

## DELIMITACIÓN DE PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS LOCALES DE GÉNERO

Almendra Aladro<sup>1</sup>**Resumen**

En este artículo se presentan los resultados de un análisis comparativo de las políticas públicas locales de género ejecutadas en dos ciudades pertenecientes a la Red de Mercociudades a partir de la identificación de los lineamientos generales establecidos por la Unidad Temática de Género y Municipios de la Red de Mercociudades (UTGM). Se realizó un análisis de los documentos oficiales emitidos por la UTGM con el objetivo de delimitar los lineamientos generales recomendados por dicha unidad en materia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de género. Posteriormente, se seleccionaron dos ciudades en base a sus similitudes demográficas a la luz de los parámetros de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo y a la trayectoria institucional de participación en la Red de Mercociudades como espacio de articulación, siendo los municipios seleccionados la Intendencia de Montevideo (Uruguay) y el Partido de General Pueyrredón (Argentina). Finalmente, se relevaron las políticas públicas proyectadas a nivel local para ambas ciudades y se procedió a su comparación.

En cuanto a los resultados obtenidos, en primer lugar se sostiene que la temática prioritaria de la UTGM ha sido la transversalización de la perspectiva de género, a partir de la cual se establecen dos estrategias que pueden ser clasificados como herramientas coayudantes: la institucionalización de las instancias de los gobiernos locales destinadas a la ejecución de políticas públicas específicas y el presupuesto sensible al género.

El análisis de las políticas públicas de los municipios seleccionados permite presentar una clasificación de los modelos de abordaje adoptados por los gobiernos locales, a saber: 1) el “modelo de ciudad de la emergencia”, que tiene como nota fundamental la presencia de soluciones de corto plazo a la problemática de género y la reparación de casos extremos de violencia de género como objetivos principales; y 2) el “modelo de ciudad integral”, caracterizado por la instrumentalización de políticas públicas fundamentalmente a través de Planes de Igualdad a mediano y largo plazo de

---

<sup>1</sup> Doctora ( Facultad de Derecho ). Programa Interno de Doutoramento em Temas Estratégicos (Hábitat). Jefa de Trabajos Prácticas ( Facultad de Derecho ). Jefa de Trabalhos Práticos da Cátedra de Derecado II ( Faculdade de Ciências da Saúde e Trabalho Social (Extensão Sanitária San Bernardo) ) . Jefa de Trabajos Prácticas ( Facultad de Derecho ). Programa Interno de Doutoramento em Temas Estratégicos (Hábitat). Abogada ( Facultad de Derecho ). URL: <https://orcid.org/0000-0003-2658-6794>  
Argentina. E-mail: almendraaladro@gmail.com

carácter transversal que se ejecutan a la par de acciones tendientes a la mitigación de las consecuencias inmediatas de las desigualdades de género.

**Palabras clave:** género – política pública – política municipal- mercociudades – integración regional

### **Delimitation of city construction processes based on the analysis of local gender policies**

#### **Abstract**

This article presents the results of a comparative analysis of the local public gender policies implemented in two cities belonging to the Mercocities Network, based on the identification of the general guidelines established by the Gender and Municipal Thematic Unit of the Network of Mercocities (UTGM). An analysis was made of the official documents issued by the UTGM with the aim of defining the general guidelines recommended by that unit in terms of design, execution and evaluation of public policies on gender issues. Subsequently, two cities were selected based on their demographic similarities and the institutional trajectory of participation in the Mercocities Network as an articulation space, with the municipalities selected being the Municipality of Montevideo (Uruguay) and the General Pueyrredón Party (Argentina). Finally, public policies projected locally for both cities were surveyed and compared.

Regarding the results obtained, it is first of all argued that the priority theme of the UTGM has been the mainstreaming of the gender perspective, from which two strategies that can be classified as co-assistive tools are established: the institutionalization of the instances of local governments aimed at the execution of specific public policies and the gender sensitive budget.

The analysis of the public policies of the selected municipalities allows to present a classification of the models of approach adopted by the local governments, namely: 1) the "city model of the emergency", which has as a fundamental note the presence of solutions of short term to the problem of gender and the repair of extreme cases of gender violence as main objectives; and 2) the "integral city model", characterized by the instrumentalization of public policies mainly through medium and long-term Equality Plans of a cross-cutting nature that are executed along with actions aimed at mitigating the immediate consequences of gender inequalities.

