39, invierno.

Stetson, D. M. y Mazur, A. 1995 *Comparative State Feminism* (Beverly Hills: Sage Publications).

Veneziano Esperón, A. 2008 “La participación ciudadana en la descentralización de Montevideo: Aprendizajes y reflexiones desde los noventa” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República) Vol. 17, N°1, pág. 203-222, diciembre.



# **LA INCIDENCIA DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES EN LAS POLÍTICAS DE GÉNERO Y LOS LÍMITES PARA LA ACCIÓN. EL CASO DE BOGOTÁ \***

Angi Velásquez\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

Colombia posee un movimiento de mujeres y feminista significativo, con una activa presencia en diferentes ciudades del país que han permeado diversas políticas llevadas adelante por el Estado (Lamus, 2007). Entre algunos ejemplos emblemáticos de su incidencia, se destaca la creación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia en 1990 y su posterior transformación en la Dirección Nacional para la Equidad de las Mujeres en 1995. Recientemente, estos movimientos se involucraron con los procesos de paz y la salida negociada del conflicto armado, lo que da cuenta de su relevancia política.

En Bogotá, el movimiento de mujeres también ha sido un actor fundamental al momento de formular y poner en marcha políticas de género. Este protagonismo se vio potenciado por los cambios políticos y electorales experimentados a partir de la Constitución de 1991, cuyas medidas promovieron la participación ciudadana y la gestión descentralizada. En esta ciudad, los procesos de descentralización permitieron la generación de nuevas formas de participación y la posibilidad de elaborar políticas públicas de abajo hacia arriba. A su vez, esto llevó a la incorporación

\* Este capítulo retoma y expande la tesis de maestría de la autora (Velásquez, 2012).

\*\* Magíster en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. Asesora en género y políticas públicas para organizaciones públicas y privadas en Colombia.

de nuevos actores sociales, entre quienes estaban las organizaciones de mujeres. Este escenario, sumado a una percepción de agotamiento de la gestión de los partidos tradicionales en Bogotá, abrió la puerta para la consolidación de nuevas opciones electorales (Pizano, 2002)<sup>1</sup>. Estas captaron la atención de los votantes al colocar nuevos tópicos de agenda pública, algunos de ellos vinculados con la igualdad social, cultural y de género (Fuentes Vásquez y Peña, 2009; Montoya Ruiz 2009).

En este capítulo se analiza la construcción de la política de género en Bogotá durante los años 2003 y 2008. Más específicamente, pretende responder cómo fueron las formas de incidencia de las organizaciones de mujeres para colocar el tema en lo que Aguilar Villanueva (1994) denomina agenda institucional y cuáles fueron las estrategias de intervención en el diseño y puesta en marcha de la política de género. El texto recoge las sinergias y tensiones presentes en los procesos de diálogo entre el Estado y la sociedad civil durante el período. El período estudiado se define por la llegada al gobierno de Bogotá del Polo Democrático Independiente (convertido en 2006 en Partido Democrático Alternativo), con ideas afines a la izquierda y oposición política del gobierno nacional de Colombia.

Bogotá es una ciudad emblema para el movimiento de mujeres porque allí tuvo lugar el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano en 1981. En 2004, coincidiendo con el primer año de gestión del Polo Democrático Independiente (PDI), se celebró la Segunda Conferencia Internacional de Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, con apoyo de agencias de las Naciones Unidas. Su resultado fue la creación de la Red para América Latina y el Caribe sobre Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas. Durante esta conferencia el gobierno de la ciudad lanzó la campaña “Alerta Rojo, Violeta Vive: compromiso social contra la violación” el 25 de noviembre de 2004. La campaña comprometió a los concejales de Bogotá con acciones orientadas a visibilizar, prevenir y sancionar la violencia contra mujeres y niñas.

Los avances en políticas de género en Bogotá contrastaron con lo logrado en el mismo período en el ámbito nacional. En este último, las políticas fueron formuladas y ejecutadas “desde arriba”, como menciona Montoya (2009), donde el movimiento de mujeres tuvo una participación mínima, consecuencia de la desarticulación entre las instituciones y las mujeres.

---

1 Las autoridades locales de los municipios son los alcaldes o alcaldesas, electos por voto popular y responsables de la administración municipal. Los concejos municipales, cuyos integrantes son electos por voto popular para un período de tres años. Sus funciones son el dictado de normas presupuestarias y el control sobre el ejecutivo municipal.

Colombia está dividida en 32 departamentos y 1.123 municipios. Pero Bogotá, al tratarse de la capital de Colombia, adquiere relevancia analítica propia: por un lado, actualmente cuenta con una población de ocho millones de habitantes y sus progresos en materia de derechos de mujeres operan sobre buena parte de la ciudadanía colombiana y, por otro, los cambios en las políticas de la ciudad tienen efecto de demostración sobre el ámbito nacional y otros centros urbanos. La elección del ámbito municipal para observar la incidencia de las mujeres en la construcción de políticas de género se justifica también en el hecho de que el movimiento feminista, nació de manera descentralizada, en las ciudades de peso del país (Barrig, 2010: 72).

Al momento de la llegada de Luis Eduardo Garzón en enero de 2004, la ciudad contaba con instrumentos legales favorables para adoptar políticas de género. La Constitución de 1991 definió a Bogotá como Distrito Capital, con un régimen administrativo y fiscal especial, facultando a sus autoridades a llevar a cabo la descentralización administrativa y los cambios territoriales necesarios. La ciudad está dividida en veinte localidades y tiene establecida la participación ciudadana mediante las Juntas Administradoras Locales (electas por voto popular cada cuatro años para ejercer control sobre la administración local en la formulación y ejecución de programas y asignación de recursos). En 1995, la participación se amplió con la creación de instancias de planeación territorial y local (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b).

En términos metodológicos, Bogotá no fue una experiencia aislada en materia de políticas de género, pero tuvo características propias. Como afirma Fuentes Vásquez (2009: 149), la ciudad se destaca por la formulación y puesta en marcha de políticas públicas que reconocen la pluralidad de voces, con medidas innovadoras que produjeron cambios normativos, culturales, políticos y físico-urbanísticos que llevaron a una mejor calidad de vida de sus habitantes. Entre 2008, Samuel Moreno (también del PDI) sucedería a Garzón y daría continuidad a la política de género al refrendarla por decreto en 2010.

Es posible mencionar algunas iniciativas locales de género, como las de las ciudades de Cali, Cartagena, Pasto, Medellín y Quibdó (Barrig, 2010). El ingrediente común con Bogotá es que la participación de mujeres antecedió estos procesos. En Cali se gestó una política pública con enfoque de género en 2008, como resultado de la participación de la administración municipal, el movimiento de mujeres, académicas y concejalas de la ciudad<sup>2</sup>. En Cartagena se sancionó

---

2 En 1990, Cali contaba con una Oficina de Mujer y Familia; en el año 1995 se formularon directrices de políticas para las mujeres, y al siguiente año se creó un espacio consultivo. Pero estos procesos no tuvieron continuidad con el cambio de

normativa para una Oficina de la Mujer gracias a la incidencia de la Red para el Empoderamiento de las Mujeres, pero no tuvo seguimiento. En Medellín se creó la Casa de la Mujer que en 2000 se convirtió en la Subsecretaría de Metromujer y, para 2008, se transformó en la Secretaría de las Mujeres con un presupuesto anual cercano a los diez millones de dólares. En 2008, las organizaciones de mujeres y el entonces alcalde de Quibdó acordaron la creación de una Oficina de la Mujer, pero esta perdió perfil apenas creada. En Pasto se creó la Oficina de Género y Derechos Humanos, adscrita al despacho del alcalde. En 2007, la ciudad adoptó la Política Pública para las Mujeres y la Equidad de Género, caracterizada por su construcción colectiva entre las organizaciones de mujeres, la academia, la sociedad civil y la administración.

El capítulo está organizado del siguiente modo. En primer lugar, se analiza la construcción de la alianza entre el movimiento de mujeres y el Partido PDI para alcanzar la Alcaldía Mayor de Bogotá, la cual se traduce en una agenda programática de género durante el proceso electoral. Seguidamente, se repasa la incorporación de la perspectiva de género en la agenda gubernamental una vez ganadas las elecciones, mostrando las tensiones inherentes a la toma de decisiones al interior de la estructura estatal y de gobierno. Se presentan a continuación las distintas instancias de la política de género que fueron fundacionales para Bogotá, a saber: la Mesa Diversa de Mujeres, el Plan de Igualdad de Oportunidades, la conformación de una institucionalidad rectora de género, el Consejo Consultivo de Mujeres y las Casas de Igualdad de Oportunidades. La descripción del proceso da cuenta de los desafíos que fueron enfrentando las organizaciones de mujeres a medida que obtenían resultados y ganaban experiencia. Luego, se exponen las limitaciones encontradas en la obtención de presupuesto para la implementación efectiva de las políticas. Por último, se presentan las conclusiones que retoman los hallazgos de la investigación y dejan planteadas las enseñanzas del caso que permiten identificar las condiciones para la implementación de políticas públicas de género que involucran la participación de las mujeres.

Las técnicas de producción de datos combinaron fuentes documentales y fuentes primarias, mediante entrevistas en profundidad. Se realizaron 17 entrevistas a actores clave entre 2009 y 2017<sup>3</sup>. Se re-

---

administraciones.

3 Entre 2010 y 2017 fueron entrevistadas las siguientes personas involucradas con los procesos de construcción de las políticas de género: Angélica Bernal, Juanita Barreto, Martha Buriticá, C. Martínez, S. Mojica, Sandra Mujica, más cuatro profesionales de Teusaquillo, Kennedy Puente Aranda, la Coordinadora de la Casa de

visaron los documentos de política, actas de reuniones y normativa en general sobre políticas públicas con enfoque de género en el ámbito local y también nacional. Además, se visitaron cuatro Casas de Igualdad de Oportunidades en las localidades de Teusaquillo, Kennedy, Puente Aranda y La Candelaria.

### **INCIDENCIA EN LA PLATAFORMA ELECTORAL**

Para comprender la formulación de las políticas de género en Bogotá, es necesario dar cuenta de los cambios en el contexto político que permitieron la incidencia de las organizaciones de mujeres. Las primeras medidas de género de la ciudad datan de los años noventa y surgieron al calor de expresiones políticas alternativas a los partidos tradicionales. De hecho, para el año 2000, el 60% de la filiación política de los bogotanos era independiente o sin partido, el Partido Liberal representaba el 30% mientras que el Partido Conservador el 6% (Pizano, 2002).

Entre 1995 y 1997, tuvo lugar la primera administración de Antanas Mockus, candidato independiente con una trayectoria académica y de política universitaria que representaba lo que Pizano (2002) denomina “antipolítica”. Como parte de su gestión en Bogotá, Mockus impulsó medidas para aumentar el número de mujeres en los cargos públicos de mayor nivel decisorio, llegando a un 34%. Esto aumentó la presencia femenina en un 22% (Fuentes y Peña, 2009).

Entre 1998 y 2000, con la administración de Enrique Peñalosa, otro político independiente, se hizo explícito el apoyo a las demandas de las mujeres a través de la ocupación de cargos públicos en el distrito. La participación de las mujeres en los cargos públicos de mayor nivel decisorio creció en 14% con respecto a la administración anterior. En este período se inició el sistema único de información distrital de mujeres jefes de familia (Acuerdo 17 de 1998)<sup>4</sup>, dirigido a brindarles atención integral con el fin de atender la discriminación laboral femenina. Se promulgaron medidas para la atención integral de menores en abuso y explotación sexual (Acuerdo 12 de 1998)<sup>5</sup>.

Entre 2001 y 2003, con la segunda gestión de Mockus, la representación femenina aumentó de 48% a un 61% en cargos de decisión (Fuentes Vásquez, 2009). El plan de desarrollo estableció que los programas deberían adoptar una perspectiva de género, e incluir a las

---

Teusaquillo y seis edilesas de Teusaquillo.

4 Acuerdo 17, por el cual se adopta el Sistema Único de Información Distrital Mujer Cabeza de Familia. Concejo de Bogotá (1998).

5 Acuerdo 12, por el se adoptan medidas para la Atención Integral de los Menores en Abuso y Explotación Sexual. Concejo de Bogotá (1998).

mujeres como gestoras y beneficiarias (Hernández Pena y Ramírez, 2011). Pero estos lineamientos normativos no lograron encarnarse en políticas de igualdad de género específicas. El progreso más relevante fue el marco jurídico para el “Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital” (Acuerdo 091 de 2003), el cual ordena su formulación y ejecución<sup>6</sup>.

Para el período 2004-2008, Luis Eduardo Garzón, candidato del PDI, fue electo como Alcalde Mayor. El PDI agrupó bajo un mismo paraguas electoral a varias vertientes políticas que no pertenecían a los partidos tradicionales. Fuentes Vázquez (2009) señala que la gestión de Garzón marcó un hito en las políticas de igualdad de género, de raza y discapacidad, así como también en las políticas de diversidad sexual dirigidas a la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI).

Entre los principios orientadores de la gestión distrital, el PDI se proponía “construir un Estado Social de Derecho en nueva patria para beneficio de todos, con igualdad de oportunidades, democracia plena y justicia social” (Revista Semana, 2003). Este partido enunciaba la profundización de la democracia mediante la redistribución de las decisiones, la ampliación de los espacios de participación política, el desarrollo de nuevos liderazgos y la promoción de la participación de las mujeres en la construcción de los asuntos públicos.

En sus inicios, las propuestas de Garzón para el área social se centraban en garantizar el acceso a la salud, la educación y la vivienda, con especial interés en que las mujeres de bajos recursos tuvieran estas posibilidades. Primaba una visión centrada en las injusticias de clase y en aspectos redistributivos, más que en los reconocimientos de los derechos de las mujeres y sus vulneraciones específicas.

Pero mediante la incidencia de los movimientos de mujeres, este programa fue modificado en favor de una agenda de derechos humanos de mujeres con reconocimiento a las intersecciones entre las desigualdades de género y otras formas de subordinación social. Tal como lo recuerdan algunas protagonistas del proceso: “el hecho de que la alcaldía de la capital del país estuviera haciendo una apuesta política de izquierda, de apertura, fue el nicho que nosotras, como asesoras, aprovechamos al máximo” (entrevistada citada en Barrig, 2010: 78).

La incorporación de demandas vinculadas con injusticias de género en la agenda del PDI fue posible porque existían procesos de

---

6 Acuerdo 091, por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital. Concejo de Bogotá (2003).

movilización de mujeres en torno a sus necesidades y derechos. Las organizaciones de mujeres y las feministas se encontraban activas a la luz del debate en torno a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una agenda internacional vinculada con derechos y desarrollo. Estas organizaciones emprendieron un proceso de discusión de los derechos de las mujeres en la salud, la educación, la cultura y el trabajo y realizaron reuniones por localidad.

Además, en Bogotá ya existían lideresas con experiencia organizacional territorial. Muchas de ellas se agruparon a partir de tareas comunitarias vinculadas a diferentes aspectos del desarrollo social. En términos conceptuales y siguiendo a Massolo (2005), algunas de estas mujeres se transformaron en “gestoras sociales” y participaron en forma efectiva en la política comunitaria, de carácter informal. En sus orígenes, estos grupos de mujeres en los barrios orientaron sus acciones a la satisfacción de necesidades prácticas, es decir, aquellos vinculados al cuidado de la infancia y la reproducción social en general.

Con el tiempo, estos intereses se *politizaron*, dicho de otro modo, se generaron procesos de construcción de ciudadanía de género, al interrogarse sobre el lugar de las mujeres en las decisiones de la comunidad y plantear demandas colectivas al gobierno local. De esta forma, algunas mujeres se convirtieron en sujetos determinantes de políticas públicas orientadas a sus intereses estratégicos (Molyneux, 1985). Asimismo, emergieron liderazgos que llevaron a la elección de edilesas (como por ejemplo en la localidad de Bosa) que serían relevantes en el proceso de la política de género<sup>7</sup>.

Con este contexto de movilización, algunas mujeres del PDI y otras por fuera del partido acordaron la necesidad de aprovechar la coyuntura electoral y comprometer al candidato del PDI a la Alcaldía Mayor, Garzón, con la elaboración e implementación de una política de igualdad de género. De esta forma, la primera política de género de Bogotá comenzó a gestarse antes de los comicios de 2003, con impulso a partir de la agenda internacional de derechos y anclada en el proceso electoral.

Las mujeres políticas desempeñaron un papel catalizador fundamental. El Colectivo de Mujeres del PDI -un agrupamiento de mujeres políticas que impulsó una agenda específica de igualdad de género- elaboró y presentó un documento para su consideración programática. El propósito del documento según el Colectivo de Mujeres PDI (2003) era:

---

7 A. Bernal, comunicación personal, 22 de mayo de 2017.

“enriquecer el Programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón a la Alcaldía de Bogotá, en el marco de su propósito de orientar el gobierno distrital con el enfoque de la lógica de los derechos humanos. La comunidad internacional reconoció en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, que los derechos de las mujeres son derechos humanos. En consecuencia, planteamos que un gobierno que se propone la vigencia de los mismos, debe incluir explícitamente las obligaciones que le competen al Estado para asegurar el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de las mujeres. La construcción de una democracia incluyente desde la perspectiva de los derechos humanos y con rostro humano, debe garantizar que las voces de las mujeres sean reconocidas y en consecuencia, lo proponemos como un compromiso del gobierno de Luis Eduardo Garzón” (citado en Alcaldía Mayor de Bogotá 2008b: 9).

En la propuesta se señalaba la necesidad de incorporar medidas que favorecieran el desarrollo de los proyectos de vida de las mujeres, con especial hincapié en quienes estaban en situación de exclusión. Entre otras recomendaciones, se sugirió la incorporación de acciones positivas para las poblaciones afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas LGBT, los grupos en situación de desplazamiento forzado.

A su vez, y más allá de la incidencia del Colectivo de Mujeres del PDI, el liderazgo de la feminista Juanita Barreto fue decisivo para convocar a otras mujeres y conformar una alianza amplia con integrantes provenientes de diversos espacios. Juanita Barreto era una de las fundadoras del Grupo Mujer y Sociedad vinculado con la Universidad Nacional de Colombia y contaba con una trayectoria académica en estudios e investigaciones de género. Por su prestigio, se transformó en una figura atractiva para una variedad de organizaciones de mujeres que se sumaron a la iniciativa de acordar puntos programáticos para incidir en la adopción de una agenda de género por parte de Garzón.

Entre otros colectivos, se sumaron la Red de Mujeres, las sindicalistas de la Federación Colombiana de Educadores, la Comisión de Mujeres de la Asociación Distrital de Educadores, la Central Unitaria de Trabajadores y la Iniciativa de Mujeres por la Paz (Fuentes Vásquez, 2009). Adicionalmente, se incorporaron mujeres de sectores comunitarios de la ciudad, con liderazgos barriales y amplia inserción territorial<sup>8</sup>. Por cierto, varios de estos grupos estaban motivados por normativas favorables, como el Acuerdo 091 de

---

8 J. Barreto, comunicación personal, 27 enero de 2010.

Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género de 2003 que instaba a elaborar un plan específico, y la Ley nacional de Igualdad de Oportunidades (823 de 2003)<sup>9</sup>.

Haciendo eco de las demandas de las mujeres organizadas, el candidato Garzón se comprometió a impulsar una política de género una vez que asumiera el gobierno de la ciudad. Por esta razón, los grupos de mujeres mencionados lo acompañaron electoralmente. Algunos eventos de apoyo a la campaña fueron los encuentros “Las Mujeres de los Miércoles”, espacios de discusión abiertos para la construcción de una agenda de género pensando en el triunfo electoral del PDI. De acuerdo con Fuentes Vásquez (2009), en estos encuentros se trabajó en torno a tres puntos: la relación de los grupos de mujeres con el candidato a la Alcaldía Mayor; la propuesta de acuerdo concreto del candidato con la agenda, y la incorporación de los temas de género en el eventual Plan de Desarrollo para la ciudad.

En suma, la incidencia de las mujeres se expresó en una agenda programática y en una estrategia en el proceso electoral que daba cuenta de la necesidad de tener una política distrital específica que atendiera las desigualdades de género. Se logró comprometer al candidato del PDI, con posibilidades de acceder a la Alcaldía de Bogotá.

### **PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

En las elecciones del 26 de octubre de 2003, Garzón obtuvo casi 800.000 votos como candidato del PDI tratándose de una de las mayores votaciones en elecciones regionales de Colombia (Misión de Observación Electoral, 2003). Al asumir como Alcalde Mayor de Bogotá, inauguró una etapa en la que se propuso concretar la política pública de género. A partir de entonces, la incidencia de las mujeres tomó nueva forma orientada a incorporar los derechos de las mujeres en la agenda institucional: en el Plan de Desarrollo distrital y en políticas y programas específicos, junto con estructuras institucionales capaces de implementar acciones en forma democrática.

Las mujeres se reunieron con el Alcalde Mayor a fin de garantizar la ratificación de los compromisos electorales y plasmar la perspectiva de género en el Plan de Desarrollo como un primer paso. En enero de 2004, Garzón nombró a Juanita Barreto como jefa de la Oficina Asesora de la Política Pública de Mujer y Géneros quien, como ya se mencionó, ejercía liderazgo entre los grupos de mujeres congregados

---

9 Ley 823, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. Congreso de la República de Colombia (2003).

en la campaña electoral. La Oficina Asesora era un espacio nuevo en la administración distrital que funcionaría entre los años 2004 y 2006 y Barreto sería Asesora del Alcalde Mayor hasta febrero de 2007 con participación en el Gabinete.

### **EL PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL**

El proceso de elaboración del Plan de Desarrollo de la ciudad fue altamente participativo y esto fue posible por el Consejo Territorial de Planeación<sup>10</sup> y el Concejo de Bogotá<sup>11</sup>. Entre marzo y abril de 2004, se realizaron más de 90 audiencias y 100 sesiones de trabajo con diferentes sectores de la ciudad y los Consejeros locales de planeación. En los encuentros ciudadanos se inscribieron más de cien mil personas.

Como parte del ejercicio de su cargo, Juanita Barreto fomentó la presencia del movimiento de mujeres en los debates del Plan de Desarrollo distrital. En los encuentros ciudadanos para su discusión, se crearon mesas de mujeres. En estas mesas se posicionaron cinco derechos de mujeres: el derecho a una vida libre de violencias, el derecho al trabajo en condiciones dignas, el derecho a la participación y la representación plena, el derecho a la salud y a una cultura libre de sexismos. Las organizaciones de mujeres y feministas estuvieron presentes y también las lideresas de sectores populares y barriales. Se sumaron consejeras territoriales representantes de organizaciones femeninas en el Consejo Territorial de Planeación Distrital (Fuentes Vásquez, 2009). El Grupo Mujer y Sociedad y la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional realizaron capacitaciones. En el proceso de debate del plan, la Oficina Asesora creó la Mesa Diversa de Mujeres cuya relevancia será fundamental tanto en esta instancia como en el futuro de la política pública de género.

El 3 de junio de 2004, con el Acuerdo 119, se aprobó el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 “Bogotá sin Indiferencia. Un compromiso social con la pobreza y la exclusión”<sup>12</sup>. Fue el primero en la historia de la ciudad en redactarse con un lenguaje inclusivo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). Además, el Plan de Desarrollo incorporó la perspectiva de género entre sus orientaciones o directrices generales

---

10 Es la máxima instancia de Planeación Participativa de Bogotá, en la que converge la más amplia, diversa y variada representación de la sociedad civil de la ciudad.

11 Es una corporación político-administrativa de elección popular y tiene principalmente dos funciones: una de actividad normativa y otra de control político sobre el accionar del Alcalde Mayor de Bogotá e instancias del distrito.

12 Acuerdo 119, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Concejo de Bogotá (2004).

que fue definida en los siguientes términos: “La perspectiva de mujer y géneros estará orientada a la creación de condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de los derechos, el respeto al libre desarrollo de la personalidad y a la diversidad sexual” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005a: 35).

El Plan de Desarrollo estableció tres ejes. El eje Social incluyó las políticas orientadas a propender por los derechos sociales, económicos y culturales, con énfasis en poblaciones vulneradas. El eje Urbano Regional estableció medidas para el hábitat. El eje de Reconciliación propuso medidas de reconciliación, solidaridad, inclusión y participación.

Entre los 10 programas en que se dividía el eje Social, estaba “Bogotá con Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” que incorporó varias de las demandas de las mujeres. Este programa estableció seis propósitos: la creación de la instancia rectora de la política pública de mujer y género, la creación de la Casa de Igualdad de Oportunidades y seis filiales territoriales, el fomento a la participación de las mujeres en las decisiones locales, distritales y nacionales, la capacitación para el trabajo, la formación en educación básica, el desarrollo de la asociatividad, y la ciudadanía para mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Al adoptar el enfoque de género, el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008 se transformó en lo que Massolo (2006) denomina “instrumentos institucionales-administrativos”. Estos son herramientas frecuentemente utilizadas por los gobiernos locales para avanzar en igualdad de género y corresponden con diagnósticos, políticas, planes, programas y proyectos que incorporen en sus principios y acciones una perspectiva de género.

En suma, la elaboración del Plan de Desarrollo Distrital fue un proceso de construcción colectiva, con la participación activa de varios grupos y movimientos de mujeres. Tanto la Administración Distrital como las mujeres buscaron definir programas que respondieran a las diversas necesidades locales. En el marco de este proceso, con un Plan de Desarrollo que incorporó el principio de respeto a las diferencias y las diversidades y a la ciudad como un escenario inter y pluricultural (Fuentes Vásquez, 2009: 152), la incidencia de las mujeres terminó consolidándose. Uno de estos espacios, tal vez el más emblemático, fue la Mesa Diversa.

## **LA MESA DIVERSA DE MUJERES**

La Oficina Asesora de Mujer y Géneros instó la conformación de un ámbito de diálogo entre el gobierno municipal y la sociedad civil que fue la Mesa Diversa de Mujeres. La Mesa Diversa habilitó la

participación de mujeres organizadas, lideresas y ciudadanas individuales para formular y desarrollar acciones de igualdad de género. Por estas características, es un ejemplo de lo que Massolo (2006) denomina “instrumentos consultivos-participativos”. Se trata de espacios deliberativos y propositivos (como las mesas de concertación, los cabildos, las asambleas y los consejos consultivos) que facilitan la incorporación de las mujeres en la deliberación y la toma de decisiones. En estos ámbitos participan las organizaciones sociales de mujeres y aportan ideas a las acciones estatales.

Para algunas feministas, el propósito de la Oficina Asesora de conformar un ámbito masivo para la elaboración de la política de género parecía excesivamente ambicioso y poco factible. Según expresó Angélica Bernal (reconocida investigadora y partícipe del proceso) al ser entrevistada en el marco de esta investigación, la propuesta parecía que “era una locura, ¿cómo Juanita piensa que se va a hacer un documento técnico a partir de llamar a 1.200 mujeres de distintos escenarios?”.

Sin embargo, la convocatoria fue exitosa. Durante la gestión de Garzón, la Mesa Diversa sesionó en 15 oportunidades y la participación aumentó en forma considerable: pasó de reunir 12 a 430 mujeres en 2005, hasta aproximadamente 600 mujeres en 2007 (Gerencia de Mujer y Géneros, 2007). En su auge, la Mesa llegó a incorporar unas 230 organizaciones, grupos, redes procesos y colectivos diversos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b: 50).

El primer encuentro de la Mesa Diversa fue en junio de 2004, coincidiendo con el debate del Plan de Desarrollo Distrital. En este participaron doce personas, más el equipo de la Oficina Asesora con Juanita Barreto. A esta reunión fueron convocadas mujeres afro, mujeres en condición de discapacidad, de la comunidad gitana, indígenas, campesinas y de la mesa LGBT (Gerencia de Mujer y Géneros, 2007). Se sumaron también representantes del Consejo de Política Social Distrital y de los Consejos Locales de Política Social<sup>13</sup>.

En su primera etapa de funcionamiento, entre junio de 2004 y agosto de 2005, la Mesa Diversa debatió su organización interna, la modalidad para convocar a las mujeres y la legitimidad de la representación. En el primer encuentro se discutió el papel de la Mesa Diversa en función del empoderamiento de las mujeres, el ejercicio del poder

---

13 El Consejo Distrital de Política Social es una instancia consultiva para la elaboración y desarrollo de políticas públicas sociales integrado por representantes de organismos públicos distritales, del sector privado y de organizaciones sociales y comunitarias. Su equivalente son los Consejos Locales de Política Social para las localidades de Bogotá.

y la rendición de cuentas. La Mesa buscó diferenciarse de la política tradicional. En contraste con prácticas de representación escasamente plurales, la Mesa aspiraba a ser democrática e inclusiva. Los procesos de consulta pública desarrollados en las localidades de la capital contaron con el apoyo de diversas agencias de la cooperación internacional.

Las integrantes de la Mesa Diversa se propusieron construir un ámbito participativo que permitiera hacer de la política pública un proceso colectivo. A título ilustrativo, en uno de los encuentros, una participante planteó: “¿cómo politizarnos y a la vez despolitizarnos, concientizar y despojarnos de la politiquería?” (participante citada en Fuentes, 2009:155). Otra intervención estuvo direccionada hacia la transformación del propio hacer político, al interrogar “¿cómo comunico mis ideas con códigos masculinos?” (participante citada en Gerencia de Mujer y Géneros, 2007:7), buscando mostrar los límites asociados con la cultura androcéntrica de la política y sus consecuencias en términos de acceso y permanencia en el espacio público.

La Mesa se convirtió en un escenario de interlocución entre el Estado y las mujeres organizadas respecto de la Política Pública de Mujer y Géneros de Bogotá. Fue el ámbito más significativo y constante para interlocución entre la Administración Distrital y el movimiento de mujeres.

### **LA “POLÍTICA PÚBLICA DE MUJER Y GÉNEROS”**

En paralelo a la formulación del Plan de Desarrollo, se debatió la política pública de género para la ciudad. Participaron colectivos de mujeres y la Mesa Diversa, en particular, tuvo un papel protagónico. En los primeros encuentros de la Mesa se definieron las características principales de la política y se discutió su denominación. Se debatió el uso del término género, mujeres o géneros, concluyendo que se tomaría el concepto de géneros en plural. Una perspectiva de géneros permitiría agrupar las diferentes realidades de las mujeres, introducir acciones positivas para la reducción de la desigualdad, e incorporar a las mujeres en la vida pública.

El propósito de la “Política Pública de Mujer y Géneros” (en adelante PPMYG) era el de transformar las relaciones de poder. La PPMYG estaba “orientada a crear condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades, el ejercicio efectivo de los derechos, el respeto al libre desarrollo de la personalidad y a la diversidad sexual” (artículo 4, numeral 5 del Plan de Desarrollo Distrital, Acuerdo 119 de 2004). Esta tuvo entre sus principales líneas de acción la violencia de género, la igualdad de oportunidades laborales y de ingresos para las mujeres, el empoderamiento de las mujeres y la eliminación de sexismos en

la educación, la salud, la comunicación y en los espacios público y privado (Barreto *et al.*, 2004). La PPMYG reconoció las necesidades específicas de las mujeres. También las reconoció como ciudadanas y portadoras de derechos que requerían acciones por parte del Estado.

Para su implementación, la PPMYG adoptó tres estrategias principales: la creación de una institucionalidad encargada de la política, la transversalización de género en especial en los planes de desarrollo de las Alcaldías Locales de Bogotá, y la interlocución con organizaciones sociales. Esta estrategia buscó que todo el proceso de formulación e implementación de la PPMYG fuera concertado con el movimiento social de mujeres, para que tuviera legitimidad, para que las mujeres se apropiaran de la política y, de esa manera, realizaran un ejercicio de exigibilidad de cumplimiento de acuerdos y de sostenibilidad de la política (Barreto *et al.*, 2004). La PPMYG tuvo al Plan de Igualdad de Oportunidades como línea central de su implementación.

Un aspecto por resaltar de la PPMYG es la transversalización de género. Las administraciones anteriores abordaron los asuntos de género sin que implicara un cambio sustancial de la agenda gubernamental y en la institucionalidad. En tanto, en el período bajo estudio, se aspiró a una transformación estructural atendiendo la desigualdad y propendiendo al empoderamiento de las mujeres en el conjunto de las intervenciones distritales y locales.

La PPMYG, análogamente al Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género y el Plan de Desarrollo Distrital 2004-2008, es un instrumento institucional-participativo (Massolo, 2006) en los términos definidos anteriormente. El movimiento de mujeres logró, de esta forma, que la gestión municipal contara con un conjunto de planes y programas promotores de la igualdad de género.

### **EL PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO (PIOEG)**

La Oficina Asesora fue responsable por poner en marcha el proceso para la formulación del “Plan de Igualdad de Oportunidades y para la Equidad de Género” (en adelante PIOEG). Además de accionar en el ámbito distrital, el PIOEG implicaba la transversalización de la igualdad de género en los planes de desarrollo de las alcaldías locales (Acuerdo 119 de 2004), ya que Bogotá se encuentra dividida en 20 localidades con autoridades y planes de desarrollo propios. De este modo, se buscaría armonizar los contenidos de los planes locales con el distrital.

El Plan de Igualdad tenía una normativa precedente que dio origen y respaldaba su formulación (Acuerdo 091 de 2003). Esta

normativa estimó una vigencia de doce años (desde 2004 hasta 2016). En noviembre de 2005, en la conmemoración del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, Garzón presentó, formalmente a la ciudad, el PIOEG 2004-2016. Se trata de uno de los planes de igualdad municipales de más larga duración entre los existentes en la región.

La elaboración del PIOEG contó con la participación de una diversidad de organizaciones de mujeres, incluyendo la Mesa Diversa, grupos territoriales de mujeres y organizaciones de la cooperación internacional interesadas en la igualdad de género. Las autoridades distritales consideraron que se trató de “una experiencia práctica de trabajo interinstitucional y de interlocución con distintos sectores de la sociedad civil” (Alcaldía de Bogotá 2005b: 8).

Inicialmente, el gobierno de Bogotá propuso la contratación de consultoras expertas para su armado en un plazo de tres meses. La Mesa Diversa no apoyó esta propuesta. Se consideró que esto llevaría a un plan meramente técnico y no fruto de un proceso de empoderamiento con valor sustantivo para las mujeres. Por ello se propuso un proceso de construcción colectiva y ciudadana que garantizara que tanto los derechos recogidos en el PIOEG como sus acciones fueran fruto de debates de las mujeres y de procesos de diálogo con el Estado. Se evitó así incurrir en un plan que fuera el reflejo unilateral de los intereses del Estado y de sus cuerpos técnicos y que resultara alejado de los procesos democráticos de participación.

El proceso de elaboración del PIOEG insumió más de un año de trabajo y convocó a más de 1.000 mujeres provenientes de distintas localidades de Bogotá. En el marco de la Mesa Diversa, según Fuentes Vásquez (2009: 156), la pregunta acerca del papel de las organizaciones de mujeres frente al Plan de Igualdad de Oportunidades orientó el debate. La construcción colectiva del PIOEG implicó cinco encuentros con mujeres integrantes de la Mesa Diversa de Mujeres; trece talleres con participación de funcionarios y funcionarias, representantes de organizaciones de mujeres, mixtas y alternativas; dos encuentros con organizaciones de mujeres pertenecientes a la Mesa Intersindical del Distrito Capital y nueve encuentros de socialización y armonización de los objetivos y acciones del PIOEG (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). Considerando la totalidad de estas instancias, se estima una participación de 1.290 mujeres.

El PIOEG se aprobó por el Concejo Distrital de Política Social en septiembre de 2005. Adopta su nombre del Acuerdo 091 de 2003 que lo establece y ordena su formulación, puesta en marcha, seguimiento y evaluación. Contó con legitimidad de origen y sirvió para su difusión y apropiación por parte de las mujeres y se definió como:

“[un] conjunto de acciones positivas para disminuir las inequidades y brechas que enfrentan las mujeres y como el medio que permitirá a quienes habitan en el Distrito Capital avanzar hacia el disfrute de sus derechos y el desarrollo de sus potencialidades, de forma que logren, según los proyectos vitales libremente elegidos, las máximas realizaciones posibles” (Alcaldía de Bogotá, 2005b:7).

La Mesa Diversa definió que el PIOEG debería organizarse por derechos y esto resultó en la adopción de seis ejes de derechos en la estructura temática del plan: (1) Derecho a una vida libre de violencias; (2) derecho a la participación y la representación de las mujeres; (3) derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad; (4) derecho a la salud plena; (5) derecho a la educación con equidad y (6) derecho a una cultura libre de sexismo.

Para su implementación, el PIOEG siguió una estrategia interinstitucional. A partir de entonces, el trabajo de incidencia de las mujeres fue llevar el PIOEG a las localidades y trabajar con organizaciones de base. Para 2004, un total de doce planes de desarrollo local incorporaron el programa “Bogotá con Igualdad de Oportunidades para las Mujeres”. Fue importante, también, el trabajo realizado por el equipo de Juanita Barreto y sus cinco asesoras. Según las entrevistas realizadas en el marco de la presente investigación, ellas recorrieron las alcaldías a fin de convencer a las autoridades locales. Algunas autoridades adoptaron el enfoque por convicción, otras por la presión de las mujeres.

La participación e incidencia de las mujeres tuvo factores facilitadores. Uno de ellos fue la cooperación internacional. A título ilustrativo, el proyecto “Incorporemos la Equidad de Género para las Mujeres en la Gestión Local” (UNIFEM) promovió la incorporación del enfoque de género en los planes de desarrollo local. Esto convocó la participación de alcaldes, alcaldesas, ediles y edilesas de las localidades de la Candelaria, Chapinero, Teusaquillo, Kennedy, Ciudad Bolívar y Bosa (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). Por su parte, con el proyecto “Fortalecimiento de las Instancias del Poder Local para la puesta en marcha de la Política Pública Mujer y Géneros”, apoyado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) se apuntaló la participación en ocho localidades para dar seguimiento al PIOEG. El material didáctico fruto del proyecto, “Brújula para la inclusión” se continuó utilizando en la capacitación en género (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008b). Finalmente, la agencia de cooperación española AECID también apoyó a la Alcaldía de Bogotá, desde 2004, con la línea municipal del Programa de Apoyo a la Construcción de Políticas Públicas con Equidad de Género (Barrig, 2010).

Otro factor facilitador fue la creación del Subcomité Operativo de Mujer y Géneros en el Consejo Distrital de Política Social en 2005 y sus equivalentes en los Consejos Locales de Política Social. La Oficina Asesora, aprovechando la instancia de reorganización del Consejo Distrital de Política Social, presentó la propuesta del Subcomité de Mujer y Géneros que se formalizó en 2005. Este Subcomité se definió como una instancia operativa y participativa para la gestión, la asesoría y el seguimiento al PIOEG. Su integración es mixta, por lo cual se convirtió en otra estructura para la incidencia de las mujeres. Entre varios actores, quedó conformado por puntos focales de género de varias secretarías distritales, por representantes de la sociedad civil y delegadas de la Mesa Diversa, así como también por delegadas de las universidades. A partir de esta experiencia se impulsó la creación de Subcomités Locales de Mujer y Géneros con presencia de representantes institucionales y de las organizaciones sociales de mujeres. Estos ámbitos fueron fundamentales para la expresión territorial de la política de género porque involucraron redes de mujeres locales.

### **LA CONSTRUCCIÓN DE LA INSTANCIA RECTORA DE GÉNERO**

Una de las principales demandas del movimiento de mujeres era la creación de una instancia rectora de la política de género, dentro de la estructura formal de la Administración Distrital con autonomía administrativa y financiera y en el primer nivel jerárquico. En el Plan de Desarrollo Distrital se había establecido como meta la creación de una instancia rectora para la PPMYG. La Oficina Asesora de Mujer y Géneros carecía de capacidades técnicas y de personal suficiente a efectos de ejecutar una política pública de envergadura como la PPMYG y el PIOEG. Era además un equipo asesor y no ejecutor, si bien Juanita Barreto participaba del equipo de Gobierno de Garzón.

En sus comienzos, la Oficina Asesora estuvo integrada por mujeres *ad honorem* que provenían del movimiento social y luego operó gracias al apoyo de la cooperación internacional que permitió la contratación de un pequeño grupo de profesionales. No obstante, la debilidad de su estructura, este carácter de menor formalidad inicial fue utilizado estratégicamente por las integrantes de la Oficina Asesora ya que ello les otorgó una amplia libertad para visitar al jefe de gobierno y a la Secretaría de Integración Social sin las correspondientes restricciones jerárquicas. De todas maneras, las bajas capacidades fueron una significativa restricción institucional.

Las transformaciones en la institucionalidad rectora de género tuvieron como contexto la reforma administrativa de la ciudad. Los movimientos de mujeres y la Oficina Asesora de Mujer y Géneros visualizaron en esta reforma una oportunidad para que la perspectiva

de género estuviera contemplada en el proceso. La primera propuesta del gobierno distrital fue una Mesa de Trabajo. Se trataba de una figura institucional sin mayor autonomía ni asignación presupuestal y con debilidades en su continuidad ante un eventual cambio de gobierno. Esto provocó la oposición de las mujeres, comenzando por Juanita Barreto como encargada de la Oficina Asesora. Tras varias manifestaciones de inconformidad, se fracasó en la creación de una instancia rectora que tuviera las características de una Secretaría y que garantizara una mayor sostenibilidad y jerarquización de la política de género. Se logró, sin embargo, la creación de instancias formales subordinadas y también algo dispersas, como se detalla seguidamente.

En 2006 se creó la Dirección de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual dentro de la Secretaría de Planeación Distrital (Decreto 550)<sup>14</sup>. Se optó por alojar esta Dirección en la Secretaría de Planeación porque era la responsable por la programación de las políticas territoriales, económicas y sociales de Bogotá. En la misión y las funciones de esta Secretaría, se incorporó una frase asociada con la perspectiva de género. Si bien esto fue un avance puesto que al menos proporcionaría un amparo jurídico, la Dirección quedó ubicada en el tercer nivel jerárquico y generó una fuerte oposición del movimiento de mujeres.

Esta situación produjo la reacción crítica de la Mesa Diversa, de reconocidas referentes feministas y de organizaciones de mujeres, como la Red Nacional de Mujeres, la Corporación Sisma Mujer, Mujeres por la Paz y el Grupo Mujer y Sociedad (Bernal Olarte *et al.*, 2007). Florence Thomas, reconocida feminista, expresó en una de sus columnas del periódico *El Tiempo* la desilusión del movimiento de mujeres frente a la reforma “Lucho nos decepcionaste, nos dejaste en el sótano de tu edificio de la reforma administrativa... aplazadas quedaron las promesas y las ilusiones” (Citada en Barrig, 2010: 106).

La Mesa Diversa se reunió en abril de 2007 para abordar, nuevamente, la urgencia de construir un mecanismo institucional consolidado. Tal como expresaron algunas integrantes:

“Retomando los planteamientos del Secretario General sobre derechos reales y no formales y búsqueda de la democracia, si no se tiene en cuenta el tema de las mujeres no se está respondiendo plenamente a ello. En la propuesta no se ve ninguna entidad que responda a la ‘Política Pública

---

14 Decreto 550, por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá (2006).

de Mujer y Géneros'. En Bogotá existe un acumulado de puntos focales de género institucionales y locales, y debe existir una instancia que los articule" (participante, citada en Gerencia de Mujer y Géneros, 2007: 2).

Ante estas demandas, en junio de 2007, al modificarse la Secretaría de Planeación, se creó la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, subdividida en la Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género y la Dirección de Diversidad Sexual (Decreto 256)<sup>15</sup>. Este cambio fue una jerarquización respecto de la organización anterior y la cooperación internacional fue un actor aliado del movimiento de mujeres para el diseño institucional final (Barrig 2010).

El mandato de la Subsecretaría era la coordinación, articulación, y orientación de la elaboración, ejecución y evaluación de la PPMYG. Por su parte, las funciones de la Dirección de Derechos, Desarrollo e Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género eran dirigir, coordinar, apoyar los procesos de transversalización de género en las otras instancias del Distrito; diseñar los indicadores de género; incluir presupuestos sensibles al género, y adelantar estudios en torno a la equidad de género en la capital del país. Las funciones de la Dirección de Diversidad Sexual estaban orientadas al fortalecimiento de los grupos y organizaciones LGBT, por medio de la ejecución de planes, programas y proyectos que contribuyeran al reconocimiento de la diversidad sexual y a la garantía de sus derechos.

También en el marco de la reforma administrativa, en enero de 2007 se conformó la Gerencia de Mujer y Géneros (Acuerdo 002)<sup>16</sup>, como una instancia de tercer nivel en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) creado en 2006 (Acuerdo 257) (antes Departamento Administrativo de Acción Comunal)<sup>17</sup>. El IDPAC es un establecimiento público distrital descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno. Una de las principales funciones de la Gerencia de Mujer y Géneros fue la de contribuir al incremento de la participación de las mujeres en la vida pública. Estuvo

---

15 Decreto 256, por el cual se modifica parcialmente la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación. Alcaldía Mayor de Bogotá (2007).

16 Acuerdo 002, por el cual se determina el objeto, estructura organizacional y las funciones del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal y se dictan otras disposiciones. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (2007).

17 Acuerdo 257, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, D.C., y se expiden otras disposiciones. Concejo de Bogotá (2006).

encargada de desarrollar programas de participación y de diseñar, implementar y evaluar la PPMYG y, por consiguiente, llevar adelante la formulación y el seguimiento del PIOEG en las localidades de la ciudad. Así mismo, asumiría el control de las Casas de Igualdad de Oportunidades, con cinco de ellas en funcionamiento para entonces (la casa matriz más otras cuatro).

A su vez, la institucionalización supuso el establecimiento de puntos focales de mujeres y géneros en la Alcaldía Distrital y en las localidades, contabilizando en 36 entidades de la Administración Distrital y en 14 de las 20 Alcaldías Locales (Bernal Olarte *et al.*, 2007).

No obstante, una mayor estructura y claridad en el mandato y funcionamiento de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual respecto de los arreglos institucionales precedentes, esta no colmó las expectativas de las mujeres. Ellas argumentaron que, al depender de una secretaría distrital, el mecanismo corría el riesgo de ser suprimido o modificado tan sólo con una reestructuración administrativa. Otro temor radicaba en que sus recursos dependerían también de la voluntad de la Secretaría de Planeación. De todas maneras, las mujeres fueron exitosas en construir un “instrumento institucional-administrativo” en la estructura municipal, en tanto instancia formal específica responsable por la política de género.

### **CONSEJO CONSULTIVO DE MUJERES**

El Consejo Consultivo de Mujeres es un ámbito de incidencia de las mujeres en la política de género de carácter institucionalizado y fruto directo de las acciones de la Mesa Diversa. Al igual que la Mesa Diversa de Mujeres, se trató de un “instrumento consultivo-participativo” al facilitar la deliberación de las mujeres respecto de las políticas de género.

La propuesta de Consejo Consultivo se debatió en el decimosegundo encuentro de la Mesa Diversa realizado en agosto de 2006. La idea era contar con un espacio de carácter técnico y político, conformado por mujeres con trayectoria de trabajo en organizaciones comprometidas con los derechos de las mujeres y capacidad para darle seguimiento a la PPMYG y poder negociar con el gobierno distrital.

La Mesa Diversa debatió los requisitos que deberían tener las integrantes del Consejo Consultivo de Mujeres y las condiciones de participación. La función de representación del Consejo fue un punto neurálgico del debate, porque entró en tensión la diversidad de necesidades e intereses de las mujeres. En caso de que el Consejo no contara con la presencia de una gama variada (y elevada) de mujeres, podía llevar a reproducir prácticas políticas tradicionales y poco democráticas. De hecho, algunos colectivos de la Mesa Diversa expresaron su

preocupación por garantizar una representación más inclusiva que atendiera sus demandas específicas, tal como lo manifestaron las mujeres en condición de discapacidad y las mujeres LGBT (Fuentes Vásquez 2009: 157).

Luego de diferentes encuentros en los que se analizó la posible estructura y constitución del Consejo, la Mesa Diversa acordó la necesidad de tener al menos 54 representantes de organizaciones de mujeres con diversos intereses, número que posteriormente fue reducido (Gerencia de Mujer y Géneros, 2007: 20). Adicionalmente, se concluyó que los requisitos definidos para quienes representarían a las mujeres en el Consejo estarían caracterizados por el liderazgo comunitario y de base, por sus experiencias de vida y no necesariamente por sus niveles de educación formal. Sin embargo, la cualificación formal de las Consejeras resultó superior al de las mujeres de la Mesa Diversa (Velásquez, 2012).

Formalmente creado en septiembre de 2007, el Consejo Consultivo de Mujeres se constituyó como “instancia de coordinación” para elaborar, discutir y acordar recomendaciones de las mujeres (Decreto 403)<sup>18</sup>. Se trató de un ámbito articulador entre las organizaciones de mujeres y la Administración Distrital a fin de comunicar necesidades e intereses relevantes para la PPMYG. El Consejo formulaba recomendaciones en materia de igualdad de género y derechos de mujeres a las autoridades de Bogotá y apoyaba las gestiones de la política pública. Entre sus atribuciones, dos de ellas claramente lo colocaron como referente para la participación e incidencia de los movimientos de mujeres. Primero, se esperaba que recogiera propuestas de las organizaciones de mujeres para presentarlas ante las entidades distritales y locales, la Defensoría del Pueblo y la Personería Distrital. Segundo, debía convocar a actores sociales (y de la cooperación internacional) para informar sobre sus acciones, particularmente en relación con el PIOEG.

La conformación del Consejo Consultivo procuró garantizar la representación de los diferentes sectores del movimiento de mujeres. La convocatoria para su conformación estuvo a cargo de la Subsecretaría de Mujer, Género y Diversidad Sexual, en coordinación con la Gerencia de Mujer y Géneros y se integró por 36 mujeres, 25 de la sociedad civil y 11 de la Administración Distrital. Se incorporaron lideresas de grupos indígenas, afrodescendientes, campesinas y juveniles.

Con la creación de este Consejo, de los 22 espacios de participación ciudadana de Bogotá, cuatro pasaron a tener una elevada

---

18 Decreto 403, por el cual se crea y estructura el Consejo Consultivo de Mujeres. Alcaldía Mayor de Bogotá (2007).

presencia femenina (incluyendo el Comité Distrital de Política Social, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Distrital de Cultura). El Consejo Consultivo de Mujeres tuvo, entre sus logros, el de constituirse como un espacio que transmitió a las autoridades las necesidades e intereses de las mujeres. Examinó problemas respecto de los derechos de las mujeres, formuló recomendaciones en la materia a la Administración Distrital, apoyó las gestiones de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual y de la Gerencia de Mujer y Géneros del IDPAC, y recogió propuestas de las organizaciones sociales para su incorporación en las políticas. Junto con la Mesa Diversa, fue el actor principal para garantizar la inclusión de los derechos de las mujeres en el Plan de Desarrollo de la Administración de Samuel Moreno en el período siguiente.

No obstante, el Consejo Consultivo de Mujeres no fue un espacio vinculante para la toma de decisiones de la Administración Distrital. Ninguna de las diez funciones consignadas en su decreto de creación previó la potestad de supervisar la ejecución de la política de género (Barrig, 2010). A ello se suma el hecho de que las consejeras de la sociedad civil experimentaron obstáculos para su participación (registrados en las actas de sesión del año 2008), como la falta de dinero o de tiempo para asistir.

### **CASAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

Las Casas de Igualdad de Oportunidades se pensaron como “la expresión práctica y cotidiana del Plan en el territorio del Distrito, para desarrollar, difundir y promover las experiencias, los saberes, las necesidades y los intereses de las mujeres” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a:7). Fueron espacios para promover el ejercicio de la participación y representación de las mujeres, su empoderamiento político, el ejercicio de igualdad y el fortalecimiento de organizaciones territoriales. Se apuntó a que las Casas de Igualdad de Oportunidades fueran la expresión práctica y cotidiana de la política de género mediante su alcance barrial. La gestión de las Casas incorporaría a las Alcaldías Locales y también a organizaciones sociales territoriales.

En términos conceptuales y siguiendo a y Massolo (2006), las Casas de Igualdad de Oportunidades constituyeron, por un lado, un instrumento institucional-administrativo. Esto se debe a que apuntaron a una planificación participativa con diagnósticos barriales y la elaboración de intervenciones locales y, además, proveer servicios como las asesorías legales y psicológicas, en particular en materia de violencia y familia. Además, reúnen características de los instrumentos consultivos-participativos porque, en ocasiones, algunas Casas de Igualdad promovieron espacios deliberativos y plataformas de participación.

Las Casas adoptaron una estructura de cinco funcionarias: una coordinadora, una abogada, una psicóloga, una administrativa y una especialista dedicada a funciones operativas, como la recolección de información. Este equipo fue contratado bajo la modalidad de prestación de servicios (de carácter temporal) por la Alcaldía Distrital.

En 2005 se estableció la primera Casa de Igualdad o Casa Matriz, en la localidad de La Candelaria. La Casa Matriz promovió el reconocimiento de las relaciones de poder entre mujeres y hombres, divulgó el PIOEG, sensibilizó en temas de violencia al personal y demás organizaciones públicas intervinientes en situaciones de violencia y pobreza de las mujeres (Barón *et al.*, 2007). Así mismo, ofrecieron servicios de asesoría jurídica y de atención psicosocial sobre todo a víctimas de violencia de género. En tanto el objetivo era la promoción de derechos y la participación, también se incentivó a que las mujeres se incorporasen a diversas actividades. De esta manera la atención no quedaría confinada a la condición de víctimas de violencia. Por el contrario, se buscó activar ciudadanía entre las mujeres.

**Tabla 1. Caracterización de las Casas de Igualdad de Oportunidades establecidas durante la administración Luis Eduardo Garzón**

Localidad	Barrios	Año
La Candelaria (Casa Matriz)	La Candelaria, Los Mártires, Santa Fe y Teusaquillo	2005
Ciudad Bolívar	Ciudad Bolívar	2005
Suba	Suba	2006
Bosa	Bosa	2006
Sumapaz	Sumapaz, Usme	2006
Engativá	Engativá	2007
Kennedy	Kennedy y Antonio Nariño	2007

Fuente: elaboración propia con información del IDPAC.

Dado que el resultado de esta experiencia fue positivo, la gestión de Garzón creó seis más (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008a). En las localidades de mayor tamaño, las Casas de Igualdad convocaron a las mujeres populares y ellas promovieron actividades y gestionaron proyectos con la Alcaldía. En localidades carentes de tradición organizativa, como por ejemplo Barrios Unidos, las Casas de Igualdad tuvieron como efecto positivo la organización de las mujeres quienes articularon demandas específicas de acuerdo con sus necesidades. Posteriormente, durante la gestión de Samuel Moreno, fueron creadas otras nueve Casas de Igualdad y se amplió, además, su horario de funcionamiento.

Las Casas de Igualdad de Oportunidades no estuvieron exentas de obstáculos que afectaron el funcionamiento de los programas, como la tardanza en la asignación presupuestaria para la contratación de personal y el desarrollo de las actividades de asistencia y de promoción (Barón *et al.*, 2007). Esto mermó su impacto en las localidades pues, en concreto, las mujeres que concurrían encontraban limitaciones en los horarios de atención, la escasa información de las actividades, entre otros problemas, restringiendo en consecuencia su participación.

### **LOS LÍMITES DE LA INCIDENCIA: LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL**

Las organizaciones de mujeres fueron efectivas en poner en la agenda institucional la política de género y colaborar con la formulación de políticas y planes específicos con el gobierno local. La Mesa Diversa, el Consejo Consultivo, los Subcomités de Mujer y Géneros y las Casas de Igualdad de Oportunidades realizaron labores de asesoría y colaboración con el desarrollo de la PPMYG y del PIOEG.

Pero los fondos asignados fueron mínimos en el ámbito distrital y aún más en algunas localidades. La baja asignación de fondos continuó, incluso, bajo el segundo mandato del PDI. Esto muestra algunas limitaciones en los resultados de la incidencia de las mujeres, incluso en condiciones políticas que parecerían, *prima facie*, favorables a sus demandas y al avance en derechos de las mujeres. Estas limitaciones se vinculan con las dinámicas institucionales y la resistencia a una plena adopción de la perspectiva de género en la gestión local.

La asignación presupuestaria del programa “Bogotá con Igualdad de Oportunidades para las Mujeres” para 2004-2008 no alcanzó a ser el 1% del total de recursos para los programas del Eje Social del Plan de Desarrollo Distrital, con un monto total para el cuatrienio de \$ 8.234.952.446. Fue el porcentaje más bajo de la totalidad de los programas del Eje Social en el Plan de Desarrollo<sup>19</sup>.

Dado que un importante propósito de la PPMYG y del PIOEG fue la apropiación territorial de la política, los datos en el nivel de las localidades no son promisorios. Al revisar el presupuesto asignado por las veinte localidades entre los años 2004-2008, se encuentra que ocho de ellas directamente no destinaron fondos al Programa “Bogotá con Igualdad de Oportunidades”. Entre las ocho localidades que no hicieron una asignación presupuestal, la localidad de Kennedy es una de ellas y está dentro de las que concentra el mayor número de población de la capital.

---

19 Montos calculados a partir de libros y anexos correspondientes a los presupuestos proyectados y aprobados por la Secretaría de Hacienda Distrital, años 2005, 2006, 2007 y 2008.

**Tabla 2. Presupuesto asignado por localidades entre 2004 y 2008. En pesos COP**

Localidades	Programa: "Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres"
	Presupuesto asignado
Usaquén	0
Chapinero	226.242.400
Santa Fe	0
San Cristóbal	1.121.008.144
Usme	282.738.000
Tunjuelito	0
Bosa	452.558.017
Kennedy	0
Fontibón	0
Engativá	986.000.000
Suba	950.000.000
Barrios Unidos	0
Teusaquillo	659.000.000
Mártires	90.000.000
Antonio Nariño	0
Puente Aranda	277.000.000
La Candelaria	308.885.457
Rafael Uribe Uribe	1.051.613.480
Ciudad Bolívar	463.800.000
Sumapaz	0
Total	6.841.845.498

Fuente: Martínez *et al.* (2009).

Cabe aclarar que los cargos de alcaldes en las localidades son designados por el Alcalde Mayor a partir de una terna (según el Decreto Ley 1421 de 1993). Pero las localidades cuentan con autonomía en sus decisiones de asignación presupuestal, lo cual depende de la voluntad política de la Alcaldía Local. Asimismo, cabe señalar que el Alcalde Mayor no tiene potestad para obligar a las Alcaldías Locales a asignar recursos a partidas específicas, eso dependerá de los acuerdos entre las Juntas administradoras Locales con las Alcaldías Locales respectivas.

En el informe presentado en 2005 por la Veeduría Distrital (instancia responsable del control sobre la administración del Distrito) se señala como dificultad de la PPMYG la falta de voluntad política para asignar presupuesto en cabeza de algunas entidades del distrito

para la ejecución de esta política pública. Frente a esto, Juanita Barreto consideró que no es posible afirmar que exista una voluntad política institucionalizada, sino que se habrían creado condiciones para la exigibilidad de derechos pero que todavía requiere mucho trabajo por parte de las mujeres.

A pesar de estas limitaciones, la cooperación internacional fue importante y parte de las intervenciones en igualdad de género contaron con fondos provenientes de esta fuente (Barrig, 2010).

## **CONCLUSIONES**

La promoción de las políticas de género en Bogotá ocurrida durante los primeros años del siglo XXI dio cuenta de cómo la incidencia del movimiento de mujeres y feminista requirió del planteamiento de ciertos objetivos estratégicos. Primeramente, se expresaron en la construcción de una agenda programática durante el proceso electoral, consecuentemente traducidos en el apoyo a determinadas opciones electorales y, luego, en la construcción de espacios de diálogo con el Estado.

La incidencia ocurrió en el marco de un gobierno local que impulsó políticas públicas con enfoque de derechos humanos y propendió a la participación ciudadana. Estas opciones emergieron en un contexto histórico-político signado por la demanda de una mayor participación ciudadana y de la atención a cuestiones novedosas que, a su vez, permitieron la formulación de una agenda gubernamental que incluyera una perspectiva de género.

La incidencia de las mujeres logró que los derechos de las mujeres ocupen un espacio en la agenda pública y en las políticas, programas, planes y proyectos de la ciudad. En términos de Molyneux (1985), las mujeres plantearon necesidades prácticas, pero también articularon intereses estratégicos al procurar el reconocimiento de sus derechos, de tal manera de lograr que la Administración Distrital emprendiera acciones para transformar sus condiciones de vida en términos amplios. Experiencias como las de la Mesa Diversa y la participación de mujeres populares en los debates del Plan de Desarrollo Distrital y del PIOG ilustran que las mujeres optan por el empoderamiento, entendido según Young (1997) como la capacidad de proponer agendas, organizarse y elevar demandas de apoyo al Estado y de cambio a la sociedad.

La experiencia examinada constituye un ejemplo del “triángulo ideal” señalado por Massolo (2006). Se gestó un movimiento amplio de mujeres conformado por diferentes organizaciones locales, algunas ONG nacionales, así como también por mujeres independientes y académicas. Este movimiento encontró condiciones de posibilidad

política e institucional para implementar la PPMYG y el PIOEG. El siguiente diagrama ilustra el triángulo ideal aplicado a Bogotá.

Este triángulo se sostuvo con instrumentos específicos. Utilizando las categorías propuestas por Massolo (2006), las mujeres incidieron en la construcción de instrumentos legales como el PIOEG y de instrumentos institucionales-administrativos como las Casas de Igualdad de Oportunidades. También fueron fundamentales en la construcción de instrumentos institucionales-participativos como la Mesa Diversa de Mujeres y el Consejo Consultivo de Mujeres.

**Diagrama 1**



De todas maneras, aún bajo este conjunto de condiciones favorables, la incidencia de las mujeres tuvo barreras, lo cual matiza algunos de sus logros. Uno de los obstáculos más significativos fue el presupuesto asignado a las medidas de igualdad de género y ciertas debilidades en la institucionalidad rectora de género, siendo este último punto

de máxima tensión entre el movimiento de mujeres y las autoridades distritales. Cabe agregar dificultades en el funcionamiento operativo de las Casas de Igualdad de Oportunidades.

En este sentido, puede decirse que el compromiso de los actores sociales y políticos en implementar una agenda conjunta de políticas sociales con enfoque de derechos no fue suficiente para lograr un mayor presupuesto y garantizar la expresión territorial de la política que también enfrentó desinterés en el ámbito de algunas alcaldías locales. De todas formas, el saldo del proceso resultó positivo puesto que las demandas de mujeres se vieron sistemáticamente canalizadas mientras que una nueva cultura política comenzó a gestarse en el nivel distrital y en las localidades.

En suma, de la experiencia en Bogotá vale la pena resaltar que el surgimiento de las políticas públicas de género quedó estrechamente vinculado a la participación activa de las mujeres en el proceso electoral de la ciudad y luego en el ejercicio del gobierno, consolidando así una trayectoria de empoderamiento de los grupos de mujeres respecto del quehacer del Estado. Este escenario podría repetirse en otras ciudades de Colombia, pero dependerá del campo institucional local en el que se pretendan implementar este tipo de políticas públicas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar Villanueva, L. F. 1994 *El estudio de las políticas públicas* (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa Ediciones).
- Alcaldía Mayor de Bogotá 2005a *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la exclusión. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004-2008* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Alcaldía Mayor de Bogotá 2005b *Política Pública de Mujer y Géneros. Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género en el Distrito Capital 2004-2016* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Alcaldía Mayor de Bogotá 2008a *Casa de igualdad de oportunidades. Experiencias exitosas de la Política Pública de Mujer y Géneros en el Distrito Capital* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Alcaldía Mayor de Bogotá 2008b *La política pública de mujer y géneros en Bogotá: Una aproximación a la gobernabilidad con enfoque de género en el ámbito local. Serie: Construcción Colectiva de política pública de Mujer y Géneros en Bogotá Distrito Capital* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Barón, D. Y., Botero G., F., Esteban, I., González, J. A., Romero, P. y Ríos, C. M. 2007 *Evaluación de la incidencia de la Casa Matriz de la igualdad de oportunidades en la promoción del derecho a la participación y representación política de las mujeres en las*

- localidades de La Candelaria, Santa Fe y Los Mártires 2004 a 2007* (Bogotá: Universidad de los Andes).
- Barreto, J., Barón, M., Buriticá, M., Prieto, P. y Quiñones, E. 2004 *La política pública de mujer y géneros de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2004-2008. Un proceso de construcción colectiva* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Barrig, M. 2010 *Las mujeres, los gobiernos locales y la cooperación española en Colombia* (Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).
- Fuentes Vásquez, L. 2009 “Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres” en *Nómadas* (Bogotá: Universidad Central) Vol. 30, pág. 148-162, abril.
- Fuentes Vásquez, L. y Peña, N. 2009 “Las mujeres han gobernado en Bogotá: ciudad, agendas y asuntos de género” en *Análisis Político* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) Vol. 66. pág. 12-34, mayo-agosto.
- Gerencia de Mujer y Géneros 2007 *Documento base para la sistematización del proceso de la Mesa Diversa* (Bogotá).
- Hernández Pena, Y. y Ramírez Sánchez, N. A. 2011 “La mujer y el desarrollo de la ciudad” en *Interacción: Revista de Comunicación Educativa* (Bogotá: Centro de Comunicación Educativa Audiovisual) Vol. 53. pág. 82-95, septiembre.
- Lamus, D. 2007 “La construcción de movimientos latinoamericanos de mujeres/feministas: aportes a la discusión teórica y a la investigación empírica, desde la experiencia en Colombia” en *Reflexión Política* (Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga) Vol. 9, N°18, pág. 118–133, diciembre.
- Martínez, C., Rodríguez, C.; López, C.; Barón, D.; Lozano, F. y Alba, J. 2009 ¿Cómo participan las mujeres en Bogotá? Línea base de participación distrital (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal).
- Massolo, A. 2005 “Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina” en *Revista Futuros* (Santo Domingo) Vol. 3, N° 9.
- Massolo, A. 2006 *Nueva institucionalidad local de género en América Latina* (Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW).
- Misión de Observación Electoral 2003 *Reporte resultados Alcaldías*. Recuperado de: <http://www.datoselectorales.org/resalca.php?t=67&per=2003>.
- Molyneux, M. 1985 “Mobilization without emancipation. Women’s Interests, the State, and Revolution in Nicaragua” en *Feminist*

- Studies*, Vol. 11, N°2, pág.227-254, julio-septiembre.
- Montoya Ruiz, A. M. 2009 “Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales” en *Revista de Estudios de Derecho* (Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia) Vol. 66, N° 147, pág. 303-319, junio.
- Pizano, L. 2002 “Reflexiones sobre las decisiones electorales de los bogotanos” en *Revista de Análisis Político* (Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia) N° 45, enero-abril.
- Revista Semana* 2003 “Nació el Polo Democrático Independiente” (Bogotá) 13 de julio.
- Secretaría de Hacienda Distrital 2005 *Libros y anexos con los presupuestos proyectados y aprobados* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Secretaría de Hacienda Distrital 2006 *Libros y anexos con los presupuestos proyectados y aprobados* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Secretaría de Hacienda Distrital 2007 *Libros y anexos con los presupuestos proyectados y aprobados* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Secretaría de Hacienda Distrital 2008 *Libros y anexos con los presupuestos proyectados y aprobados* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá).
- Velásquez, A. 2012 *Políticas públicas con sensibilidad de género. La participación política de las mujeres en Bogotá a nivel local 2004-2011*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.
- Young, K. 1997 “El potencial transformador en las necesidades prácticas: Empoderamiento colectivo y el proceso de planificación” en León, Magdalena (comp.) *Poder y empoderamiento de las mujeres* (Bogotá: Tercer Mundo Editores y Fondo de Documentación Mujer y Género, Universidad Nacional de Colombia) pág. 99-118.

# **LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ROSARIO: IMPLICANCIAS DE UN PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN**

Silvia Levín\*

## **INTRODUCCIÓN**

Han transcurrido casi dos décadas desde que la violencia contra las mujeres constituyera uno de los temas más relevantes de la agenda internacional de los derechos humanos y de los esfuerzos multilaterales, regionales y nacionales realizados para su tratamiento y resolución<sup>1</sup>. Sin embargo, las mujeres siguen siendo objeto de violencia en el mundo, lo cual le otorga al problema un carácter sistémico y estructural. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entiende que la violencia, en todos sus tipos y modalidades, es la manifestación más extrema de la discriminación contra las mujeres y tiene su origen en las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres (CEPAL, 2007). La cultura de la desigualdad ampara la violencia y tiene sus raíces en los diferenciales en las oportunidades de vida, en el acceso inequitativo a los recursos

\* Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Principal de la Carrera del Investigador Científico de la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Ciencias Sociales y se especializa en Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en Argentina.

1 Desde la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993 hasta la última resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2008 (A/Res/62/133).

y servicios de la justicia, en la distribución asimétrica del poder y del uso del tiempo entre varones y mujeres y en la discriminación laboral y salarial.

Asimismo, las desigualdades de género van de la mano de las desigualdades de agencia, entendidas como la capacidad de decidir sobre la propia existencia (autonomía individual) y la capacidad de influir en la toma de decisiones colectivas en la sociedad (poder político). De ambas se nutre la violencia, en tanto subyacen a los procesos de explotación, de sometimiento y acaparamiento de oportunidades que vulneran la autonomía, en todas sus dimensiones y, por ende, el ejercicio de derechos (CEPAL, 2016). La violencia es el resultado de una discriminación estructural, inherente a un sistema jerárquico patriarcal, asentado en reglas de estatus naturalizadas, que el Estado tiene la obligación de transformar (Segato, 2010; 2013). Prevenir y erradicar la violencia, entonces, son obligaciones jurídicas y morales que requieren medidas legislativas, políticas e institucionales.

Una vida libre de violencias es la garantía para que los derechos humanos, ya sean estos económicos, sociales, culturales, políticos o civiles, puedan ser ejercitados plenamente. Según la literatura especializada (Facio, Camacho y Serrano, 1997; Gherardi *et al.*, 2014; CEPAL, 2015; Chaher y Pedraza, 2016; ELA 2016), una primera medida en esa dirección es consolidar la problemática en las agendas pública, mediática e institucional a fin de crear y ejercer conciencia democrática, basada en principios de igualdad, que contemple el empoderamiento de las mujeres, el conocimiento de derechos y la participación política.

Una segunda medida es institucionalizar estructuras y procedimientos que viabilicen el ejercicio de los derechos de las mujeres, por ejemplo, a través del acceso al Estado, la instrumentación de políticas públicas, la presencia en instancias de participación social y de acción, y el acceso a la justicia y a la información pública. Las declaraciones y formulaciones de los estados, importantes en términos simbólicos, son por sí mismas insuficientes. Es preciso, además de utilizar la retórica de derechos humanos, consolidar una institucionalidad pública democrática con capacidad de incidencia y transformación.

En la última década, los municipios de América Latina han protagonizado un importante fortalecimiento del proceso de institucionalidad de género mediante algunas transformaciones políticas e institucionales en orden a la igualdad (Massolo, 2006). En ese marco, surgieron políticas locales, instituciones y organismos que se ocuparon de la violencia de género en algunas de sus manifestaciones, entendida como una dimensión derivada del problema de las desigualdades. En el ámbito nacional, por su parte, se

promulgaron leyes que buscaron coordinar políticas y promover nuevas concepciones de las relaciones de género vigentes en la sociedad (CEPAL, 2014).

El municipio de Rosario, situado en la provincia de Santa Fe, constituye la tercera ciudad de mayor importancia en la Argentina y es pionero por sus intervenciones tempranas e innovadoras en materia de derechos humanos de las mujeres. Rosario fue el primer gobierno local en crear una institución rectora en género (en 1988) y en contar con un Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres (en 2001). La creación de la institucionalidad rectora sucedió en un contexto nacional en el cual el *corpus* de derechos humanos aún no tenía jerarquía constitucional (hecho que se modificó con la Reforma Constitucional de 1994) y en un contexto regional sin la impronta de la Convención de Belém do Pará de 1994.

Rosario es el foco de atención nacional por sus altos registros de inseguridad y violencia de género en comparación con el resto de las ciudades del país. #Ni una menos, #Rosario sangra y #Para que no te pase, son evidencias de demanda de una vida sin violencia, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. Datos estadísticos procedentes de denuncias policiales publicadas en los medios revelan que en la Provincia de Santa Fe se produjeron en 2015 23 femicidios en ese año, de los cuales la mitad (12) ocurrieron en Rosario (Asociación Civil La Casa del Encuentro, 2015). Esta tendencia que, según el Observatorio, se mantiene en 2016, viene manifestándose desde 2008 de manera sistemática (La Nación, 2016)<sup>2</sup>. La literatura especializada, en su mayoría, argumenta que el aumento en los registros de violencia, principalmente los provenientes del ámbito de las relaciones domésticas, no puede ser interpretado de manera lineal como aumento del fenómeno en sí mismo, sino que incide, también, la expansión de la conciencia de las víctimas respecto de sus derechos (Fernández Alonso, 2001; Segato, 2010).

Nuestro argumento principal es que las políticas de violencia de género, en el caso del gobierno municipal de Rosario, evolucionaron con el tiempo combinando aspectos asistenciales con otros de prevención orientados al tratamiento de las causas estructurales de la violencia, en el marco del enfoque de derechos humanos. De todas formas, como se verá, existen dificultades en implantar, en la práctica, medidas sostenidas de remoción de estereotipos y de patrones socioculturales

---

2 Los casos emblemáticos en Rosario de los últimos años fueron: Yamila, joven condenada a prisión por abortar; Rosalía Benítez y Fernanda Serna, dos referentes de supervivencia a femicidios. En Santa Fe, el caso de Chiara Páez, víctima de femicidio que dio lugar a la protesta nacional # Ni Una Menos.

discriminatorios. Sin bien la asistencia, el asesoramiento, la acogida y el acompañamiento a las víctimas de violencia han tenido logros, la importancia de las políticas específicas de prevención se vincula con la posibilidad de remover el circuito estructural desigualdad-violencia.

El gobierno municipal de Rosario, a cargo de la Unión Cívica Radical entre 1983 y 1994 y del Partido Socialista desde 1995<sup>3</sup>, formuló tempranamente lineamientos de políticas para la erradicación de la violencia contra la mujer. Inicialmente, la visión conceptual fue tradicional (centrándose en la violencia doméstica y familiar), pero luego pasó a ser más integral, adoptando una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, a pesar de este enfoque avanzado enunciado, la política de violencia de género mantuvo un carácter asistencial e incorporó, en forma parcial, un enfoque integral. En vistas de ello, el estudio de las políticas de violencia de género del municipio de Rosario y su institucionalización resulta particularmente relevante por el hecho de que el caso ilustra, por un lado, las tensiones entre las premisas subyacentes a la política y su implementación, y, por otro, los vaivenes entre la aplicación de un enfoque asistencial en la atención del problema y uno de tipo integral.

### **PERSPECTIVA DE ANÁLISIS PARA LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El enfoque de derechos es la perspectiva considerada para el análisis de las políticas de violencia de género en la medida que constituye el horizonte normativo y práctico que busca garantizar un nivel suficiente de bienestar para la ciudadanía. Además, permite identificar la vulneración de derechos y exigir acciones públicas para el avance progresivo en su cumplimiento.

Este enfoque instaló un paradigma de política pública integral que desplaza las prácticas políticas centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria para reemplazarlas, de manera gradual, por prácticas basadas en la titularidad de derechos de las personas. Los derechos implican obligaciones para los estados, mientras que las necesidades no (Essayag, 2012).

El enfoque de derechos permite una perspectiva integral. Bajo esta perspectiva, la política de violencia debería acoplar la noción de igualdad en su dimensión normativa (igualdad formulada) con la dimensión política (igualdad aplicada). La “igualdad multidimensional”

---

3 A partir de 2006 y hasta la actualidad, el Partido Socialista conforma una alianza política denominada Frente Progresista Cívico y Social. En 2018, ese Frente lo integran el Partido Socialista, Libres del Sur, la Coalición Cívica ARI- Santa Fe (independiente del orden nacional) y un sector del Partido GEN.

(Clérico *et al.*, 2016) busca generar condiciones de existencia dignas que otorguen independencia y “voz” pública (redistribución), producir patrones socioculturales de respeto y estima social (reconocimiento) y lograr la necesaria paridad participativa (representación). La vida sin violencia, entonces, resulta de una construcción social, política y cultural más igualitaria.

El enfoque integral en las políticas de violencia de género supone incluir en la gestión la actuación de diversas áreas del Estado con capacidad suficiente para articular la prevención, contención, investigación, sanción y reparación de las distintas situaciones que se presentan (CEPAL, 2015). La prevención es uno de los componentes estratégicos de esta visión, dado su potencial para afrontar las causas de las desigualdades (estereotipos y patrones socio culturales discriminatorios). Las soluciones integrales comprometen un equilibrio entre asistencia y prevención en las orientaciones de protección de las políticas públicas.

Esta orientación preventiva e integral en violencia requiere de la intersectorialidad y la transversalidad para su efectiva realización en términos institucionales y de gestión. En este marco, adquiere centralidad la estrategia de transversalización orientada a considerar el efecto simultáneo de diversas políticas o áreas en el debilitamiento o en el fortalecimiento del orden de género injusto. La transversalización, entendida como la aplicación de la dimensión de género a la actuación pública, reconoce que la participación decisoria está condicionada por el sistema de género, por lo que se requiere examinar todas las decisiones políticas y sus efectos, previstos o no previstos, sobre varones y mujeres (Arriagada, 2001). El enfoque de derechos exige la actuación pública intersectorial, en la medida que las soluciones a la violencia son eficaces con respuestas a las distintas esferas de la vida.

Finalmente, cuando las políticas hacia la violencia adoptan un enfoque integral, demandan institucionalización y estructuras. La institucionalización de la política contra la violencia de género es un proceso político y social ordenador de las acciones públicas sensibles al género (Rodríguez Gustá, 2008) que estabiliza en el ámbito del Estado estructuras, actividades y relaciones entre los actores involucrados. Las instituciones públicas contribuyen a cristalizar compromisos para administrar valores e intereses sociales surgidos del acuerdo político y del consenso cultural. Esos compromisos se expresan en reglas, normas, procedimientos, actividades, estructuras, prácticas, alianzas y rutinas que definen y defienden los valores, intereses y creencias que les dieron origen. Las instituciones encausan sus acciones y delimitan sus visiones e interpretaciones de los problemas que enfrentan, así como también el modo de resolverlos (Incháustegui, 1999).

En la región, la década de los noventa fue considerada prolífica en la sanción de leyes, denominadas de “primera generación”, vinculadas a la protección en materia de violencia familiar o violencia doméstica, no dirigidas particularmente a mujeres o niñas, aunque fueron sus principales destinatarias. Esta legislación también incorporó figuras penales en los códigos respectivos. Se armaron planes nacionales contra la violencia hacia las mujeres en varios países. Desde los 2000, surge una “segunda generación” de leyes que se caracteriza por: 1) su orientación específica hacia la violencia contra las mujeres; 2) su comprensión, ya no sólo de las relaciones producidas en el ámbito privado, domésticas y familiares, sino también las producidas en otros ámbitos, públicos o privados (institucional, laboral, reproductivo, mediático y obstétrico, entre otros); y 3) el señalamiento de una diversidad de tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica-patrimonial y simbólica). Todas estas características reflejaron la *visión integral* siguiendo la Convención de Belém do Pará y su mecanismo de seguimiento (MESECVI). Se incluyó el deber de intervención del Estado ante casos de violencia contra las mujeres, ya sea producida en el ámbito público o privado.

#### **LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN ROSARIO**

En la trayectoria de implementación de políticas de violencia de género en Rosario, se identifican dos momentos históricos con connotaciones políticas significativas. El primero, al que denominamos de *políticas tempranas*, comprende desde 1990 hasta 2000 y se inscribe en el clima nacional incipiente de reciente recuperación de la democracia. Las políticas de violencia de género se llevan a cabo sin antecedentes nacionales similares.

El segundo momento, al que se denomina de *políticas maduras*, comprende desde 2000 hasta la actualidad. Se desarrolla una institucionalización política de carácter estratégico en materia de igualdad de género. Surgen los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones (PIO en adelante) como medidas gubernamentales que buscan atravesar todas las áreas de gobierno y encarar transversalmente la erradicación de la violencia de género. En esta segunda etapa ya comienzan a observarse leyes y marcos regulatorios nacionales, regionales e internacionales que establecen que el Estado debe definir la violencia contra las mujeres con un sentido amplio y abordarla en forma integral<sup>4</sup>.

---

4 Argentina cuenta desde 2009 con la Ley Nacional 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y su Decreto Reglamentario 1011/2010.

A continuación, se describen los propósitos del gobierno municipal al formular políticas de violencia de género y las premisas para lograr esa finalidad. En segundo lugar, se examina la implementación de estas políticas. Para ello, se analizan las estructuras de género existentes, las acciones y los recursos humanos con que cuentan, los contenidos que comprenden y algunas referencias presupuestarias que nos informan sobre su desarrollo. A tales efectos, se examinan las capacidades del Estado, así como también el protagonismo de las redes sociales y las comunidades epistémicas feministas. También se ensayan algunas explicaciones que pueden contribuir a entender por qué en cada período existe una importante brecha entre lo formulado y lo efectivamente realizado, y se intenta dar cuenta de los desafíos de implementar políticas integrales de atención a la violencia.

### **POLÍTICAS TEMPRANAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

A partir del retorno a la democracia en 1983, es posible identificar un primer período de políticas de violencia hacia las mujeres, entre 1983 y 1999. Este período corresponde al gobierno municipal de la Unión Cívica Radical (de 1983 a 1994) y al primer mandato del Partido Socialista (de 1995 a 1999).

### ***ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE GÉNERO EN EL GOBIERNO LOCAL***

Entre 1983 y 1988, bajo la gestión del intendente radical Horacio Usandizaga, se propuso instalar en el ámbito gubernamental el problema de las desigualdades de género como asunto público otorgándole visibilidad política mediante la creación de una estructura especializada en género en 1988. Originariamente fue la Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia y, posteriormente, el Departamento de la Mujer, bajo jurisdicción de la Dirección de Planificación Social, dependiente de la Secretaría de Promoción Social (Resolución 23/88). Desde los inicios, el gobierno municipal expresó la voluntad política de los actores involucrados en la toma de decisiones de asumir y reconocer la existencia de un problema que trascendía lo meramente asistencial y requería de estrategias que no sólo contemplaran mejoras en las condiciones de vida de las mujeres, sino que transformasen las relaciones de género (Municipalidad de Rosario, 2008a: 13).

Junto con la Dirección, se creó un Consejo Asesor de Apoyo a la gestión de esa área integrado por representantes de organizaciones sociales feministas e instituciones intersectoriales diversas de la ciudad (ordenanzas 4.407/88 y 4367/88). La participación de las mujeres en esta instancia institucional contribuyó a instalar en el espacio público local problemas vinculados con sus “intereses estratégicos”, como, por ejemplo, el de la violencia de género (Municipalidad de Rosario,

2008a: 28). La participación de la sociedad fue un componente de las políticas de género que estuvo presente desde los inicios del proceso de institucionalización. Posteriormente, el Consejo Asesor amplió su integración a diversos sectores de la sociedad.