**Keywords:** gender - public policy - municipal policy - mercocities - regional integration

### **Delimitação de processos de construção de cidades com base na análise de políticas locais de gênero**

## Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma análise comparativa das políticas de gênero locais implementadas em duas cidades pertencentes à rede de Mercocidades de identificar as diretrizes gerais estabelecidas pela Unidade de Género Temático e Municípios de rede apresentado Mercocidades (UTGM). uma análise dos documentos oficiais emitidos pelo UTGM com o objectivo de definir as diretrizes gerais recomendadas pela unidade na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas de gênero foi feita. Posteriormente, duas cidades municípios foram seleccionados com base em sua demográfica à luz dos parâmetros do Emerging iniciativa e Cidades Sustentáveis do Banco Interamericano de Desenvolvimento e da história institucional de envolvimento na Rede de Mercocidades como semelhanças espaciais conjuntos, sendo seleccionada a Prefeitura de Montevideo (Uruguai) e do Partido de general Pueyrredón (Argentina). Finalmente, as políticas públicas projetadas localmente para ambas as cidades foram pesquisadas e comparadas. Quanto aos resultados, primeiro argumenta que o tema prioritário da UTGM tem sido a integração da perspectiva de gênero, a partir do qual duas estratégias que podem ser classificadas como ferramentas coadjuvantes estão definidas: institucionalização corpos dos governos locais para a implementação de políticas públicas específicas e orçamento sensível ao gênero.

A análise das políticas públicas municípios-alvo pode apresentar uma abordagem de modelo de classificação adotada pelos governos locais, a saber: 1) o "modelo da cidade de emergência", cuja nota a presença de soluções fundamentais questões de gênero de curto prazo e reparar casos extremos de violência de gênero como principais objetivos; e 2) a "abrangente cidade modelo" caracterizado pela instrumentalização de políticas públicas principalmente através de planos de igualdade na transversal médio e longo prazo que correm ao lado ações para mitigar as consequências imediatas de desigualdades de gênero.

**Palavras-chave:** gênero - política pública - política municipal - mercocidades - integração regional

## 1. Introducción

La Red de Mercocidades es un dispositivo de articulación regional formado desde una comprensión de las ciudades como "espacios de interacción humana de importancia creciente" y de las instancias administrativas locales como "entidades activas de participación política que no pueden estar ajenas a la globalización de las relaciones internacionales" (ESTATUTO DE MERCOCIDADES, Preámbulo, inc. b). Este punto de partida es un precepto guía del Estatuto en miras a alcanzar alianzas entre los gobiernos locales, por ejemplo, entre las ciudades de Estados miembro del MERCOSUR y la UNASUR

mediante el fomento del diálogo y el desarrollo conjunto de acciones, programas y proyectos comunes en miras a la construcción de una agenda estratégica de integración regional (ESTATUTO DE MERCOCIUDADES, artículo 2° inc. 4).

La estructura organizativa de la Red cuenta con Unidades Temáticas que desarrollan temas de especial interés para las ciudades y que, hacia el interior de su área, son las encargadas de la formulación y propuesta de políticas públicas e indicadores comunes para su adopción por las Mercociudades (Estatuto de Mercociudades, art. 35).

En el entendimiento de la necesidad de una articulación regional para el abordaje de la problemática de género, en el año 1999 se creó dentro de la Red la Unidad Temática de Género y Municipios (en adelante, UTGM). Del análisis crítico de los Planes de Trabajo y las actas de reuniones de la UTGM surge que ha sido de particular interés para las ciudades participantes lograr implementar a nivel local Planes de Igualdad, instrumento de política pública fundamental para la transversalización de la perspectiva de género en las acciones de los gobiernos municipales. En este orden de ideas, la Intendencia de Montevideo (Uruguay) es reconocida desde la UTGM como pionera a nivel regional en materia de políticas de igualdad, por lo cual se ha decidido tomar esta ciudad y compararla con otra integrante de la UTGM con características similares en base a las categorías de diagnóstico de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo, siendo la seleccionado en base a este criterio el Municipio de General Pueyrredón (Argentina).

A partir de allí, este artículo expone los resultados del estudio comparativo de las políticas públicas de igualdad de género desarrolladas por la Intendencia de Montevideo y el Municipio de General Pueyrredón en sus respectivos ámbitos de competencia territorial realizado con el objetivo de identificar si los gobiernos locales tomaron y desarrollaron los lineamientos generales que la UTGM propuso para el abordaje de esta problemática.

## **2. Las recomendaciones de la UTGM respecto de los Planes de Igualdad**

Esta sección del trabajo fue realizada a partir del análisis crítico de los documentos públicos de la UTGM, a saber, las actas de reuniones y Planes de Trabajo de la UTGM disponibles en la página web institucional de la Red de Mercociudades. Cabe aclarar que existe falta de información relativa al período 2003-2004 en cuanto a documentación de los encuentros entre los integrantes de la Unidad<sup>2</sup>.