**Tabla 1 Principales hallazgos historizados de las políticas de violencia de género en Rosario**

Principales hallazgos	Políticas tempranas 1983-1999	Políticas maduras 2000-hasta el presente
Partidos políticos a cargo del Gobierno Municipal	Gobierno Municipal: Unión Cívica Radical y Partido Socialista	Gobierno Municipal: Partido Socialista hasta 2006, y a partir de ese momento y hasta el presente, alianza política denominada Frente Progresista Cívico y Social, liderada por el Partido Socialista.
Estructura institucional	Dirección General de la Mujer, la Minoridad y la Familia Departamento de la Mujer (1988) Consejo Asesor de Apoyo	Área de la Mujer Instituto de la Mujer Área de Atención en Violencia de género Consejo Asesor de Apoyo
Premisas y propósitos	Premisas colindantes con la visión integral: Violencia de género causada por desigualdad y discriminación Enfoque de género Violencia doméstica o intrafamiliar Cambio de situación de las mujeres Redes	Premisas que enuncian la visión integral: Violencia de género causada por desigualdad y discriminación Enfoque de género Violencias: son públicas y/o privadas Intersectorialidad, transversalización y coordinación Redes
Implementación	Acciones de atención a las víctimas de violencia Escasas intervenciones preventivas  Emblemas: Programa de Atención a víctimas de violencia familiar; Teléfono Verde; Hogar de tránsito; Red institucional de atención de tres anillos. Modalidad de trabajo: Redes	Acciones de atención a las víctimas de violencia Intervenciones preventivas en la esfera socio-cultural Escasas intervenciones preventivas en las esferas económica y política Emblemas: Descentralización de Servicios del Programa de Atención en Violencia; Programa Ciudades Seguras; Programa para el abordaje integral de la violencia de género; PIO Modalidad de trabajo: PIO; Redes y gestión asociada; Comunidades epistémicas feministas; avances en transversalización
Limitantes	Premisas con connotaciones integrales pero basadas en una definición restrictiva de violencia de género. Implementación sectorial y centrada en la atención a las víctimas.	Premisas enmarcadas en la visión integral Implementación integral presenta déficit

El Departamento de la Mujer fundamentó la creación del Consejo Asesor en la necesidad de dar respuesta gubernamental al problema de la violencia contra la mujer (Municipalidad de Rosario, 2008a). El Consejo funcionó con la modalidad de equipos interdisciplinarios que coordinaron de manera fluctuante diversos programas sociales.

Esta estructura organizativa presentó dificultades en sus capacidades para consolidar estrategias a largo plazo con otros actores. En términos de recursos humanos, la mayoría de los agentes poseían formación universitaria y también en género, sin embargo, es de destacar que no se registró una política sistemática y permanente de formación y actualización en género y en violencia (Entrevistas a personal municipal)<sup>5</sup>.

### **PREMISAS Y PROPÓSITOS DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES TEMPRANAS**

La preocupación por instalar la idea de igualdad de género en el ámbito del gobierno local se fundó en un sentido político asignado a la categoría género. Este término permitía develar la subordinación naturalizada de las mujeres al mundo privado (doméstico y familiar) y explicitar sus efectos restrictivos en el mundo público como “sujeto social”, con reducida presencia, visibilidad y participación política. Al incorporar el enfoque de género en la institucionalidad y las políticas públicas, el gobierno municipal habilitó la introducción de temas de la agenda feminista en la agenda institucional y en el ámbito de la intervención pública que eran considerados como propios de la esfera privada.

En este período, las políticas de género buscaban desnaturalizar las condiciones de opresión de las mujeres y generar empoderamientos personales y colectivos en la comunidad, como potenciales portadores y multiplicadores de derechos en sus espacios (Municipalidad de Rosario 2008: 28).

La política municipal de violencia se sustentó en la idea que la violencia de género es la manifestación más extrema de las desigualdades y la discriminación de género que rigen el comportamiento y la organización social vigente como un *statu quo* social, fuertemente arraigado. Por tanto, para lograr su erradicación, la igualdad de género debe ser la base de la organización política y de la acción pública gubernamental.

Esta premisa enmarca conceptualmente la formulación de las políticas de violencia de género municipales desde sus inicios. Implicó, por un lado, que el gobierno municipal reconociera la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres al mismo tiempo, cuando aún la reforma constitucional de 1994 no había otorgado a los derechos humanos jerarquía constitucional. Por otro lado, cuando aún la Convención de Belém do Pará no había sido sancionada y la violencia no había adquirido trascendencia y alcance público nacional

---

5 Véase el listado completo de entrevistas al final del capítulo.

e internacional, el gobierno municipal, a través de la rectoría de género, la identificó como una política gubernamental prioritaria para alcanzar la igualdad. Como lo advierte un agente gubernamental, para tratar las desigualdades y la discriminación que causan violencia de género “no había paraguas nacional ni provincial... Rosario se apoyó en las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos”. El principal soporte del gobierno local en violencia de género en sus inicios fue la CEDAW de 1979. Por lo tanto, se trató de acciones innovadoras del gobierno municipal.

En síntesis, los propósitos que orientaron las políticas municipales de violencia de género enunciadas se plantean en el marco y como parte del proceso de institucionalización de la igualdad en el gobierno local de la post dictadura. En ese registro, que busca la igualdad con una visión pionera en buena parte de sus enunciados, esas políticas de violencia adquieren prioridad, sentido y significado público. Sin embargo, las sucesivas denominaciones que adquirieron las estructuras gubernamentales rectoras en género se anclaron en el enfoque asociado al término “mujer”, coincidente con la visión y acción de género predominante en este período de las políticas municipales.

#### **ASPECTOS ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS TEMPRANAS**

La apertura al tema de género en el ámbito municipal resultó de un escenario de restauración del orden constitucional, de la valoración de los derechos de ciudadanía y del Estado de derecho, al calor de una creciente conciencia crítica acerca de la igualdad de oportunidades y la vigencia efectiva de la igualdad jurídica proclamada por la normativa nacional (Levín, 2010: 105-106).

Contar con una estructura de gobierno en materia de género le proporcionó al municipio un espacio institucional para producir desarrollos políticos que, si bien fueron importantes, no fueron suficientes. Estas actividades se enfocaron principalmente en la sensibilización en la institucionalidad municipal en torno a la igualdad de género y en desarrollar una conciencia política sobre la existencia de desigualdades y de discriminación, puesta de manifiesto principalmente con la violencia de género. Surgió también la necesidad de definir políticamente las desigualdades y la discriminación como problemas públicos y como obligación de derechos humanos. Estos propósitos fueron demandados también por diversos actores políticos y sociales locales (Entrevistas a varias funcionarias municipales).

Las políticas de violencia contra la mujer se orientaron a la violencia intrafamiliar o doméstica y en 1990 comenzaron a definirse las líneas del Programa de Atención a Víctimas de Violencia Familiar.

Se creó un servicio de atención y asesoramiento telefónico gratuito “Teléfono Verde” (Decreto 1214/90) de recepción de denuncias, asesoramiento y orientación a las víctimas. Se instaló un consultorio jurídico gratuito para asesorar y atender casos de violencia familiar (Resolución N°060). En 1994 se creó el primer Centro de Protección para mujeres víctimas de violencia y sus hijos/as, denominado Hogar de Tránsito “Alicia Moreau de Justo” (Decreto 2176). Allí se alojaban mujeres víctimas de violencia con sus hijos<sup>6</sup>. Los contenidos de estas acciones estuvieron centralmente abocados a la atención de las consecuencias de la violencia intrafamiliar. El componente preventivo tuvo escasa presencia en este período.

El gobierno municipal, una red de organizaciones y la comunidad epistémica feminista promovieron relaciones de proximidad, de cooperación e involucramiento, de participación y de compromiso público compartido. La red de organizaciones estaba integrada por el Movimiento de Mujeres autoconvocadas de Rosario (MAR), la Multisectorial de Mujeres, organizaciones de derechos humanos, activistas en diversidad sexual y el Colectivo Varones Anti-patriarcales de Rosario, entre otras. La comunidad epistémica feminista estuvo integrada por miembros de diversos centros de estudios e investigación locales, nacionales y regionales; organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG); mujeres académicas, políticas, legisladoras, empresarias, juezas, periodistas; mujeres de colegios profesionales y de la cooperación internacional<sup>7</sup>.

Una red de profesionales con conocimiento especializado o experto, experiencia y competencia en un dominio particular; con demandas y voz autorizada para las políticas públicas es una comunidad epistémica (Lindblom, 1990; Radaelli, 1995; Incháustegui, 1999). A esta categoría, se le acopla el término feminista para destacar el conocimiento experto y relevante de profesionales en el enfoque de género en las políticas públicas.

Estos arreglos entre la sociedad y el Estado, que en el caso de Rosario estuvieron integrados por actores múltiples y diversos, desarrollaron interacciones informales, intermitentes (de entradas y

---

6 Con anterioridad a la creación de este Hogar, las víctimas de violencia eran alojadas en instituciones que proveía la sociedad civil (ONG) que la municipalidad subsidiaba a cambio de la asignación de plazas, mediante convenios firmados con el municipio (Municipalidad de Rosario, 2008a)

7 Tales como INDESO Mujer, Centro de Desarrollo Integral para la Familia y la Mujer CEDEFAM, ELA, CIEPP, CLADEM, CISCOSA, Córdoba, Red Mujer y Hábitat de América Latina, UNR, UNL, UAI, Universidad Abierta Interamericana, UNIFEM, PNUD, Fundación Ebert, AECID, ONU Mujeres, CEPAL, División Mujer y Desarrollo.

salidas) y dinámicas; preservaron la autonomía del Estado y favorecieron criterios flexibles de participación directa, intercambio de experiencias e ideas y horizontalidad en la negociación de propuestas (Municipalidad de Rosario, 2008a: 28). Las organizaciones de mujeres trabajaron en forma descentralizada, actuaron en grupos flexibles y abiertos a nuevas incorporaciones, circulando fluidamente en diferentes contextos: en sus barrios, al interior de sus organizaciones, en colaboración con instituciones públicas y ONG y en el presupuesto participativo. La participación de organizaciones sociales en actividades públicas fue valorada por el gobierno municipal como “portadora de interés social... creadora en la esfera de lo público” (Municipalidad de Rosario, 2008a: 28).

En 1998, el Departamento de la Mujer organizó una red de atención del Programa de violencia, denominada “Red Social Institucional de Atención” conformada por tres “anillos” de intervención: una red de atención primaria (organizaciones territoriales de mujeres, centros de salud y servicios de promoción social); una red de atención secundaria (Programa de Violencia, hospitales públicos y ONG) y una red de atención terciaria, a cargo de la Justicia. Se articularon recursos diversos para potenciar resultados y ampliar la cobertura en atención.

Finalmente, un rasgo predominante fue la falta de autonomía del Departamento de la Mujer y el enfoque asistencialista resultante al depender de la órbita de la Secretaría de Promoción Social (Municipalidad de Rosario, 2004 y 2005; Ingaramo, 2011)<sup>8</sup>. La falta de autonomía decisoria e institucional también reflejó la baja autoridad y posicionamiento jerárquico del área de género en relación con el resto del gobierno. Al no contar con presupuesto propio, no participar del gabinete ni de instancias decisorias o de coordinación de políticas públicas, no formaba parte de la centralidad de la actividad política de dirección de gobierno.

## **LAS POLÍTICAS MADURAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

A partir de los años 2000, continuando con el gobierno socialista en el

---

8 La primera directora del Departamento de la Mujer del Gobierno Municipal de Rosario fue María Elide de Lanza, de la Unión Cívica Radical, cuyo mandato abarcó el período 1988-1989. Le sucedió Delia Rossi (1989-1995) también radical. Los siguientes mandatos fueron socialistas, y continúa esa línea partidaria hasta la actualidad. El primer mandato socialista en la denominada Área de la Mujer estuvo a cargo de Rosa Acosta (1995-1999); el segundo fue el de Lucrecia Aranda (1999-2003); el tercero de Mariana Alonso (2003-2007); el cuarto de Silvina Santana (2007-2011). El Instituto Municipal de la Mujer estuvo a cargo de la psicóloga Andrea Travaini en el período 2011-2015 (Municipalidad de Rosario, 2008b). En el mes de noviembre de 2016, Carolina Mozzi asumió la conducción del Instituto.

municipio, y ya instalados los asuntos de igualdad de género y violencia contra las mujeres en la estructura y en la agenda gubernamental, se inició una segunda etapa donde las políticas de violencia se enmarcaron, más claramente, bajo un enfoque integral.

### ***ESTRUCTURA INSTITUCIONAL***

La estructura de gobierno rectora en género que funcionó en el gobierno municipal desde el año 1999 hasta 2011, denominada Área de la Mujer, institucionaliza cambios en las políticas de género y de violencia. La participación social y política de la ciudadanía, así como la producción de los sucesivos planes de igualdad de oportunidades fueron verdaderas cartas de navegación. El área rectora mantuvo la estructura de funcionamiento por equipos, a cargo de la coordinación de diversos programas. Los equipos profesionales tenían, mayoritariamente, formación en género. Pero no se registran procesos de capacitación sistemática y de actualización como parte de la política de gestión. Habiendo transcurrido 11 años de su existencia institucional, el área rectora de género, al año 1999, no formaba parte aún del organigrama formal gubernamental, dato que refleja la baja relevancia política y las dificultades que esto le ocasiona para su desempeño y legitimidad político institucional.

Entre 2000 y 2008, el apoyo financiero y técnico que recibió el Área de la Mujer por parte de la cooperación internacional permitió el desarrollo de programas con resultados significativos en el marco de los PIO. Este apoyo tuvo un doble impacto: contribuyó a legitimar las acciones al interior de la institucionalidad gubernamental en la medida que los resultados obtenidos beneficiaban a la población y, al mismo tiempo, permitió que el gobierno municipal adquiriera visibilidad pública en la sociedad.

En 2011, cuando Mónica Fein asumió la intendencia de Rosario, se disolvió el Área de la Mujer y se creó el Instituto Municipal de la Mujer dependiente del Poder Ejecutivo (Decreto N° 3112/2011). Simultáneamente, se creó una estructura específica para atención en violencia denominada Área de Atención en Violencia contra la Mujer, bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio. El Instituto adquirió mayor jerarquía pues integró el gabinete municipal, formó parte del organigrama de gobierno y se le asignó presupuesto propio. No obstante, las capacidades de los recursos humanos que lo integraron contaban con algunos déficits.

Las personas que trabajaban en los equipos técnicos del Instituto de la Mujer, según datos de 2014, eran alrededor de 36, de las cuales 30 eran mujeres y 6 varones (trabajaban en políticas para adolescentes, equidad educativa y en prensa y difusión) (entrevistas a personal

municipal). La conformación era interdisciplinaria y buena parte de ellas poseían formación en género. Se trata de equipos heterogéneos en cuanto a formación, experiencia en materia de género y estructura de cargos. La mayoría de los agentes fueron contratados mediante la figura de locación de servicios y, por tanto, no formaban parte de la planta estable del personal de la administración pública municipal.

Otra de las vulnerabilidades del Instituto derivaba de la falta de una organización interna formal, que permita conocer y describir las áreas de políticas y un “hacer experto”. Al estar organizado en equipos, los agentes trabajaban en diversas líneas de acción (Educación no sexista, Género para adolescentes, Equidad educativa, Publicaciones e Investigación, Prensa y Difusión, Personal y Administración) con carácter fluctuante y concomitante (Sosa, Pignatta, Ingaramo, Schmuckler y Levín, 2014).

Por su parte, el Área de Atención en Violencia constituye la instancia de aplicación de los “Servicios Especializados en Prevención y Atención de la violencia hacia la Mujer en el plano familiar” (ordenanzas 9092/13 y 8337/2008). Si bien formalmente ambas estructuras implementan acciones en prevención y atención, en la práctica, el Instituto se dedica a prevención y el Área de Violencia principalmente a atención directa a las mujeres. Esta última opera de manera territorial descentralizada, con equipos terapéuticos profesionales interdisciplinarios<sup>9</sup>.

El Instituto de la Mujer y el Área de Atención de la Violencia cuentan con presupuesto propio, lo que expresa un avance sustantivo en materia de alcance de las políticas de igualdad de género. El Área de Atención de Violencia contra la Mujer en 2016 dispuso de un presupuesto de \$2.560.000 y en 2017 con \$5.600.000<sup>10</sup>. Por su parte, el Instituto Municipal de la Mujer en 2016 contó con un presupuesto de \$15.488.647 y en 2017 con \$19.518.589<sup>11</sup> (entrevista a personal municipal).

---

9 Las dos instituciones de protección y alojamiento a mujeres víctimas de violencia con que cuenta Rosario tienen una capacidad de 30 plazas, las cuales, a su vez, firman convenios para lograr su ampliación.

10 En esos montos no están previstos, empero, los recursos para la provisión de alimentación en hogares de alojamiento de mujeres víctimas de violencia de género, lo cual incrementa aún más las erogaciones destinadas a atender la política. Esos recursos provienen de partidas del presupuesto del Área de Infancia (Registro informante clave, 2016).

11 En 2012, la Municipalidad de Rosario aprobó la institucionalización del enfoque de género en el Presupuesto Municipal (Ordenanza N°8999/12). Este enfoque tuvo como finalidad contribuir a conocer cuánto se invierte y se asigna en materia de políticas hacia las mujeres y hacia la igualdad de derechos en la institucionalidad gubernamental. Las categorías de análisis de género y la metodología fueron presen-

### **LAS PREMISAS Y LOS PROPÓSITOS DE LAS POLÍTICAS MADURAS**

En este segundo período, ¿qué ideas y premisas fueron enunciadas y sirvieron de base al gobierno local para intervenir en materia de violencia de género?

Además de continuar con la idea de que la violencia de género es un problema arraigado en las desigualdades de poder y en la discriminación de género, aparece con mayor claridad una segunda premisa: la violencia contra las mujeres es un asunto que excede el ámbito privado (familiar y doméstico) y debe obtener tratamiento político desde el ámbito público, según el enfoque de derechos.

Una tercera premisa fue la participación de una red diversa de actores como condición que favorecía la legitimación y apoyo a las acciones de gobierno, en respuesta a demandas de una red informal de actores y comunidades epistémicas feministas, con participación de los actores involucrados.

En este período, además, las políticas buscaron una institucionalización estratégica para abordar transversalmente la erradicación de la violencia. Entre 2001 y 2015, se formularon e instrumentaron los sucesivos planes de gobierno de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre varones y mujeres con anclaje en el *corpus* de derechos humanos. Estos PIO constituyen medidas de gobierno para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para varones y mujeres a partir del reconocimiento de desigualdades de género. El PIO 2005-2009 avanza en la transversalidad de género.

En relación a la violencia de género, en particular, los PIO se propusieron: 1) “contribuir a la erradicación y prevención de la violencia familiar así como también proteger y asesorar a las mujeres y niñas/os que la sufren” (PIO 2001-2004); 2) “prevenir, atender y promover noviazgos sin violencia” (PIO 2005-2009) y, por último, 3) “promover la construcción de relaciones interpersonales democráticas, tanto en el ámbito público como privado” (PIO 2011-2015). Cada PIO definió acciones concretas para la totalidad de la institucionalidad municipal.

---

tadas en el Proyecto de Presupuesto correspondiente al ejercicio 2013. No obstante, en 2015 no está presente ese enfoque en todas las áreas y dependencias de gobierno. Asimismo, en los presupuestos municipales de algunos ejercicios de los últimos años (2013-2016) dificultades para su comprensión y el nivel de agregación de la información en su formulación. Por ejemplo, no permite establecer los fondos que se destinan a cada uno de los programas para prevención, atención y reparación de la violencia, desde el Instituto de la Mujer y desde el Área de Atención en Violencia. Esta limitación, repercute en el entendimiento, el seguimiento y el monitoreo de los actos de gobierno, así como también en el conocimiento efectivo sobre el nivel de prioridades establecidas en la asignación de recursos a las acciones públicas de género.

Así, las ideas que sustentan las políticas maduras de violencia de género parecen más próximas a una visión integral. En el proceso de formulación de políticas de violencia de género pueden identificarse premisas que evidencian: 1) una evolución conceptual, que transita desde una visión de violencia familiar-doméstica hacia un enfoque de violencia integral basado en la matriz de derechos humanos, no revictimizante; 2) una consideración ampliada de los ámbitos en que se manifiesta, no sólo en lo privado (familia, pareja) sino también en lo público (violencia institucional y laboral); 3) un reconocimiento de la legitimidad de intervención del Estado en el espacio privado; 4) una valoración de las modalidades de acción pública del Estado que buscan un mayor equilibrio entre prevención y atención y una mayor integralidad; 4) el favorecimiento de la participación política de la sociedad, privilegiando la acción colectiva como parte del proceso de involucramiento, concientización, sensibilización, información y multiplicación de los efectos de las respuestas públicas en la población y, por último, 5) un compromiso público transversal en la erradicación de la violencia que necesariamente debe involucrar la totalidad de la institucionalidad del gobierno municipal.

### **LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE VIOLENCIA**

Esta evolución conceptual, con claros efectos en la práctica política, no fue simple, ni lineal. Se pueden observar algunos aspectos de este proceso complejo, en el ritmo y contenidos de la producción de las medidas de gobierno plasmadas en los PIO.

Una mirada cronológica a las prácticas de la política muestra que, en el primer PIO (2001-2004) la violencia familiar contra mujeres y niñas fue el foco de atención exclusivo de las acciones municipales. Las políticas de violencia comprendidas en el primer PIO (2001-2004) fueron en su mayor parte acciones con contenidos dirigidos a la atención en violencia familiar que ampliaron los espacios de atención y mejoraron la calidad de los servicios<sup>12</sup>. En menor medida se implementaron acciones de prevención<sup>13</sup>.

---

12 Entre dichas acciones se pueden mencionar: la ampliación y descentralización de los servicios municipales de asesoramiento social, psicológico y jurídico; la creación de nuevos servicios de albergues y protección a las mujeres; el establecimiento de vínculos de coordinación con servicios judiciales; el mejoramiento de espacios en el hogar “Alicia Moreau de Justo”; la apertura y puesta en funcionamiento de la “Casa Amiga”, etcétera.

13 Pueden mencionarse acciones de capacitación y difusión de derechos a través de los centros Crecer, los centros de protección a la infancia, organismos educativos y otros; la elaboración de un protocolo para maltrato y abuso sexual; la capacitación y el asesoramiento a funcionarios municipales en contacto con la población objetivo;

En el año 2000 se descentralizaron los servicios del Programa de Atención en Violencia en los seis distritos de la ciudad (Municipalidad de Rosario, 2008a: 23). A partir de esta decisión se produjo un acercamiento de la institucionalidad gubernamental a la población y a sus demandas.

La premisa de trabajo en red buscó institucionalizarse, como fue señalado, a través de la ampliación del Consejo Asesor compuesto por una diversidad de organizaciones sociales. Este órgano se propuso no solo para habilitar un canal de comunicación entre Estado y Sociedad, sino también como espacio de participación y “de acercamiento conceptual a la planificación estratégica situacional la cual considera al proceso tan importante como el producto” (Municipalidad de Rosario, 2008a: 20). Su dinámica de trabajo fue, sin embargo, fluctuante. Funcionó, en algunas coyunturas, como un órgano propositivo, consultivo, deliberativo y de apoyo político al área rectora de género. En la práctica, no tuvo capacidad decisoria, sino que ejerció cierta influencia y adquirió mayor protagonismo en las políticas de violencia de género.

En el marco del segundo PIO (2005-2009), la principal política en violencia, esencialmente preventiva, fue el programa “Ciudades Seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas” del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)<sup>14</sup> que tuvo como propósito la promoción de redes. Se implementó como experiencia piloto en el Distrito Oeste de la ciudad de Rosario en 2004 y luego se replicó en 2006. El Programa Ciudades Seguras se propuso promover y fortalecer el ejercicio de los derechos de las mujeres a vivir en ciudades seguras y libres de violencia, buscando desarrollar las acciones e iniciativas de organizaciones de mujeres y la construcción de políticas locales que permitieran prevenir la violencia hacia las mujeres en la ciudad. Asimismo, buscó aportar al fortalecimiento de la convivencia ciudadana y desarrollar distintas experiencias de intervención participativa en los espacios públicos que favorecieran la apropiación de las mujeres y la comunidad. El impacto social del programa fue altamente significativo. Como señalan algunas de sus protagonistas “Ciudades seguras nos abrió la cabeza... y los ojos... lo que sabemos (de género y de violencia) lo aprendimos trabajando en el programa” (entrevista a personal municipal, 2014).

---

el fortalecimiento de la Red Socio Institucional Comunitaria y no gubernamental de prevención en violencia familiar.

14 Con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y coordinado por la Red Mujer y Hábitat de América Latina a través de la ONG CISCESA (Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina para la Investigación y Promoción del Hábitat).

Se crearon redes barriales de prevención en violencia, algunas de las cuales constituyen hoy espacios de referencia territorial en materia de violencia y de mediación con algunas instituciones de la zona para recibir denuncias de violencia y encausarlas a través del Área de violencia del gobierno municipal (Municipalidad de Rosario, 2012).

La acción en estas redes adoptó distintos tipos de involucramiento por parte de las mujeres, algunos espontáneos y otros más sostenidos y vinculantes. El municipio brindó capacitación en derechos, talleres de sensibilización sobre el cumplimiento de la ley de violencia de género, información, acompañamiento y apoyo político para el desarrollo de actividades comunitarias en prevención y asistencia en violencia. La novedad del programa fue insertar el tema de la violencia de género en las políticas de seguridad local, en las políticas públicas en general y, particularmente, en el Presupuesto Participativo de Rosario. Las mujeres, por su parte, brindaron en su territorio y en la comunidad, escucha, orientación e información sobre violencia y facilitaron dispositivos de acceso a la atención. Contribuyeron en la realización de relevamientos sobre los obstáculos territoriales existentes para el acceso a los derechos y a su uso efectivo (Municipalidad de Rosario, 2008a: 28). En definitiva, se promovió una gestión asociada, mediante la cual los intereses de los actores se unieron tras un propósito común de resultados (visibilidad y legitimidad pública de los actores gubernamentales y no gubernamentales). Este estilo de gestión no mantuvo la misma intensidad en todas las etapas del proceso de las políticas municipales. La gestión municipal no capitalizó plenamente las capacidades institucionales creadas con el programa y estas tampoco lograron sostenerse en el tiempo.

En 2006, en el marco del Presupuesto Participativo se puso en marcha un Programa de Capacitación en Prevención en violencia familiar en cuatro distritos de la ciudad (Municipalidad de Rosario 2003: 8 y 9; Municipalidad de Rosario, 2008a: 23) que colaboró con el fortalecimiento de las redes territoriales

Recién con el tercer PIO (2011-2015) el Instituto Municipal de la Mujer abarcó distintos ámbitos y formas de intervención de mayor alcance. Se identificaron algunas inconsistencias en la organización funcional, como la separación política y operativa entre el Instituto y el Área, lo cual afectó significativamente la distribución y asignación de recursos, la producción de estrategias planificadas e innovadoras, el impacto político institucional y los resultados efectivos en materia de violencia.

El Área de Atención en Violencia contra las Mujeres desarrolló acciones de atención como la recepción de denuncias, la atención del Teléfono Verde, el asesoramiento jurídico, psicológico,

administrativo-institucional y judicial; el ofrecimiento de un consultorio jurídico gratuito; el acompañamiento a las víctimas; seguimiento de casos en riesgo; alojamiento en Hogares de Protección; coordinación interinstitucional de la asistencia con otras dependencias municipales y/o provinciales (sectoriales, judiciales, defensorías, fiscalías y oficinas de la mujer).

Sin embargo, el Área no contaba, al momento de producción de este trabajo, con mecanismos de coordinación planificados e institucionalizados. Sus esfuerzos de vinculación sucedían, principalmente, a través de la dinámica de trabajo en territorio de los equipos (algunos unipersonales) o con equipos de salud y con otras instituciones del territorio. Existió, entonces un déficit de coordinación institucional y de planificación entre el Área y el Programa de Salud Integral de la Mujer; no obstante ello, se ha logrado una mejor articulación del Área con dependencias del poder judicial provincial.

Del análisis surge evidencia de que la batería de políticas y programas implementados por el Instituto de la Mujer en materia de prevención estuvieron centrados en acciones referidas principalmente a la esfera cultural. Son pocas las acciones referidas a la esfera económica (con excepción de capacitación en oficios) y es casi nula la intervención directa en materia de participación en la toma de decisiones y representación política.

Respecto del tratamiento institucional de la violencia, el municipio desarrolló esfuerzos considerables. El Instituto Municipal de la Mujer implementó acciones que comprenden las herramientas para trabajar con diversas expresiones de violencia: la realización de campañas de sensibilización y difusión en ámbitos público y privado; la puesta de espacios institucionales de debate como la Mesa Municipal contra la Trata; el desarrollo de planes para mujeres en situaciones específicas (Plan de acción territorial “Prendete por tus derechos”; Mujeres que viven con VIH; Mujeres privadas de libertad, etc.); así como diversas actividades de prevención socio-cultural (incluyendo capacitaciones).

Respecto de la creación de estructuras de mediación entre el municipio y el resto del Estado, conjuntamente consideradas, conforman una verdadera trama institucional contra la violencia, que muchas veces trasciende la órbita municipal y se proyecta a otros espacios y ámbitos.

En línea con esta nueva concepción, durante el año 2016, la intendenta de Rosario, Mónica Fein, lanzó públicamente el “Programa para el abordaje integral de la Violencia de Género” que involucra al Instituto Municipal de la Mujer y a la Secretaría de Desarrollo Social (Municipalidad de Rosario, 2016). Propone articular prevención y

atención en violencia, y reconoce explícitamente la necesidad de cambiar la manera de su abordaje en función de las transformaciones producidas en el campo social, que exigen revisar y repensar las formas de intervención pública.

## CONCLUSIONES

La violencia es un mecanismo estructural de producción y reproducción del sistema de género, mediante su refundación permanente, la renovación de su voluntad de subordinación de las mujeres según un orden de estatus y el ocultamiento sistemático del acto instaurador (Segato, 2010: 111). Ese fenómeno emana de dos ejes que se articulan y forman un sistema único, de equilibrio inestable.

El eje horizontal se organiza ideológicamente en torno a un contrato entre iguales, regidos por relaciones de alianza o competición entre individuos pares o semejantes, representado por los hombres, entre los cuales las *dádivas* reafirman la cofradía. La condición de iguales hace posible las relaciones de alianza que resultan de la capacidad de dominación demostrada sobre aquellas que ocupan una posición débil (las mujeres) propia de la relación de estatus. El eje vertical, por su parte, se caracteriza por vínculos de entrega o expropiación, equivalentes al mundo de estamentos y castas, de estatus diferenciados, como lo es el mundo de las mujeres. Circulan aquí los *tributos*, que responden a pautas de honor, de valor desigual, equivalentes a entregar la vida de otra persona. Los femicidios son tributos producidos por los hombres, en nombre del honor y el valor desigual, que renuevan el poder de dominación y los códigos de pertenencia a una jerarquía masculina.

Al reconocer la magnitud de las murallas estructurales del orden de género en que se inscribe la violencia, los esfuerzos de institucionalización de las políticas de violencia en Rosario, vistos desde el enfoque de derechos, lograron progresos al “desgastar” algunos de sus cimientos, aun considerando sus dificultades. Así, tanto las políticas tempranas como las políticas maduras de violencia de género, con sus atributos y limitantes, instalan instituciones, empoderan actores y redes y habilitan agendas públicas de la mano de potenciales procesos de remoción de estereotipos y de patrones socio culturales discriminatorios. En este marco, de equilibrio inestable en palabras de Segato (2010), el pasaje del enfoque tradicional al enfoque integral en la implementación política es lento y aún presenta déficits, principalmente en acciones de gobierno preventivas con capacidad de cambios estructurales.

El proceso de institucionalización de políticas municipales de género fue complejo tanto al interior del gobierno como también hacia afuera, con la sociedad. La conflictividad, en sus diferentes grados

está asociada, al nivel de profundidad o de generalidad que adquieran los cambios esperados con la institucionalización del orden de género. Algunos cambios cuestionan las pautas hegemónicas de convivencia y los patrones culturales tradicionales, aunque pueden convivir con ellos; otros, sin embargo, además de cuestionar las visiones naturalizadas transforman los privilegios arraigados en jerarquías de poder para vivir con más igualdad.

En el caso particular de Rosario, y a pesar de la trayectoria institucional probada de políticas públicas municipales en violencia contra las mujeres, el problema de la violencia (pública y privada) adquirió una envergadura y alcances inusitados. El sistema de respuestas institucionales al problema de la violencia se ve doblemente desafiado: por un lado, por las murallas del orden de género y, por otro, por fenómenos macrosociales tales como el narcotráfico, la profundización de la delincuencia, la corrupción policial y el déficit judicial, entre otros problemas.

Frente a esto, el municipio de Rosario redobla sus estrategias en violencia de género en los últimos años, a partir de la sostenibilidad de las políticas y su jerarquización gubernamental. Como se desarrolló en este capítulo, estos atributos se materializan en tres direcciones principales: 1) autonomía de las estructuras rectoras en género en el ámbito del Estado con la creación del Instituto Municipal de la Mujer (2011), dependiente del Poder Ejecutivo Municipal, al cual se le concede autonomía presupuestaria, integra el Gabinete Municipal y forma parte del organigrama de gobierno; sus políticas articulan componentes de prevención, capacitación, difusión, sensibilización; 2) avances en el desarrollo de algunas capacidades estatales, técnicas y políticas: continuidad y peso atribuido a las políticas de violencia de género mediante la creación de un ámbito de dirección de los Servicios Especializados en Prevención y Atención de la violencia a cargo de un área específica, la Dirección de Atención en violencia de género dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social; 3) incidencia de la política municipal del Frente Cívico y Social en otro proyecto político de gobierno a escala provincial, coincidentes: la experiencia del gobierno municipal favorece el desarrollo e implementación de políticas en violencia de género, con enfoque de derechos, en el gobierno de la Provincia de Santa Fe. Por ejemplo, se crea en 2013 el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de la Provincia de Santa Fe. Primera Provincia del país que implementa una política de esta envergadura (Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, 2018).

La eficacia de los derechos humanos es una de las “avenidas centrales”, para “desgastar y perturbar” las estructuras productoras y multiplicadoras de la violencia en un orden de género, como

prototipo y paradigma de la sociedad violenta. Su fortaleza ha sido probada. Habilitaron una “nomenclatura jurídica” que ofrece un conjunto de representaciones simbólicas que incitan a la reflexión, a la autocorrección y al redireccionamiento de las acciones de interacción social. Si bien el derecho por sí solo no puede ser capaz de transformar el orden vigente, es una de las fuentes privilegiadas de construcción simbólica de la autorrepresentación de la sociedad y de convocar a una deliberación ética (Segato, 2010: 256). En esta avenida transitó el relato.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arriagada, I. 2001 “¿Familias vulnerables o vulnerabilidad de las familias?”, ponencia presentada en el Seminario Internacional «Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe» (Santiago de Chile; CEPAL-CELADE División Población), 20 y 21 de junio.
- Asociación Civil La Casa del Encuentro 2015 “Informe de investigación de femicidios en Argentina. Observatorio de Femicidios en Argentina «Adriana Marisel Zambrano»” (Rosario).
- CEPAL 2007 *Panorama Social de América Latina 2007* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2014 *Políticas Públicas para la Igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las Mujeres*. (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2015 *El enfrentamiento de la violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe. Informe Anual 2013-2014* (Santiago de Chile; CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe).
- CEPAL 2016 *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. (Santiago de Chile: CEPAL).
- Chaher, S. y Pedraza, V. 2016 *Violencia hacia las mujeres y políticas públicas de comunicación* (Córdoba: Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Asociación Civil Comunicación para la Igualdad).
- Clérico, M. L., Aldao, M. y Ronconi, L. 2016 “La igualdad” en Gargarella, Roberto y Guidi, Sebastián (coords.) *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y doctrina: una mirada igualitaria*, Tomo II, Capítulo 3 (Buenos Aires: La Ley).
- Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe 2018 *Políticas sociales y derechos humanos a nivel local. Evaluación del estado de avance en Rosario en 2017*, (Santa Fe: Equipo de Evaluación en Políticas Sociales y Derechos Humanos).

- Essayag, S. 2012 *Planes nacionales que abordan la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Intercambiando conocimientos para la acción pública. Memorias del I Taller Regional* (Panamá: PNUD, FODM, ONU Mujeres) 20 al 22 de noviembre.
- Facio, A., Camacho, R. y Serrano, E. 1997 *Caminando hacia la igualdad real. Manual en módulos* (San José, Costa Rica: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer).
- Fernández Alonso, M. del C. 2001 *Violencia doméstica. Atención primaria. Recomendaciones*, publicación virtual del Grupo de Salud Mental del Programa de Actividades Preventivas y de Promoción de la Salud de la Sociedad Española de Medicina de la Familia y Comunitaria (PAPPS), vol. 28, suplemento 2.
- Gherardi, N., Rey, P., Gebruers, C., Krichevsky, M. P. y Ferrari, N. 2014 *Claroscuros en las políticas contra la violencia de género. A cinco años de la sanción de la Ley 26.485 de Protección Integral contra la Violencia, es tiempo de promover la rendición de cuentas*, ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, en <[https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Claroscuros\\_politicas\\_contra\\_violencia\\_genero\\_2015.pdf](https://argentina.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Claroscuros_politicas_contra_violencia_genero_2015.pdf)>.
- Incháustegui, T. 1999 “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones” en *La Ventana*, (Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios de Género) Vol. 1, N°10, pág. 84-123, diciembre.
- Ingaramo, M. A. 2011 *El enfoque de género en la agenda de la Municipalidad de Rosario*, Tesis Final de la Carrera de Especialización en Planificación y Gestión Social (Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario).
- La Nación* 2016 (Buenos Aires) “Encuentro Nacional de Mujeres: 70.000 voces buscarán hacerse oír en Rosario” 7 de octubre.
- Levín, S. 2010 *Derechos al revés. ¿Salud sexual y salud reproductiva sin libertad?* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Lindblom, C. 1990 *Inquiry and Change. The Troubled Attempt to Understand and Shape Society* (New Haven: Yale University Press).
- Massolo, A. 2006 *Nueva institucionalidad local de género en América Latina* (Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) y Agencia Española de Cooperación Internacional).

- Municipalidad de Rosario 2003 “Presupuesto Participativo desde una perspectiva de Género. Experiencia de la Municipalidad de Rosario 2003-2008” en <[www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4514&tipo=objetoMultimedia](http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4514&tipo=objetoMultimedia)>, acceso 20 de marzo de 2016.
- Municipalidad de Rosario 2005 *Evaluación del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres de la ciudad de Rosario. 2001-2004* (Rosario: Secretaría de Promoción Social, Área de la Mujer y Friedrich Ebert Stiftung).
- Municipalidad de Rosario 2008a *Construyendo equidad. 20 años* (Rosario: Municipalidad de Rosario, Área de la Mujer).
- Municipalidad de Rosario 2008b Gacetilla de prensa “Igualdad de género. El Área de la Mujer celebró sus 20 años con un acto que reunió a sus ex-Directoras”. 20 de octubre, en <[www.rosario.gov.ar/sitio/noticias](http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias)>.
- Municipalidad de Rosario 2012 “Programa Ciudades Seguras, UNIFEM- CISCOSA, Red Mujer y Hábitat de América Latina” en <[www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/mujer2/unifem3.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer2/unifem3.jsp)>.
- Municipalidad de Rosario 2016 “Programa para el abordaje integral de la Violencia de Género” en <[www.rosario.gov.ar/sitio/noticias](http://www.rosario.gov.ar/sitio/noticias)> 10 de febrero.
- Radaelli, C. M. 1995 “The role of knowledge in the policy process” en *Journal of European Public Policy*, Vol. 2, N°2, pág. 159-183.
- Rodríguez Gustá, A. L. 2008 “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención” en *Temas y Debates, Revista Universitaria de Ciencias Sociales* (Rosario: Universidad Nacional de Rosario Editora) N°16, pág. 109-129, diciembre.
- Segato, R. 2010 *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos* (Buenos Aires: Prometo libros)
- Segato, R. 2013 *La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en ciudad Juárez*. (Buenos Aires: Tinta limón ediciones)
- Sosa, R., Ingaramo, M. A., Pignatta, M. A., Schmukler, B. y Levín, S. 2014. Informe de avance de campo, primera etapa. Proyecto “Diagnóstico Participativo de las capacidades estatales en prevención de violencia de género. Una perspectiva desde los Derechos Humanos y el Desarrollo”. Octubre.
- Tessa, S. 2008 “Mujeres que multiplican las peleas” *Página 12, Rosario 12* (Rosario) 15 de septiembre.

#### **LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

Exdirectora del Área de la Mujer, Gobierno Municipal de Rosario, 21/11/2014.

- Exconcejala socialista, Ex Diputada Nacional autora de la Ley de Matrimonio Igualitario, integrante Centro de Estudios Igualdad Argentina de Rosario, 28/11/2014.
- Funcionaria municipal, Instituto Municipal de la Mujer, Gobierno Municipal de Rosario, 04/11/2014.
- Funcionaria municipal, Área de Diversidad Sexual. Secretaría de Promoción Social, Gobierno Municipal de Rosario, 04/11/2014.
- Exfuncionaria municipal, Equipo de la Maestría de Género, Facultad de Humanidades y Arte, Universidad Nacional de Rosario, 21/11/2014.
- Integrante Asociación Civil, Centro de Desarrollo Integral para la Familia y la Mujer, CEDEFAM, 20/11/2014.
- Directora del Área de Derechos Humanos del Gobierno Municipal de Rosario, 27/11/2014.
- Exdirectora del Área de la Mujer, exconcejala Socialista, 19/11/2014.
- Funcionaria Municipal, segundo nivel, Instituto Municipal de la Mujer, Gobierno Municipal de Rosario, 19/11/2014.
- Coordinadora de Área del Instituto Municipal de la Mujer, académica, Gobierno Municipal de Rosario, 19/11/2014.
- Exdirigente feminista de INDESO Mujer, ONG feminista, 27/11/2014.
- Líder universitaria del Movimiento Feminista Mumalá, 19/11/2014.
- Ex directora de CLADEM (Consejo Latinoamericano por la Defensa de los Derechos de las Mujeres), Asesora de Organismos Internacionales de Derechos Humanos, Rosario, 27/11/2014.



# **PRESUPUESTO SENSIBLE AL GÉNERO EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DE ROSARIO: ACTORES, PROCESOS E IDEAS PARA SU ADOPCIÓN**

Magdalena Acuña\*

## **INTRODUCCIÓN**

Los presupuestos públicos reflejan las prioridades que los gobiernos establecen para la ciudadanía determinando qué políticas tendrán preeminencia sobre otras, a partir de la asignación de los recursos del Estado. La forma en que un gobierno planifica la asignación de fondos define los servicios que serán brindados y, finalmente, cómo estos incidirán en la calidad de vida de sus ciudadanos. En función de esta asignación, el gobierno genera un impacto diferenciado sobre varones y mujeres. Los sesgos presupuestarios de género producen desigualdades y empobrecimiento femenino. Además, como señala Elson (1997), estos sesgos generan resultados deficientes en las políticas públicas por la incorrecta focalización del gasto, con un consecuente menor desarrollo social y económico.

Las sucesivas conferencias internacionales sobre las mujeres, en particular la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, pusieron en el centro del debate la necesidad de establecer medidas transversales que permitieran incidir en las desigualdades entre mujeres y varones generadas por las estructuras económicas, la distribución del gasto público, los sistemas

\* Secretaria de Comunicaciones del Municipio de Quilmes, provincia de Buenos Aires, Argentina. El presente trabajo es fruto de su investigación de maestría.

de recaudación y los sesgos en los presupuestos públicos. Esto despertó el interés, por parte del movimiento de mujeres y feministas, en la adopción de presupuestos públicos con enfoque de género, por su significación en la (re)distribución de recursos.

Es así como el Presupuesto Sensible al Género (PSG) se vuelve un instrumento político y técnico relevante para la transversalización de género en las políticas públicas. Este implica que tanto las metas y objetivos, como la asignación presupuestaria, responden a las necesidades y prioridades diferenciadas de varones y mujeres buscando asegurar una distribución de recursos orientada a disminuir las brechas de género. Los PSG también permiten evaluar los impactos de los presupuestos en términos de género para luego poder asignarlo más eficientemente contemplando este enfoque. Asimismo, la incorporación del enfoque de género en la elaboración y ejecución del presupuesto público permite visibilizar el avance de las medidas de igualdad en la planificación y gestión de las políticas públicas. Dado que el PSG favorece una mayor transparencia y rendición de cuentas, se trataría de un proceso político en la medida en que promueve la gobernabilidad democrática y la ampliación de la ciudadanía para las mujeres.

Expertas como Elson (1998 y 2002), Carrasco (1999), Budlender y Sharp (1998) destacan que la adopción de PSG ofrece una serie de ventajas para los gobiernos. Por un lado, incentivan el cumplimiento de los planes de acción y compromisos adquiridos en conferencias internacionales referidos a la igualdad de género; por otro, permiten evidenciar la existencia de una verdadera preocupación del gobierno por la igualdad. En términos técnicos, los PSG permiten identificar las contradicciones en lo que refiere a los objetivos de políticas de igualdad y su dotación presupuestaria, y también sirven como instrumento financiero para evitar pérdidas económicas producidas por una falta de planificación adecuada.

En este sentido, es posible argumentar que los PSG son una política innovadora, pues apuntan a una transformación de los antiguos patrones de la planificación presupuestaria con soluciones alternativas que permitan abordar la desigualdad de género en forma eficaz. Como tal, los PSG implican cambios en los hábitos y en las normas expresas y tácitas de funcionamiento en las instituciones estatales, así como también en la estructura del sistema político, y en el diálogo entre el Estado y la sociedad.

La primera experiencia de PSG tuvo lugar en Australia en 1985, donde el mecanismo para el avance de las mujeres propuso e implementó este instrumento, generando un diálogo entre las agencias de gobierno pertinentes y organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente, en 1997, el Secretariado del Commonwealth comenzó

a promover esta iniciativa en los gobiernos de Sri Lanka, Sudáfrica y Fiji, entre otros. En la misma época surgieron iniciativas promovidas por la sociedad civil y el movimiento de mujeres en países como Reino Unido y Canadá. En América Latina, fue recién hacia mediados del 2000 que el PSG se adoptó de la mano de agencias del Sistema de las Naciones Unidas y lo hizo principalmente en los niveles locales de gobierno.

En la Argentina, el Municipio de Rosario es el gobierno subnacional que más ha avanzado e incorporó formalmente el PSG en el marco de la planificación presupuestal, en un contexto nacional sin este enfoque. Este Municipio, situado en la Provincia de Santa Fe, es la tercera ciudad más poblada del país y tiene una de las más largas sucesiones de gobiernos locales socialistas de América Latina (desde 1989).

Este artículo analiza los procesos sociales y políticos y los actores que llevaron a la incorporación del PSG en la ciudad de Rosario. Se argumentará que la incorporación del PSG en la agenda institucional conllevó el involucramiento de diferentes actores comprometidos con los derechos de mujeres, y que esto se dio en el marco de un conjunto de procesos políticos y sociales vinculados con la ampliación del ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

Existe un abundante *corpus* de bibliografía sobre los PSG. Agencias del Sistema de las Naciones Unidas y la Unión Europea (Budlender y Sharp, 1998; Pearl, 2000; Guzmán, 2003; Elson, 2007; de la Cruz, 2009; INMUJERES y ONU Mujeres, 2014a y 2014b) generaron conocimientos técnicos y documentación que sistematiza y analiza experiencias concretas de implementación. En América Latina, se destacan los manuales de implementación de PSG del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con otras agencias de Naciones Unidas (PNUD, 2010) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA y UNIFEM, 2006), cuadernillos de experiencias de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, 2008) y hoy ONU Mujeres, estudios sobre los PSG en el gobierno municipal elaborados por el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW, 2008), y otros sobre experiencias locales producidos por la Unidad Temática de Género de Mercociudades (UTGM, 2010). Finalmente, existen algunos documentos realizados por organizaciones locales, como el caso de la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL, 2006) y la producción del Municipio de Montevideo relatando sus avances (Alesina, 2010).

En términos generales, este acervo bibliográfico presenta al PSG como una herramienta técnica para los gobiernos. Pero existen

escasas investigaciones orientadas a analizar los procesos sociales y políticos mediante los cuales los PSG comienzan a ser debatidos como una política pública legítima, buscando ingresar a la agenda pública e institucional. Este artículo se propone comenzar a llenar el vacío mediante el estudio de caso del PSG en el Municipio de Rosario. Se pretenderá explicar bajo qué procesos políticos y sociales fue posible la introducción del PSG y se examinan los actores que participaron. Se mostrará que el PSG resultó de una constante ampliación de la ciudadanía de las mujeres. De este modo, el PSG no fue únicamente la adopción de una mera herramienta técnica innovadora sino el resultado de un denso proceso político de alianzas y aprendizajes.

En términos metodológicos, el estudio de caso utilizó técnicas cualitativas de producción de datos. El trabajo de campo se realizó entre 2011 y 2012 e implicó la realización de ocho entrevistas a actores claves del proceso. Se elaboró una muestra intencional compuesta de funcionarias locales (Área Mujer, Coordinadora del Programa Presupuesto Participativo y Concejalas), una representante técnica de la entonces UNIFEM, una referente de la Universidad de Rosario y otra de las organizaciones sociales de mujeres. Además de visitar la ciudad de Rosario, se realizaron algunas consultas posteriores a las entrevistadas por medio del correo electrónico. Durante el trabajo de campo se recolectó, además, abundante documentación oficial e informes de organizaciones sociales referentes a la temática que fue analizada junto a las entrevistas.

A continuación, se brinda un contexto general de las políticas de género en el Municipio y se indica el momento de entrada del PSG a la agenda institucional (Guzmán, 2001). Luego se ofrece un análisis respecto de cómo los actores lo pusieron en agenda y cómo los procesos políticos se interrelacionaron de modo de facilitar la adopción institucional de la herramienta en Rosario.

## **POLÍTICAS DE GÉNERO EN EL MUNICIPIO DE ROSARIO Y ENTRADA DEL PSG A LA AGENDA**

Con el retorno de la democracia en 1983, la ciudad de Rosario tuvo un primer período de gobierno de la Unión Cívica Radical (1983-1989) y posteriormente sucesivos gobiernos socialistas (Partido Socialista Popular hasta su denominación como Partido Socialista en 2002). Así es que el socialismo ganó la Intendencia en 1989 y gobierna el municipio desde entonces. La gestión en Rosario fue la primera experiencia de gobierno del socialismo en una ciudad de peso y, a su vez, la plataforma política que le permitió acceder, en 2007, a la gobernación de Santa Fe en coalición con otras fuerzas políticas (Frente Cívico y Social).

Por su parte, en Rosario, el movimiento de mujeres ha sido pionero en el país y uno de los más importantes para el avance de las demandas feministas desde los años ochenta. Siendo Rosario una de las ciudades más pobladas del país, allí tuvieron eco diversas movilizaciones y reclamos.

Tempranamente, el Municipio de Rosario se mostró permeable a las demandas del movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres quienes reclamaron la creación de un área específica en el gobierno local para la defensa y promoción de los derechos de las mujeres. Como fruto de ello, en 1988 se creó un mecanismo de género. En un primer momento, se conformó la Dirección General de la Mujer, Minoridad y Familia (Ordenanza N° 4.367/1988)<sup>1</sup>, dependiente de la Secretaría de Promoción Social. Dentro de esta Dirección funcionó el Departamento de la Mujer. Este departamento articuló diferentes acciones con organizaciones sociales, llegando a incorporar un total de cincuenta instituciones de la sociedad civil en sus actividades.

En 1995, ya transcurridos algunos años de gobierno socialista en el Poder Ejecutivo municipal, el mecanismo de género cambió su nombre a Área de la Mujer. Sus objetivos eran el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres, la capacitación laboral, la atención a la salud (especialmente la salud sexual y reproductiva), la difusión de derechos, la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, entre otros. Anteriormente se había creado el Consejo Asesor de Apoyo del Departamento de la Mujer con representación de organizaciones sociales de mujeres (Ordenanza N° 4.367/1988 y modificatoria N° 4.407/1988)<sup>2</sup>. Este Consejo Asesor llegó a estar integrado por 35 organizaciones sociales que se involucraron con la ejecución de diversas políticas de género, entre ellos tres planes de igualdad (desde 2001) y el programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres (desde 2004). En 2011, la llegada de la primera mujer a la Intendencia (Mónica Fein) transformó la institucionalidad de género. En 2012 se disolvió el Área de la Mujer y se creó el Instituto Municipal de la Mujer para desarrollar un trabajo transversal con la totalidad de las áreas. Los servicios de atención en violencia de género fueron separados del Instituto y se ubicaron en la órbita de la Secretaría de Promoción Social.

---

1 Las ordenanzas son la norma jurídica dictada por la máxima autoridad local cuyo ámbito de aplicación se circunscribe al municipio.

2 Todas las áreas de la Municipalidad cuentan con un Consejo conformado por organizaciones sociales y referentes relacionados con la temática de trabajo que funciona como ente consultor y fuente de propuestas, iniciativas y actividades de interés de la ciudadanía, siendo esta una instancia formal más de participación de la sociedad civil en el gobierno municipal.

El Municipio de Rosario cuenta con casi 30 años de trayectoria en políticas de género. Estas políticas han sido de diverso tipo: acciones afirmativas, políticas con enfoque de género y políticas de *mainstreaming* de género para la totalidad del Municipio. En forma temprana, se instalaron servicios de atención en violencia de género. En 1989, se creó una línea de atención telefónica (el “teléfono verde” que continúa hasta la actualidad), un servicio de asesoramiento jurídico gratuito y se subsidiaron refugios gestionados por organizaciones no gubernamentales (ONG). A partir de 1995, en el contexto de la descentralización de la gestión municipal, se instalaron equipos interdisciplinarios de atención en violencia territoriales y, en 1996, se creó el Hogar de Tránsito “Alicia Moreau de Justo” para mujeres víctimas con hijos. Se trabajó con agencias internacionales, como UNIFEM, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y la Fundación Ebert (de Alemania).

El municipio se destaca, además, por ser uno de los primeros en la adopción de planes de igualdad de oportunidades (PIO) y trato entre mujeres y varones en Argentina. El primer PIO, entre 2001 y 2004, fue uno de los primeros del país en el ámbito subnacional y planteó la transversalización de género como estrategia privilegiada para la acción municipal. El segundo PIO, entre 2005 y 2009, profundizó la transversalización de género. El tercer PIO, entre 2011 y 2015, incorpora específicamente el PSG (Municipalidad de Rosario 2011).

Este último PIO se diseñó con participación de actores de las diferentes áreas municipales reunidos en una Comisión de Igualdad. Planteó cuatro lineamientos: i) ciudades seguras e inclusivas; ii) igualdad y diversidad; iii) democratización de las relaciones familiares y sociales y iv) presupuesto sensible al género. En 2013, se realizó un ejercicio piloto de PSG en dos Secretarías (Promoción Social y Obras Públicas) y, desde 2014, el presupuesto municipal incluye una descripción de programas, productos y metas con enfoque de género (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016).

En la mesa de trabajo que elaboró el tercer PIO, se contó con representantes de distintas áreas del Municipio. En los cuatro ejes temáticos se establecieron compromisos específicos por parte de las áreas municipales. El principal logro de este PIO fue la incorporación a la comisión, por primera vez, de la Secretaría de Hacienda, encargada de elaborar los anteproyectos presupuestarios anuales, secretaría fundamental para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto municipal por su relevancia en la planificación y en la gestión.

El tercer PIO se lanzó formalmente el 8 de marzo de 2012. El eje referido al PSG apuntó a que el proceso presupuestario reconociera

las desigualdades entre mujeres y varones, y aportara los recursos necesarios para abordarla a través de un análisis de género del presupuesto municipal. Es decir, se buscaba introducir el enfoque de género en el proceso de elaboración presupuestaria previendo los gastos e inversión necesaria para favorecer una mayor igualdad de oportunidades a la vez que se reconozca el impacto diferenciado de las políticas públicas en varones y mujeres.

En la implementación del PSG, además de la Secretaría de Hacienda, participaron la Secretaría General (por su programa de Presupuesto Participativo), la Secretaría de Producción (por su programa de Emprendedores/as) y la Secretaría de Promoción Social donde está ubicada el Área de la Mujer.

Las Secretarías se comprometieron con acciones puntuales cuyo objetivo general estaba orientado a promover el PSG. Esto se lograría con la mejora del proceso de planificación, el establecimiento de metas de acción con perspectiva de género y la capacitación al personal técnico de las distintas áreas para que aprendieran a presupuestar considerando el enfoque de género.

Como fruto de estos procesos, en 2013 el presupuesto de la ciudad de Rosario incorporó un apartado diferenciado que analizaba el presupuesto de forma transversal, desglosando la inversión en género y pormenorizado por jurisdicción, finalidad, estructura programática y objeto del gasto.

## **ACTORES QUE MOVILIZARON EL PSG Y LOS PROCESOS POLÍTICOS LOCALES**

¿Qué actores movilizaron la idea de introducir un PSG para el municipio? ¿Cuáles fueron los procesos políticos y sociales que les permitieron instalar el PSG en la agenda institucional? Para dar cuenta de estos procesos e identificar las alianzas entre los actores y examinar sus contextos, se recurre a lo que Loveman (1998) y Rueschemeyer (2006) describen como un marco teórico sintético que permite incorporar múltiples procesos y actores, cuyas interrelaciones y contingencias son clave para comprender resultados de política, en este caso particular, el ingreso del PSG a la agenda institucional del Municipio de Rosario.

En consecuencia, en esta sección se examinan las estrategias y acciones de los actores principales en el contexto de cuatro elementos que enmarcaron la puesta en agenda del PSG en Rosario. Un primer elemento fue la puesta en marcha del Presupuesto Participativo por parte del gobierno socialista y los aprendizajes de organizaciones de mujeres y funcionarias en el marco de este programa. Un segundo elemento está marcado por la articulación de los distintos actores locales

e internacionales comprometidos con los derechos de las mujeres, en el contexto de la agenda global de género que colocó al PSG como una práctica deseable para el *mainstreaming* de la igualdad en las políticas públicas. Un tercer factor tuvo que ver con las alianzas entre mujeres comprometidas con la agenda de derechos de mujeres y un último elemento fue el papel de la ideología del partido gobernante en la gestión local. Como se desarrollará, hay a su vez, tres actores principales: el movimiento de mujeres, las mujeres de la gestión socialista comprometidas con una agenda de género y feminista, así como otras mujeres políticas, y mujeres en organismos internacionales con agenda de género. Estos actores se complementaron y esto dio la posibilidad de institucionalización del PSG en la agenda local de Rosario. Conjuntamente consideradas, estas mujeres son *policy entrepreneurs*.

### **EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO GOBERNANTE**

La impronta ideológica del partido gobernante ofreció un contexto propicio para avanzar en políticas de género, cuyos principios motivaron la promoción de la participación. De hecho, las sucesivas gestiones socialistas priorizaron las políticas sociales (entre ellas las de salud), impulsaron programas de descentralización municipal y de participación ciudadana. Es decir, el Partido Socialista generó un entorno de ideas favorable a la igualdad de género.

Algunas de las entrevistadas hacen referencia a la incidencia directa de las “ideas” o “ideología” partidaria como facilitador de la agenda de género. Las funcionarias hablan de la ideología como una “forma de llevar adelante un municipio”, parte de un modo de gestionar que incluye prácticas políticas concretas en torno a la participación ciudadana, la descentralización y las políticas de género. Entienden que, con el tiempo, estos ejes se han transformado en políticas públicas institucionalizadas que difícilmente puedan revertirse por un partido de gobierno de distinto color político.

A título ilustrativo, en la entrevista, una concejala del PS expresó:

“En el ideario socialista, la tenés a Alicia Moreau de Justo y a partir de ahí, claro, toda la discusión. Rosario tiene una marca registrada en salud pública, en espacios de participación, descentralización municipal, espacios públicos y un trabajo sostenido, permanente en políticas de género”.

Análogamente, la Coordinadora del Área de la Mujer manifestó:

“Hay un compromiso de la gestión y de las personas, porque si bien la gestión es una cuestión así como abstracta, las personas que están

involucradas, que se han involucrado tanto en el PSG como en el Área de la Mujer; justamente tienen una estrecha vinculación de poder generar y trabajar lo que es la participación; incorporar la participación como una herramienta de transformación de la sociedad y justamente en esa participación cómo se incorpora la cuestión de género”.

### **EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Con la gestión socialista en Rosario, la participación ciudadana tuvo una expresión concreta en el Presupuesto Participativo, un programa emblema de la democracia directa. Este comenzó en 2002 (Ordenanza 7.326/2002), como consecuencia del proceso de descentralización y modernización administrativa que dividió a Rosario en seis distritos y asignó entre un tres y cinco por ciento del total de gastos y recursos del presupuesto municipal anual a proyectos propuestos y votados por la ciudadanía.

El Presupuesto Participativo fomentó la definición conjunta entre el Estado y la ciudadanía de las prioridades en la distribución de recursos en políticas y servicios. El programa funcionó a través de asambleas barriales, con la concurrencia de vecinos y vecinas quienes presentaron y elaboraron proyectos sometidos a votación para ser incorporados al presupuesto municipal. El proceso implicó la elección anual de delegadas y delegados que conforman las Asambleas Distritales y los Consejos Participativos, donde se debaten y votan las propuestas.

En una primera instancia, el Presupuesto Participativo contempló acciones afirmativas para asegurar la presencia de mujeres en el proceso deliberativo (Resolución N°006/2003 de la Secretaría General). En concreto, se estableció que las asambleas distritales vecinales que elegían consejeros/as votaran tres personas respetando la proporcionalidad de género de un tercio. De esta forma se garantizó que las mujeres participaran de las asambleas distritales como consejeras. Por ello el Presupuesto Participativo fue la primera herramienta institucional del gobierno municipal para garantizar la voz y el voto de las mujeres en la asignación presupuestaria. Si bien en una primera instancia este programa no incorporó la perspectiva de género en el contenido de los proyectos, pretendía al menos asegurar la presencia de mujeres en los espacios de decisión territorial. De hecho, movilizó a las mujeres de los barrios. Este trabajo territorial se fortaleció con el programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres promovido por el Área Mujer desde 2004, con apoyo de UNIFEM.

En palabras de la Coordinadora del Área de la Mujer entrevistada:

“Lo que se intentó es justamente darle una herramienta a esas mujeres para que ellas pudieran sostener un debate y todo lo que implica participar como mujeres en un espacio social que normalmente es para varones, y por el otro lado, cómo ellas podían descubrir y presentar sus propias necesidades y no las necesidades del conjunto de la sociedad, que es lo que normalmente tendemos a generar las mujeres: pensar en los hijos, pensar en la familia y no pensar en nosotras mismas”.

**Tabla 1. Número de proyectos con perspectiva de género en el Presupuesto Participativo, por año y monto (en pesos)**

Año	Cantidad de distritos con proyectos con enfoque de género	Cantidad de proyectos aprobados	Monto asignado a los proyectos	Monto total Presupuesto Participativo
2003	0	0	0	24.295.661
2004	3	0	0	Sin datos
2005	5	7	357.000	24.835.863
2006	6	17	731.810	25.000.000
2007	6	15	1.003.548	25.000.000
2008	6	19	2.310.800	30.000.000
2009	6	15	2.043.000	31.585.000
2010	6	21	2.376.000	28.800.000
2011	6	18	2.180.000	36.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en información de la web oficial municipal. Consultada en 2012. Disponible en: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion\\_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge\\_4](http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4).

Esta experiencia tuvo resultados alentadores. Aumentaron los proyectos con perspectiva de género, en cantidad y presupuesto asignado. Como muestra la tabla 1, entre 2003 y 2004 no hubo proyectos aprobados con enfoque de género, sin embargo, en 2004 hubo 3 propuestas pero no fueron aprobadas. En 2005, en todos los distritos donde se presentaron proyectos con enfoque de género, estos resultaron aprobados. A partir de 2006, se presentaron proyectos con enfoque de género en la totalidad de los distritos y la cantidad casi se triplicó. En 2007 se mantuvo la cantidad de proyectos presentados y aumentó el monto asignado. En 2008 el monto asignado a los proyectos se duplicó respecto al año anterior y se iniciaron las capacitaciones a las consejeras, apoyadas por UNIFEM. Estas capacitaciones continuaron en el año 2009. El año 2010, con una menor cantidad de recursos destinados al programa, la asignación presupuestal a los proyectos con enfoque de género aumentó, así como también el número de proyectos aprobados.

Otro resultado alentador fue la adopción, en 2006, del criterio de representación paritaria en la conformación de asambleas distritales (Ordenanza N.º 8.007/ 2006). Esto se acompañó de la puesta en marcha de espacios lúdicos para hijas e hijos de las concejeras participantes. Se utilizó el lenguaje inclusivo y no discriminatorio en las comunicaciones oficiales del programa. Asimismo, otro efecto relevante de la experiencia fue el vinculado con los talleres de sensibilización y capacitación en género. Estos fueron un verdadero disparador para dar un paso adicional y promover un PSG en el Municipio.

A partir de la experiencia adquirida en las prácticas de participación y de incorporación de la perspectiva de género en los proyectos del presupuesto participativo, las organizaciones de mujeres -en particular, INDESO Mujer<sup>3</sup>- manifestaron interés en avanzar en otros aspectos del presupuesto municipal.

De hecho, algunas organizaciones no gubernamentales señalaron que solamente una vez involucradas con el presupuesto participativo lograron evaluar la relevancia del presupuesto para la gestión de las políticas de igualdad. Asimismo, esta experiencia les permitió identificar la insuficiencia de recursos obtenidos mediante el presupuesto participativo en función de las necesidades de las políticas de género: “Para nosotros considerar el Presupuesto Participativo sensible al género es muy limitante porque es un porcentaje muy pequeño de dinero que se dedica” (entrevista personal a referente de INDESO Mujer). Las organizaciones de mujeres tomaron conciencia entonces de la necesidad de asegurar una mayor asignación presupuestaria en temas de igualdad, un hecho que podría ser posible y monitorearse mediante la adopción del PSG en el presupuesto municipal anual.

En otras palabras, el Presupuesto Participativo incentivó la participación de las mujeres en temáticas afines al PSG y que, hasta entonces, no eran tradicionales de la agenda de género. De hecho, la experiencia amplió la agenda de las organizaciones de mujeres a la materia presupuestal. Además, organizaciones sociales de mujeres de destacada trayectoria (como por ejemplo INDESO y CICSA<sup>4</sup>)

---

3 INDESO Mujer [Instituto de Estudios Jurídicos – Sociales de la Mujer] es una asociación civil rosarina fundada en 1984 y siempre trabajó en forma articulada y constante con el municipio tanto desde el Consejo Asesor del Área de la Mujer, como desde otros programas y actividades.

4 CICSA [Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina] es una organización de la sociedad civil con sede en ciudad de Córdoba que trabaja en todo el país comprometida con la promoción y capacitación en la elaboración de políticas públicas sobre problemáticas urbanas y sociales desde una perspectiva de género. Trabaja en alianza con numerosas organizaciones internacionales, siendo contraparte en gran cantidad de proyectos locales y municipales en Argentina, muchos de ellos junto a UNIFEM.

fueron aliadas del gobierno local, brindando capacitaciones en género en el territorio e implementando muchos de los proyectos ganadores.

Pero el aprendizaje también involucró a funcionarias y funcionarios de la gestión municipal. Las funcionarias del Área de la Mujer consideraron el programa de Presupuesto Participativo como un primer acercamiento a temáticas estratégicas. Según señaló su Coordinadora: “de alguna manera fue la previa. Fue el paso previo para empezar a meternos en el presupuesto municipal. Si bien yo creo que el municipio y la mayoría de nosotras e incluso el movimiento de mujeres no estábamos especializadas, necesitábamos empezar a armar cosas estratégicas como para poder incorporarles la perspectiva de género” (entrevista personal). A su vez, la Coordinación del Programa de Presupuesto Participativo indicó que las capacitaciones brindadas a funcionarios y funcionarias (por parte de organizaciones de mujeres) fueron instancias de reflexión e intercambio que permitieron nuevas ideas, iniciativas y una mayor sensibilización respecto a la igualdad entre hombres y mujeres.

El PSG aparecía entonces como el primer eslabón para incidir en políticas innovadoras y de mayor alcance institucional. Se potenció, por un lado, la participación de las mujeres en la esfera pública reforzando su ciudadanía y, por el otro, se concientizó tanto al funcionariado como la ciudadanía respecto de la cuestión presupuestaria para la igualdad de género. La participación y elaboración de los proyectos del programa de Presupuesto Participativo fueron espacios donde convergieron vecinas, mujeres de las organizaciones sociales, personal municipal y UNIFEM. La sensibilización generada por este programa, así como también el apoyo brindado por UNIFEM, permitieron tanto al Área de la Mujer como al movimiento de mujeres identificar la necesidad estratégica de abordar y colocar los asuntos de género en el presupuesto municipal. Es decir, se visualizó la necesidad de no quedarse confinados a los presupuestos participativos puesto que estos se limitaban a un porcentaje muy pequeño del presupuesto municipal anual. De esta forma, la experiencia fue un precedente que llevó a estas actoras a plantear un presupuesto institucional trazado desde la perspectiva de género, ampliando así los marcos de sentido de las políticas públicas.

La experiencia del Presupuesto Participativo fue una condición necesaria pero no suficiente ya que no se tradujo, automáticamente, en la instalación del PSG en el Municipio. Es decir, una vez que emergió la preocupación entre los actores sociales, institucionales e internacionales acerca de profundizar el presupuesto desde un enfoque de género, había que articular la demanda y movilizarla a efectos de lograr instalar el PSG en la agenda institucional.

## **LA ARTICULACIÓN CON LA AGENDA GLOBAL DE GÉNERO**

El ingreso del PSG en agenda institucional también estuvo signado por el acercamiento de UNIFEM al gobierno municipal. En esta nueva etapa resultó de interés el contenido de género de los proyectos presentados por la ciudadanía en el Presupuesto Participativo. Esto ocurrió en el año 2006, en el marco del Programa Regional de UNIFEM de PSG denominado “Fortaleciendo la gobernabilidad democrática en el nivel local: Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina”. Su propósito era la incorporación de la dimensión de género en los procesos presupuestarios locales y la promoción de la adopción de los PSG en estos niveles de gobierno. Este proyecto se llevó a cabo en Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay y, en Argentina, en Rosario. Implicó intercambios entre los municipios de estos países.

Según el material recabado en entrevistas con técnicas de UNIFEM, la entidad seleccionó al Municipio de Rosario porque ya estaba en funcionamiento el Presupuesto Participativo y este era una vía de ingreso para el PSG. Otros factores facilitadores fueron la existencia de un mecanismo de género con amplia trayectoria y reconocimiento, el Área de la Mujer, la apertura del gobierno municipal a temáticas innovadoras, y el movimiento de mujeres organizado en la ciudad de Rosario.

De esta manera, UNIFEM, con la organización CICSA como contraparte local, comenzó a trabajar con el Área de la Mujer de Rosario y la Coordinación de Presupuesto Participativo en el marco del programa de Ciudadanía Activa de las Mujeres, que se incorporó en el Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres 2005/2009 (Municipalidad de Rosario 2005).

El personal de UNIFEM consideró que la experiencia de incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto Participativo fue una antesala fundamental para pensar en una iniciativa más ambiciosa como el PSG. En palabras de una integrante de UNIFEM entrevistada:

“Desde la coordinación regional del Programa de PSG basada en Ecuador se consideró que los espacios de Presupuesto Participativo eran una buena puerta de entrada de la temática en las localidades. Los resultados logrados mostraron esa efectividad. Sin embargo, con el correr de los años se visualizó la importancia de comenzar a trabajar por fuera de los Presupuestos Participativos ya que los mismos se limitaban a un porcentaje muy pequeño del presupuesto. En este sentido, a mi parecer son una buena forma de comenzar a instalar el tema y con posibilidad de resultados favorables a corto plazo. Su limitada incidencia hace necesario avanzar en el trabajo con los entes rectores y demás jurisdicciones”.

Desde 2006, UNIFEM y el Municipio trabajaron conjuntamente en actividades de sensibilización y promoción en torno al PSG. Estas actividades implicaron la capacitación y participación de personal municipal en encuentros internacionales, en la generación de espacios de intercambio con otros Municipios y en la producción de material de la propia experiencia local de presupuesto participativo. Desde la gestión municipal, el apoyo de UNIFEM se consideró un elemento clave:

“Lo que pasa es que la cooperación internacional bien entendida fortalece la acción estatal. Es realmente un plus. Porque no solamente marcas agenda, sino que las mismas ciudades se ayudan entre ciudades a fortalecer, innovar, diversificar políticas. Es un ámbito de capacitación de funcionarios y de recolección de buenas prácticas locales. Eso es un insumo muy valioso, te ahorra un recorrido de tiempo muy valioso” (concejala del Partido Socialista, entrevista personal).

Las entrevistadas destacaron el efecto que genera la articulación y trabajo con un organismo internacional: consiguieron mayor legitimidad hacia adentro del Municipio y mayor alcance hacia afuera del mismo para implementar medidas innovadoras como el PSG. Según una concejala del Partido Socialista entrevistada:

“No es lo mismo tener un espacio internacional donde te sentís respaldada y que a su vez en algún momento tenés que dar cuenta de si avanzas o no. Se juega todo. Nosotros también hacíamos Actas Acuerdo que las firmaba el Intendente. Entonces ayudas también internamente a que esas áreas de género locales se posicionen. Hay que saber aprovechar las oportunidades”.

Finalmente, un factor que las funcionarias resaltaron al mencionar los beneficios de trabajar en alianza con un organismo internacional fue el financiamiento. Describen que, de hecho, sin el apoyo económico inicial de UNIFEM, muchas de las políticas innovadoras de género no hubieran podido ser llevadas adelante, como el PSG y los PIO.

En otras palabras, los vínculos con actores de redes transnacionales de derechos de mujeres, representados por UNIFEM, brindaron a las funcionarias un marco de sentido, legitimidad, recursos, e ideas para la innovación de políticas. En términos de True y Mintrom (2001), estos actores son factores clave en la instalación de políticas innovadoras en los ámbitos domésticos.

## **EL ROL DE LAS *POLICY ENTREPRENEURS* DEL MOVIMIENTO FEMINISTA**

El PSG necesitó de actores que movilizaran la idea. Fueron fundamentales las funcionarias socialistas comprometidas con esta agenda y sus alianzas con las mujeres del movimiento social y de UNIFEM. La Coordinadora del Área de la Mujer describió al movimiento de mujeres como la clave del avance de la agenda de género y del PSG en particular. Si bien ella entiende que el compromiso partidario fue una base fértil, fue más definitoria la alianza entre el movimiento social de mujeres y las mujeres en la política institucional y en la burocracia, particularmente funcionarias socialistas comprometidas con las ideas de igualdad de género. La entrevistada manifestó:

“Hay un trabajo del movimiento de mujeres, muy comprometido en la ciudad y de mucho tiempo y que también viene llevando adelante estas ideas. El hecho del compromiso partidario, la alianza entre este movimiento y las mujeres políticas por otro lado también generó esta posibilidad de que se lleven adelante un montón de actividades y acciones que hoy pone en mira a la ciudad”.

Por su parte, la referente de INDESO Mujer entrevistada también se refirió a las feministas del ámbito político institucional:

“Yo creo que fue una combinación de un montón de cosas. El gobierno socialista tiene muchas militantes feministas. Entonces en ese sentido, han sido una punta que también ha empujado el carro para que haya una determinada perspectiva de género”.

Recurriendo a Mintrom (1997), es posible calificar a las diferentes actoras como *policy entrepreneurs*. Para este autor, los *policy entrepreneurs* son capaces de identificar un nuevo problema de política pública y promoverlo, pero también posicionar las nuevas ideas en la agenda de debate público, entre actores políticos y no políticos. Los *policy entrepreneurs* cuentan con capacidad de convocar a otros actores en torno de un problema público, generando redes gubernamentales y por fuera de este, gracias a su liderazgo e influencia en el ámbito público. En particular, los contactos y el desarrollo de redes para convencer acerca de las bondades de una innovación es un factor definitorio de los *policy entrepreneurs*, distinguiéndolos así de otros actores políticos y sociales.

Aplicado al caso de estudio, en primer término, las mujeres de organizaciones sociales tuvieron acceso al Municipio de distintas maneras –a través de órganos consultivos, asistencias técnicas y

demás- y fueron convocadas por este para realizar tareas concretas en territorio. Siempre trabajaron en forma mancomunada con el Poder Ejecutivo municipal y con el Área de la Mujer. Estuvieron involucradas con el programa del Presupuesto Participativo, mediante capacitaciones dictadas a las consejeras y consejeros y, a su vez, mediante la participación directa de algunas de las mujeres del movimiento como consejeras del propio programa. Estas dinámicas generaron espacios de reflexión e incidencia, sostenidos por lazos interpersonales entre actoras con base social y otras con base institucional.

En el PSG, las organizaciones de mujeres tuvieron un dinamismo destacado, con un saliente apoyo de agencias internacionales. Ellas participaron de las capacitaciones sobre presupuesto y género convocadas por UNIFEM, y por las organizadas por la Universidad Nacional de Rosario en alianza con UNIFEM. En 2008, y al haber “quedado entusiasmadas” -en palabras de la referente de INDESO Mujer- se organizaron en un grupo con feministas de distintas organizaciones llamado “Mujeres por un PSG”. Según explica la principal promotora del grupo y lideresa de INDESO entrevistada:

“Es una cuestión de incidencia, si vos mirás a futuro, vos no la podés hacer sola, la incidencia la hacés con otras organizaciones. Entonces nosotras dentro del grupo que está analizando el presupuesto tenemos que tener gente de otras organizaciones, que después a la hora de incidencia incidamos todas, pero a su vez, cada organización después comienza a expandir lo que sabe con otras organizaciones, se te multiplica más fácilmente. Y bueno, entonces cuando conformamos, llamamos a mujeres de distintas organizaciones y nos conformamos”.

Al armar estas redes, “Mujeres por un PSG” realizó actividades de difusión hacia la sociedad civil y capacitaciones para comprender los procesos técnicos y normativos de la elaboración presupuestaria. Gracias a esta capacitación se generaron los primeros análisis presupuestarios con perspectiva de género y se conformaron espacios de reflexión con diferentes actores. El colectivo “Mujeres por un PSG” desarrolló tareas de promoción y sensibilización distribuyendo folletos explicativos acerca de qué es un presupuesto sensible al género y la importancia de la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario a fin de promover el enfoque de género. Se aprovecharon los espacios del Presupuesto Participativo, buscando generar mayor conciencia pública de la problemática, puesto que este programa permitía un trabajo barrial directo con la ciudadanía. El material difundido fue elaborado conjuntamente por las organizaciones

y buscó ser una vía accesible de plantear la temática presupuestaria (usualmente árida) a la ciudadanía. Los folletos presentaron información básica y de simple lectura, explicando en qué consiste un presupuesto público, por qué debía ser analizado en términos de género, qué proyectos e iniciativas existían en ese momento en el Municipio de Rosario, y qué papel debería cumplir la sociedad civil y la ciudadanía respecto del presupuesto.

Durante 2010 y con base en información del presupuesto planificado en 2009, “Mujeres por un PSG” hizo la primera experiencia de monitoreo del presupuesto municipal. La evaluación permitió visualizar las prioridades, en los hechos, de la gestión en función de la asignación de los recursos disponibles. Las categorías utilizadas para dicho análisis fueron establecidas en trabajo conjunto con UNIFEM, utilizando recomendaciones elaboradas en una experiencia previa en la ciudad de Cochabamba en Bolivia (Sánchez y Armand Ugón, 2009). Estas fueron: a) inversión directa para la equidad e igualdad de género, a su vez dividida en inversión focalizada en mujeres, inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia e inversión en cultura de la igualdad, e b) inversión con impacto indirecto en género, también llamada inversión no focalizada estratégica.

El monitoreo, según referentes de las organizaciones de mujeres y técnicas de UNIFEM, fue un desafío fundamentalmente por el déficit en las capacidades técnicas del municipio y las características del proceso de elaboración presupuestal. En primer lugar, la planificación presupuestaria municipal se realizaba puertas adentro, mediante procesos poco claros. En segundo lugar, la información publicada por el Municipio establecía solamente los presupuestos proyectados. Con este formato “Mujeres por un PSG” no pudo acceder a la información del presupuesto ejecutado en dicho año. Este obstáculo es llamativo puesto que se trata de una organización con buena relación con las áreas del gobierno municipal. Esto sugiere la existencia de carencias en la propia producción de información de ejecución presupuestal más que intenciones políticas de bloquear el acceso a la información. En tercer lugar, la modalidad bajo la que se presenta la información del presupuesto era poco amigable como información pública ciudadana de fácil interpretación para la acción. La información presupuestaria estaba presentada por tipo de gasto y no por actividad o categoría programática, lo cual impedía identificar la inversión realizada en políticas de igualdad de género. Por último, deficiencias en el organigrama del Poder Ejecutivo municipal no permitieron deslindar los gastos correspondientes a cada área con precisión.

Este primer ejercicio realizado por “Mujeres por un PSG” llevó a varias conclusiones que brindaron argumentos para la demanda por un PSG. La primera fue el reconocimiento de que los objetivos esbozados en el discurso de presentación presupuestaria no se condecían con la verdadera asignación de los recursos en materia de igualdad de género. Es decir, si bien en la presentación del presupuesto la gestión señalaba como principio la igualdad y la participación de la ciudadanía en la orientación del gasto público, esto no se veía reflejado en la ordenanza presupuestaria final. Ejemplo de ello es que, según establecen las autoras en el “Ensayo sobre el enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009” (Mujeres por un PSG, 2009), la finalidad del presupuesto era garantizar el modelo de ciudad planteado, preservando los principios de eficiencia, equidad en el reparto y legalidad de los instrumentos utilizados. Sin embargo, de la distribución de los gastos evaluada se desprende una inequidad del reparto presupuestario dado los reducidos porcentajes destinados a las políticas públicas con perspectiva de género.

La segunda conclusión relevante derivada del mencionado estudio fue que la evolución del gasto asignado al Presupuesto Participativo fue disminuyendo. El estudio mostró que, desde el año 2002, cuando se inició el programa, el monto total asignado representó un porcentaje cada vez menor en relación con el presupuesto municipal anual. En 2005 fue un 5,18%, en 2006 un 4,29%, en 2007 un 3,63%, en 2008 un 3,28% y, en 2009, solamente un 2,58%. Por lo tanto, a efectos de garantizar recursos para la igualdad de género, era preciso ir más allá del programa de Presupuesto Participativo.

El estudio abordó la inversión en género en tres secretarías destacadas “por su finalidad social explícita, considerando que las mismas pueden desarrollar algunos programas y actividades relacionadas con temáticas de género” (Mujeres por un PSG, 2009: 14). Estas eran la Secretaría de Promoción Social, la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Cultura y Educación. El presupuesto conjunto de estas representaba únicamente un 38,76% del presupuesto total municipal en el año 2009. Dentro de la Secretaría de Promoción Social se encuentra el presupuesto asignado al Área de la Mujer.

**Tabla 2: Composición del presupuesto con enfoque de género, Municipalidad de Rosario, 2009. En porcentaje del total del presupuesto municipal**

Categoría	Secretaría de Promoción Social	Secretaría de Salud Pública	Secretaría de Cultura y Educación
Inversión focalizada en mujeres	0,52	0	0
Inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia	1,65	0,41	0,01
Inversión en cultura de igualdad	0,22	0,59	0,04
Inversión no focalizada estratégica	32,06	2,09	0
Total por Secretaría	34,45	3,09	0,05

Fuente: Elaboración propia con base a Mujeres por un PSG (2009).