La UTGM fue creada en el año 1999 y fue compuesta inicialmente por los municipios de Buenos Aires, Concepción, General Pueyrredón, Mendoza y Rosario (Argentina)Asunción y Fernando de la

---

<sup>2</sup> <http://www.mercociudades.org/UTGM>

Mora (Paraguay), Montevideo (Uruguay) y Belo Horizonte y Santo André (Brasil). Del estudio retrospectivo realizado, surge, en primer lugar, la preferencia por los Planes de Igualdad como instrumentos clave para lograr políticas de discriminación positiva en las ciudades. Hacia el año 2007, aparece un debate respecto del presupuesto sensible al género y se produce un fuerte avance hacia la capacitación en manejo e implementación de esta herramienta presupuestaria, quedando momentáneamente desplazada del temario la transversalización de la perspectiva de género mediante los Planes de Igualdad. La consolidación de la mirada respecto a la política presupuestario llevó a que se proponga su desdoblamiento en presupuesto general y presupuesto participativo, lo cual es positivo desde el punto de vista de la complementariedad de las fases de diseño de política pública y participación de las mujeres en la gobernanza de las ciudades. Por último, los Planes de igualdad resurgen tras la evaluación del enfoque de política pública llevado adelante por la Intendencia de Montevideo y, con la complementarización de estos recursos, se inicia la labor de pensar una estrategia superadora en la materia. Como se desarrollará más adelante, el diseño responsable de un Plan de Igualdad implica, necesariamente, la planificación de la fuente y destino de los recursos públicos desde una perspectiva de género y la generación de instancias de participación ciudadana.

A los fines de este trabajo y en el mismo orden de ideas del desarrollo precedente, se destaca el Plan de Trabajo 2003-2004<sup>3</sup> por proponer como iniciativa la recuperación de estrategias de implementación de los Planes de Igualdad “como herramienta exitosa para la transversalización de género en las políticas municipales” (UTGM, 2003).

Otro documento relevante para este desarrollo es el Plan de Trabajo 2009-2010, del cual se extrae como objetivo para el período mencionado concretar actividades de fortalecimiento de la promoción de la transversalidad de género hacia el interior de la Red y en los municipios con representatividad en la UTGM. La integralidad de esta propuesta derivó en la aprobación de la actividad de monitoreo y evaluación permanente del impacto de las acciones para su sistematización. En 2009 las representantes de la Unidad emiten una declaración en conjunto en la cual sostienen la naturaleza política de la decisión de transversalizar la perspectiva de género y que “tomar esa decisión implica promover cambios culturales estructurales, insuficientes de llevar a cabo solamente por las áreas de Género de un Gobierno Local” las acciones que, a su vez, “implican también repercusiones en las áreas de género, en otras áreas de los Municipios y también al interno de la Red”(UTGM, 2009, pp.4-5).

En el eje de “Intercambio de Buenas Prácticas” del Plan de Trabajo 2016 se prevén políticas de

---

<sup>3</sup> Este es el primer Plan de Trabajo cuyo documento está disponible online.

transversalidad en los municipios y se busca propender, además, a la construcción de una agenda de prioridades en común entre las ciudades integrantes de la Unidad. De la lectura del acta de reunión del mismo año surge que, dentro de las “buenas prácticas” se incluye el presupuesto desdoblado en 1) presupuesto general sensible al género y 2) presupuesto participativo de género. En la “Declaración de Montevideo” fechada el mismo año la UTGM reafirma su compromiso con las políticas públicas que implican procesos de producción de ciudades inclusiva y el rol de los gobiernos locales en el diseño y ejecución de las mismas hacia la reversión de los procesos estructurales de discriminación y violencia hacia las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. También se sostiene la necesidad consolidar la institucionalidad de las dependencias administrativas surgidas a partir del proceso histórico de empoderamiento de las mujeres en los gobiernos municipales.

A partir de las identificaciones precedentemente delimitadas, se estudiará en los apartados subsiguientes la evolución de las políticas públicas de género a nivel municipal en dos ciudades parte de la UTGM a través de 1) la normativa aplicable; 2) los cambios en el organigrama de las instituciones de gobierno especializadas; y 3) la política presupuestaria.

### 3. Selección de los casos de estudio

En el Plan de Trabajo 2017 la UTGM destaca la labor de la Intendencia de Montevideo por su gestión como coordinadora de la Unidad y por sus políticas a nivel local, elogiando especialmente el 3er. Plan de Igualdad de Género 2014-2020 por considerarlo “una herramienta actual que sintetiza la política de transversalidad para la igualdad de género que permite abordar el conjunto de temas y problemas relevantes para las ciudades” (UTGM, 2017, p.1). Siendo esta Intendencia la única destacada por la Unidad en sus documentos públicos, se decidió seleccionarla para el estudio y compararla con otra integrante del dispositivo.

Para realizar la selección se decidió tomar los resultados de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo. En primer lugar, por la metodología estandarizada por la entidad<sup>4</sup> para evaluar a las ciudades candidatas a ingresar a la iniciativa y, en segundo lugar, por haber sido seleccionada la Intendencia de Montevideo por dicha institución en el año 2011 en base a dichos parámetros. De las ciudades integrantes de la UTGM General Pueyrredón (localidad de Mar del Plata, 2012), Asunción (2013) y Mendoza (2016) fueron seleccionadas para la iniciativa, pero descartamos inicialmente a Mendoza y Asunción por ser elegidas como regiones y no

---

<sup>4</sup> Ver BID **Guía metodológica Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles: Tercera Edición** [Versión electrónica]. Recuperado el 8 de julio de 2018 de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8119/Guia-Metodologica-Programa-de-Ciudades-Emergentes-y-Sostenibles-Tercera-edicion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

como municipios la elegida, es decir, fueron evaluadas e ingresadas al programa por su interacción con otras localidades no dependientes de una misma administración municipal y no por sus particularidades individuales, a diferencia de General Pueyrredón y Montevideo. Esto motivó que los casos de estudio para este trabajo sean la Intendencia de Montevideo, entendiéndola como el conjunto de alcaldías que la componen, y el Municipio de General Pueyrredón, siendo Mar del Plata parte de éste último.

#### 4. Análisis comparativo de los casos seleccionados

##### 4.1 Intendencia de Montevideo

###### 4.1.1 Características generales

La Intendencia de Montevideo, ubicada al sudoeste de Uruguay, tiene una superficie de alrededor de 530 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 1330000 habitantes distribuidos en ocho reparticiones municipales (IM, 2018).

###### 4.1.2 Instrumentos de política pública en materia de igualdad de género

La Intendencia de Montevideo inició la instrumentación de su política pública en materia de género a través de Planes de Igualdad a partir del año 2002, en sintonía con su participación en la UTGM y reconociendo como antecedente inmediato las propuestas de la Red de Mercociudades (IM, 2002). El diseño del Primer Plan fue encargado a la Comisión de Equidad de Género creada en el año 2001. Los Planes propuestos parten de la premisa de que existe una necesidad de revisar las políticas totales de la Intendencia en un proceso del cual la ciudadanía es actriz principal, para lo cual las autoridades las instan a que “haga suyas las propuestas (...) y abra espacios para su desarrollo” (IM, 2002, p.2).

El Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad 2002-2005 concibió el objetivo de “buscar una *ciudad humana*, democrática y respetuosa de cada uno de sus habitantes” y apuntó a “la construcción de una *ciudad plural*, multicultural, más rica y diversa, que reconozca los diferentes aportes, perfiles e intereses” (IM, 2002, p.5)<sup>5</sup>. En su contenido se encuentran estructurados una serie de principios básicos para lograr el éxito de la propuesta, a saber: 1) la articulación de las medidas, las capacidades y las iniciativas; 2) la integralidad del abordaje de la problemática de género y sus impactos sobre una base holística; y 3) la coordinación de propuestas e intervenciones entre las instancias de gobierno y la sociedad civil (IM, 2002). Además, reconoce como idea rectora “el *derecho al pleno ejercicio de los Derechos*” (IM, 2002, p.8)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> El destacado pertenece a la cita original.

<sup>6</sup> El destacado pertenece a la cita original.

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

El déficit más significativo en el diseño de este Plan fue la ausencia de un sistema de indicadores que permitiera la evaluación de las acciones llevadas adelante. No obstante ello, este plan constituye el puntapié inicial de una serie de programas de política pública de carácter transversal y de largo plazo en la Intendencia.

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

La etapa de evaluación de este Plan estuvo a cargo de la Comisión de Equidad y Género y se traduce en un análisis de resultados según 1) metas establecidas; 2) áreas temáticas; 3) tipo de actividad; 4) acciones desarrolladas. Respecto al parámetro 1, la evaluación arroja la imposibilidad de cuantificación comparativa por ser las metas disímiles entre las Unidades de ejecución. Respecto del parámetro 2 se destaca positivamente la incorporación de la sensibilidad de género en el diseño de políticas llevadas adelante por las Unidades. En lo relativo al parámetro 3 se pondera positivamente la generación de instrumentos por parte de las Unidades para el análisis de desigualdades basadas en género que permiten la propuesta de políticas más eficaces, como así también la creación de normativas institucionales durante ese período. Finalmente, respecto al parámetro 4 se celebra el incremento de información respecto a resultados conforme avanzó la implementación del Plan. El resultado final de la evaluación felicita el éxito de la transversalización propuesta inicialmente y hace hincapié en la necesidad de plantear a futuro metas cuantificables a través de un sistema de

indicadores (COMISIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO, 2011).

Además, la implementación responsable del Segundo Plan derivó en modificaciones normativas elaboradas a partir de los objetivos planteados, a saber: Resolución de Intendencia Nº2940/10 de uso del lenguaje inclusivo en todos los actos administrativos y comunicaciones institucionales; Protocolo Departamental sobre Acoso Sexual en el Trabajo; modificación de la normativa del Fondo Local de Modificación presupuestal para atender necesidades específicas en base al género; Ordenanza 369 sobre Asesoramiento para una maternidad segura; introducción de la paridad de género en los convenios laborales; obligatoriedad de la educación en género para funcionarios y Convenios Educativo-Laborales; creación de Consejos de Niños y Niñas e integración con criterio de paridad; doble titularidad/usufructo de la vivienda/tierra en todos los programas de traslado, realojo y adjudicaciones.