Como puede observarse en la Tabla 2, en la categoría “inversión focalizada en mujeres”, se encontró que la Secretaría de Promoción Social consignó, en su presupuesto, un único programa con orientación exclusiva a atender las necesidades de las mujeres (el programa “Capacitación en derechos de las mujeres”). Este tuvo solamente un 0,52% del presupuesto total. Las otras dos secretarías no informaron programas vinculados específicamente con “inversión focalizada en mujeres”. En la categoría “inversión en corresponsabilidad social del cuidado de la familia”, se encontró que la Secretaría de Salud Pública destinaba una inversión del 0,41%, la de Promoción Social un 1,65% y, finalmente, la Secretaría de Cultura y Educación, un 0,01%. En lo que refiere a la “inversión en cultura de igualdad” los números también fueron similares, siendo que la Secretaría de Salud Pública invirtió un 0,59%; la de Promoción Social un 0,22%, y la Secretaría de Cultura y Educación un 0,04%. Finalmente, en la categoría “inversión no focalizada estratégica”, la Secretaría de Salud Pública invirtió un 2,09%, la Secretaría de Promoción Social un 32,06%, y la de Cultura y Educación no realizó inversiones.

Estos números mostraron que el gasto municipal realizaba en temáticas de género era ínfimo, pero, además, que la modalidad de presupuestación no permitía reflejar claramente las inversiones que el municipio sí realiza en este sentido y que, sin embargo, no se desprendían de la elaboración y rendición de cuentas presupuestaria. Haciendo referencia a esto último, la entrevistada de INDESO señaló:

“Cuando vos ves el presupuesto municipal, vos decís, pero acá falta un montón de programas, que nosotras sabemos que existen. Hay un desglose absoluto del ingreso, pero no de los gastos. Entonces cuando lo pedíamos nos lo mandaban por rubro, no se podía ver por programa. Que lo hagan como se les dé la gana para los contadores, administradores... pero para el público, por programa”.

La evidencia del estudio permitió un diálogo basado en datos. A partir del análisis, a fines de 2010, el colectivo “Mujeres por un PSG” presentó un proyecto a UNIFEM con el propósito de desarrollar actividades de sensibilización y capacitación en el PSG a distintos actores de la sociedad civil, comprometer a las autoridades municipales para hacer más transparente y accesible la información presupuestaria, y fortalecer el monitoreo del presupuesto municipal (Mujeres por un PSG, 2010). La ejecución del proyecto permitió impulsar propuestas de normativas en el Concejo Deliberante tendientes a la modificación del proceso presupuestario desde un enfoque de género<sup>5</sup>.

Paralelamente, “Mujeres por un PSG” hizo *lobbying* con actores institucionales. Por ello la incorporación del PSG en la agenda local se explica, además, por las alianzas con concejales tanto del partido de gobierno como de la oposición, quienes recibieron reiteradas visitas por parte del mencionado colectivo. Una concejala opositora entrevistada, perteneciente al Frente para la Victoria (con mandato entre 2009 y 2013), señaló:

“Hasta que nosotros –los concejales– no modifiquemos la elaboración del presupuesto –la ordenanza de presupuesto– no vamos a poder incidir o influir efectivamente. Por eso es que las chicas de INDESO a partir de todas estas cosas están trabajando con una modificación de la ordenanza general de presupuesto, que por supuesto, nos han convocado a Mariana [concejala del Partido Socialista] y a mí”.

Una integrante de “Mujeres por un PSG” fue también asesora de esta concejala, lo cual hizo posible que en diciembre de 2011 se presentara la primera iniciativa relativa al PSG en el Concejo Deliberante: un proyecto de Resolución para la creación de una Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos de la ciudad con Perspectiva de Género<sup>6</sup>.

---

5 De acuerdo con el compendio normativo de 2017, el municipio seguía sin nueva normativa específica (<http://www.rosario.gov.ar/normativa/verArchivo?tipo=pdf&id=121790>). Pero se identificó una propuesta con anterioridad a esta fecha (Concejo Deliberante del Municipio de Rosario 2011).

6 La “Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos

Las Comisiones Especiales son instancias formales dentro del Concejo Deliberante aprobadas por resolución que tienen como función monitorear y/o evaluar el desarrollo de alguna temática particular que no esté siendo contemplada por las comisiones existentes. En esta dirección, la propuesta de crear esta Comisión fue un antecedente para comenzar a pensar el eventual papel del Concejo Deliberante en el debate y aprobación del PSG. La creación de esta Comisión interesa además porque prevé, en su conformación, la inclusión de representantes del Poder Ejecutivo municipal, de la sociedad civil y concejales y concejales.

Esta iniciativa fue considerada por las concejales y, sobre todo, por el colectivo “Mujeres por un PSG” como un importante paso previo a otros cambios normativos. El PSG eventualmente podría requerir la modificación de la Ordenanza Presupuestaria y otras normativas, al demandar la revisión de nomencladores y clasificadores presupuestarios a efectos de adoptar la perspectiva de género. Las organizaciones de mujeres trabajaron activamente en la elaboración de propuestas.

En suma, el movimiento de mujeres promovió la iniciativa del PSG. Pero esto ocurrió de la mano de funcionarias feministas y de otras mujeres políticas comprometidas con la agenda de género. En el caso de las funcionarias, además, se da un proceso semejante al que True y Mintrom (2001) identifican respecto al *gender mainstreaming*, es decir, que su presencia en el Poder Ejecutivo municipal facilitó la instauración del PSG, así como las mujeres feministas en el Estado, históricamente, facilitaron la adopción del *mainstreaming*.

El movimiento de mujeres y feminista atraviesa las barreras municipales y las barreras entre mujeres institucionalizadas autónomas, ya que las feministas están en múltiples sitios. Las *policy entrepreneurs* movilizaron la temática del PSG hacia adentro del Municipio pero

---

de la ciudad con Perspectiva de Género” estaría compuesta por tres miembros del Concejo Municipal, un representante del área de género, uno del área de hacienda, y representantes de organizaciones de mujeres. Según la resolución que establece su conformación, las funciones serían: 1. Analizar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de Gastos y Recursos de la ciudad de Rosario, y elaborar un informe que será remitido al Concejo Municipal para su tratamiento; 2. Analizar anualmente el Presupuesto ejecutado, comparando la correspondencia entre lo proyectado y lo ejecutado en cada materia; 3. Elaborar propuestas tendientes a hacer más equitativa la asignación presupuestaria desde la perspectiva de género; 4. Elaborar un informe que refleje los logros y falencias de la asignación presupuestaria a lo largo de la historia de la ciudad; 5. Trabajar conjuntamente con la Comisión Especial para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer que funciona en el ámbito de la Comisión de Derechos Humanos del Concejo Municipal; 6. Proponer las adecuaciones legislativas necesarias en la Ordenanza General de Presupuesto desde la perspectiva de género. La misma actualmente no se encuentra vigente.

también hacia afuera, desarrollando capacidades para definir los problemas vinculados con los sesgos de género en el presupuesto municipal e identificar formas de abordarlo. Incluso las funcionarias se apoyaron explícitamente en las organizaciones de mujeres al enfrentar dificultades e inercias en empujar los temas en la agenda institucional. Una concejala socialista ilustró este punto con claridad: “Yo le decía a INDESO, bueno, miren: este proyecto preséntenlo y lúchenlo ustedes, como siempre se ha luchado” (entrevista personal).

Las *policy entrepreneurs* están unificadas por compartir la agenda feminista e incluso la militancia en el movimiento de mujeres y feminista. Cuando la “voluntad política” depende de ellas –cuando la implementación responde a la esfera de su influencia–, las políticas de género son llevadas adelante. Algunas afirmaciones de la referente de INDESO ilustran este punto:

“Militantes-funcionarias que estaban y están en el poder. Pero tienen mucho que ver estas militantes porque hacia dentro del partido son las que van produciendo cambios. En ese sentido, está bueno porque nosotras podemos tener un diálogo, y un diálogo más allá de funcionarias, de militante feminista a militante feminista. El Área de la Mujer siempre estuvo formada por mujeres militantes y que conocían bastante el tema”.

Del mismo modo, las funcionarias destacan el accionar de mujeres-militantes feministas que desde sus funciones ejecutivas y legislativas promovieron el avance de la agenda de género. Se trata de un círculo de mujeres líderes de la agenda de género, pequeño pero activo y situado en posiciones estratégicas. Las funcionarias se identificaron como parte del movimiento de mujeres, motivo por el que también escucharon y acompañaron las iniciativas del movimiento social, según describe la Coordinadora del Área de la Mujer:

“La alianza política entre el movimiento de mujeres y el partido de gobierno viene de muchos años, entonces estas mujeres políticas también son parte del movimiento de mujeres [...] Nosotras ya venimos del movimiento de mujeres y además somos mujeres políticas, en nuestro trabajo está incorporado todo esto, entonces cada acción que lleva adelante el municipio fue una apuesta, un reclamo del movimiento de mujeres, del cual nosotros somos parte y hay que hacerlo” (entrevista personal).

En síntesis, es posible relacionar el PSG con un conjunto de lideresas comprometidas con los derechos de las mujeres y, en su mayoría,

abiertamente feministas que son parte del movimiento amplio de mujeres desde el ámbito y el institucional. A efectos del PSG, la pertenencia al movimiento de mujeres atraviesa y se sobrepone por las demás pertenencias: sean funcionarias, del Partido Socialista o de las organizaciones de la sociedad civil. Aquí ingresa también la cuestión de los lazos interpersonales, relacionado con el tamaño relativamente pequeño del aparato estatal y el número reducido de actores clave en los procesos de género, evidenciando un proceso de círculo virtuoso entre las áreas sociales y las institucionales.

## CONCLUSIONES

El *mainstreaming* de género en las políticas públicas puso en el tapete la necesidad de enfocar la temática de género de forma integral en la totalidad de las acciones del Estado. Este cambio de paradigma, que significa incorporar la perspectiva de género en la planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, evidenció que para lograrlo es necesario modificar el funcionamiento del Estado, comprometiendo a todas las áreas de forma articulada y con un mismo fin. En este contexto se instalaron los PSG. Este artículo buscó contribuir al entendimiento de los procesos sociales y políticos y a los actores que posicionaron, en el caso del Municipio de Rosario, Argentina, el PSG.

La investigación identificó que el aprendizaje de los actores a través del Presupuesto Participativo, la incidencia del movimiento de mujeres, la articulación con la agenda global de género y, también, el papel de la ideología partidaria en el debate del PSG, fueron procesos entrecruzados para su adopción. Pero las *policy entrepreneurs* fueron protagonistas de la emergencia del PSG: mujeres feministas de organizaciones de mujeres, mujeres feministas y funcionarias del gobierno socialista, y mujeres en organizaciones de la cooperación internacional.

A su vez, las ideas del partido gobernante tornaron a la municipalidad permeable a las demandas de la sociedad civil, favoreciendo la articulación con instancias internacionales y generando avidez por conocimientos técnicos y apoyo económico para impulsar políticas innovadoras en género. La designación de mujeres feministas en cargos ejecutivos permitió tomar en cuenta los clivajes internos del partido y de la sociedad para incorporar sus intereses como problemáticas de las políticas públicas e hizo posible escuchar nuevas voces y favorecer la innovación política, expresada por caso en el PSG.

Este capítulo mostró algunos factores que podrían favorecer la incorporación del *mainstreaming* de género en la herramienta presupuestaria. Se destaca la voluntad política del gobierno como condición

necesaria pero no suficiente. Son relevantes, también, la continuidad de la gestión y ampliación de las temáticas abordadas desde el área de género y, sin dudas, la existencia de un protagonista insoslayable, el movimiento de mujeres que, entrelazadas por redes de confianza y lazos interpersonales y encontrándose tanto dentro como fuera del gobierno local, lograron que las iniciativas aún más fuerza y legitimidad.

Sin embargo, se entiende que avances más sustantivos podrán quizá evidenciarse cuando pueda desarrollarse y fortalecerse un entramado burocrático más amplio y transversal, con las capacidades estatales acordes al desafío que implica el *mainstreaming* de género en todas sus órbitas y especialmente con herramientas fundamentales, como lo es el presupuesto. Asimismo, es dable remarcar la importancia de promover que las prácticas de PSG se institucionalicen mediante iniciativas legislativas que establezcan formalmente la importancia y modalidad en que debe utilizarse la herramienta presupuestaria con enfoque de género.

Finalmente, el Municipio de Rosario invita a reflexionar sobre la suerte del PSG en otros gobiernos locales. Fue recién con el tercer PIO que el PSG ingresó en la agenda institucional. Es decir, que la innovación técnica que representa la herramienta del PSG es el resultado de un proceso político de ampliación de la ciudadanía de las mujeres desarrollado durante treinta años de políticas de género y articulación del gobierno local con el movimiento feminista. Por lo tanto, futuras investigaciones podrían preguntarse de qué manera gobiernos locales con instituciones de género más jóvenes o con movimientos de mujeres más débiles o sin feministas en puestos institucionales, pueden comenzar a trabajar en línea con un PSG para lograr avances sustantivos en menos tiempo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ACOBOL [Asociación de Alcaldesas y Concejalas de Bolivia] 2006 *Planes y presupuestos pro equidad de género en municipios rurales. Metodología e instrumentos técnicos* (La Paz: UNIFEM, PNUD, PADEP/GTZ, Proyecto Política Fiscal Pro-Equidad de Género en América Latina y el Caribe [GTZ- UNFPA/ EAT]-México).
- Alesina, L. 2010 *El presupuesto departamental: una herramienta fundamental para la equidad de género. Resumen ejecutivo de "Investigación sobre la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto de la intendencia de Montevideo"* (Montevideo: Intendencia de Montevideo).
- Budlender, D. y Sharp, R. 1998 *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas*

- contemporáneas* (Secretaría de la Mancomunidad Británica y AUSAID) en <[www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18691/1/4budlendersharp\\_analisis\\_psg.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18691/1/4budlendersharp_analisis_psg.pdf)>.
- Carrasco, C. 1999 “Introducción: hacia una economía feminista” en Carrasco, Cristina (ed.) *Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas* (Barcelona: Icaria & Antrazyt) pág. 11-55.
- Concejo Deliberante del Municipio de Rosario 2011 “Proyecto de resolución Comisión Especial de Estudio y Seguimiento del Presupuesto anual de gastos de la ciudad, con Perspectiva de Género”, diciembre.
- de la Cruz, C. 2009 “La planificación de género en las políticas públicas” en Aparicio García, Marta; Leyra Fatou, Begoña; Ortega Serrano, Rosario (eds.) *Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación*, (Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales) pág. 55-118.
- Elson, D. 1997 “Integrating Gender Issues into public expenditure: six tools” (Manchester: GENECON Unit, Graduate School of Sciences, University of Manchester).
- Elson, D. 1998 “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options” en *Journal for International Development* (John Wiley & Sons) Vol. 10, pág. 929–941, diciembre.
- Elson, D. 2002 “Iniciativas de presupuestos sensibles al Género: dimensiones claves y ejemplos prácticos” ponencia presentada en el *Seminario Enfoque de Género en los presupuestos*, Gobierno de Chile (SERNAM y Ministerio de Hacienda), PNUD, CEPAL, UNIFEM, 3-4 de septiembre.
- Elson, D. 2007 “Los retos de la globalización y los intentos locales de crear presupuestos gubernamentales equitativos”, en *Cuadernos de Trabajo de Hegea* (Bilbao: Universidad del País Vasco) N° 43, pág. 33-44, febrero.
- Guzmán, V. 2001 *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis* Serie Mujer y Desarrollo 32 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Guzmán, V. 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*, Serie Mujer y Desarrollo 48 (Santiago de Chile: CEPAL).
- INMUJERES [Instituto Nacional de las Mujeres] y ONU Mujeres 2014a *Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género* (Ciudad de México: INMUJERES y ONU Mujeres).

- INMUJERES [Instituto Nacional de las Mujeres] y ONU Mujeres 2014b *Presupuesto con perspectiva de género a nivel federal y estatal en México* (Ciudad de México: INMUJERES y ONU Mujeres).
- Loveman, M. 1998 “High Risk collective action: defending Hyman Rights in Chile, Uruguay and Argentina” en *American Journal of Sociology* (Chicago: University of Chicago Press) Vol. 104, N° 2, p. 477-525, septiembre.
- Mintrom, M. 1997 “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, en *American Journal of Political Science* Vol. 41, N° 3, p. 738-70.
- Mujeres por un PSG 2009 *Ensayo sobre enfoque de género del Presupuesto Municipal 2009* ONU MUJERES, Gobierno Vasco y AECID.
- Mujeres por un PSG 2010 *Mejorando el acceso a la información presupuestaria y monitoreando la inversión pública en políticas de género*. Proyecto presentado a UNIFEM, inédito.
- Municipalidad de Rosario 2005 *Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres, 2005-2009* (Rosario: Municipalidad de Rosario).
- Municipalidad de Rosario 2011 *Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres 2011-2015* (Rosario: Municipalidad de Rosario y Fundación Friedrich Ebert).
- Pearl, R. 2000 “Presupuestos con enfoque de género para realizar derechos económicos y sociales. Entrevista a Diane Elson” en <[www.unifemandina.org/IDEAS.html](http://www.unifemandina.org/IDEAS.html)> (Lima: UNIFEM Región Andina).
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo], Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer [de Colombia] y UNIFEM-Región Andina 2010 “Propuestas y recomendaciones para incluir la perspectiva de género en los procesos de Presupuestos Participativos” en [http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=25&sobi2Id=261&Itemid=200020](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=25&sobi2Id=261&Itemid=200020)
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti, M. 2016 “Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario” en *Studia Politicae* (Córdoba: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba) Vol. 39, pág. 5-29, julio-septiembre.
- Rueschemeyer, D. 2006 “Why and How Ideas Matter” en Goodin, Robert E. y Tilly, Charles (eds.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (Oxford: Oxford University Press) p. 227-251.

- Sánchez, T. y Armand Ugón, M. 2009 “Identificación de datos en la información existente en los presupuestos Municipales y Prefectuales – Guía para el recojo y sistematización de información de género en Presupuestos Municipales y Prefecturales”, consultoría para el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades apoyada por UNIFEM: Diseño de Instrumentos de recojo de información para el sistema de seguimiento y monitoreo. La Paz, marzo.
- True, J. y Mintrom, M. 2001 “Transnational networks and policy diffusion: the case of gender mainstreaming” en *International Studies Quarterly* (Stors: University of Connecticut, The International Studies Association y Hoboken: John Wiley & Sons) Vol. 45, N°1, pág. 27-57, marzo.
- UNFPA [Fondo de Población de las Naciones Unidas] y UNIFEM [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer] 2006 *Los presupuestos sensibles al género en la práctica: Manual de capacitación* (Nueva York: UNFPA y UNIFEM).
- UNIFEM [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer] 2008 *Aportes a los Presupuestos Sensibles al Género: experiencias y reflexiones de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Programa Presupuestos Sensibles al Género – Brasil y Cono Sur, Brasilia.
- UN-INSTRAW [Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas] 2008 *Descentralización y presupuestos sensibles al género en el ámbito municipal latinoamericano*. Documento de políticas, mesa redonda virtual de especialistas.
- UTGM [Unidad Temática de Género de Mercociudades] y UNIFEM [Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer] 2010 *Sistematización sobre PSG en quince Municipios miembros de la UTGM*. Proyecto “Gobiernos locales con presupuestos sensibles al género”.



# ***BUSCANDO BRÚJULA: POLÍTICA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO (2006-2018)***

Gisela Zaremberg\*, Katya Salas\*\* y  
María Dolores López Jara\*\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

Este capítulo analiza la política de transversalidad de género en México impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) e implementada a nivel municipal en dos sexenios presidenciales, 2006 a 2012 y 2012 a 2018.

Para describir este proceso utilizaremos herramientas derivadas del neoinstitucionalismo histórico y otras provenientes de la sociología política argumentando que la política de transversalidad de género municipal en México ha seguido un patrón de secuencias reactivas a partir de marchas y contramarchas que cambian los equilibrios entre el nivel federal, el estatal y el municipal continuamente<sup>1</sup>. Ello agudiza las distancias que existen entre diseño e implementación y aumenta las discrepancias entre los avances normativos en el nivel federal y las desigualdades de género en la práctica cotidiana de las mujeres.

\* Profesora-Investigadora en FLACSO, México. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) en el nivel II.

\*\* Investigadora y asesora en el Instituto de Investigación y Fomento al Desarrollo (IINFODE) A.C.

\*\*\* Regidora de Jocotepec, estado de Jalisco y presidenta de la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos de Jocotepec, Jalisco.

---

1 Tomamos el concepto de secuencias reactivas de Falleti (2010).

En otras palabras, lo anterior impide construir orientaciones de políticas (“brújulas”) persistentes en términos de políticas municipales de transversalidad de género. La reactividad implica una permanente reconstrucción de orientación de las acciones de políticas que genera equilibrios provisionales con presencia de elementos de incoherencia.

Nos centraremos específicamente en las dos últimas administraciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y su relación con los municipios y los estados. Recuperaremos no sólo la visión y el proceso histórico de este organismo sino también la recepción, adaptación y recreación de los programas de transversalidad desde la perspectiva local. Para lo primero, nos basaremos en el análisis de información programática y presupuestal referida al Programa de Fortalecimiento de la Transversalidad de Género (PFTG) ofrecida por el INMUJERES y en 9 entrevistas en profundidad realizadas a funcionarias y exfuncionarias de dicho organismo<sup>2</sup>. Para lo segundo, analizaremos 7 entrevistas en profundidad llevadas a cabo con coordinadoras de Instancias Municipales de la Mujer (IMM) y de Centros de Desarrollo de la Mujer (CDM) de seis municipios<sup>3</sup>.

Las dos administraciones en las que nos centraremos (2006-2012 y 2012-2018) son relevantes porque representan un pasaje desde un contexto de transición democrática centrado en la alternancia partidaria a otro en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI), anterior partido hegemónico, consigue nuevamente acceder al poder ejecutivo federal. Para estas dos administraciones, analizaremos patrones de secuencias reactivas en tres dimensiones, a saber: a) visión pedagógica de la política de transversalidad de género, b) estilo de gestión de la política y c) manejo presupuestal. Estas dimensiones permitirán construir la narración histórica correspondiente a cada período de manera analítica (volveremos sobre ello). En términos generales, argumentaremos que las acciones de transversalidad que fueron diseñadas e implementadas durante la administración 2006-2012 (t1) se dieron en un flujo que fue desde las periferias (municipios) hacia

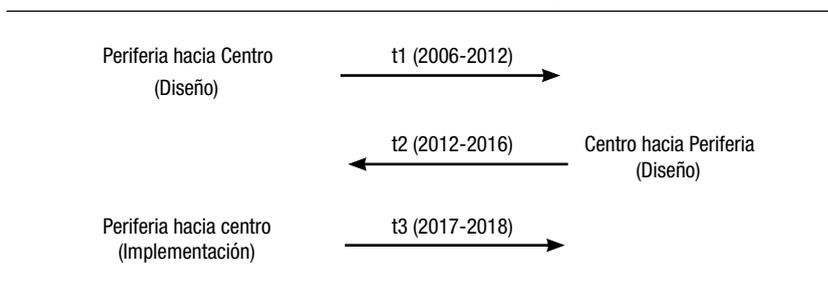
---

2 Parte de la investigación se inició dentro del Programa de Sub-Línea de Investigación Institucional de FLACSO México titulado “La investigación sobre la condición de las mujeres y la perspectiva de género: una discusión metodológica desde la sociodemografía y las políticas públicas”, que concluyó en 2016. Para obtener mayor número de entrevistas y actualizar los datos se realizaron labores subsecuentes, a cargo de la Dra. Zaremberg.

3 Parte de estas entrevistas se realizaron durante el III Foro Nacional de Mujeres Múncipes de México realizado del 20 al 22 de octubre de 2016 en Manzanillo, México. Por otra parte, nos basaremos en evidencia cualitativa de IMM y CDM ubicados en cuatro municipios del estado de Jalisco.

el centro (INMUJERES)<sup>4</sup>, parecen haber rebasado las posibilidades operativas de gestión del centro, lo que dio pie a reacciones para retomar el control de la política en sentido opuesto, esto es, desde el centro hacia los niveles municipales en la siguiente administración 2012-2018 (t2). Ello implicó acciones que procuraron re-centralizar la política de transversalidad destinada a municipios (en un contexto general en que el ejecutivo federal planteó esta tendencia). Sin embargo, estas acciones fueron seguidas de diversas reacciones por parte de operadoras, compenetradas en contenidos de género y encargadas de la implementación en terreno hacia el final de este sexenio. Estas implementadoras intentaron volver a recuperar experiencias desde los municipios hacia el centro (t3).

**Gráfico 1. Secuencias reactivas del Programa de Fortalecimiento de la Transversalidad de Género de nivel municipal en México.**



Fuente: elaboración propia

Este argumento se desarrolla en cinco secciones. La primera ofrece referencias teórico-metodológicas. La segunda plantea datos de contexto sobre la relación entre ejecutivo federal, estados y municipios en México, sobre las particularidades de la política de transversalidad de género en el país y una descripción analítica de lo ocurrido durante la primera administración del INMUJERES (2001-2006). La cuarta y quinta sección abordan en profundidad el argumento aquí esbozado primero para el período 2006-2012, luego para el interregno

4 La imagen centro-periferia asume los supuestos geométricos implicados en un punto que controla o condensa las relaciones con otros puntos, forzando a que puntos diversos entre sí tengan que pasar por ese punto central para conectarse entre sí. Ello alude a una dimensión de poder. Los términos *no* hacen alusión a una superioridad intrínseca del centro o a una inferioridad de la periferia, sino a posiciones relacionales que ofrecen ventajas posicionales estructurales. sino a posiciones relacionales que tienen carácter sales. ales. sino a posiciones relacionales que tienen carácter s

2012-2018. Finalmente, las conclusiones ofrecen un resumen de lo presentado para las diversas dimensiones de análisis y las secuencias históricas construidas.

### **BREVES REFERENCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS**

Este capítulo parte de una premisa propia del método histórico comparado, a saber: el objeto de estudio que se compara sistemáticamente se centra en las secuencias temporales. A nuestros fines resulta importante la distinción entre dos tipos de secuencias. Por un lado, las autorreproducidas (*self-reproducing sequences*) en donde los eventos se mueven consistentemente hacia una dirección particular. Comparando los eventos posteriores con respecto a los primeros, la dirección que éstos toman puede resultar estable (sin mayores alteraciones hacia abajo o arriba); amplificada (los eventos posteriores resultan ser de mayor intensidad que los iniciales); o, por el contrario, reducida, erosionada o decreciente (los eventos posteriores resultan ser de menor intensidad que los iniciales). Por otra parte, se puede delimitar un segundo tipo de secuencias denominadas reactivas. Estas se componen de reacciones y contra-reacciones que no propician consistentemente un proceso en una dirección coherente (Mahoney y Falletti, 2015). Este tipo de secuencia será clave para caracterizar aquí el proceso de transversalidad de género en el nivel municipal mexicano.

Asimismo, tomando elementos de la sociología política y enfatizando una perspectiva relacional, dos principios fundamentan nuestro análisis. El primero constituye un antídoto contra la tentación de hipostasiar los procesos históricos que recorreremos. En este sentido, consideramos que la historia no se constituye a sí misma. Son los actores, los que, a pesar de estar desigualmente condicionados, generan estrategias heterogéneas que no se reducen a acciones unívocas (Long, 2007). Estos actores están circunscriptos por patrones históricos, pero tienen, en mayor o menor grado, capacidad dedesmarcarse de las reglas de juego resistiéndolas, adaptándolas y modificándolas. Ello expresa poner en marcha estrategias y cálculos, pero también modos de agencia menos conscientes que incluyen momentos de parálisis, de incertidumbre y duda, de aprendizajes sobre la marcha, de acciones instrumentales para “salir del paso” (Lindblom, 1992). Prestaremos especial atención a la agencia de actoras tanto en su versión propositiva como en términos de las resistencias entendidas como forma de oposición tanto expresas como sumergidas o sutiles (Scott, 2000).

Asimismo, consideramos que los actores no son individuos aislados, sino que están en relación con otros y que transitan (a veces simultáneamente) por diferentes espacios con densidades institucionales distintas. En este punto, resulta relevante sumar a nuestro marco

conceptual una concepción relacional entre movimientos sociales y Estado. Tomando elementos de Warren (2001), nuestro análisis parte de concebir que la autonomía de los movimientos sociales no implica “no relación”. Todo lo contrario, los movimientos (como el feminista) pueden aportar a su autonomía en su pasaje por ámbitos gubernamentales (Lavalle y Swako, 2015). A la vez, pueden promover intereses sustantivos y estratégicos desde una práctica de “activismo institucional” dentro del gobierno representativo (Abers Neaera y Keck, 2013). Ello no excluye la existencia de conflictos. De hecho, reconocer los relacionamientos conflictivos inscriptos en las trayectorias múltiples de las historias de vida de las mujeres que pasan desde organizaciones feministas o pro-género (nacionales e internacionales) hacia el Estado, y viceversa, permite un análisis más rico (Meza y Tatagiba, 2016). En este marco, recuperamos el concepto de *femocracias* (Eisenstein, 1996) que alude a la presencia de mujeres procedentes desde el feminismo dentro de la esfera de la administración del gobierno representativo (ejecutivo) y lo complementamos con el término conceptual de activismo institucional para dar cuenta de la presencia feminista en el legislativo. Lo dicho significa que en este capítulo prestaremos especial atención a las biografías de actoras participantes en la política de transversalidad de género y a las estrategias desarrolladas por las mismas. Enfatizaremos ciertos momentos en que estas mujeres actúan frente a acciones de corte conservador y “familista” dentro de la política de transversalidad de género.

A partir de este marco conceptual esbozamos tres dimensiones operativas para delimitar el análisis durante los períodos históricos. Tal como mencionáramos, estas son: a) visión pedagógica de la política de transversalidad de género, b) gestión de la política, y c) manejo presupuestal. La visión pedagógica asume que las políticas de transversalidad de género implican alguna concepción (explícita o implícita) en relación a cómo transmitir y capacitar sobre qué es la perspectiva de género en general y en las políticas públicas en particular<sup>5</sup>. Haremos hincapié en observar si esta visión impulsa un trabajo pedagógico concebido desde un saber central (el INMUJERES) o como co-construcción a realizarse con las actoras locales, recuperando sus saberes y resistencias. El estilo de gestión de la política implica observar si el diseño e implementación de políticas públicas se conciben desde una planeación central anticipada o como un proceso

---

5 Esta definición se inspira en la noción y metodología de marcos interpretativos (Bustelo y Lombardo, 2007, López Rodríguez, 2011) pero la acota específicamente sólo a las concepciones pedagógicas relacionadas con la perspectiva de género en políticas públicas.

incremental, a realizarse y corregirse en sucesivas etapas (Lindblom, 1992). Finalmente, la dimensión de manejo presupuestal se centrará en observar los canales y la modalidad de asignación del presupuesto del PFTG, especialmente en cómo se concibe la relación entre municipios, Estado y federación al momento de dicha asignación.

### **CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO**

El proceso de secuencias reactivas que analizaremos a continuación está en intersección con otros procesos contextuales. A nuestros fines, resulta relevantes destacar tres. El primero se refiere al tipo de transición democrática específica que ha caracterizado al caso mexicano. El segundo apunta a la naturaleza que han adquirido los procesos de descentralización en el país. El tercero implica ubicar brevemente las etapas a partir de las cuales las luchas de los movimientos feministas se han relacionado con la democratización y la descentralización.

Los autores ubican el caso mexicano dentro de lo que se denomina como “transición prolongada” (Eisenstad, 2001, Labastida Martín del Campo y López Leyva, 2004) aludiendo a procesos de cambio de régimen graduales, en la forma de “guerra de trincheras” entre los grupos gobernantes que detentan el poder y los partidos de la oposición, de manera que los cambios se van dando en la forma de marchas y contramarchas (Schedler, 2010). Este tipo de proceso se repite reiteradamente durante un tiempo extenso que algunos ubican comenzando incluso desde finales de los años 60 hasta el año 2000.

De esta forma, recién en el año 2000 se da la primera alternancia en el poder, en la que después de 70 años el PRI pierde por primera vez una elección bajo reglas competidas frente al Partido Acción Nacional (PAN). Luego de mantenerse en la Presidencia durante doce años y tras un deterioro de las condiciones democráticas y de seguridad humana en México (Espinoza Valle y Monsiváis Carrillo, 2012), en el año 2012 el PRI gana las elecciones presidenciales y retorna al gobierno federal y se coloca al frente de varios estados y municipios. Con este retorno, se modificaron nuevamente varias instituciones (especialmente electorales).

Estas reformas institucionales reflejaron una tendencia a la re-centralización política que pretendió devolver mayor control al gobierno federal con respecto a los estados. En este sentido, resulta relevante delinear cómo fueron los procesos de descentralización política en México.

Más allá de impulsos de desconcentración realizados durante el sexenio de López Portillo (1976-1982), durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) se generaron acciones claras para impulsar una descentralización administrativa y política. En

conjunto, estos esfuerzos pueden verse como estrategia para renovar la administración pública en el contexto de una persistente crisis económica y como intento por abrir los márgenes de un sistema político que comenzaba a dar muestras de asfixia bajo la opción partidaria hegemónica del PRI. A nuestros fines, importa señalar la reforma al artículo 115 de la Constitución que en 1983 pretendió abrir el espectro de la autonomía municipal<sup>6</sup>. Paradójicamente, esta fue una reforma producida desde el centro de la federación. Por ello, su aplicación no fue lineal sino objeto de disputas entre los estados y la federación (Merino, 2009). Dichas disputas se manifestaron nuevamente ante una nueva reforma al artículo 115 realizada en 1999. Una nueva ola de reacciones siguió a esta reforma. Varios poderes legislativos estatales hicieron caso omiso de las reformas constitucionales. A partir de ello se incrementaron las controversias constitucionales iniciadas por municipios contra las incursiones indebidas de los estados.

En el marco de estas disputas constantes puede entenderse la débil autonomía lograda por el nivel municipal mexicano. Mientras en 1999 el 22,4% de los gastos de los municipios era recaudado por municipios, a 10 años de la mencionada reforma (para 2010), esta cifra había empeorado ya que éstos apenas recaudaban el equivalente al 20,8% de todo su gasto (Peña Ahumada y Bojorquez Carrillo, 2012)

Como tercer proceso contextual, las luchas feministas pasan de un momento centrado en la protesta durante los años 80 y parte de los 90 a ocupar espacios dentro de la institucionalidad del Estado (Martínez, 2001). En el último sexenio (2012-2018) retornaron a la protesta social que se ha mantenido en una relación conflictiva con la presencia *femocrática* en los espacios institucionales del ejecutivo y con activistas institucionales en el legislativo y el judicial.

La aprobación de la Ley de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en el Congreso de la Federación el 12 de enero del 2001 constituyó un logro para los movimientos feministas mexicanos que habían abogado arduamente por este resultado. Se lo instituyó como organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y autonomía técnica y de gestión.

---

6 En 1983 se adicionan cinco fracciones al artículo constitucional 115 que regula el nivel de gobierno municipal. En la primera de ellas se establecen reglas para una nueva integración de poderes municipales. La fracción II faculta a los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos y para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal. La fracción III plantea la posibilidad de los municipios para participar en procesos de urbanización. El resto de las adiciones fijan atribuciones en materia hacendaria.

En el nivel subnacional, esta aprobación fue seguida por la instalación de diversas instancias para la mujer en los 32 estados de la república (algunas existían incluso desde períodos anteriores)<sup>7</sup>. Sin embargo, ello se dio bajo marcos normativos muy diferentes. De esta forma, Tarrés (2005) notaba que en algunos estados los institutos se habían creado como órganos descentralizados o como desconcentrados (lo que les da mayor autonomía), mientras que en otros se habían constituido tan sólo como programas, consejos o coordinaciones dependientes de otras secretarías (generalmente Desarrollo Social). Por otra parte, algunos se crearon por ley (gozando con aprobación del poder legislativo local), mientras otros por decreto del ejecutivo estatal. Esto último impacta negativamente en la estabilidad del instituto en mayor medida que lo primero. Para el año 2005, de un total de 32 estados, 21 contaban con un instituto creado por decreto, 3 por acuerdo, 1 por reglamento interno y sólo 7 por ley (Tarrés, 2005, p. 13). Para el año 2012, Gamboa Montejano (2012) observaba que el número de congresos estatales que habían aprobado leyes de creación de institutos para la mujer ascendía a 18. En 2016, las denominadas Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) resultaban en un conjunto compuesto por 5 secretarías, 26 institutos y 1 consejo estatal (Gaceta Conecta Indesol, 2016).

De acuerdo con nuestras entrevistadas, la política subnacional en el primer período del INMUJERES, correspondiente a la primera administración del ejecutivo federal a manos del PAN (2001-2006), se caracterizó por un progresivo alejamiento entre las diputadas de la coalición a favor de la agenda de género y la directora del instituto federal. La primera presidenta del instituto, Patricia Espinosa Torres, contaba con una tradición de militancia dentro del PAN, donde desde octubre de 1987 había participado en el Consejo Nacional, como titular de la Secretaría de Promoción Política de la Mujer, y en el Comité Ejecutivo Nacional. Asimismo, fundó y presidió el Comité Directivo Municipal de Querétaro y se hizo cargo de la Secretaría Estatal de Promoción Política de la Mujer en ese estado fuertemente conservador. Por el PAN, fue diputada de la LVII Legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados y allí formó parte de la Comisión de Equidad y Género. Nuestras entrevistas expresan que esta trayectoria mostraba un perfil conservador y “familista” en el tratamiento y enfoque sobre los temas de género que se reflejaba también en su pertenencia a la Asociación Mexicana para la Superación Integral de la Familia (AMSIF). Este

---

7 De hecho, antes del 2001 ya se habían creado 10 instancias en el nivel estatal.

posicionamiento habría generado desacuerdos importantes entre la directiva del instituto y las diputadas de la siguiente LVIII Legislatura (2000-2003) .

Como corolario de esta fractura, por iniciativa de la Comisión de Equidad de Género de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados se aprueba, en 2005, que presupuesto destinado a acciones en contra de la violencia de género sea gestionado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), que garantizaba aplicar los fondos con perspectiva de género y no por el INMUJERES. De esta forma, se habría creado un escudo desde el legislativo federal para preservar la orientación de género en la política (Zarembeg 2018). En 2006, se generan las reglas de operación para el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) que hasta el 2018 aún radicaba en INDESOL.

No deja de ser paradójico que la primera política para el apoyo a institutos estatales no haya sido liderada por el INMUJERES. Esta institucionalidad fue parte de la agenda liderada por movimientos feministas antes de la alternancia electoral. Las expectativas eran que esta institución coordinara la transversalidad a nivel subnacional pero, como observamos, a partir del perfil de la persona designada para la coordinación del instituto, dicha aspiración se topó con amenazas y escollos a la hora de su implementación (véase Tarrés y Zarembeg, 2014). En el nivel subnacional se observaron procesos análogos<sup>8</sup>.

En el contexto descrito, la política de apoyo a la transversalidad municipal en la primera gestión fue débil. Las personas entrevistadas coinciden en señalar que se ejecutó un exiguo presupuesto. En total se habría apoyado sólo a unos 70 municipios (de un total de 2,446 municipios en 31 estados del país y 16 delegaciones en la Ciudad de México). La siguiente administración dará un giro importante en la relación con el Legislativo y abrirá nuevos desafíos tanto al interior del propio INMUJERES como para estados y a municipios.

### **LA POLÍTICA DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO A NIVEL MUNICIPAL EN EL SEXENIO 2006-2012**

El sexenio 2006-2012 muestra una secuencia de actividad innovadora en la visión pedagógica de la política de género, en el estilo de gestión

---

8 Por ejemplo, Ávila Hernández (2018) utiliza el concepto de coaliciones de causa con el fin de analizar la captura de la política de transversalización de la perspectiva de género por una coalición conservadora en Baja California. Véase también Tarrés (2005). En diferentes períodos la presencia de coaliciones conservadoras se ha presentado de manera potente en Puebla, en el estado de México, en Querétaro, Guadalajara y otros estados.

y en el manejo presupuestal. La tabla a continuación resume y anuncia las principales características de cada dimensión de análisis tanto para este sexenio como para el siguiente, a ser desarrollado en el apartado subsecuente:

**Tabla 1. Comparación del PFTPG y FODEIM según dimensiones de análisis, por período.**

	<b>Administración 2006-2012</b>	<b>Administración 2012-2018</b>
Visión pedagógica	De las periferias al centro: diseño conjunto de propuestas entre INMUJERES e IMMs Capacitación permanente	Del centro a las periferias: Modelos establecidos <i>ex ante</i> .
Gestión de la política	Procesos de acompañamiento personalizado y diferenciados, según las necesidades de municipios heterogéneos.  Flexibles, pero con pérdida de control central  Incremental (en fases)	Procesos de gestión institucionalizados  Control de procesos, con rigidez
Manejo presupuestal	Presupuesto directamente asignado a los municipios	Proyectos coordinados (Modalidad III): presupuesto asignado indirectamente a municipios: primero al estado (IMEF) y de allí a municipios (CDM).

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas en profundidad.

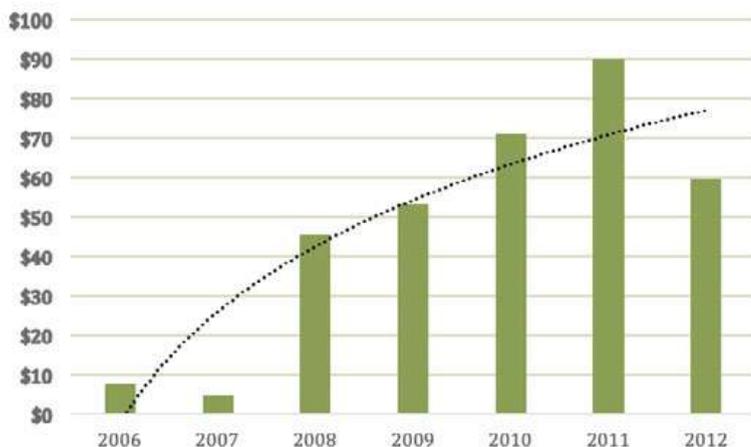
Entre 2006 y 2012, durante el gobierno de Felipe Calderón, el INMUJERES fue presidido por Rocío García Gaytán. A pesar de pertenecer al PAN como su predecesora, ella mantendrá una agenda de género y recompondrá las relaciones con las diputadas de varios partidos. Cuando asumió la presidencia del INMUJERES, su trayectoria incluía haber sido diputada en el Congreso del estado de Jalisco donde impulsó la creación de la Comisión de Equidad y Género y la legislación contra la violencia de género. También fue diputada federal en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión y, desde 2002, se había desempeñado como presidenta del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Las entrevistadas la muestran como una mujer de amplio criterio que podía hablar con otras mujeres de diferentes partidos e ideologías y de distintos ámbitos sociales e institucionales.