El Tercer Plan de Igualdad de Género 2014-2020, nuevamente, se diseña en base a los resultados de la etapa de evaluación del Plan anterior, la cual estuvo a cargo de la Comisión de Equidad y Género. Este nuevo Plan formula los siguientes lineamientos estratégicos: 1) aumentar la participación igualitaria en todos los ámbitos de la vida social y política; 2) promover la autonomía económica de las mujeres y la corresponsabilidad en los cuidados; 3) consolidar una cultura organizacional sin discriminación y con igualdad de oportunidades y derechos; 4) mejorar las condiciones para el uso, el disfrute y la apropiación sin exclusiones de los espacios públicos de Montevideo; 5) mejorar las condiciones para vivir libre de violencia de género en Montevideo; 6) garantizar el derecho a la salud en igualdad de condiciones y sin discriminación; y 7) impulsar cambios culturales que remuevan estereotipos y prejuicios de género. A partir de estos lineamientos, cada instancia gubernamental tuvo que estipular acciones, objetivos y metas 2020 traducidas en indicadores cuantificables y reparticiones responsables de su ejecución.

Al momento de la investigación que aquí se presenta, el Tercer Plan presenta la particularidad de que las acciones propuestas parten de las reparticiones locales a partir de sus propios diagnósticos y de las evaluaciones Planes previos, lo cual es una labor de gobierno interesante desde una perspectiva de integralidad y transversalidad de la perspectiva de género a nivel local. La UTGM, en el Plan de Trabajo 2017, destaca la labor de la Intendencia de Montevideo como gestora hacia adentro de la Unidad y como administradora de gobierno local, elogiando especialmente el 3<sup>er</sup>. Plan de Igualdad de Género 2014-2020, por ser “una herramienta actual que sintetiza la política de transversalidad para la igualdad de género que permite abordar el conjunto de temas y problemas relevantes para las ciudades” (UTGM, 2017, p.1).

#### *4.1.3 Institucionalización de las políticas públicas en materia de género*

La Comisión de la Mujer se crea en el año 1991 con una agenda de acción cuyos temas principales fueron la prevención y atención de la violencia de género, obteniendo coordinación política, presupuesto y equipo de trabajo en el año 1995 (CEPAL, 2016). En el año 2005 adquiere rango Secretaría dependiente del Departamento de Desarrollo Social y se profundizan y reformulan las líneas de trabajo y programas de acción preexistentes, enfocando la labor en la deconstrucción de estereotipos de género.

La Comisión de Equidad de Género en la Ciudad se crea en el año 2001 con meta principal de diseñar el Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, conforme se reseñó anteriormente. En el año 2007 se crea paralelamente la Comisión Interdepartamental de Género en el Congreso de Intendentes (CEPAL, 2016).

La Resolución de Intendencia 5320/14 crea el Consejo para la Igualdad de Género el que, presidido por la Secretaría de la Mujer, es un espacio multisectorial de participación, diálogo, monitoreo y articulación gubernamental y de la sociedad civil con la meta de consolidar políticas de género en Montevideo (Artículo 1, Resolución 5320/14).

Finalmente en el año 2016 se disuelve la Secretaría de la Mujer y se crea la División Asesoría para la Igualdad de Género jerárquicamente dependiente de la Secretaría General de la Intendencia, acogiendo las recomendaciones internacionales acerca del desplazamiento de la institucionalidad de género del área de las políticas sociales en miras a la transversalización de la perspectiva de género al conjunto de políticas públicas de la Intendencia (IM, 2016).

#### *4.1.4 Análisis presupuestario*

##### *4.1.4.1 Presupuesto general*

El rastreo de partidas presupuestarias específicas destinadas a políticas públicas de género ha resultado infructuoso por varios motivos. En primer lugar, los datos disponibles corresponden al período 2009-2018 y de su desagregado no resultan datos susceptibles de etiquetamiento y comparación interanual. En segundo lugar, como consecuencia de la transversalización de la perspectiva de género hacia el interior de las distintas instancias gubernamentales, el rastreo de partidas específicas para atender las problemáticas derivadas de razones de género resulta innecesario.

La Intendencia de Montevideo, con motivo del Primer Plan de Igualdad, en el año 2004 realizó un estudio de ejecución del gasto público en instancias gubernamentales de ejecución de dicho instrumento (IM, 2010). En el transcurso del año 2009 se identificaron metodologías y estrategias para la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto general.