A partir de esta apertura al diálogo, se pudo conformar un programa central para el sostenimiento de la institucionalidad de género subnacional, a saber: el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género (PFTPG) que aún hoy se mantiene bajo la coordinación del INMUJERES.

A nuestros fines, sin embargo, resulta crucial la creación de un programa específicamente municipal que se ejercería a través de

un fondo diferenciado denominado Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (FODEIM). Apoyada en su trayectoria previa, la directora de INMUJERES logró que se destinara un recurso sujeto a reglas de operación desde el legislativo para este fin. Durante este sexenio, por lo tanto, dicho recurso creció exponencialmente, tal como puede observarse en el gráfico 1.

**Gráfico 1. Fondo para el Desarrollo de las Instancias Municipales de las Mujeres (2006-2012). En millones de pesos.**



Fuente: elaboración propia con base en Padrón de Beneficiarios, INMUJERES. Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/padron-de-beneficiarios-96873?state=draft>. Consultado el 23 de febrero de 2017.

\*La línea de tendencia se ha calculado con base logarítmica.

De 2007 a 2008 se pasa de 5 millones de pesos mexicanos desembolsados a los municipios a prácticamente 50 millones<sup>9</sup>. De 70 Instancias Municipales de la Mujer (IMM) apoyadas en 2005, se pasó a 90 en 2006 y a 569 en 2008. Esto significa que en un corto lapso de 3 años los apoyos a instancias municipales crecieron ocho veces. Con este giro presupuestal y de cobertura, el FODEIM ajustó su diseño sucesivamente a lo largo de esta administración. Por un lado, la visión pedagógica enfatizaba una construcción colectiva de la política y la capacitación permanente de los contenidos de género con las actrices locales que irían a liderar las unidades de género municipales. Por

9 En conversión a dólares a la fecha en que se escribe este artículo, finales de 2017, eso constituye un paso de 258.034 a 2.580.340 dólares.

otra parte, el estilo de gestión se centraría en un fuerte incrementalismo que propiciaría también la cogestión de la implementación local del PFTG. Finalmente, el manejo presupuestal privilegió el nivel local.

Las entrevistas permiten observar estos aspectos a partir de las trayectorias y formación que imperaba en quienes lideraban el PFTG. Esto se corresponde con la trayectoria reportada por la funcionaria que tomó la dirección del FODEIM. Lo primero que comentan las entrevistadas sobre ella es que no se trataba de una funcionaria de 'escritorio' sino de un perfil que tenía experiencia en terreno<sup>10</sup>. Ella se había desempeñado en Jalisco cuando Rocío García Gaytán era presidenta del IMEF estatal y había desarrollado bajo su impronta un programa exitoso de intervención en espacios municipales con perspectiva de género.

Con base en estas experiencias previas y formación de quienes ocupaban cargos de coordinación, durante este sexenio, la visión pedagógica supuso una mirada desde la periferia hacia el centro. Lo primero que se hizo en el marco del FODEIM fue "ir a los municipios a ver en qué aprovecharon el recurso [ejercido en la administración pasada]. En qué lo gastaron realmente" (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES). De esta forma se descubrió una brecha entre las propuestas y las prácticas de implementación. Varios municipios tendían a ejecutar recursos en bienes (por ejemplo, proyectores y computadoras) sin ampliar otras tareas. También se observó que, especialmente en municipios medianos y chicos (de menos de 2500 personas) había una resistencia a entregar recursos y atribuciones a las titulares de las IMM. Por el contrario, la tendencia era derivarlos al sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a cargo de las primeras damas municipales. Al respecto, nos comentaban:

"Hay que entender cómo lo ven muchas veces los presidentes municipales y la gente que hace política en el municipio, en donde las cosas muchas veces son más cercanas, más cara a cara. Les cuesta mucho lo de la igualdad. ¿Ellos piensan qué me vas a dar? ¿Qué da la IMM? ¿Qué cosas concretas van a hacer? Si no es algo que se vea, no apoyan. En eso el DIF lleva ventaja histórica y, además, es más de trabajo asistencial y, por si fuera poco, con el nombre de la esposa que hace conexión directamente con el presidente municipal" (entrevista a funcionaria 2, INMUJERES).

---

10 Un perfil similar reportaba también la funcionaria que coordinaría el PFTG: contaba con relaciones previas con mujeres funcionarias en institutos estatales y de unidades municipales y tenía experiencia en campo en políticas para mujeres desarrolladas en medios rurales y en el propio PAIMEF.

“Les decíamos, no se peleen con el DIF. Entre mujeres mejor no pelearse. Es más una cosa de que lleguen a algún tipo de acuerdo sobre qué se encarga cada una. Que se entienda la diferencia entre una política de familia y otra de género. Porque en un principio ni las titulares entendían necesariamente esa diferencia” (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES).

En relación con este último comentario, se confirmó la enorme heterogeneidad no sólo de necesidades sino también de capacidades de las titulares de las IMM. Ello llevó a la noción de ir construyendo un estilo de gestión incremental que pudiera adaptarse flexiblemente a estas heterogeneidades:

“Era muy heterogéneo. Estaba la señora con muy bajo nivel educativo que pasaba la noche acostada en el piso del hotel porque no conocía bien una cama, hasta la señora fresa<sup>11</sup>, de mucho dinero que era la esposa de un empresario. Había de ciudades y señoras rurales, que no sabían dónde se encendía la luz en el cuarto de hotel. De ese tamaño eran las diferencias” (entrevista a funcionaria 2, INMUJERES)

A partir de allí, se decidió insistir en que tanto la capacitación (elemento de la visión pedagógica) como la gestión acompañaran incrementalmente los apoyos y se diseñó una metodología en fases para ser implementada a lo largo de tres años, a partir de proyectos a ser propuestos por titulares de IMM, cotejados y monitoreados por INMUJERES. Contemplando que las presidencias municipales duraban tres años en gestión (recién en 2018 se implementará la regla de reelección) se estipularon tres fases, especialmente para las instancias de reciente creación. En un primer año, se debían tomar capacitaciones obligatorias. En el segundo año, las IMM debían realizar un diagnóstico y tomar más capacitaciones si se consideraba necesario. En el tercer año, de manera abierta, se debía proponer un plan de acciones a implementar con base en el diagnóstico realizado. Con respecto a estas capacitaciones, las entrevistadas destacan los procesos de empoderamiento de las titulares, a pesar de las heterogeneidades socio económicas y partidarias:

“Les costaba porque muchas veces estaban ellas mismas estaban involucradas en lo que tenían que asumir. Entonces, no era raro encontrar

---

11 En el argot mexicano, el adjetivo “fresa” alude a alguien que se considera o es considerado parte de los estratos altos de la sociedad.

que las titulares eran también mujeres violentadas o acosadas. No era algo para aprender sólo para los otros sino también para sus vidas” (entrevista a exfuncionaria 1, INMUJERES).

“Pero veías como iban cambiando año a año. Era muy fuerte. La vestimenta, la manera de hablar.... Más allá de las IMM era lo que sí hacía [el programa] en ellas. Era muy importante sentir que conseguían un recurso, atención, escucha. Imagínate, decían en su municipio: ‘vienen de la federación a verme’. Eso las empoderaba mucho. Nos presentaban al presidente municipal. Algunas fueron a Nueva York a los informes de la CEDAW. De ahí salieron muchas que se pusieron la camiseta.” (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES)

Este proceso de implementación del FODEIM, bajo una visión pedagógica de acompañamiento y capacitación, diferenciado según necesidades locales y bajo un estilo de gestión incremental fue acompañado de un manejo de asignación presupuestal que privilegió la relación directa entre INMUJERES con las IMM, sin intervención del nivel estatal, encarnado en las IMEF. El principio que orientó esta decisión fue técnico y político, a fin de evitar la distribución particularista y sesgada de los recursos como refleja el siguiente testimonio:

“Los estados se molestaban porque decían que el municipio los estaba brincando (...) es más fácil dar los recursos directamente a los institutos en los estados y que de ahí se bajen a las instancias municipales. Pero me opuse terminantemente a ello. Ya había pasado... les habíamos dicho: mientras ustedes sigan beneficiando a los municipios de su partido, las vamos a seguir brincando” (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES)

El conjunto de esta visión pedagógica, estilo de gestión y manejo presupuestal que daba espacio y valor a la perspectiva desde las periferias (IMM) hacia el centro (INMUJERES) derivó, sin embargo, en consecuencias inesperadas o no previstas.

No sólo la asignación presupuestal sino también los procesos de empoderamiento comentados más arriba generaron rispideces entre el INMUJERES, las IMEF y las IMM. De acuerdo con una entrevista del nivel municipal, algunos comentarios que les hicieron desde la instancia estatal eran del siguiente tipo: “Las de los municipios están muy alebrestadas... están muy igualadas”<sup>12</sup> (entrevista a funcionaria

---

12 En el argot mexicano “estar igualada” hace alusión despectiva hacia quienes discriminatoriamente se evalúa como inferiores, los que “inadecuadamente” se “atreverían” a sentirse superiores

4, INMUJERES). Este tipo de comentarios se produce en contextos de desigualdades interseccionales (de género, cruzado con clase, etnia y raza), entre las capitales de los estados y los municipios (especialmente aquellos considerados como pequeños y rurales).

Asimismo, los conflictos se presentaron no sólo en la relación con el nivel estatal (las IMEF) sino también en los propios municipios. De acuerdo con una funcionaria del INMUJERES, el primer año de gestión del FODEIM fue especialmente conflictivo:

“Las llamábamos, las visitábamos y nos decían que no les había llegado el recurso (...) [los presidentes municipales] no les daban el dinero a las titulares y eso, ante la ley, era un fraude” (...) Se les inició juicio presentando una denuncia ante la Procuraduría, que empezó a citarlos” (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES).

A partir de allí se estableció que debía abrirse una cuenta mancomunada entre el encargado de gestionar los recursos en la presidencia municipal y las titulares de las IMM. Más allá de esto, se generaron juicios (tal como se comenta en la entrevista) que implicaron un esfuerzo no previsto que presionó fuertemente y superó por momentos las capacidades operacionales de las áreas jurídicas y administrativas del centro, precisamente del INMUJERES:

“Nos decían el JODEIM [en vez de FODEIM, risas]. Las líneas de teléfono no alcanzaban para las llamadas [que les hacían desde los municipios]. Nos quedamos sin espacios en los archivos, teníamos que poner cajas con papeles en los pasillos, caminábamos entre cajas. Hacia el final quisimos pasar todo a electrónico, empezamos, pero no llegamos a terminar (...) El jurídico y el administrador [de INMUJERES] nos odiaban” (entrevista a exfuncionaria 3, INMUJERES).

Las entrevistas enfatizaron que, si bien el INMUJERES invirtió en contratación de nuevo personal, el ritmo acelerado de crecimiento del FODEIM y las funciones de monitoreo particularizadas a las situaciones heterogéneas de los municipios sobrepasaron las energías y posibilidades del equipo.

Estos cuellos de botellas fueron señalados enfáticamente por las funcionarias, en el período siguiente, como una situación desbordante (en su jerga, “dolores de cabeza”) que requerían de la urgente introducción de criterios para racionalizar la gestión (volveremos sobre ello).

En conjunto, entre 2006 y 2012, tanto la visión pedagógica, como el estilo de gestión y el manejo presupuestal enfatizaron el papel autónomo de las IMM, la construcción conjunta y la capacitación constante

entre los equipos municipales y las funcionarias del FODEIM. Ello implicó un estilo de gestión incremental (en fases) y diferenciado de acuerdo a las necesidades y características propias de los municipios. Al mismo tiempo, ello se acompañó por una asignación presupuestal directa desde el INMUJERES hacia los municipios. Ello resultó en procesos de empoderamiento crecientes para una masa crítica de mujeres que pasaron a liderar las IMM y en una planeación, implementación y monitoreo adaptada a las heterogeneidades locales. Sin embargo, estos avances se acompañaron por consecuencias no previstas. La conflictividad entre los niveles de gobierno derivó en un cúmulo de juicios que demandaron una atención por parte del área jurídica del INMUJERES para lo cual no estaba preparada. Al mismo tiempo, la atención y el seguimiento a las necesidades y demandas de una creciente cantidad de municipios heterogéneos superó el ritmo de las contrataciones de personal y, en variadas ocasiones, las capacidades de control administrativo y operativo del INMUJERES. A continuación, veremos cómo se desplegarán las reacciones a estas problemáticas en la siguiente administración del INMUJERES configurando, en un escenario políticamente diferente, transformaciones en el diseño y la implementación de la política de transversalidad municipal.

### **LA POLÍTICA MUNICIPAL DE TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO EN EL SEXENIO 2012-2018**

En el período 2012-2018, se observarán importantes reacciones a lo instalado en los años anteriores en torno al PFTPG y al FODEIM, en la visión pedagógica de la política, el estilo de gestión y el manejo presupuestal.

En 2012, tras el retorno del PRI al poder ejecutivo federal, se designó a Lorena Cruz Sánchez como presidenta del INMUJERES. Su trayectoria era diferente a las dos presidentas anteriores. Con una licenciatura en administración de empresas por la Universidad Autónoma del Estado de México, su perfil político se desarrolló dentro del gobierno del Estado de México liderado por Arturo Montiel, en el que se desempeñó como directora general en el DIF estatal. Luego ocupó un cargo en la Secretaría de Desarrollo Social del estado durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto, quien, en 2007, durante su gubernatura, designó a Cruz como presidenta del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social.

La designación como directora del INMUJERES en 2012 implicó dos cuestiones conflictivas con sectores feministas mexicanos. En primer lugar, se ponía a la cabeza del instituto a quien había sido directora de la única instancia de género cuya jerarquía había retrocedido de instituto a consejo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social estatal. En segundo lugar, muchas feministas condenaban la

oposición de Cruz Sánchez a la declaración de la Alerta de Violencia de Género en el estado de México, la cual fue finalmente descartada en ese período (2005-2011). Este episodio coincidió con la campaña electoral de Enrique Peña Nieto para la presidencia de la nación.

A pesar de estas fricciones, la nueva directora mantuvo una relación cordial con las legisladoras, apoyando, por ejemplo, las reformas de paridad de género aprobadas en el nivel federal, en varios estados y en algunos municipios en este período. También se mantuvieron relaciones relativamente estables con organismos internacionales y, a partir de una instrucción presidencial, se impulsó un mayor relacionamiento con los gobernadores en el marco de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)- y un acuerdo fundamental con la Secretaría de Función Pública que avanza la política de género dentro de la administración pública del gobierno federal. Estos resultados suelen interpretarse como una capacidad de operar a los más altos niveles, muy especialmente a nivel de presidencia. De esta forma, una de nuestras entrevistadas señala:

“Rescato la habilidad que se tuvo en esta gestión para operar a los más altos niveles. El trabajo en presidencia que resultó en una instrucción presidencial específica fue de enormísimo apoyo para el INMUJERES. Luego que el presidente diera la instrucción todos se alinearon, incluyendo a los gobernadores” (entrevista a funcionaria 1, INMUJERES).

En cuanto a la política de transversalidad municipal, la administración comenzó evaluando la crisis de gestión del período anterior. Estas evaluaciones llevaron a un replanteo tanto de la visión pedagógica como del estilo de gestión y de manejo presupuestal:

“No era sostenible, en cada convocatoria de transversalidad se hacía una cola de funcionarias que venían a traer papeles que daba vuelta a la manzana (...) y además estaban los juicios. No se puede avanzar a punta de juicios. Era *un verdadero dolor de cabeza*” (entrevista a funcionaria 1, INMUJERES).

“El proceso se volvió como... omnipotente. Como Instituto no te puedes hacer cargo de una y cada una de las situaciones que viven los municipios. Eso es una locura. No da la estructura del instituto para eso, no hay buena voluntad que alcance” (entrevista a exfuncionaria 1, INMUJERES).

A ello se agregaron observaciones sobre la duplicidad de esfuerzos entre acciones desempeñadas por los municipios y los estados:

“La justificación principal era que se estaban duplicando ciertas funciones entre estados y municipios (...) Era relativamente cierto porque no comprobábamos si el estado y el municipio estaban haciendo lo mismo (...) En la velocidad a la que íbamos no lo habíamos comprobado al 100%” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES).

Finalmente, aunque no hubo convergencias sobre este punto, las entrevistadas, al menos una diseñadora de programa y una implementadora de la actual administración, evaluaron que los esfuerzos destinados a la capacitación en la administración anterior fueron excesivos:

“Habría que evaluar si tanta capacitación tuvo resultados. Yo creo que fueron demasiados recursos, tiempo, energía y sin saber a ciencia cierta qué se obtiene (...) Y además están las consultoras, que tienen sus propios intereses. Y entonces como las contrataban de los municipios, sin mucha idea, a veces esas capacitaciones eran buenas, pero a veces eran un desastre o les asesoraban... según les hacían planes que no servían para nada porque les vendían ese mismo plan a municipios muy diferentes. Entonces habría que controlar todo eso y es difícil hacerlo.” (entrevista a exfuncionaria 2, INMUJERES)

Esta evaluación negativa de un excesivo gasto ejercido instrumentalmente en capacitación por parte de los municipios en el programa se ha encontrado en entrevistadas que ocupan diferentes niveles dentro de la burocracia mexicana y contradice la evaluación positiva que asocia la capacitación con un incremento del empoderamiento de las titulares de IMM y sus equipos. Posteriores investigaciones deberán dar cuenta de los factores asociados a resultados positivos o negativos.

A partir de estas evaluaciones, el FODEIM se subsumió en el PFTPG y el INMUJERES construyó tres modalidades de apoyo a las instancias estatales y municipales. Una primera forma de apoyo constituyó en la asignación de recursos al fortalecimiento de las IMEF estatales, una segunda previó dicha asignación directamente para las instancias municipales, tal como estaba contemplado con anterioridad en el FODEIM. La tercera, denominada “proyecto coordinado”, destinó recursos a los municipios a través de las instancias estatales para la construcción de CDM, en el marco del programa Cruzada contra el Hambre, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Formalmente, se especifica que tanto los Institutos Municipales como los CDM en coordinación con las IMEF deben presentar anualmente proyectos alineados con el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018.

Estas modalidades de apoyo trajeron dos cambios centrales. El primero se refirió a la visión pedagógica que, de acuerdo con nuestros entrevistados, cambió copernicanamente respecto del enfoque de la administración anterior:

“Cuando llega la nueva administración, de origen, trae un planteamiento totalmente distinto a lo que se había hecho antes. ... antes se generaban proyectos, más bien líneas estratégicas para que los mecanismos eligieran qué hacer. Esa era la idea digamos básica (...) eso se abandonó, se generó un enfoque de que el Estado tenía que dictar la política digamos de igualdad, y desde ahí que se tienen modalidades (...) Es un *cambio de paradigma total*, porque pasas de darle la posibilidad a la gente... bueno, a los gobiernos municipales, de que establezcan la agenda y ahora la tiene el Instituto” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES; énfasis agregado).

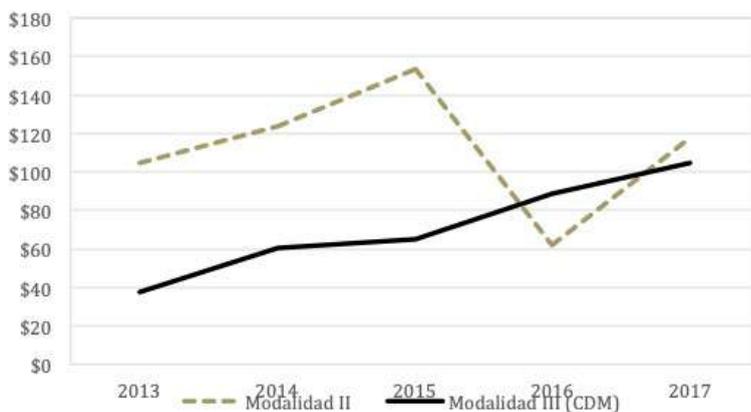
Este fragmento de entrevista muestra la reacción enfocada en retomar el control desde el centro (INMUJERES) y cómo transmitir los supuestos básicos en perspectiva de género y política pública, a fin de gestionar la relación entre el centro (INMUJERES) y periferia (IMM). Se abandona una perspectiva que va de abajo hacia arriba y se estructuran los esfuerzos en sentido inverso. El cambio crucial reside en que ya no se dejan las modalidades abiertas a la propuesta particular de cada uno de los municipios, tal como se preveía como resultado de una fase de diagnóstico y otra de capacitaciones. En otras palabras, ya no se propone construir un proyecto particular adaptado al diagnóstico específico de cada municipio sino que se ofrece un conjunto limitado de modelos de proyectos entre los que cada municipio debe elegir. Cada modelo incluye pasos específicos no modificables por parte de las IMM de manera que INMUJERES es quien define los componentes que se incluyen en los proyectos o planes de acción. Los municipios sólo pueden elegir entre este conjunto de opciones diseñadas de antemano por el instituto federal. Estos cambios implican modificaciones profundas no sólo en la construcción de contenidos (sobre lo qué es el género y las políticas públicas relacionadas), sino también con relación a un estilo de gestión que implica una recentralización que desestima la gestión conjunta entre el centro y las periferias.

Desde el punto de vista de los municipios, este cambio aparece como una relación instrumental, tal como ilustra el siguiente fragmento de entrevista realizada a una titular de una IMM:

“Para mi INMUJERES hoy es un clic en una página de internet. Los informes que pide los subo. Listo, clic.” (entrevista a funcionaria 6, INMUJERES).

Otro elemento crucial de cambio refiere a la tercera modalidad en relación con el manejo presupuestal. Los recursos, bajo esta modalidad, ya no se destinan directamente a los municipios. Estos son enviados a las IMEF, a partir de la firma de un convenio entre INMUJERES y las instancias estatales, las cuales escogen, a su vez, algunas IMM para implementar los CDM, en el marco de convenios específicos.

**Gráfico 2. Evolución del gasto ejercido, modalidades II y III. Programa de Fortalecimiento de la Transversalidad de Género. En millones de pesos.**



Fuente: elaboración propia con base en Padrón de Beneficiarios, INMUJERES. Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/padron-de-beneficiarios-96873?state=draft>. Consultado el 23 de febrero de 2017.

Como puede observarse a partir del gráfico anterior, el monto asignado a la modalidad III creció de manera significativa durante esta administración. Mientras los recursos de la modalidad II descienden abruptamente en 2016 para recuperarse en 2017, los asignados a la modalidad III (CDM) crecen constantemente, llegando en 2017 a prácticamente equipararse con la modalidad II, heredera del FODEIM y ejecutada directamente a IMM.

Para entender este incremento presupuestal constante en torno a la instalación de CDM conviene aclarar su relación con el programa federal denominado Cruzada Nacional contra el Hambre, que fuera el sello de la política contra la pobreza del gobierno federal en el sexenio 2012-2018. Este programa fue implementado desde SEDESOL y fue lanzado por la secretaria Rosario Robles, reemplazada luego por José Antonio Meade (candidato a la presidencia por el PRI en 2018). Se trató de una estrategia que vinculó 70 programas federales de 19 dependencias gubernamentales (incluida INMUJERES) con

el objetivo de reducir la pobreza extrema alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 22/01/2013). Para ello comenzó seleccionándose los 100 municipios más pobres del país. Sin embargo, luego se le dio la atribución para la selección de los municipios a los estados. De acuerdo con una entrevistada, ello habría sido un error porque “los estados se salieron un poco por fuera de la lógica de la Cruzada” (entrevista a funcionaria 6, INMUJERES). Es en esa confluencia que se considera aprovechar la “oportunidad” e incorporar la modalidad III en la forma de CDM, como un elemento de “coadyuvancia” a la Cruzada junto con otras dependencias y secretarías del gobierno federal (las comillas señalan la forma en que a ello se refirieron las entrevistadas)<sup>13</sup>

La construcción de los CDM no estaba prevista en el diseño del área encargada del PFTP :

“Cuando confluyen estos proyectos coordinados con la lógica de la Cruzada, es cuando nace la idea de hacer algo distinto... no es que nosotras, como instituto tuviéramos planeado hacer una lógica de políticas a largo plazo, con centros o con algo... fueron las circunstancias que nos llevaron a hacer esto de proyectos coordinados [CDM]” (entrevista a funcionaria 4, INMUJERES).

De esta forma, la asignación de recursos cobró, paradójicamente, una dinámica de “salir del paso”, al tiempo que se intentaba consolidar un control centralizado de la política de transversalidad. En otras palabras, al tiempo que INMUJERES intentaba tomar las riendas del PFTPG, en el nivel municipal desde el contexto programático nacional se abre una nueva vertiente no contemplada con suficiente tiempo previo por dicha planificación realizada desde INMUJERES. Ello derivó en una serie de arreglos coyunturales o meramente puntuales para ejercer recursos sin que ello pudiera incluirse consistentemente en un diseño central más sólido. Por lo tanto, la coherencia buscada con la centralización se vio afectada por la incoherencia de tener que lidiar con la emergencia de la nueva modalidad (los CDM) comprometida a partir de la Cruzada:

“Y entonces en el primer año... pues ¿qué vamos a hacer? Bueno, ¡que equipen! Posteriormente, se planearon muchas cosas (...) pero lo que fue dándose, en ese 2013 fue sólo el equipamiento, y en 2014 como los

---

13 Aunque algunas entrevistadas señalaron lógicas político-partidarias inherentes a la creación de los CDM en confluencia con la Cruzada Nacional contra el Hambre, rebasa con creces nuestras posibilidades el realizar aquí un análisis sólido de dichas versiones relacionadas con una dimensión político-partidaria.

centros siguen siendo los mismos, lo más lógico fue trabajar la problemática de violencia, porque ese problema desafortunadamente es común en ciertas entidades” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES).

Más tarde las entrevistadas refieren que hacia 2014 se contrató a una consultora externa para elaborar modelos específicos a ser implementados como CDM de manera de recuperar consistencia en el diseño de esta modalidad. Sin embargo, la relación con el equipo consultor fue sumamente conflictiva dado que éste contaba con una perspectiva proveniente del ámbito empresarial y desconocía puntos clave de la perspectiva de género.

“Y entonces le comentaba que fue muy difícil, porque la visión que ellos manejaban se acercaba mucho a la visión de empresa privada. Entonces decíamos ¡no! Y lo pueden decir mis compañeros. Nos decían: que el centro [el CDM] funcione como un Starbucks (...) y entonces nosotras... ¡no!, ¡no! (...) ¡nosotras no vendemos nada!” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES).

En este contexto cobra importancia un nuevo momento activo-adaptativo (t3), generado especialmente desde el equipo de implementación del INMUJERES. Este equipo había sido escogido por medio de un proceso transparente (que incluye exámenes), acorde con el marco del servicio civil de carrera durante la administración anterior, por lo que contaban con capacidades y conocimientos en lo que respecta a la perspectiva de género. Esta *femocracia* hizo un ejercicio de reorientación y traducción de lenguajes para adaptar el modelo propuesto por la consultoría a otro más acorde con los principios de la perspectiva de género:

“Entonces hubo un proceso, en que ellas generaron un modelo y nosotras tuvimos... hubo un grupo que lo volvió a redactar de otra forma para darle un sentido. Entonces definimos... por decir (...) había un término: plan de vida personal. No, decíamos nosotras, vamos a llamarle plan comunitario de acciones. Y entonces... porque eso de plan de vida, eso es muy *¡managerial!* Muy de ¡tú puedes! ¡Ánimo y échale ganas!” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES).

Aunque no se abandona la visión pedagógica centrada en modelos pre-establecidos ni la gestión enfocada en la planeación centralizada, esta re-traducción generó un nuevo modelo en fases, con capacitaciones y cierta orientación para que las IMM generen alianzas estratégicas con los actores del municipio. Sin embargo, los equipos implementadores se encontraron frente a un reto dado que dicha reorientación parcial

pudo definirse recién hacia finales del 2016. Para ese momento, las IMM ya habían hecho adecuaciones durante los tres años previos, por lo que llegar a “imponer” otro modelo sin considerar los avances diferenciados que habían hecho las IMM generó fuertes resistencias:

“Entonces se hicieron como modificaciones de ese tipo y se generó un modelo de CDM que no estuvo listo, la versión final, ¡hasta el año pasado! [2016] Eso quiere decir que 2014... 14, 15 y 16 operaron los centros *sin ninguna brújula*, bajo la idea de ciertas líneas de acción del PROIGUALDAD, que muchas veces tenían que ver con violencia” (entrevista a funcionaria 4, INMUJERES; énfasis propio).

“Entonces ahí empieza como una etapa de *resistencia total* que hasta ahorita está. Porque, por ejemplo, Jalisco se pasó dos años haciendo contenciones [psicológicas a mujeres que sufren violencia]. Nunca les dijimos, oye te tienes que hacer tus directorios de actores estratégicos para ver qué servicios puedes ofrecer en el centro. Entonces nos dicen: ¡Oye! Espérate tantito. Tengo ya avanzados procesos de contenciones... Tengo institucionalizadas cuántas sesiones psicológicas les voy a dar a cuántas personas” (entrevista a funcionaria 5, INMUJERES; énfasis propio).

A partir de estas resistencias, el equipo implementador del INMUJERES, sensible a las realidades de los territorios, intentó adaptar el trabajo previo realizado por las IMM a una fase definida como de detección. Por ejemplo, para el caso de la entrevista referida en Jalisco, el equipo propuso que, a partir de las contenciones realizadas, la IMM infiera qué tipo de demandas y qué tipo de violencias se presentaban en el municipio, con el fin de generar una planeación a futuro. De acuerdo con lo comentado por las entrevistadas, el panorama resulta apretado para la obtención de resultados dado que la gestión concluye en 2018.

## CONCLUSIONES

El recorrido hecho hasta aquí en torno a la política de transversalidad de género municipal muestra marchas y contramarchas en las diferentes dimensiones de análisis.

Mientras en la administración 2006-2012 (t1) predominaba una visión enfocada en los municipios (de la periferia al centro), en el comienzo de la siguiente administración (t2) esta visión se invierte (del centro hacia la periferia) hasta que, en el final del período (t3), femócratas involucradas con la implementación de la política de género intentan, en el marco de la modalidad III (CDM), retomar una orientación que

recupere los avances hechos por los CDM para enmarcarlos en una política de transversalidad guiada por la perspectiva de género. En este sentido, pueden observarse marchas y contramarchas en la construcción de orientaciones (brújulas) de la política de transversalidad de género en el nivel municipal mexicano en los dos sexenios analizados.

La primera orientación diseñada e implementada en la segunda administración de INMUJERES (t1) permite que información realista para el diseño de la política fluya desde la periferia al centro, y posibilite la gestión incremental y la asignación presupuestal directa desde el centro (INMUJERES) hacia la periferia (IMM). Sin embargo, la experiencia exigió un seguimiento tan particularizado de las abundantes diferencias locales que sobrepasó las capacidades operativas del centro y multiplicó la conflictividad. La segunda visión (t2), en cambio, tomó el control desde el centro, simplificó procesos e interlocutores, construyó una visión pedagógica prediseñada, pero perdió contacto con las necesidades heterogéneas de los municipios. Aunque una nueva orientación impulsada por implementadoras del INMUJERES incluye capacitaciones y adaptaciones para la modalidad III, al momento de ponerla en práctica, los CDM ya habían construido sus lógicas propias. En este sentido, resulta paradójico que la opción por retomar el control desde el centro confluyera en el tiempo con una decisión (la creación de CDM) a ser implementada en relación con un compromiso coyuntural con la Cruzada Nacional contra el Hambre, más que con una planificación en forma anticipada.

Además, el cambio de orientación de la política de transversalidad municipal se expresa también en el manejo de recursos presupuestales. Mientras en el primer sexenio se distribuían los recursos del FODEIM directamente a los municipios (a las IMM), sin intervención de los estados (las IMEF), durante la tercera administración de INMUJERES (2012-2018), para la modalidad III, los estados (IMEF) reciben el presupuesto y desde allí se seleccionan los municipios (específicamente las IMM) que recibirán el recurso.

Finalmente, el análisis muestra que, en los procesos analizados aquí, la existencia de personas con perfiles con trayectorias múltiples, provenientes del movimiento feminista e insertas en el ámbito de las instituciones gubernamentales resulta un factor relevante que permite defender una orientación (brújula) de la política de transversalidad centrada en la agenda de derechos feministas y a favor de la perspectiva de género. Ello permite ciertos antídotos frente a orientaciones de políticas conservadoras dirigidas hacia la familia o hacia paradigmas empresariales que alejan la política de transversalidad de género de su marco de referencia fundante. Tanto por la presencia de activistas institucionales en el legislativo (como pudo observarse en la acción de diputadas durante la

primera administración del INMUJERES) como en el ejecutivo (como se analizó para las implementadoras de la modalidad III del PFTPG en INMUJERES), la función de estas activistas institucionales y *femócratas* resulta de importancia. Frente a un avance de perfiles conservadores que han ocupado espacios construidos por las propias luchas feministas dentro del Estado, en los diferentes niveles de gobierno, parece oportuno no descuidar el fortalecimiento de estas redes de activistas y *femócratas* insertas en la institucionalidad del gobierno.

## DOCUMENTOS OFICIALES CONSULTADOS

- Diario Oficial de la Federación (22/01/2013) *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013), consultado el 23 de febrero de 2018.
- Base de datos (tabular) de MAM en las entidades federativas que reciben recursos del PFTPG a partir de 2015. Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programas-de-subsidios-y-apoyos-del-instituto-nacional-de-las-mujeres-de-inmujeres/resource/f64c2c6e-2b4d-4e70-961f-be62576be150>, consultado el 28 febrero de 2018.
- Padrón de beneficiarios del PFTPG Modalidad I (2008-2017), II (2006-2017, hasta 2010 bajo el título de FODEIM) y III (2013-2017). Disponible en <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/padron-de-beneficiarios-96873?state=draft>, consultado por última vez el 23 de febrero de 2017.
- Bases de datos de programas presupuestarios con recursos etiquetados en el PEF a partir de 2015 de INMUJERES, disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programas-de-subsidios-y-apoyos-del-instituto-nacional-de-las-mujeres-de-inmujeres/resource/64844705-a813-407d-9fea-844b132230fc>, consultado el 23 de febrero de 2017.
- Portal Transparencia, Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, Total proyectos localizables, Disponible en: <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=47S010>, consultado el 23 de febrero de 2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abers Neaera, R. y Keck, M. E. 2013 *Practical Authority. Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics* (Oxford: Oxford University Press).
- Ávila Hernández, M. R. 2018 “Entre feminismo y conservadurismo: coaliciones de causa y políticas de género en Baja California”,

- Tesis de Doctorado, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. 2007 “El análisis de marcos interpretativos de política como herramienta para el análisis y evaluación de las políticas públicas: el caso de los proyectos europeos MAGEEQ y QUING, Políticas de Igualdad de Género”, ponencia presentada en el VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 18 al 21 de septiembre.
- Eisenstad, T. 2001 “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización” en Ortega Ruiz, Reynaldo Yunuen (ed.) *Caminos a la democracia*, pág. 87-120 (Ciudad de México: El Colegio de México).
- Eisenstein, H. 1996 *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State* (Philadelphia: Temple University Press).
- Espinoza Valle, A. y Monsiváis Carrillo, A. 2012 *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte).
- Falleti, T. 2010 *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gaceta Conecta Indesol* 2016 “Editorial. El PAIMEF en su décimo aniversario” (Ciudad de México: INDESOL).
- Gamboa Montejano, C. 2012 *Institutos de la mujer. Estudio de las iniciativas presentadas en la LXI Legislatura y de derecho comparado interno y externo*. México: Congreso de la Unión-Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- Labastida Martín del Campo, J. y López Leyva, M. A. 2004 “México: una transición prolongada (1988-1996/97)” en *Revista Mexicana de Sociología* (Ciudad de México: UNAM) Vol. 66, N° 4, pág. 749-806, octubre-diciembre.
- Lavalle, A. G. y Szwako, J. 2015 “Sociedade civil, estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate” en *Opinião Pública* (Campinas: UNICAMP) Vol. 21, N°1, pág. 157-187, abril.
- Lindblom, C. 1992 “La ciencia de salir del paso” en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) *Antología de política pública. La hechura de las políticas*, pág. 201-225 (Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa).
- Long, N. 2007 *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* (Ciudad de México: CIESAS y El Colegio de San Luis Potosí).
- López Rodríguez, S. 2011 “¿Cuáles son los marcos interpretativos de

- la violencia de género en España? Un análisis constructivista” en *Revista Española de Ciencia Política* N° 25, pág. 11-30, abril.
- Mahoney, J. y Falletti, T. G. 2015 “The Comparative Sequential Method” en Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*, pág. 211-239 (Cambridge: Cambridge University Press).
- Martínez, A. 2001 *De Invitadas a protagonistas. La integración de las mujeres a la política en el México moderno*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (Ciudad de México: El Colegio de México).
- Merino, M. 2009 “El Federalismo en México” en *Studia Politicae* (Córdoba: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba) Vol. 17, pág. 19-29, abril-junio.
- Meza, H. y Tatabigibá, L. 2016 “Movimentos sociais e partidos políticos : as relações entre o movimento feminista e o sistema de partidos na Nicarágua (1974-2012)” en *Opinião Pública* (Campinas, UNICAMP) Vol. 22, N°2, pág. 350-384, mayo-agosto.
- Peña Ahumada, J. A. y Bojorquez Carrillo, A. L. 2012 *Autonomía financiera municipal* (Ciudad de México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED).
- Schedler, A. 2010 “The Nested Game of Transitions from Electoral Authoritarianism. Mexico in Comparative Perspective”, conferencia impartida en el 97th Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA) (San Francisco: APSA) 30 agosto al 2 de septiembre.
- Scott, J. 2000 *Los dominados y el arte de la resistencia* (Ciudad de México: Ediciones Era) Colección Problemas de México.
- Tarrés Barraza, M. L. 2005 “Una política pública innovadora: el Instituto de las Mujeres Oaxaqueñas y la incorporación de la perspectiva de género en la planificación y el presupuesto estatal”, ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santiago de Chile: CLAD) 18 al 21 de octubre.
- Tarrés Barraza, M. L. y Zaremborg, G. 2014 “Conclusiones” en *15 años de políticas de igualdad. Los alcances, los dilemas y los retos*. (Ciudad de México: COLEF, FLACSo México y El Colegio de México).
- Warren, M. E. 2001 *Democracy and Association* (New Jersey: Princeton University Press).
- Zaremborg, G. 2018 “Ecologías participativas e intermediación: escudos femocráticos en Brasil y México”, ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA) (Barcelona) 23 a 26 de mayo.



**SECCIÓN III**  
**LA PRESENCIA DE LAS MUJERES**  
**EN LA POLÍTICA LOCAL**



# **MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL. CUOTAS, PARIDAD Y REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Mariana Caminotti\*, María Page\*\* y Soledad Zárate\*\*\*

## **INTRODUCCIÓN**

En los últimos veinticinco años, la gran mayoría de los países latinoamericanos emprendieron reformas legales que fortalecieron el marco de protección de derechos políticos de las mujeres, ampliando sus oportunidades de postularse como candidatas y de ser elegidas para cargos de representación popular. Desde la sanción de la ley de cuotas pionera de Argentina en 1991, buena parte de los países adoptó leyes de cuotas de género y, más recientemente, de paridad, demostrando la voluntad de los estados de promover la inclusión política de las mujeres (Piscopo, 2015: 27) en sintonía con los compromisos asumidos en la arena internacional. Las nociones de acción afirmativa, inspirada en la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), y de democracia paritaria, a partir del Consenso

\* Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Investigadora del CONICET y Profesora Adjunta en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

\*\* Investigadora del programa Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

\*\*\* Maestranda en análisis, derecho y gestión electoral (Universidad Nacional de San Martín). Posgraduada en gestión y control de políticas públicas (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

de Quito (2007), modificaron los marcos de sentido sobre la igualdad en la vida pública y política (Caminotti y Freidenberg, 2018).

Esta apuesta al cambio institucional dio paso a numerosos estudios interesados en analizar el desempeño de las medidas de igualdad en la arena electoral. Aunque en la ciencia política el mayor énfasis estuvo en el análisis de los procesos y las instituciones nacionales, un cuerpo de trabajos puso el acento en la política subnacional, generando diagnósticos regionales, subregionales (Massolo, 2003 y 2007; Tello Sánchez, 2009; PNUD, 2013) y estudios de caso sobre la representación política de las mujeres<sup>1</sup>. En términos generales, estos trabajos han permitido explorar la forma en que las instituciones formales e informales, y las prácticas políticas de los partidos, afectan la llegada y la permanencia de las mujeres en cargos electivos.

Por un lado, distintas investigaciones mostraron la importancia de variables institucionales relacionadas con el sistema electoral, el diseño de las cuotas de género (Jones, 1998; Reynoso y D'Angelo, 2006; Alles, 2007; Archenti y Tula, 2011; Caminotti y Freidenberg, 2016), la dinámica de la competencia política y la organización interna de las organizaciones partidistas en el nivel subnacional (Hinojosa 2012). Por ejemplo, Alles (2018) encuentra que las oportunidades de las mujeres de acceder a cargos legislativos en las provincias argentinas no dependen de factores socioculturales (como el nivel educativo, la tasa de participación laboral femenina o el predominio de valores igualitarios en la sociedad) sino de la existencia de reglas que reducen la competencia al interior de los partidos.