Desde la creación de la División Asesoría para la Igualdad de Género en el año 2016, se prevé en el

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

Con respecto al presupuesto participativo, siguiendo los objetivos planteados en el Segundo Plan de Igualdad, la Intendencia de Montevideo inicia en el año 2011 acciones de promoción de proyectos con perspectiva de género, desarrollando una guía de acceso libre que fomenta la participación de la ciudadanía en este proceso. En la convocatoria de ese año fueron distinguidos especialmente cuatro proyectos que lograron exitosamente transversalizar la perspectiva de género (IM, 2011).

En el contexto de ejecución del Tercer Plan, la Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación delineó como acción “Integrar la perspectiva de género en los espacios de participación de los municipios” para trabajar hacia el objetivo de “diseñar y ejecutar el Presupuesto Participativo con perspectiva de género”, indicando como metas categorizar y señalar las propuestas validadas que busquen revertir la desigualdad de género y promover que el conjunto de propuestas válidas incluyan la mirada de género, siendo la repartición responsable la Unidad de Participación y Planificación (IM, 2014, p.229).

#### *4.1.5 Comentario*

Con base en los resultados obtenidos del análisis realizado puede afirmarse que las modificaciones institucionales de la instancia vinculada a las políticas de género en la Intendencia de Montevideo han tenido fundamento, primero, en el aumento del rango jerárquico y, segundo, en la generación de espacios interinstitucionales de diálogo con la sociedad civil para, finalmente, consolidar la transversalización de la perspectiva de género desplazando la estrategia foquista de una dependencia especializada hacia una división que integre la totalidad de las políticas públicas locales. Una rápida observación del presupuesto general destinado al gasto público de la Intendencia permite, asimismo, detectar que las políticas integrales y transversales no desplazan en modo alguno a las acciones específicas destinadas a la emergencia de la violencia de género extrema sino que, por el contrario, ambos tipos de políticas persiguen conjuntamente objetivos de corto, mediano y largo plazo en el diseño de ciudad propuesto.

## **4.2 Municipio de General Pueyrredón**

### *4.2.1 Aclaración metodológica*

En primer lugar es menester indicar que las pesquisas realizadas en el ámbito del Municipio de

General Pueyrredón han sido individualmente presentadas como resultados preliminares de esta investigación<sup>7</sup>. No obstante estas publicaciones previas, los datos a procesar en cada categoría de análisis han sido debidamente actualizados.

A los fines de abordar el análisis de la categoría presupuestaria del Municipio de General Pueyrredón, siguiendo la evolución de la temática de la transversalidad planteada por la UTGM, se parte de la afirmación realizada por Rodríguez Enríquez (2007, p.2) en cuanto a la relación entre presupuesto y género, quien explica que “las políticas macroeconómicas no son neutrales en términos de equidad de género”, sino que “se sostienen sobre un determinado orden de género y que impactan en él, ampliando o disminuyendo la inequidad de género existente”. Adoptando esta postura, se aplica una estrategia de análisis cuantitativo basada en la herramienta llamada “Presupuestos Etiquetados” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2007; 2008), que consiste en “la clasificación de los gastos incluidos en el presupuesto público, con criterios definidos a partir de la relevancia de las políticas involucradas para mejorar la situación de equidad de género” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2008, p.6). Desde el punto de vista general, desde esta estrategia se clasifica el gasto público en tres etiquetas o categorías de estudio: 1) Gasto Etiquetado para mujeres: “conjunto de gastos públicos específicamente orientados a satisfacer necesidades particulares de las mujeres” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2008, p.6); 2) Gasto destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público: “gasto destinado a garantizar igualdad de oportunidades en el empleo público a varones y mujeres” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2008, p.6); 3) Gastos generales: “el resto de los gastos públicos que no se incluyen en las categorías anteriores, que tienen como objetivo brindar bienes y servicios al conjunto de la comunidad” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2008, p.7)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver ALADRO, A., Análisis de la situación en el Partido de General Pueyrredón (Argentina) a partir de la Declaración de Emergencia en Violencia de Género. En: **Nuevos debates en Filosofía y Ciencia Política**, XVII Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política, Mar del Plata:UNMdP, 2017.

ALADRO, A., Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredon. En: **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 8, pp.215-221, 2018. Este trabajo también fue seleccionado en el Curso Online sobre análisis presupuestario en el marco del litigio estratégico por la defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y publicado en las páginas web institucionales de ACIJ y el Centro de Derechos Humanos (UBA).

<sup>8</sup> A partir de las particularidades de la disponibilidad de información sobre el gasto público del Municipio de General Pueyrredón se adoptarán las modificaciones realizadas en ALADRO, A. , Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredon. En: **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 8, pp.215-222, 2018. Se mantendrá la categoría 1 y dentro de la misma se considerará que la categoría 2 original (Gasto destinados a promover oportunidades equitativas en el empleo público) será una subcategoría dentro de este tipo etiquetado. Se agrega como categoría 2 la de “Gastos con potencialidad explícita en términos de equidad de género” que Rodríguez Enríquez incluye en la categoría 3, justamente por considerar que conserva una especificidad que amerita colocarla con autonomía respecto de ella, pues constituye un marco general frente a la presencia de políticas públicas de tipo difusas (es decir, sin contar con un destinatario específico) que en la ejecución resultan en una mejora en las oportunidades para las mujeres. Finalmente se mantendrá como categoría 3 la de “Gastos generales”. En síntesis, el análisis se centrará en tres

El lector observará que el estudio relativo al Municipio de General Pueyrredón en materia presupuestaria aborda de la situación entre los años 2007 y 2017. Este corte temporal no es voluntario, sino que se ha realizado en base a los únicos datos disponibles en el sitio oficial del Municipio de General Pueyrredón en su sección “Información presupuestaria”<sup>9</sup>, los cuales contaban con la desagregación necesaria sólo a partir del informe de gastos del año 2007, siendo los estados anteriores demasiado generales para el tipo de análisis pretendido.

#### 4.2.2 Características generales

El Partido de General Pueyrredón se localiza en el sudeste de la provincia de Buenos Aires (Argentina), se compone por 24 (veinticuatro) localidades y tiene una extensión de 1460 km<sup>2</sup> en la cual habita una población aproximada de 900000 habitantes (MGP, 2017).

#### 4.2.3 Instrumentos de política pública en materia de igualdad de género

La Ordenanza 7203/88 instituye el “Programa Municipal de la Mujer”, estructurado 6 (seis) áreas con sus correspondientes objetivos y metas:

Área	Metas
Educación	a) Fomentar acciones de fortalecimiento y reconfiguración de la relación familia – escuela. b) Desarrollar acciones que tengan por objetivo la inclusión de la educación sexual y su legitimación como eslabón de un proceso de formación permanente de toda la ciudadanía en todos los niveles educativos. c) Realizar campañas de difusión.
Salud	a) Incentivar las investigaciones y actividades reflexivas respecto a la salud, la fecundidad, y las condiciones de vida y laborales. b) Promover el ejercicio pleno y satisfactorio de la sexualidad en todas las etapas vitales. c) Reafirmar el pleno derecho de cada mujer a una maternidad libre y voluntaria. d) Desarrollar tareas de prevención de afecciones. e) Asesorar y apoyar en caso de adicciones y violencia doméstica.

categorías: 1) Presupuesto destinado a políticas públicas en materia de género (Gasto Etiquetado para mujeres); 2) Presupuesto destinado a la Secretaría de Desarrollo Social (Gasto destinado a promover oportunidades equitativas); y 3) Presupuesto total general del Municipio de General Pueyrredón (Gastos generales).

<sup>9</sup> Ver <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/informacion-presupuestaria>

	<p>f) Redefinir criterios de asistencia en las instancias de embarazo y parto.</p> <p>g) Orientar la instancia de lactancia contemplando el momento personal de la mujer.</p>
Trabajo	<p>a) Promover la coparticipación en los roles de crianza y el trabajo doméstico.</p> <p>b) Impulsar acciones de visibilización de las formas sociales de crianza para la primera infancia que garanticen ese servicio para las mujeres o grupos familiares que lo requieran, especialmente en los sectores de bajos ingresos.</p> <p>c) Generar estadísticas oficiales que reflejen la actualidad de la inserción laboral femenina y las condiciones necesarias para un mejor registro.</p>
Familia y vida cotidiana	<p>a) Propender a la revalorización social del trabajo doméstico y la reconfiguración de los roles hacia el interior de la familia.</p> <p>b) Derogar las normas municipales que legitimen la desigualdad hacia el interior de la familia y promulgar nuevas que estimulen la coparticipación en las responsabilidades domésticas.</p> <p>c) Incentivar la responsabilidad social en la crianza.</p> <p>d) Estimular la creación de servicios comunitarios que recojan tareas domésticas;</p> <p>e) Realizar acciones que tengan por objetivo la recuperación de la participación en las responsabilidades domésticas.</p> <p>f) Incitar la participación de las mujeres en todos aquellos niveles que le han sido negados.</p> <p>g) Realizar acciones de estímulo de la incorporación creciente del padre en la responsabilidad en la educación de los hijos mediante la reconceptualización de la relación familia-escuela.</p>
Jurídica	Sin metas.
Medios de comunicación	<p>a) Exigir permanentemente la inclusión de las mujeres en las instancias de decisión de las políticas de comunicación social;</p> <p>b) Incluir a las mujeres en el debate de la ley de radiodifusión</p>

**Cuadro 1: Síntesis de objetivos y metas del Programa Municipal de la Mujer (Anexo I, Ordenanza Municipal 7203/88).**

Mediante la Ordenanza 12295 del año 1998 se crea el “Programa de Prevención de la Violencia contra la Mujer y Protección y Asistencia Integral de la Víctima”, ejecutado conjuntamente por la Secretaría de Calidad de Vida y la Subsecretaría de la Mujer.