Por otro lado, de acuerdo con el saber convencional, el liderazgo comunitario, asociativo o barrial es un antecedente valioso para la construcción del capital político necesario para disputar candidaturas partidarias y obtener puestos políticos electivos (Bernal Olarte, 2006; Massolo, 2007; Borner *et al.*, 2009; PNUD, 2013). Con todo, algunas de las reacciones más adversas al avance político de las mujeres en la región latinoamericana —como los actos de acoso y violencia hacia mujeres candidatas y electas— han tenido su epicentro en ámbitos locales (Archenti y Albaine, 2013; Gilas y Vázquez Murillo, 2017; Krook y Restrepo, 2016). En ciertas circunstancias, lo local se erige en un reducto donde las elites políticas tradicionales maniobran para preservar el predominio de los hombres en las candidaturas y en los cargos políticos.

---

1 Entre otras referencias, pueden verse Arboleda, Rodríguez y Saa (1993), Soto (1993), Bruera y González (1993), Sam Bautista (2002), Barrera Bassols y Aguirre Pérez (2003), Bernal Olarte (2006), Martínez Ossa y Navia (2017), Batlle (2018) y Toppi (2018). En la región, los estudios sobre mujeres en la política local contaron con el apoyo de agencias internacionales.

Pese a su importancia para el desarrollo de carreras políticas, la representación de las mujeres en cargos municipales ha sido escasamente investigada en Argentina, al menos en forma sistemática (una excepción es Archenti y Albaine, 2012). Esta relativa vacancia es problemática, primero, porque el espacio local suele ser la puerta de ingreso a la política formal para mujeres que luego consiguen cargos nacionales (Borner *et al.*, 2009). En segundo lugar, porque los cargos políticos locales (especialmente los ejecutivos) permiten manejar recursos e incidir en la implementación de políticas, particularmente en países federales.

Con el propósito de aportar a este campo de estudios, este capítulo analiza la incorporación de mujeres en cargos subnacionales en la provincia de Buenos Aires entre 1997 (primer año en que se implementa una ley de cuotas para candidaturas legislativas) y 2017 (primer año en que se implementa la más reciente ley provincial de paridad). Específicamente, se toma en cuenta el acceso de mujeres a la Legislatura provincial y a los Concejos Deliberantes de los 135 municipios de la provincia. Por un lado, se examina la aplicación de medidas de igualdad en la legislación electoral (leyes de cuota y paridad) y, por otro lado, se explora el vínculo entre la elección de mujeres en los órganos deliberativos locales y algunas variables sociodemográficas, socioeconómicas e institucionales. Finalmente, y a efectos de explorar en qué medida las prácticas políticas se han vuelto más igualitarias en dos décadas de elecciones con medidas de igualdad, se observan los niveles de representación descriptiva de mujeres en cargos ejecutivos para los cuales no se utilizan cuotas ni reglas de paridad, como la gobernación, el gabinete provincial y las intendencias<sup>2</sup>.

Buenos Aires es la provincia más extensa y de mayor peso electoral de Argentina. Con una población estimada en más de 17 millones y medio de habitantes (INDEC, 2013), concentra casi el 40% del electorado del país y prácticamente no es posible ganar una elección presidencial sin obtener una victoria en el distrito. En términos de representación en el Congreso de la Nación, esta provincia tiene el contingente legislativo más numeroso de la Cámara de Diputados, donde cuenta con 70 diputados/as que representan prácticamente un tercio de la cámara.

---

2 El análisis se basa en datos de fuentes secundarias y primarias que incluyen: registros oficiales de legisladoras y concejalas electas para todo el período estudiado, listas electorales presentadas y oficializadas, registros de proclamación de candidatos/as electos/as publicados por la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires, información sobre la composición del Gabinete provincial (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014) y entrevistas en profundidad a candidatas y actores partidarios.

Este estudio muestra que, con la implementación de la ley de cuotas de género, aumentaron los porcentajes de legisladoras provinciales electas, pero sus niveles de representación descriptiva<sup>3</sup> se ubicaron siempre por debajo del porcentaje mínimo legal establecido para candidaturas. Con la ley de paridad, la representación descriptiva de las mujeres alcanzó niveles inéditos, quebrando la tendencia a la subrepresentación femenina en los órganos legislativos de la provincia. En cambio, los cargos ejecutivos exhiben una composición marcadamente masculina, poniendo de manifiesto los límites al cambio político en el distrito más importante de Argentina

El capítulo se estructura en tres secciones. La primera sección brinda un panorama de la representación descriptiva de las mujeres en el ámbito local latinoamericano, a efectos de situar el análisis del caso bonaerense en un contexto más amplio. En la segunda sección se introduce el caso de la provincia de Buenos Aires y se analizan tanto el desempeño de la ley de cuotas vigente hasta 2016 como la primera implementación de la ley paridad política en las elecciones provinciales de 2017. Finalmente, la tercera sección examina la evolución de la presencia de mujeres en cargos ejecutivos (sin cuotas ni paridad), poniendo de manifiesto su condición de minoría. Las conclusiones recapitulan los principales hallazgos y discuten algunas implicancias.

### **LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LA POLÍTICA LOCAL Y SUS DETERMINANTES**

En América Latina, las leyes de cuota adoptadas en las últimas dos décadas y, más recientemente, las de paridad regulan la selección de candidaturas a los cargos de elección popular, especialmente en los ámbitos legislativos. En gran parte de los países, la misma legislación se aplica a los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado, con la excepción de Argentina, donde la legislación varía entre la Nación y las provincias, y México, donde los estados también tienen sus propias leyes de paridad, pero existe la exigencia de armonizar las normas estatales con la normativa electoral federal (Caminotti y Freidenberg, 2016). Como excepciones, la ley de cuotas en Chile sólo es aplicable en el nivel nacional (Cámara de Diputados y Senado), pero no en el regional ni local. En Venezuela, por su parte, existen cuotas regionales y municipales, pero no nacionales (Piscopo, 2015). Además de las candidaturas legislativas, en países como República

---

3 Por nivel de representación descriptiva de un determinado grupo (étnico, de género, etc.) se entiende la proporción de representantes políticos/as que pertenecen al mismo grupo de la población representada.

Dominicana, Honduras, Nicaragua y México, las fórmulas para el ejecutivo municipal tienen que incorporar mujeres (Piscopo, 2015 y 2017).

En la región, la representación descriptiva de las mujeres en el nivel local ha progresado como consecuencia de la implementación de medidas electorales de igualdad de género. Entre 1998 y 2016, el promedio regional de legisladoras municipales pasó de 14% a 29% (PNUD, 2012; OIG, 2018), una cifra semejante al promedio de legisladoras nacionales (IPU, 2017). De todas formas, los promedios esconden brechas persistentes. En 2017, la presencia de mujeres en los cuerpos colegiados locales superaba el 30% en Bolivia, Costa Rica, México y Ecuador (con normas de paridad de género), República Dominicana (con cuotas) y Chile (sin cuotas para este nivel). En cambio, Panamá, Brasil y Guatemala (donde las medidas de acción afirmativa son muy débiles o inexistentes en el último caso) tenían en promedio menos de 15% de mujeres en las legislaturas municipales (OIG, 2018). En Bolivia, la tasa de concejalas aumentó de manera notoria entre 2005 y 2016 (de 13% a 51%) como resultado de la ley de paridad adoptada tras la aprobación de la Constitución de 2009. En Argentina no existen datos oficiales sistematizados y accesibles sobre la tasa de concejalas del país, lo que impone una severa limitación para la elaboración de diagnósticos comparativos (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional, 2017)<sup>4</sup>.

A diferencia del progreso observado en el ámbito legislativo, los porcentajes de mujeres descienden fuertemente en la titularidad de los ejecutivos locales, donde su presencia sigue siendo muy minoritaria. Con un promedio de 13% de alcaldesas (OIG, 2018), en 2018 la región se encontraba lejos del ideal de paridad en la conducción de un ámbito clave del Estado como lo son los municipios. En un extremo estaba Nicaragua, con 40% de alcaldesas electas y, en el otro Perú, con apenas 3%. En 2018, Argentina tenía un porcentaje de intendentas inferior al promedio para la región, con 10% de mujeres en el cargo (OIG, 2018).

En América Latina hay pocos estudios que cuantifiquen los determinantes de la presencia de mujeres en cargos electivos locales. Por lo tanto, no hay evidencia concluyente sobre el efecto de variables político-institucionales y sociodemográficas que han mostrado ser de relevancia en otros contextos. En un estudio de 29 países europeos, por ejemplo, Sundström y Stockemer (2015) encontraron que la

---

4 Fuera la región, las cuotas y la reserva de bancas también aumentaron la presencia de mujeres en el gobierno local en India, Pakistán y Bangladesh (Rai *et al* 2006).

participación de las mujeres en los concejos locales se relaciona con una mayor presencia femenina en la fuerza laboral, mayor urbanización, mayor desarrollo económico y apoyo a partidos políticos de izquierda<sup>5</sup>. En Estados Unidos, la mayor participación de las mujeres en las legislaturas estatales está asociada con mayores niveles educativos y menor cantidad de población (Leigh, 2006). En ese mismo país, otras investigaciones identificaron que hay más legisladoras en aquellos estados donde los ingresos de la población son mayores (Dubrow, 2006), hay más apoyo al Partido Demócrata, una marcada preferencia por candidatas liberales (Smith, Reingold y Owens, 2012), afinidad a programas de bienestar social, así como mayores niveles de urbanización (Borisjuk, Rallings y Thrasher, 2007; Conroy, 2011; Holli, 2011; Tolley, 2011).

Entre los pocos estudios existentes para América Latina (PNUD 2012), se sugiere la existencia de una relación inversa entre la representación descriptiva de las mujeres y el porcentaje de gasto público subnacional. Esto es convergente con estudios de casos que indican que las mujeres latinoamericanas tienden a acceder más a los cargos locales en los municipios menos poblados o más pobres (Massolo, 2007), presumiblemente menos ambicionados por los políticos tradicionales. A título de ejemplo, al analizar el caso de Colombia, Montero Torres (2013) destaca que “en los municipios de realidad poblacional y de ingresos anuales bajos, las mujeres logran mejores apoyos partidistas y son más respaldadas por el electorado”.

### **MEDIDAS DE IGUALDAD Y REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Argentina es una república federal integrada por un gobierno central, veintitrés provincias y una Ciudad Autónoma. Las provincias tienen constituciones, sistemas de partidos y tradiciones políticas variadas (Calvo y Escolar, 2005) y eligen a sus autoridades de acuerdo con reglas electorales propias (federalismo electoral). En este marco, la ley de paridad que rige para las candidaturas al Congreso de la Nación (donde se eligen 329 cargos) coexiste con veintitrés leyes de cuota y/o de paridad en vigencia para las elecciones provinciales (donde se eligen más de mil cargos).

---

5 El estudio analiza el porcentaje de mujeres en los concejos de las regiones en los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suiza, Turquía y el Reino Unido.

Antes de la sanción de la ley nacional de paridad (ley 27.412 de 2017), Argentina fue el primer país del mundo en enfrentar el problema de la subrepresentación descriptiva de las mujeres por medio de la incorporación de una cuota de género en la legislación electoral. La ley 24.012 (Ley de Cupo Femenino), adoptada en 1991, reformó el Código Electoral Nacional para exigir la nominación de un mínimo de 30% de mujeres “en posiciones con posibilidad de resultar electas” como requisito para la oficialización de las listas de candidatos nacionales. La reforma constitucional de 1994 fortaleció la política de cuotas al incorporar la noción de “igualdad real de oportunidades” entre varones y mujeres en el acceso a cargos partidarios y electivos (artículo 37) y facultó al Congreso a dictar medidas de acción positiva para garantizarla (artículo 75, numeral 23). Además, la reforma constitucional otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW junto a otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.

En la década de 1990, la aprobación de la Ley de Cupo Femenino y la reforma de la Constitución activaron la adopción de medidas electorales de igualdad al interior del territorio argentino. Desde entonces, la totalidad de las provincias sancionó leyes de cuota y luego de paridad (Caminotti y Del Cogliano, 2019) que exigen la incorporación de mujeres en las candidaturas a cargos legislativos subnacionales. En la provincia de Buenos Aires, la ley 11.733 (1995) estableció que las listas de candidatos debían integrarse con “un mínimo de treinta (30) por ciento del sexo femenino y de igual porcentaje del sexo masculino” en proporciones con posibilidad de resultar elegidos. Según la reglamentación dictada por el Poder Ejecutivo provincial, dicho porcentaje debía aplicarse a la totalidad de la lista y su incumplimiento sería causal de no oficialización (Decreto 439/97).

El 4 de octubre de 2016, luego de dos décadas de elecciones legislativas con cuotas, la legislatura bonaerense sancionó una ley de paridad de género (ley 14.848) en el contexto de una fuerte movilización social para poner fin a la violencia hacia las mujeres y los femicidios. En 2015, más de doscientas mil personas marcharon bajo la consigna #NiUnaMenos en el territorio bonaerense y esto marcó un punto de inflexión en la problematización de la desigualdad de género en la política institucional (CIPPEC, 2017). La ley provincial de paridad obtuvo media sanción en el Senado provincial el 3 de junio, aniversario de esa masiva marcha, y varios de los discursos legislativos se hicieron eco de la problemática de la violencia de género (Caminotti, Page y Galmarini, 2018).

La ley de paridad que reemplazó a la cuota preexistente exige que cada lista de candidatos a la Legislatura provincial, a los Concejos Deliberantes y a los concejos escolares de los municipios incorporen

un 50% de personas de cada género, ubicadas de manera “alternada y secuencial” (mujer-hombre u hombre-mujer). En el caso de las listas impares, la diferencia no puede ser superior a uno y las listas que no cumplan estos requisitos no pueden ser oficializadas. Otra innovación de la legislación es que el género de los candidatos/as se determina según su documento nacional de identidad, con independencia de su sexo biológico. De esta manera, Buenos Aires se sumó a las provincias que adoptaron reglas de paridad de género, junto con Santiago del Estero, Córdoba, Río Negro, Neuquén, Salta, Chubut, Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones, Santa Cruz y Formosa.

**Tabla 1. Leyes de paridad en las provincias argentinas, por año de adopción**

Año de adopción	Provincia
2000	Santiago del Estero, Córdoba
2002	Río Negro
2016	Buenos Aires, Neuquén, Salta, Chubut
2018	Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones, Santa Cruz
2019	Formosa

Fuente: elaboración propia basada en la legislación provincial.

## **LA EFECTIVIDAD Y LOS LÍMITES DE LA LEY DE CUOTAS PROVINCIAL**

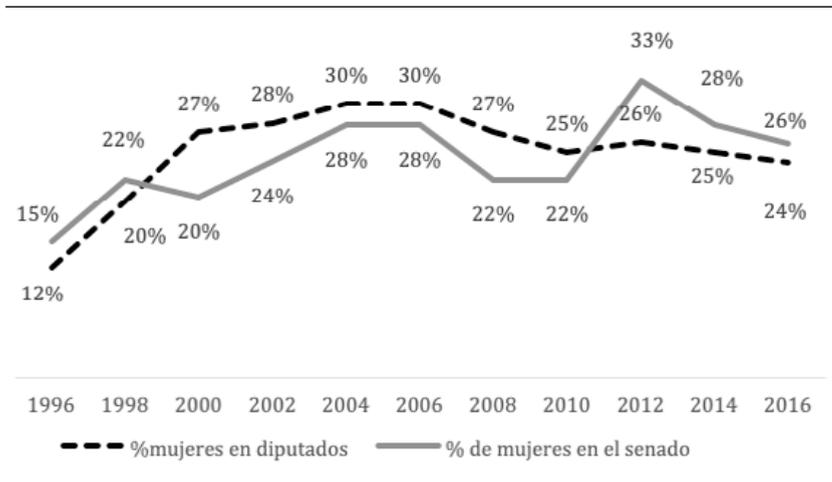
Al igual que las demás provincias, Buenos Aires cuenta con poder ejecutivo a cargo de un gobernador electo de manera directa por la ciudadanía. Por su parte, el poder legislativo es ejercido por una Legislatura provincial bicameral, con una cámara baja integrada por 92 diputados/as y un Senado con 46 miembros, en ambos casos electos para un período de cuatro años. En el plano local, el territorio bonaerense se divide en 135 municipios con un intendente (titular del ejecutivo) y un Concejo Deliberante (órgano legislativo) de tamaño variable, cuyos cargos también tienen una duración de cuatro años<sup>6</sup>. Las dos cámaras de la Legislatura y la totalidad de los Concejos Deliberantes se renuevan de manera parcial (por mitades) cada dos años. Dado el gran tamaño de varios de sus municipios (especialmente los del populoso conurbano que rodea a la Ciudad de Buenos Aires) muchas autoridades locales bonaerenses gobiernan sobre una población más vasta

<sup>6</sup> La cantidad de concejales varía entre 6 y 24.

que la de provincias enteras. Esto dota a muchos gobernantes locales de una capacidad de negociación con las autoridades nacionales de la cual no gozan los de otras provincias. Por lo tanto, los cargos locales bonaerenses brindan amplios e importantes recursos de poder.

En la provincia, la ley de cuotas implementada en 1997 favoreció el acceso de mujeres a los cargos legislativos provinciales, como puede verse en el gráfico 1. En la cámara baja, el porcentaje de diputadas provinciales aumentó 8 puntos en 1997 (cuando se renovó la mitad de las bancas), para incrementarse 7 puntos más en 1999. En el Senado se observa una tendencia similar, aunque con un crecimiento inicialmente menos pronunciado.

**Gráfico 1. Mujeres en la Cámaras de Diputados y en el Senado de la Provincia de Buenos Aires, 1996-2016 (en porcentajes)**



Fuente: Caminotti et al. (2017)

Aunque los datos indican un aumento de los porcentajes de legisladoras provinciales a partir de la implementación de cuotas, con la excepción del año 2012 en el Senado, estos niveles siempre se mantuvieron por debajo de los valores mínimos para candidaturas y, a partir de 2004, la representación de las mujeres entró en una meseta. A mediados de 2017, antes de la primera implementación de la ley de paridad de género, la Legislatura bonaerense contaba con un 25% de diputadas y un 26% de senadoras. En general, los partidos aplicaron la ley de cuotas en forma procedimental, reservando a los hombres las primeras posiciones de las listas y ubicando a las mujeres estrictamente en los lugares mínimos permitidos por el marco legal.

En los concejos deliberantes de los municipios, el promedio de participación femenina antes de las elecciones de 2017 era de 33%, aunque en 47 de las 135 jurisdicciones las concejalas ocupaban menos de un tercio del total de las bancas<sup>7</sup>. A su vez, 108 de los 135 concejos (un 80%) eran presididos por hombres y sólo 39 tenían una mujer a cargo de la vicepresidencia (Caminotti, Page y Cella, 2018). De esta manera, el acceso de las mujeres a cargos de poder municipal se encontraba trunco y ellas permanecían excluidas de las posiciones jerárquicas.

### **LA PRIMERA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PARIDAD DE GÉNERO: RESULTADOS Y COMPORTAMIENTO PARTIDARIO**

La ley provincial de paridad de género tuvo su primera prueba en las elecciones primarias abiertas, obligatorias y simultáneas realizadas el 14 de agosto de 2017 para la selección de las candidaturas, y su segunda prueba en las elecciones generales celebradas el 22 de octubre de ese año. En este último proceso electoral se eligieron 46 diputados provinciales, 23 senadores y la mitad de los concejales de los 135 municipios<sup>8</sup>.

La primera implementación de la ley de paridad aumentó la representación descriptiva de las mujeres en las dos cámaras de la Legislatura. Luego de las elecciones de 2017, las mujeres pasaron de representar el 25% en la Cámara baja y el 26% en el Senado, a ocupar un 35% de las bancas en cada cámara legislativa. Tomando en cuenta el sistema de renovación parcial de las cámaras legislativas, el efecto de la paridad es más evidente al analizar la proporción de mujeres electas sobre el total de electos. En las elecciones de 2017 la cantidad de mujeres electas se duplicó en comparación con las elecciones de

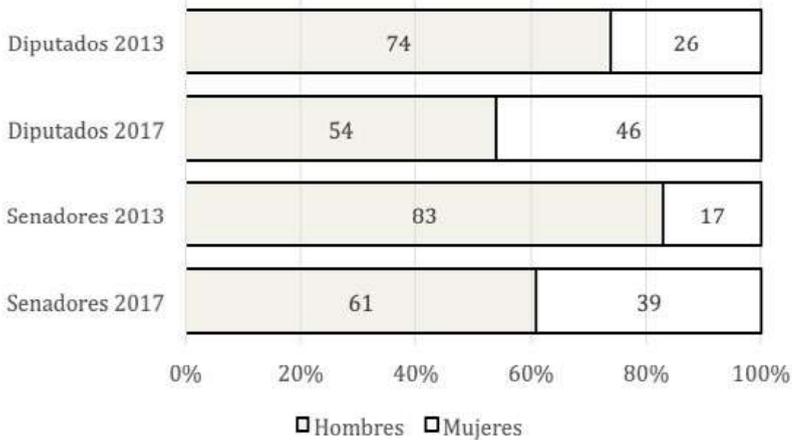
---

7 En la Provincia de Buenos Aires no existe información oficial y sistematizada sobre la composición de la totalidad de los concejos deliberantes para el período estudiado. Por lo tanto, en este trabajo sólo se dispone de datos sobre la composición de los concejos al mes de julio de 2017, la cual fue reconstruida a partir del relevamiento de las páginas en Internet. Cabe destacar que, por la renovación parcial de los cuerpos deliberativos, los datos de personas electas no reflejan la composición del concejo.

8 Para las categorías provinciales (diputados y senadores) se registró un muy bajo nivel de competencia interna en los partidos y alianzas. De hecho, se presentaron 14 agrupaciones y la gran mayoría presentó listas únicas o “de consenso”. El 85% de las listas de precandidatos presentadas para su oficialización (134 sobre 163) observó la paridad con alternancia y secuencialidad. Las listas que incumplían la ley fueron corregidas a pedido de la autoridad de aplicación (la Junta Electoral Permanente de la Provincia de Buenos Aires). En la arena municipal, las primarias fueron más competitivas y una o varias agrupaciones presentaron más de una lista en el 75% de los municipios. Las agrupaciones con mayor competencia interna fueron Unidad Ciudadana en 58 municipios, el Frente Justicialista en 46 municipios, Unión Federal en 43 municipios y 1País en 21 municipios.

medio término de 2013, cuando también se renovaron bancas en las mismas secciones electorales. El gráfico 2 muestra los porcentajes de mujeres electas en 2013 y 2017 en cada cámara.

**Gráfico 2. Proporción de senadores y diputados provinciales electos según género, 2013-2017**

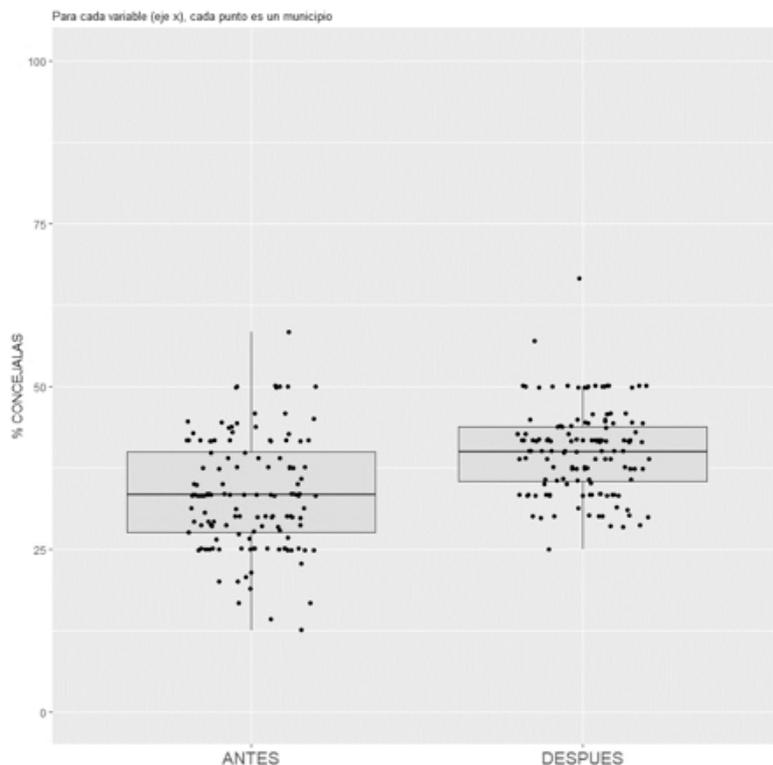


Fuente: Caminotti et al (2017), a partir de datos del diario de sesiones.

Por otra parte, la primera implementación de la ley de paridad favoreció el ingreso de más mujeres a los concejos deliberantes de los municipios bonaerenses. En las elecciones de 2017 las mujeres representaron (en promedio) un 45% del total de electos. Con la ley de paridad, en ningún municipio la proporción de concejalas electas fue inferior al 30% del total, mientras que en 2015 esto había sucedido en 44 municipios (de 135). Además, en 67 municipios se eligió un 50% de mujeres o más, algo que en 2015 había ocurrido en 15 casos. El aumento de los porcentajes de mujeres electas en 2017 impactó en la composición de los concejos, donde la representación descriptiva de mujeres pasó del 33% al 40% (en promedio)<sup>9</sup>. Los municipios donde las mujeres ocupan la mitad de las bancas o más pasaron de 8 a 19 (figura 1).

<sup>9</sup> En 2017 se eligió un 45% de mujeres, pero como los Concejos se renuevan por mitades, en la composición quedó en 40%.

**Figura 1. Mujeres en los concejos deliberantes de los municipios bonaerenses antes y después de la implementación de la ley de paridad de género en las elecciones de 2017.**



Fuente: Caminotti, Page y Cella (2018).

Por tratarse del estreno de la ley provincial de paridad, y tomando en cuenta que estas normas suelen generar reacciones por parte de las dirigencias políticas, cobra interés analizar cómo se comportaron las agrupaciones partidistas al momento de seleccionar y registrar candidaturas. Con ese propósito, a continuación, se analizan las listas presentadas por las agrupaciones (partidos y alianzas) y las listas oficializadas por el organismo responsable del registro (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires) en las elecciones provinciales y municipales de 2017.

Como primer elemento a destacar, en las primarias provinciales el 85% de las listas de precandidatos a diputados/as y senadores/as presentadas por las agrupaciones (134 sobre 163) observó la paridad

con alternancia y secuencialidad. Las listas que incumplían la legislación fueron corregidas a pedido de la autoridad de aplicación. En el caso de las precandidaturas a concejal, sobre una muestra de 573 listas<sup>10</sup>, el 83% respetó la ley de paridad<sup>11</sup>. De las 95 listas que no respetaron la legislación, 39 fueron dadas de baja por distintos motivos y el resto se corrigió a pedido de la Junta Electoral. En síntesis, en las elecciones primarias bonaerenses todas las listas oficializadas cumplieron la paridad respetando la exigencia de posicionar mujeres y varones de manera alternada y secuencial. En la mayoría de los casos las agrupaciones presentaron sus listas respetando estas reglas y, en una minoría, la Junta Electoral solicitó su corrección o lo hizo de oficio.

En las elecciones generales, solamente dos de las 40 listas de candidatos a legisladores provinciales presentadas por las agrupaciones incumplieron la alternancia y la secuencialidad y, en ambos casos, fueron corregidas a instancias de la Junta Electoral. En la categoría de concejal/a, se presentaron 578 listas y aproximadamente un 10% incumplió la alternancia y secuencialidad. De las 54 listas en esta situación, 38 se ampararon en una resolución administrativa dictada por la Junta Electoral (Resolución Técnica 114) que relajó las exigencias de la paridad para las agrupaciones que habían seleccionado a sus candidatos/as en primarias competitivas<sup>12</sup>. En cambio,

---

10 La muestra se basó en dos criterios. Primero, se consideraron los municipios donde dos o más agrupaciones tuvieron internas con competencia y, en esos municipios, se seleccionaron las listas que participaron en las primarias con competencia.

11 Al desagregar estos comportamientos por agrupación, la mayor proporción de incumplimientos se observó en las listas del Frente Federal (23%) y del Frente Justicialista (18%), mientras el mayor nivel de cumplimiento se registró en Cambiemos (ninguna lista analizada omitió los requisitos de la ley) y 1País (sólo incumplió la ley en el 4% de sus listas).

12 Mediante la Resolución Técnica 114, la autoridad responsable del registro de las candidaturas dispuso que las agrupaciones que habían tenido primarias competitivas debían integrar su lista final sin alterar el orden de las listas de precandidatos en las primarias (lo que se conoce como “corrimiento de lista”), aunque ello implicara incumplir la paridad. Si bien dicha resolución no respondió a planteos explícitos de los partidos, la Junta Electoral reconoció su voluntad de prevenir conflictos potenciales. En un contexto donde gran parte de los liderazgos en el territorio corresponden a hombres, esta decisión fue funcional a la preservación de intereses partidarios en casos donde los “corrimientos de lista” podían provocar rupturas o poner en peligro las alianzas. En las palabras de un informante clave: “la intención fue dar a los partidos una herramienta para resolver los problemas (...) Por la ley de cuotas no hubo conflictos porque el orden es fácil de respetar en el tercio; la mitad, en cambio, es inflexible (...) Si tengo competencia y pongo dos hombres (al jefe de cada facción), uno no entra...” (entrevista personal, La Plata, 10 de noviembre de 2017). Por un análisis más detallado, véase Caminotti, Page y Galmarini (2018). Esta resolución generó un cambio inesperado de las reglas de juego por parte de la autoridad de aplicación (de

once listas no estaban comprendidas por la resolución y fueron corregidas. Finalmente, cuatro listas restantes (dos de 1País y dos de Unidad Ciudadana) modificaron el orden resultante de las primarias para cumplir la ley de paridad, sin ser objetadas por la Junta Electoral (Caminotti, Page y Galtarini, 2018).

Finalmente, para profundizar en el análisis del comportamiento de los partidos y alianzas bonaerenses frente a la paridad, se tipificó su modalidad de cumplimiento según tres categorías: cumplimiento sustantivo, cumplimiento procedimental e incumplimiento (tabla 2). Tanto en las elecciones primarias como en las generales, las agrupaciones tendieron a aplicar la paridad en forma procedimental en las listas de candidatos a diputados, senadores y concejales, y muy pocas llevaron mujeres en el primer lugar. A título ilustrativo, el 80% de las listas de precandidatos a diputado/as, el 74% de las listas de precandidatos/as al Senado y el 84% de las listas de precandidatos/as a concejal que respetaron la paridad ubicaron varones en la primera posición. Esto sugiere que, al momento, se está lejos del cumplimiento sustantivo que indicaría condiciones igualitarias entre mujeres y varones en el ejercicio del liderazgo político.

**Tabla 2. Categorías de cumplimiento de la ley de paridad**

Categoría	Definición nominal	Definición operacional
Cumplimiento sustantivo	El partido cumple con los objetivos últimos de la legislación, promoviendo la igualdad de género y favoreciendo la elección de más mujeres.	Las mujeres se ubican en la primera posición de las listas.
Cumplimiento procedimental	El partido se limita a cumplir las exigencias mínimas impuestas por la legislación y no posiciona mujeres más allá.	Las mujeres se ubican a partir de la segunda posición de las listas.
Incumplimiento	El partido no respeta las exigencias normativas.	No se respeta el porcentaje previsto para la candidatura de cada género y/o no se cumplen las reglas de alternancia y secuencialidad.

Fuente: elaboración propia.

carácter administrativo) en el breve tiempo transcurrido entre la finalización de las primarias y la elección general.

## DETERMINANTES DE LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS CUERPOS DELIBERATIVOS LOCALES

Más allá de las medidas de igualdad, y a fin de aportar al análisis de los determinantes de la representación descriptiva de las mujeres en los órganos deliberativos locales, se examinó la asociación entre dicha presencia y un conjunto de variables sociodemográficas, presupuestarias e institucionales de los municipios bonaerenses (tablas 3 y 4). Para este análisis, se consideraron dos variables dependientes: las concejalas electas en 2015 (con ley de cuotas) y las concejalas electas en 2017 (con ley de paridad de género).

En primer lugar, el análisis muestra que el porcentaje de concejalas electas en 2015 no presenta correlaciones significativas con el porcentaje de población del municipio, la densidad poblacional, la tasa de analfabetismo o la proporción de la población adulta que finalizó el secundario. En cambio, se encontró una relación positiva y significativa entre el porcentaje de concejalas electas en 2015 y el porcentaje de población rural del municipio, así como una correlación negativa y estadísticamente significativa entre dicha variable dependiente y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en el municipio. Estos resultados sugieren una relación entre el contexto socioeconómico del municipio y la cantidad de mujeres que consiguen escaños en el concejo deliberante.

En segundo lugar, en relación con variables presupuestarias, el porcentaje de concejalas electas en 2015 no guarda correlación con los ingresos totales per cápita del gobierno municipal, los ingresos corrientes ni los ingresos propios. Si bien en América Latina los recursos presupuestarios de los que dispone el gobierno local parecen afectar el acceso de mujeres a puestos de decisión —donde municipios con *menores recursos* tienden a tener *más mujeres* (PNUD 2013)— en la Provincia de Buenos Aires esto no se corrobora. Finalmente, en consonancia con otros estudios de los determinantes de la representación descriptiva en el ámbito subnacional (Alles 2018), se analizó la asociación entre el porcentaje de concejalas electas en 2015, la dispersión del voto (medida por el número efectivo de partidos)<sup>13</sup> y el tamaño del concejo (medido como la cantidad de bancas que integran cada concejo). Se encontró una correlación negativa y estadísticamente significativa entre el número efectivo de partidos electorales y el porcentaje de mujeres electas en los concejos deliberantes en 2015. Al examinar la asociación entre estas mismas variables y el porcentaje de concejalas

13 El número efectivo de partidos o índice de fragmentación política se calcula como el inverso de la suma de cuadrados de las proporciones de votos de cada partido (Laakso y Taagepera 1979).

electas en 2017, se observó una asociación positiva y significativa con el tamaño del concejo deliberante, el porcentaje de población provincial y el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (véase la tabla 4).

**Tabla 3. Correlación entre la proporción de concejalas electas en 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires en 2015 y diversas variables.**

Tipo de variables	Variable	Coefficiente de correlación	Valor en probabilidad	
Sociodemográficas	Porcentaje de la población del municipio en el total de la provincia	-0,06205032	0,4763	
	Densidad poblacional	-0,009003087	0,9178	
	Porcentaje de población rural del municipio	0,1850094	0,03235	**
	Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas	-0,1704886	0,0489	**
	Porcentaje de analfabetismo	-0,1027228	0,2376	
	Proporción de la población adulta que finalizó el secundario	-0,1033001	0,2349	
Presupuestarias	Ingresos totales per cápita del gobierno municipal (2013)	0,07491404	0,3896	
	Ingresos corrientes per cápita del gobierno municipal (2013)	0,06273936	0,4714	
	Ingresos propios per cápita del gobierno municipal (2013)	0,01805092	0,836	
Institucionales	Número efectivo de partidos	-0,1880286	0,02897	**
	Tamaño del Consejo Deliberante	-0,1137454	0,189	

Fuente: elaboración propia con datos de los Concejos Deliberantes y el Censo 2010.

Notas: \* Significativo al 10%.

\*\* Significativo al 5%.

**Tabla 4. Correlación entre la proporción de concejalas electas en 134 municipios de la Provincia de Buenos Aires en 2017 y diversas variables.**

Tipo de variables	Variable	Coefficiente de correlación	Valor en probabilidad	
Sociodemográficas	Porcentaje de la población del municipio en el total de la provincia	0,1590292	0,06645	*
	Densidad poblacional	0,1422333	0,1011	*
	Porcentaje de población rural del municipio	-0,06468449	0,4578	*
	Porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas	0,1540711	0,0755	*
	Porcentaje de analfabetismo	0,06760087	0,4377	
	Proporción de la población adulta que finalizó el secundario	0,03535869	0,685	
Presupuestarias	Ingresos totales per cápita del gobierno municipal (2013)	-0,09182357	0,2913	
	Ingresos corrientes per cápita del gobierno municipal (2013)	-0,1087455	0,211	
	Ingresos propios per cápita del gobierno municipal (2013)	-0,03786527	0,664	
Institucionales	Número efectivo de partidos	0,08440021	0,3304	
	Tamaño del Consejo Deliberante	0,1813337	0,03531	**

Fuente: elaboración propia con datos de los Concejos Deliberantes y el Censo 2010.

Notas: \* Significativo al 10%.

\*\* Significativo al 5%.

Con el fin examinar la relevancia de los factores sociodemográficos, presupuestarios e institucionales antes mencionados para explicar el acceso de mujeres a los cargos legislativos locales antes y después de la paridad, se utilizó la técnica multivariada de regresión de mínimos cuadrados. Los resultados se presentan en las tablas 5 y 6. Se agregaron controles por el partido que ganó la intendencia (2015) y gobernaba el municipio (2017) durante la elección analizada.

Con respecto al porcentaje de concejalas electas en 2015, reaparece la asociación positiva con el porcentaje de población rural y la relación negativa con el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Pareciera que las mujeres tienen menos oportunidades en los distritos urbanos y más pobres, dos características que

suelen estar asociadas en la provincia de Buenos Aires<sup>14</sup>. No obstante, los coeficientes muy pequeños indican un efecto marginal. También se corrobora el efecto del número efectivo de partidos sobre la elección de concejalas (véase la tabla 5)<sup>15</sup>. Así, cuanto mayor es la cantidad de partidos que recibe un número significativo de votos, menor el número de mujeres electas. En otras palabras, a mayor dispersión de los votos, menor número de concejalas.

Ninguna de las variables asociadas al porcentaje de concejalas electas en 2015 resulta estadísticamente significativa para explicar la proporción de mujeres electas en 2017 (véase la tabla 6). La única asociación significativa observada se da con el tamaño del concejo deliberante, que determina la cantidad de cargos que se ponen en juego en cada elección. Los resultados indican que, a más escaños en juego, resultan electas más mujeres. El mecanismo causal sería el siguiente: cuando hay más bancas para distribuir, hay más oportunidades para que las mujeres ocupen posiciones expectantes en las listas dado que los hombres suelen ocupar los primeros lugares.

Considerados en conjunto, estos hallazgos pueden ser interpretados de dos formas. Una de ellas es que la paridad mitiga el efecto negativo de los factores contextuales que limitaban las posibilidades de las candidatas en la competencia política. Al equiparar las oportunidades de las mujeres con las de los hombres, la paridad hace que la cantidad de cargos en juego adquiera mayor peso sobre las candidatas electas, ya sea como barrera (cuando las bancas en juego son pocas) o como catalizador (cuando son muchas). La otra interpretación, considerado el bajo peso sustantivo de los coeficientes de regresión, es que los determinantes identificados no tengan efectos sustantivos. Esta será una interesante línea de investigación en trabajos futuros.

---

14 Entre los municipios bonaerenses, la correlación entre porcentaje de población rural y porcentaje de hogares con NBI es negativa y significativa.

15 Si bien el efecto es, sustantivamente, marginal, es significativo y llama la atención que sólo ocurre con los indicadores que confirman efecto mecánico.

**Tabla 5. Determinantes de la proporción de concejalas electas en 2015 en los municipios de Provincia de Buenos Aires. Coeficientes de regresión y sus desvíos estándar (entre paréntesis)**

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
	Porcentaje de habitantes rurales	0,120 (0,0555)					0,189 (0,0759)	0,171 (0,742)
Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas		-0,537 (0,270)				-0,746 (0,339)	0,670 (0,332)	
Ingresos totales per capita del gobierno municipal 2013			1,591 (1,844)			-3,679 (3,265)		-2,248 (3,249)
Número equivalente de partidos 2015				-4,480 (2,029)		-3,600 (2,601)	-2,752 (2,493)	-4,421 (2,614)
Número de integrantes del Consejo Deliberante					-0,254 (0,192)	0,489 (0,346)	0,682 (0,301)	0,334 (0,344)
Porcentaje de votos a P-J-Frente para la Victoria 2015						-0,231 (3,568)	-0,196 (3,572)	-1,094 (3,601)
Porcentaje de votos a UCR 2015						3,465 (2,797)	3,582 (2,798)	2,584 (2,810)
Porcentaje de votos a Cambios 2015						-4,223 (3,731)	-4,082 (3,733)	-3,485 (3,773)
Constante	31,62 (1,123)	36,60 (1,887)	19,94 (15,55)	45,69 (5,563)	37,72 (3,274)	69,31 (33,61)	32,54 (8,028)	58,12 (33,73)
Número de observaciones	134	134	134	135	135	134	134	134
R2	0,034	0,029	0,006	0,035	0,013	0,113	0,103	0,078

Notas: \* Significativo al 10%; \*\* Significativo al 5%, \*\*\* Significativo al 1%.

**Tabla 6. Determinantes de la proporción de concejales electas en 2017 en los municipios de Provincia de Buenos Aires. Coeficientes de regresión y sus desvíos estándar (entre paréntesis)**

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Porcentaje de habitantes rurales	0,0246 (0,0331)					0,170 (0,0453)		0,0205 (0,0446)
Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas		0,285 (0,159)				0,0979 (0,202)	0,110 (0,199)	
Ingresos totales per cápita del gobierno municipal 2013			-1,145 (1,080)			1,674 (1,862)	1,820 (1,815)	1,446 (1,796)
Número equivalente de partidos 2017				1,218 (1,247)		-0,619 (1,469)	-0,657 (1,460)	-0,512 (1,447)
Número de integrantes del Consejo Deliberante					0,233 (0,110)	0,379 (0,207)	0,351 (0,192)	0,339 (0,202)
Porcentaje de votos a PJ-Frente para la Victoria 2015						-1,464 (2,215)	-1,525 (2,202)	-1,317 (2,188)
Porcentaje de votos a UCR 2015						1,188 (1,638)	1,201 (1,632)	1,294 (1,619)
Porcentaje de votos a Cambiemos 2015						-3,552 (2,323)	-3,585 (2,314)	-3,603 (2,314)
Constante	45,92 (0,729)	43,84 (1,110)	55,20 (9,111)	41,91 (3,691)	41,69 (1,863)	28,16 (18,55)	27,72 (18,45)	29,91 (18,14)
Número de observaciones	134	134	134	135	135	134	134	134
R2	0,004	0,024	0,008	0,007	0,033	0,085	0,084	0,084

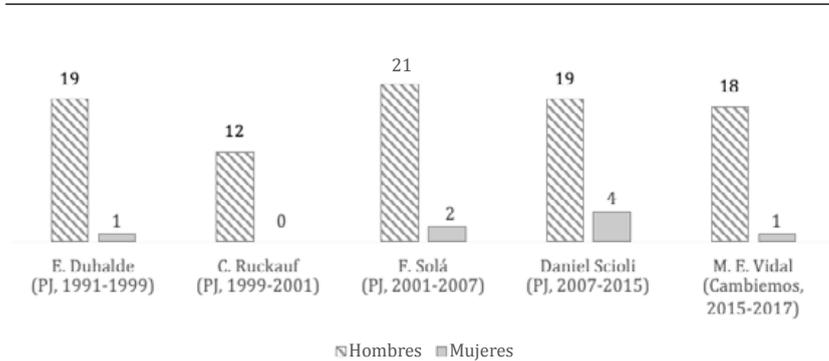
Notas: \* Significativo al 10%, \*\* Significativo al 5%, \*\*\* Significativo al 1%.

### MAS ALLÁ DE LOS LEGISLATIVOS: MUJERES EN LOS CARGOS EJECUTIVOS BONAERENSES

Un efecto esperado de las medidas electorales de igualdad (leyes de cuota y de paridad) es la generación de cambios positivos en las prácticas políticas, beneficiando el acceso de mujeres a ámbitos institucionales más amplios. En vistas de que este tipo de medidas se vienen aplicando hace dos décadas en las elecciones legislativas bonaerenses, cabe preguntarse si han servido para promover un mayor número de mujeres en los cargos ejecutivos de la provincia y de los municipios.

En su historia, Buenos Aires tuvo únicamente dos vicegubernadoras electas —Elba Roulet (UCR, 1983-1987) y Graciela Giannettasio (PJ, 2003-2007)— y eligió por primera vez a una gobernadora (María Eugenia Vidal, Cambiemos) en 2015. Los porcentajes de mujeres en el Gabinete provincial también han sido reducidos, con una presencia mínima entre 1991 y 2017 (gráfico 3).

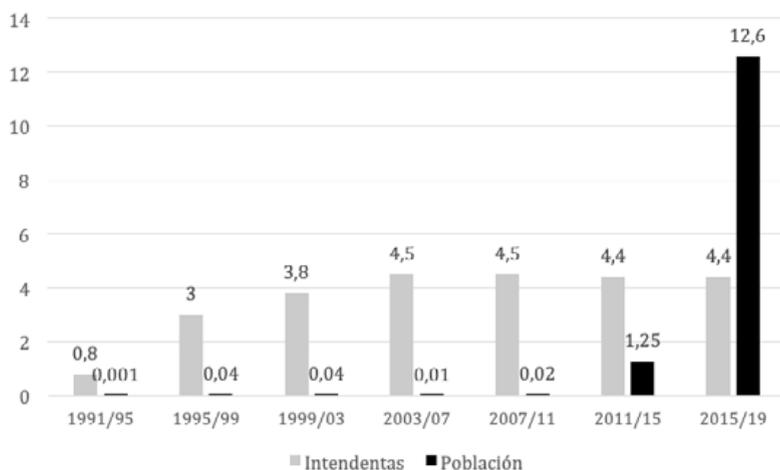
**Gráfico 3. Titulares de ministerios provinciales por género, durante cinco administraciones (1991-2017) (en números absolutos)**



Fuente: Caminotti *et al.* (2017).

La desigualdad de género también es muy pronunciada en los cargos ejecutivos municipales. Entre 1991 y 2017, Buenos Aires ha tenido menos de un 5% de intendentas y las pocas mujeres que obtuvieron el cargo gobernaron para una población muy reducida, menor al 1% del total provincial hasta 2011 (Caminotti *et al.*, 2017). En 2015, esta cifra crece por la elección de una mujer para gobernar La Matanza, el municipio más populoso de la provincia, que concentra más del 11% de su población total (gráfico 4).

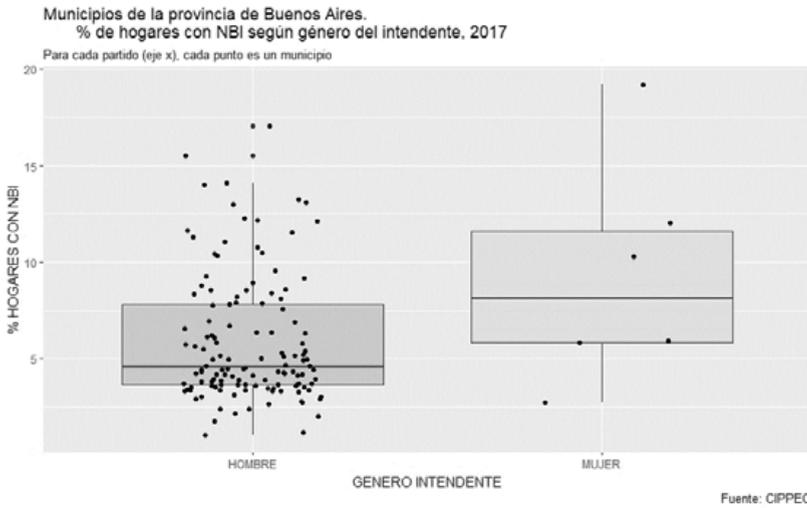
**Gráfico 4. Intendentas y población gobernada por una mujer en municipios de la Provincia de Buenos Aires, 1991-2017 (en porcentajes)**



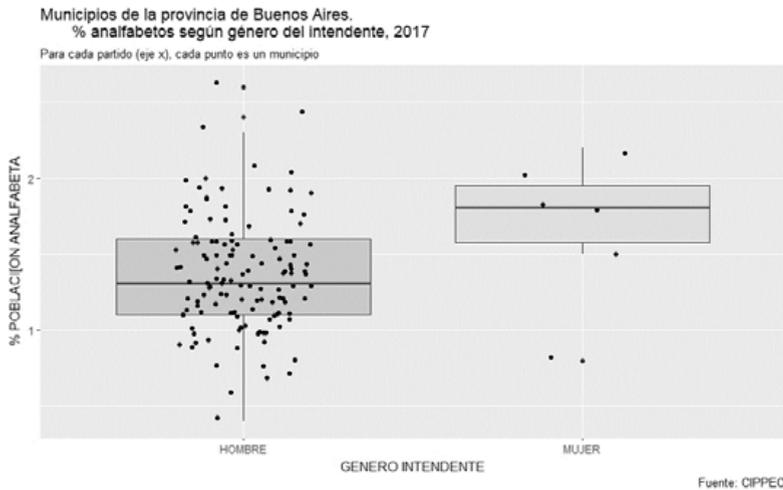
Fuente: Caminotti, Page y Cella (2018).

Ahora bien, ¿qué factores podrían dar cuenta de la presencia de mujeres como titular de los ejecutivos municipales? Al considerar variables sociodemográficas y estructurales, se encuentra una correlación positiva y significativa entre la proporción de hogares con NBI y la proporción de población analfabeta con la presencia de una mujer al frente de la intendencia (figuras 2 y 3). Estas asociaciones no fueron estadísticamente significativas al examinar el número de mujeres en los Concejos Deliberantes. Esto parecía sugerir que, a la hora de acceder a puestos más ambicionados que los legislativos, las mujeres lo hacen en municipios con realidades socialmente adversas. De todas maneras, esta observación debe ser considerada con cautela ya que la poca cantidad de casos observados no permite realizar afirmaciones conclusivas, si bien se trata de un hallazgo en sintonía con otros estudios de la región (Massolo, 2007; PNUD 2013).

**Figura 2. Municipios de la Provincia de Buenos Aires: porcentaje de hogares con NBI según género del Intendente**



**Figura 3. Municipios de la Provincia de Buenos Aires: porcentaje de analfabetismo según género del Intendente**



Este cuadro de situación, que evidencia la mínima presencia femenina en los ámbitos donde no se han utilizado cuotas ni reglas de paridad, sugiere la existencia de importantes barreras que dificultan el avance de las mujeres en la política local. En Buenos Aires ellas siguen siendo una pequeña minoría en los espacios políticos más valorizados, como las Intendencias, sin que se identifiquen efectos de retroalimentación en estos ámbitos.

### **A MODO DE CIERRE**

Pese a los avances normativos y al aumento en los porcentajes de mujeres en ámbitos legislativos, la desigualdad de género sigue siendo un rasgo presente en la política de la provincia más significativa de Argentina. En particular, en vistas de los avances normativos y del tiempo transcurrido desde la adopción de las primeras medidas electorales de igualdad para la nominación de candidaturas subnacionales, los sesgos de las estructuras de los gobiernos locales parecerían difíciles de remover. En este marco, de este trabajo se desprenden tres hallazgos principales.

En primer lugar, la primera implementación de la ley de paridad –aprobada en un contexto caracterizado por la ampliación de las demandas del movimiento de mujeres– contribuyó a la remoción de barreras que dificultaban un acceso más amplio a cargos en la Legislatura provincial y en los concejos deliberantes de los municipios. Las tasas de diputadas, senadoras provinciales y concejalas alcanzaron niveles inéditos en la provincia, aunque todavía no se alcanzó el ideal de paridad en los cargos. Además, y como desafío, los hombres continúan teniendo un acceso privilegiado a las posiciones más valorizadas de las listas. Esto refuerza la importancia de las medidas de igualdad en la competencia electoral, aunque también evidencia sus límites como herramientas de transformación de las prácticas y las conductas de los actores políticos.

En segundo lugar, en el ámbito específico de los municipios se identificaron dos variables institucionales que afectan la proporción de mujeres electas en los órganos deliberativos: la dispersión del voto (medida como la cantidad de partidos que obtiene una proporción importante de sufragios) y la cantidad de cargos en juego (que hace al tamaño del concejo). En consonancia con estudios previos, se registró un *mayor* número de mujeres cuando hay una *mayor cantidad de cargos* en disputa y cuando *menos* partidos logran un porcentaje importante de votos. Esto se explica, fundamentalmente, porque las listas siguen siendo mayoritariamente encabezadas por hombres, como se evidenció para las elecciones de 2017 en este estudio.

En tercer lugar, si bien las medidas electorales de igualdad han tenido un efecto positivo en la provincia más poblada y políticamente significativa de Argentina, el aumento de la representación descriptiva femenina en los cuerpos legislativos no ha tenido efectos de derrame en cargos ejecutivos. A partir de estos datos, se abren interrogantes importantes para profundizar el estudio de las carreras políticas de las mujeres y los procesos de selección de candidaturas con enfoques cualitativos y etnográficos, a efectos de ahondar en las instituciones informales y en las condiciones más amplias que enmarcan su desempeño en el espacio político local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alles, S. 2007 “¿Hacia la consolidación política? Cambios en la ‘estructura de oportunidades electorales’ de las mujeres en Argentina” en *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales* (Salamanca: Instituto de Iberoamérica y Ediciones Universidad de Salamanca) Vol. 47, pág. 123-154, diciembre.
- Alles, S. 2018 “Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina”, en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.) *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM) pág. 167-192.
- Arboleda, M., Rodríguez, R. y Saa, M. A. 1993 *El espacio posible. Mujeres en el poder local* (Santiago de Chile: ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres 19/ IULA/CELCA- DEL).
- Archenti, N. y Albaine, L. 2012 “Las mujeres en los gobiernos locales: Argentina, 2007-2011” en *Revista SAAP* (Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político) Vol. 6, N° 2, pág. 227-247, noviembre.
- Archenti, N. y Albaine, L. 2013 “Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador” en *Revista Punto Género* (Santiago de Chile: Núcleo de Investigación en Género y Sociedad Julieta Kirkwood del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile) N°3, pág. 195-219, noviembre.
- Archenti, N. y Tula, M. I. 2011 “Candidate Selection as Political Barriers for Gender Quotas: The Case of Argentina at Subnational Levels” en Piatti-Crocker, Adriana (ed.) *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond* (Nueva York: Peter Lang).

- Barrera Bassols, D. y Aguirre Pérez, I. 2002 *Participación política de las mujeres. La experiencia de México* (Ciudad de México: CONACULTA-INAH).
- Barrera Bassols, D. y Aguirre Pérez, I. 2003 “La participación de las mujeres en los gobiernos municipales de México” en Barrera Bassols, Dalia y Massolo, Alejandra (coords.) *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales* (Ciudad de México: Inmujeres).
- Battle, M. 2018 “Mujeres y elecciones en Colombia: una mirada a la competencia en el nivel subnacional (2002-2015)” en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.) *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), pág. 193-222.
- Bernal Olarte, A. 2006 *Mujeres y participación política: El desencanto por la política o la nostalgia por lo comunitario* (Santo Domingo: UN-INSTRAW) marzo.
- Borisyuk, G., Rallings, C. y Thrasher, M. 2007 “Women in English Local Government 1973 2003: Getting Selected, Getting Elected” en *Contemporary Politics* (Abingdon, Reino Unido: Routledge) Vol. 13, N°2, pág. 181-199, septiembre.
- Borner, J., Caminotti, M., Marx, J. y Rodríguez Gustá, A. L. 2009 *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso nacional de Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Bruera, S. y González, M. 2004 *Montevideo construyendo equidad. Una mirada de género desde los presupuestos* (Montevideo: Intendencia de Montevideo y Fundación Ebert).
- Calvo, E. y Escolar, M. 2005 *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral* (Buenos Aires: Prometeo).
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. 2019 “El origen de la primera generación de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina, en *Política y Gobierno* (México: CIDE), Vol. XXVI, N° 2 (en prensa).
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. 2016 “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México) Vol. 61, N° 228, pág. 121-144, septiembre-diciembre.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. 2018 “Reformas electorales

- inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política: una introducción”, en Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Došek (eds.) *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), págs. 7-34.
- Caminotti, M., Page, M. y Galmarini, S. 2018 “La voluntad del príncipe. Paridad de género, selección de candidaturas y límites al cambio político en Argentina” ponencia presentada en el XXXVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) (Barcelona), 23 al 26 de mayo.
- Caminotti, M., Page, M. y Cella, L. 2018 *Sin barreras. La ley de paridad en los municipios bonaerenses*, Documento de Políticas Públicas 204 (Buenos Aires: CIPPEC, Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública).
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S. y Bucciarelli, M. E. 2017 *¿Una ley incómoda? La primera implementación de la paridad en la Provincia de Buenos Aires*. Documento de Políticas Públicas (Buenos Aires: CIPPEC, Área de Estado y Gobierno, Programa de Gestión Pública).
- Caminotti, M., Rotman, S. y Varetto, C. 2014 “Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)” en Archenti, Nélica y Tula, María Inés (coords.) *La representación imperfecta: logros y desafíos de las mujeres políticas* (Buenos Aires: Eudeba) pág. 201-114.
- Conroy, D. 2011 “Gendering local government amalgamations: An Australian case study” en Pini, Barbara y McDonald, Paula (eds.) *Women and Representation in Local Government* (Londres: Routledge).
- Dubrow, J. K. 2006 “Women’s Representation in the Romanian Chamber of Deputies, 1992- 2005: The Effect of District Economic Development” en *International Journal of Sociology* (Londres: Taylor & Francis) Vol. 36, N°1, pág. 93–109, abril-junio.
- Gilas, K. y Vázquez Murillo, A. 2017 “Violencia política contra las mujeres indígenas. Algunos apuntes desde la perspectiva jurídica y multicultural” en Freidenberg, Flavia y del Valle Pérez, Gabriela (eds.) *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Tribunal Electoral de la Ciudad de México).

- Hinojosa, M. 2012 *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America* (Filadelfia: Temple University Press).
- Holli, A. M. 2011 "Transforming local politics? The impact of gender quotas in Finland" en Pini, Barbara y McDonald, Paula (eds.) *Women and Representation in Local Government* (Londres: Routledge).
- INDEC [Instituto Nacional de Estadísticas y Censos] 2013 (Buenos Aires: INDEC).
- IPU [Inter-Parliamentary Union] 2017 *Women in national parliaments, as of 1 June 2017*. En <archive.ipu.org/wmn-e/arc/classif010617.htm> (Ginebra: IPU).
- Jones, M. P. 1998 "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces" en *Comparative Political Studies* (Beverly Hills: Sage) Vol. 31, N°1, pág. 3–21, febrero.
- Krook, M. L. y Restrepo, J. 2016 "Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones" en *Política y gobierno* (Ciudad de México: División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE) Vol. 23, N°1, pág. 127-162, enero-junio.
- Laakso, M. y Taagepera, R. 1979 "The Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe" en *Comparative Political Studies* (Beverly Hills: Sage) Vol 12, N° 1, pág. 3-27, abril.
- Leigh, M. 2006 "Factors Affecting Female Representation in State Legislatures" ponencia presentada a la 14th Annual Illinois State University Conference for Students of Political Science (Normal, Illinois) 7 de abril.
- Martínez Ossa, A. y Navia, P. 2017 "Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesas en elecciones municipales en Chile, 2004-2012" en *Revista SAAP* (Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político) Vol. 11, N°1, pág. 35-67, mayo.
- Massolo, A. 2003 "Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina" en Barrera Bassols, Dalia y Massolo, Alejandra (coords.) *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales* (Ciudad de México: Inmujeres).
- Massolo, A. 2007 *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina* (Santo Domingo: UN-INSTRAW).
- Montero Torres, L. 2013 "Nueva ley de cuota electoral en Colombia: ¿Aportes a la democracia? Aprendizajes y retos en el ámbito local" en Mestre, Ruth y Zúñiga, Yanira (coords.) *Democracia y participación política de las mujeres, Visiones desde Europa y*

- América Latina* (Valencia: Tirant Lo Blanch), pág. 247- 279.
- OIG [Observatorio de la Igualdad de Género] 2018 (Santiago de Chile: CEPAL).
- Piscopo, J. M. 2015 “States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America” en *Latin American Politics and Society* (Miami: Wiley y University of Miami) Vol. 57, N°3, pág. 27-49, agosto.
- Piscopo, J. M. 2017 “Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules: The Implementation of Gender Parity in Mexico” en Waylen, Georgina (ed.) *Gender and Informal Institutions* (London, New York: Rowman & Littlefield), p. 138-160.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo], 2013 *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. (Ciudad de Panamá: PNUD).
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo], ONU Mujeres e IDEA Internacional] 2017 *La paridad política en Argentina. Avances y desafíos* (Buenos Aires: PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: ONU Mujeres).
- Rai, S. M., Bari, F., Mahtab, N. y Mohanty, B. 2006 “Gender Quotas and the Politics of Empowerment: A Comparative Study” en Dahlerup, Drude (ed.) *Women, Quotas and Politics* (Londres: Routledge).
- Reynoso, D. y D’Angelo, N. 2006 “Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México” en *Política y gobierno* (Ciudad de México: División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE) Vol. 13, N° 2, pág. 279-313, julio-diciembre.
- Sam Bautista, M. 2002 *Mujeres y gobierno municipal. Factores que ayudan o dificultan la participación femenina en los ayuntamientos de Tlaxcala, 1999-2001* (Tlaxcala: CIISDER, Universidad Autónoma de Tlaxcala).
- Smith, A. R., Reingold, B. y Owens, M. L. 2012 “The political determinants of women’s descriptive representation in cities” en *Political Research Quarterly* (Beverly Hills: Sage Inc. y University of Utah) Vol. 65, N°2, pág. 315–329, junio.
- Soto, L. 1993 “Paraguay: Espacios de poder en los municipios” en Arboleda, María; Rodríguez, Regina; y Saa, María Antonieta (eds.) *El espacio posible: Mujeres en el poder local* (Santiago de Chile: ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres 19/ IULA/ CELCA- DEL).
- Sundström, A. y Stockemer, D. 2015 “What determines women’s political representation at the local level? A fine-grained

- analysis of the European regions” en *International Journal of Comparative Sociology* (Beverly Hills: Sage) Vol. 56 N° 3-4, pág. 254-274, junio.
- Tello Sánchez, F. 2009 *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género* (Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas).
- Tolley, E. 2011 “Do Women ‘Do Better’ in Municipal Politics? Electoral Representation Across Three Levels of Government” en *Canadian Journal of Political Science* (Ottawa y Quebec: Canadian Political Science Association y Société Québécoise de Science Politique) Vol. 44, N°3, pág. 573-594.
- Toppi, H. Pablo 2018 “Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación: análisis de la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay” en Freidenberg, Flavia; Caminotti, Mariana; Muñoz-Pogossian, Betilde y Došek, Tomáš (eds.) *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM) pág. 249 - 278.

## CONCLUSIONES

Alejandra Massolo\*

Los trabajos de investigación que publica el libro *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* ponen de relevancia las interacciones de la dimensión de género, la dimensión territorial y la dimensión institucional que conforman la construcción siempre en proceso de nuevas políticas públicas locales de género en nuestros países latinoamericanos. Sobre la heterogeneidad y diversidad de los municipios y ciudades todo es posible para bien o para mal en cuanto a la ciudadanía y derechos de las mujeres; los trabajos de las autoras lo demuestran contribuyendo significativamente a los conocimientos, el análisis y los debates aún poco desarrollados y vinculados entre los estudios de género y los estudios urbanos.

Como dice Ana Laura Rodríguez Gustá en su Introducción, los hallazgos empíricos de los estudios que se han realizados indican nexos contradictorios entre la gestión local, la ampliación de la ciudadanía de las mujeres y su bienestar social; podemos detectar tendencias y ciertos nexos de experiencias que nos enseñan que, así

\* Consultora en equidad de género y gobiernos locales y especialista en estudios urbanos y género. Magister en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

como prevalecen continuidades y fortalezas de las políticas locales de igualdad de género también las discontinuidades y debilidades (o ausencias).

Encontrar las tendencias y los nexos es lo que nos ha impulsado a reconocerles visibilidad, competencia y liderazgo a los gobiernos locales en asuntos de derechos de las mujeres, violencias contra las mujeres, igualdad de oportunidades y ciudadanía plena sin discriminaciones. ¿Cómo, cuándo y por qué se abren las puertas y las agendas de los gobiernos de las ciudades? En este libro tres de los pioneros “faros locales” que iluminaron ciudades con perspectiva de género aportan respuestas y debates con los artículos de Silvia Levín sobre Rosario; Magdalena Acuña también Rosario; María Noel Avas sobre Montevideo; Angi Velázquez sobre Bogotá. Las tendencias y los nexos que encuentro de conclusiones son los siguientes:

### **CONTEXTOS Y MOVIMIENTOS**

“Nada nuevo bajo el sol” si el territorio político y social no cambia, no se remueve y abona de nuevas alternativas y proyectos políticos con movimientos sociales feministas, de derechos humanos y libertades democráticas. Coinciden cambios favorables de izquierdas sensibles y flexibles a las demandas y propuestas de género, que facilitan la incorporación de nuevos temas de la agenda municipal y el proceso de construcción de la nueva institucionalidad de género dentro de la estructura orgánica institucional del gobierno local. Los contextos y movimientos son diversos y llevan dinámicas diferentes de tiempos y oportunidades, pero son determinantes para las condiciones de las políticas locales con enfoque de derechos e igualdad de género. Parece un “determinismo” rígido pero las experiencias han demostrado que, como prueban los casos de sostenibilidad de Rosario, Montevideo y Bogotá, si no se construyen bases políticas e institucionales fundadas en principios y cultura de derechos, inclusión, igualdad y participación ciudadana, difícilmente se pueden gestar, implementar y sostener las políticas y la institucionalidad de género en los gobiernos locales. Es cierto que los movimientos y organizaciones de mujeres con capacidad de articulación e incidencia no se encuentran en todas las ciudades, pero sí se pueden fomentar a partir de la convocatoria del proyecto político democrático que se presenta. También es cierto que los contextos se ven afectados por ciclos políticos, tensiones y conflictos sociales, y todos los imponderables externos, pero las capacidades de voluntad política y adaptación permiten mantener las cualidades básicas de los contextos favorables a las políticas y el entramado institucional de género que se han estado laboriosamente construyendo.

## INNOVACIÓN

Palabra clave asociada a las reformas municipales y a la revitalización de los gobiernos locales que iniciaron procesos de modernización, democratización y fortalecimiento institucional de los municipios, debilitados y marginales durante décadas de imponente centralismo de los Estados nacionales, sean unitarios o federales. La innovación es requisito ineludible de la nueva agenda y gestión de las políticas públicas municipales expuestas a las dinámicas de la globalización. Supone la intencionalidad e iniciativas de cambios de la gestión de las tradicionales competencias de servicios y obras públicas y creación de nuevas políticas y estructuras de acuerdo con la ampliación de la agenda pública municipal, ya sea *de facto* o *de jure*. Por ejemplo, en el caso pionero de Rosario, como dice Silvia Levín, “no había paraguas nacional ni provincial” para introducir las políticas de violencia de género municipales; sin embargo, el gobierno municipal reconoció la violencia de género como un asunto de interés público y como una política prioritaria para el objetivo de igualdad de género, tomando la iniciativa de acciones innovadoras.

La violencia de género fue la punta de lanza que abrió las puertas a la perspectiva de género y la innovación de políticas locales dirigidas a las mujeres, en contextos de municipios que marcaron la diferencia y la influencia decisiva de las luchas y reivindicaciones feministas y que sacaron a la luz pública la oscuridad y privacidad de las violencias hacia las mujeres por ser mujeres. Un asunto que era considerado ajeno a las funciones de la municipalidad, comenzó a ser asumido como materia de competencia y responsabilidad municipal, instalando servicios de atención a mujeres víctimas de violencia género y programas de prevención con enfoque de derechos humanos.

El atributo de “proximidad” emblemático de los gobiernos locales que en sí mismo no garantiza nada para los derechos y la igualdad de oportunidades de las mujeres, adquiere así un sentido concreto de presencia y acción positiva de la autoridad municipal; una proximidad institucional efectiva y empática acompañada de la presencia activa y propositiva de organizaciones de mujeres, asociaciones diversas de la sociedad civil, otras instancias de gobierno, instituciones de educación, medios de comunicación y cuantos sectores y actores confluyan en el genuino interés y voluntad de prevenir y erradicar las violencias de género en el ámbito privado y público. Cabe recordar que la Municipalidad de Vicente López (Buenos Aires, Argentina) obtuvo el premio de la primera convocatoria del Concurso “Municipios Desatacados como Gestores de los Derechos de las Mujeres”, en 1998 –auspiciado por UNIFEM (ahora ONU Mujeres) y el Programa de Gestión Urbana (PGU-ALC)– por el servicio de prevención y atención de la violencia doméstica y sexual de su Centro Municipal de la Mujer.

Dada su naturaleza política y sociocultural las políticas públicas de igualdad y equidad de género son profundamente innovadoras; “le mueven el piso” a los poderes públicos locales acostumbrados a actuar y tomar decisiones sobre las mismas bases patriarcales de visiones, lógicas, rutinas y reglas escritas y no escritas. Es decir, “des-institucionalizan” los privilegios masculinos”, al decir de Evangelina García Prince. Asimismo, son innovadoras porque:

- Generan repercusiones multinivel en la organización político-administrativa del gobierno local: *funcional* (optimizar y asignar recursos financieros, técnicos, materiales y humanos) con criterios de equidad y no discriminación; *estructural* (creación de nuevas estructuras, instancias de coordinación y participación, mecanismos no convencionales de organización de los recursos a disposición del municipio); *comportamental* (nuevas actitudes, valores, modificación de patrones de conducta, por ejemplo, el acoso sexual laboral); *relacional* (cambios de los modos de relación e interacción al interior del gobierno local y hacia la sociedad local y el mundo, por ejemplo con las mujeres como ciudadanas, las organizaciones feministas como legítimas interlocutoras, la cooperación internacional para fortalecer las innovaciones de género).
- Elevan al escenario público nacional e internacional un nuevo protagonismo del gobierno local involucrado en compromisos, acciones y resultados de igualdad de género y combate a las violencias de género.
- Provocan debates y compromisos de las agendas feministas que se han extendido a los territorios y ciudades, para lo cual este libro es una contribución académica y una herramienta de apoyo que suma “masa crítica” de investigaciones y experiencias para seguir adelante.

Por supuesto que la innovación siempre es portadora de un cierto grado de incertidumbre, riesgos y tropiezos; no es un proceso lógico lineal ni una receta infalible, sino que implica tensiones, obstáculos, resistencias, dilaciones y hasta la neutralización de las iniciativas innovadoras como una “contrarrevolución conceptual”, en la que el sentido inicial de la innovación se va desviando o distorsionando. Este riesgo de “contrarrevolución conceptual” es una llamada de alerta a la agenda de las políticas municipales de género, ya que pueden desvirtuarse en contrario de lo significa el enfoque de igualdad de género y una vida libre de violencia para las mujeres y niñas.

Los tres casos pioneros y vigentes de Rosario, Montevideo y Bogotá comparten una característica innovadora de enorme trascendencia: el Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO). La primera municipalidad de Argentina en contar con su “Plan de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres” fue Rosario, que obtuvo el premio del tercer Concurso convocado por UNIFEM y PGU-ALC “Acciones Afirmativas Promotoras de la Participación de las Mujeres en el Poder Local”, en 2003.

Los PIO son una herramienta innovadora estratégica para la planeación, transversalidad, coordinación y participación de largo plazo que supera la visión y gestión de corto plazo, sectorial y coyuntural típica de los gobiernos municipales; en algunos casos son punto de partida y en otros una nueva etapa de un proceso avanzado y madurado de trabajo de las políticas de género. La reconstrucción de la dinámica de los procesos que hacen María Noel Navas de la experiencia de Montevideo y Angi Velázquez de Bogotá revela el conjunto de actores institucionales que convergen y comprometen, así como el papel fundamental que cumplen los equipos feministas profesionales y la participación de las organizaciones de mujeres a fin de lograr la formulación e implementación del PIO.

Es decir que cuando los contextos innovadores hacen la diferencia y son faros de atracción, acuden a participar y comprometerse mujeres profesionales feministas, organizaciones territoriales de mujeres, y la diversidad latente de la sociedad civil que se siente convocada. Como no se trata de los simulacros de consulta o consejos que no tienen ningún poder de toma de decisiones, el PIO representa un fuerte desafío a la capacidad de gestión de la diversidad de intereses y la construcción de la nueva arquitectura institucional que requiere operar el plan, atravesando ciclos electorales y complicaciones de distinta índole.

También el desafío de la innovación aparece en el Presupuesto Sensible al Género (PSG) en la municipalidad de Rosario, del que trata la investigación de Magdalena Acuña. El presupuesto municipal es esa “caja negra” y secreta de la que pocos dentro y fuera de la administración y el despacho del alcalde/sa, saben y deciden. Como dice la autora, el PSG es una herramienta técnica innovadora que busca la transformación de los patrones, los hábitos y normas de la presupuestación, de manera de considerar las desigualdades de género y el impacto diferenciado de las políticas públicas en mujeres y hombres. Acuña tiene razón al señalar que existen escasas investigaciones de los procesos sociales y políticos que introducen el PSG en la agenda del gobierno local, que en Rosario tenía el antecedente de otra herramienta innovadora aplicada: el Presupuesto Participativo como primera herramienta institucional para garantizar la voz y el voto de las mujeres en la asignación presupuestaria.

La autora propone la denominación de “policy entrepreneur” a las mujeres feministas de organizaciones de mujeres, mujeres feministas funcionarias del gobierno socialista de la ciudad, y mujeres de agencias de la cooperación internacional como las protagonistas de la incorporación y puesta en acción del PSG. Tal vez de complicada pronunciación, se entiende al conjunto convergente de mujeres y organizaciones que potencian la innovación mediante alianzas, operaciones técnicas eficaces y apoyos institucionales locales e internacionales.

Las innovaciones locales de género como los PIOs y el PSG durante la década de los noventa han contado con el respaldo, estímulo y recursos de agencias de la cooperación internacional y de Naciones Unidas como UNIFEM. En el nuevo siglo, agencias de carácter municipalista como la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), con sede en España, han creado un concurso bianual de premios a las agendas locales con enfoque de género que, entre otras ciudades, obtuvo el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, México, por su proyecto “Incorporación de la Perspectiva de Género en el Proceso Presupuestario del Gobierno del Distrito Federal”, en 2013.

La cooperación internacional volcada a lo local-municipal apoya y aporta, pero no sostiene la innovación de las políticas, planes y herramientas de género que están en manos de la autonomía, legitimidad y responsabilidad del gobierno local, junto con las mujeres feministas y organizaciones que participaron en la creación y los procesos. Las innovaciones de género son patrimonios colectivos que se deben renovar, revitalizar, fortalecer y compartir de experiencias, para lo cual contribuye este libro.

## **INSTITUCIONALIDAD**

Una palabra clave que generalmente significa una especie de “odisea” para lograr instalar y sostener la nueva necesaria institucionalidad de género dentro de la estructura orgánica del gobierno local. Es cierto que, como señala María Noel Navas, faltan conocimientos sistemáticos de la morfología y dinámica de los entramados de género, o “regímenes institucionales de género” como propone Ana Laura Rodríguez Gustá, o mecanismos o instancias municipales que requieren de investigaciones de caso en profundidad y periodicidad --aún poco atractivos a la elección de temas de los estudios de género y los estudios municipales. También es cierto que son pocos los casos atractivos de gobiernos locales con institucionalidad de género desarrollada y consolidada. Sin embargo, cualquier iniciativa de política de igualdad de género y atención-prevención de las violencias de género merece atención de conocimiento. Sabemos que pueden

ser detonadores de una dinámica de innovación en la agenda y gestión municipal, con impactos de cambio en las relaciones de género y el respeto a los derechos humanos de las mujeres y niñas en la vida privada y pública.

La reconstrucción de los procesos y etapas en los casos de Rosario, Montevideo y Bogotá nos enseña que las opciones, direcciones y resultados son diferentes porque los contextos que hacen la diferencia contienen distintos actores, tiempos, coyunturas y culturas; el caso de Montevideo desataca por la impronta de la política de descentralización municipal en el proceso de construcción del entramado de género.

La estrategia de descentralización de las políticas de igualdad de género y servicios de atención-prevención de las violencias de género es una innovación que facilita la proximidad territorial de las acciones, programas y servicios en espacios propios de las mujeres, donde adquieren empoderamiento de ciudadanas conscientes de sus derechos y libertad de participación. Espacios como las Casas de Igualdad de Oportunidades de Bogotá y las Comunas Mujer son buenas prácticas y éxitos de la institucionalidad de género, a pesar de las limitaciones de recursos y problemas de gestión.

Los tres casos de Rosario, Montevideo y Bogotá comparten en común el protagonismo decisivo de profesionales feministas, organizaciones y el movimiento amplio de mujeres activamente involucradas en los procesos de incidencia para construir y asegurar la institucionalidad más apropiada, demostrando las habilidades de negociación, las voluntades políticas de todas las partes y las capacidades de articular consensos, aunque no sea el ideal deseado.

Ana Laura Rodríguez Gustá hace referencia en su Introducción al “triángulo ideal” que propuse en un trabajo los primeros años del siglo XXI y Angi Velázquez incluye una adaptación del triángulo en el caso de la experiencia de Bogotá. El triángulo resulta de la síntesis analítica de testimonios, conocimientos, sistematización de experiencias, participación en eventos, que en los años noventa dieron lugar a la visibilización de la importancia de los gobiernos locales para formular, promover y aplicar políticas de igualdad y equidad de género. Es decir que sí se dan factores y condiciones que facilitan, empezando por el vértice debido al diseño institucional autoritario de los gobiernos locales latinoamericanos, denominado “alcaldismo” o “presidencialismo” (en México), que concentra excesivas facultades *de jure* y *de facto* en el cargo ejecutivo municipal.

### Triángulo Ideal: Institucionalización de Políticas Municipales de Género

---



---

Fuente: elaboración propia.

Los lados que sostienen el triángulo siguen vigentes y cobran mayor importancia: el papel de las regidoras (concejalas) - que han aumentado su presencia en los cabildos o concejos municipales gracias a las cuotas electorales y recientes reformas de paridad – feministas o sensibilizadas en derechos de las mujeres es políticamente estratégico; las organizaciones y movimientos de mujeres locales en articulación regional y nacional también. Pero el vértice no puede ni debe ser solamente “la voluntad política” del ejecutivo local, significa reforzar el personalismo y contingencia de las políticas de género según quien sea electo/a alcalde, intendente, según se denomine el cargo.

El liderazgo institucional del cargo ejecutivo sí es sano y necesario, pero con los contrapesos de toma de decisiones y la corresponsabilidad de la voluntad política del entramado de actores y espacios de las políticas y la institucionalidad de género. Sabemos que cuando existen movimientos feministas y activas organizaciones de mujeres la voluntad política del ejecutivo tiene vigilancia y no dejan perder fácilmente lo avanzado, pero tampoco es justo que la carga se deposite siempre en “la lucha de las mujeres”.

Cuando las políticas y la institucionalidad de género dependen de las impredecibles y tortuosas relaciones intergubernamentales en un país federal como el caso de México, que tratan Gisela Zaremborg, Katya Salas y María Dolores López Jata, aparece el lado oscuro de los contextos, procesos y experiencias. Lo que las autoras llaman “periferias” son los más de 2 400 municipios que integran el territorio nacional, con su respectivo ayuntamiento como orden de gobierno autónomo, que tiene la facultad de organizar su administración de funciones y crear nuevas estructuras, de acuerdo con la ampliación de las competencias que le han otorgado sucesivas reformas municipales descentralizadoras.

México es un país altamente urbanizado, con numerosas metrópolis y enorme heterogeneidad municipal; sin embargo, la estrategia de inducción de políticas e institucionalidad de género (Institutos Municipales de la Mujer-IMM) desde el mecanismo nacional de las mujeres y dependencias del gobierno federal, inyectando financiamiento de diversos fondos, desconoce la compleja diversidad y acostumbra a las autoridades municipales a la comodidad de recibir recursos “desde arriba”.

El panorama de precariedad y hasta denigrante condiciones de la mayoría de los IMM, la mecánica burocrática y discontinuidad de los fondos federales, el desgaste de esfuerzos comprometidos de las denominadas “femócratas”, el gravísimo aumento de las violencias de género y femicidios ante la indiferencia y pasividad de los ayuntamientos (salvo excepciones), emiten focos rojos de estrategias fallidas y direcciones equivocadas.

La heterogeneidad intramunicipal también es un desafío a la adecuación de las políticas de género en el territorio. El estudio de caso de un barrio del municipio de Morón (Buenos Aires, Argentina) que presenta Constanza Tabbush en un contexto que marcó la diferencia en su momento, también contó con su PIO y abrió espacios descentralizados a la participación de las mujeres que utilizaron con eficacia, dice la autora, “el marco maternal como una plataforma de protesta y de hacer visible sus derechos en relación con su situación de pobreza material”.

El territorio de la vida cotidiana en la pobreza ha sido y es detonador de las estrategias de sobrevivencia y luchas populares de las mujeres impulsadas por el mandato de los roles de género y obligaciones de cuidado de la familia y demás necesitados. Tanto el caso de Morón y los Centros de Desarrollo Infantil de la provincia de Buenos Aires que analizan Sandra M. Franco Patiño y Valeria Llobet, ratifican las evidencias de que los intereses prácticos de género no son incompatibles con los intereses estratégicos de género y que las políticas

sociales locales como de otros niveles de gobiernos enfocadas a derechos, alientan el empoderamiento y autonomía de las mujeres. Como dicen las autoras “las mujeres de sectores populares encuentran en la formalización de las tareas colectivas de cuidado, tanto reconocimiento social y capital político como ingresos por vía de un salario y profesionalización que estarían fuera de su alcance de otro modo”.

La participación política de las mujeres en el gobierno de las ciudades y municipios representa una de las mayores brechas de género en América Latina en el cargo ejecutivo, con un promedio de apenas 13%. En Argentina este es de 10% y en la provincia de Buenos Aires menos de 5%, donde se realizó la investigación de Mariana Caminotti, María Page y Soledad Zárate sobre la paridad y la representación descriptiva de las mujeres en la política local. Un tema de enorme importancia considerando las reformas electorales de paridad y cuotas en las elecciones municipales de varios países, y la imperiosa necesidad de contar con información cuantitativa actualizada. Los debates sobre cuotas y paridad se han revitalizado y enriquecido con la mayor relevancia que se reconoce a los gobiernos locales para los derechos políticos de participación de las mujeres.

La agenda de los estudios electorales y la agenda de los estudios municipales ya no pueden eludir los complicados obstáculos, así como la igualdad de oportunidades de las mujeres, para ejercer los cargos de representación política en la democracia local paritaria. Como dicen las autoras “la paridad mitiga el efecto negativo de los factores contextuales que limitaban las posibilidades de las candidatas en la competencia política”. Los contextos que marcan la diferencia para la igualdad de género y los contextos de factores negativos son los escenarios de las temáticas que da a conocer este libro.

## COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

Este libro es una invitación a debatir la relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía de las mujeres, un tema clave en los momentos actuales de nuestra región. Este tema, de larga data en los estudios de género, es revisitado a la luz de hallazgos empíricos que muestran nexos contradictorios entre la gestión local, la ampliación de la ciudadanía de las mujeres y su bienestar social. La gestión local de políticas de género, el acceso de las mujeres a distintas dimensiones de la institucionalidad municipal y a los procesos de articulación de intereses en sus disputas con el Estado por recursos materiales y simbólicos, recoloca el debate sobre redistribución y reconocimiento a la luz de herramientas conceptuales compartidas y hallazgos convergentes, pero con las especificidades propias de los cuatro contextos nacionales estudiados: Argentina, Colombia, México y Uruguay.

Karina Batthyány

Además de informar y generar conocimientos sobre las políticas locales de género en diversas ciudades de América Latina, este libro permite reafirmar con fuerza que, para producir políticas públicas de mejor calidad, no alcanza con la cercanía del Estado respecto de los problemas, ni con mejores leyes, sino se cuenta con una clara voluntad política para enfrentar los problemas sociales, una sociedad civil involucrada, imaginación e inteligencia en la gestión pública y los recursos necesarios para ello.

Fernando Isuani