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

El Programa se constituye como una propuesta integral de promoción de derechos y prevención de las violencias hacia las mujeres a través de la elaboración de una serie de objetivos: 1) erradicación de los modos violentos de relación, disminución de las violencias contra las mujeres, y contribución al cambio cultural que las reproduce; 2) elaboración de enfoques y promoción de medidas de origen múltiple de fomento de la protección de las mujeres contra las violencias; 3) sensibilización de la población e instituciones en relación a la violencia contra las mujeres como problemática social a través de campañas de difusión y educación mediante medios de comunicación locales; 4) impulso al enfoque de género en el desarrollo de las políticas públicas; 5) favorecimiento del desarrollo de mecanismos de prevención y atención de las violencias contra las mujeres; 6) impulso y fortalecimiento de estudios e investigaciones en el tema; 7) apoyo a las acciones preventivas y asistenciales desarrolladas por organizaciones no; 8) promoción de métodos alternativos de resolución de conflictos (Artículo 3, Ordenanza 12295/98).

El Programa regula que son destinatarias del Programa, en general, la población del Partido de General Pueyrredón, y, en particular, las mujeres víctimas de violencia y su núcleo familiar y/o conviviente, y a los niños, niñas y adolescentes testigos de actos de violencia, y en especial, a las mujeres en situación de vulnerabilidad en razón de ser gestantes, tener una discapacidad, menores de edad o adultas mayores, encontrarse en una situación económica desfavorable o privadas de su libertad ambulatoria (artículo 4, Ordenanza 12295/98).

La Ordenanza también estipuló instancias de coordinación interinstitucional y la creación de un Consejo Consultivo compuesto por organismos estatales municipales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, instituciones universitarias y representantes de especialistas de la salud y el derecho colegiados, que tiene como función asesorar y evaluar vías de acción y normativa vigentes (artículos 7 y 8, Ordenanza 12295/98).

En el año 2016 se declara en el ámbito del Partido de General Pueyrredón por el término de un año la “Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad”, debiendo el Observatorio

de Violencia por motivos de Género y Diversidad efectuar una evaluación que habilitaba al Departamento Ejecutivo a prorrogar dicha declaración (artículo 1, Ordenanza Nº22739/16). A los fines de la declaración, se entiende por “violencia por motivos de género y diversidad” a

(...) toda conducta, acción y omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta (...) toda conducta, acción, omisión, disposición, criterio, práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón (artículo 2, Ordenanza 22739/16).

En base a estas conceptualizaciones se establecen doce (12) acciones a desarrollarse para la protección de las víctimas, las cuales se centran principalmente en ayudas económicas, habitacionales y laborales, cooperación internacional para la implementación de programas de prevención, capacitación y asistencia, fortalecimiento de dispositivos existentes destinando recursos humanos y económicos, coordinación con organizaciones de la sociedad civil y entes provinciales, rediseño de los programas educativos municipales desde una perspectiva de género (artículo 3, Ordenanza 22739/16).

Por medio de la Ordenanza 23426/17 se convalida el Decreto Nº200 de prórroga por el término de un año de la declaración de emergencia, justificado por la recomendación del Observatorio de Género y Diversidad tras haber relevado un promedio de 960 denuncias por mes radicadas en la Comisaría de la Mujer, cinco (5) femicidios en 2016 y cuatro (4) a junio de 2017, 100% de aumento en las causas iniciadas por delitos vinculados entre 2010 y 2015 y 82% de casos de trata de personas respecto del total de mujeres atendidas en la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Delitos dependiente de la Fiscalía General Federal entre febrero y diciembre de 2016 (considerandos, Decreto 200/17). Si bien en los considerandos del decreto se manifiesta la necesidad de propiciar una mayor participación de los integrantes del Concejo Deliberante, se propone una modificación en la conformación del Observatorio de Violencia por Motivos de Género y Diversidad, en el artículo relativo a la modificación de su composición (artículo 2, Decreto Nº200/17) se transcribe el artículo correspondiente a la redacción original de la Ordenanza 22739/16.

A través del Expte. HCD 2018/1631, se declara nuevamente de forma anual la Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad. Pasado el plazo previsto, el Observatorio deberá emitir una evaluación a través de cuyos resultados el Poder Ejecutivo podrá prorrogar su vigencia por un año más. Se mantienen las medidas protectorias y las funciones del Observatorio. Este expediente finalizó con la sanción de una ordenanza el día 13 de noviembre de 2018 que, a la fecha,

no ha sido promulgada por el Poder Ejecutivo<sup>10</sup>.

#### *4.2.3 Institucionalización de las políticas públicas en materia de género*

La Subsecretaría de la Mujer con dependencia directa del Departamento Ejecutivo se creó en el año 1995 a través del Decreto 1774/95), estableciéndose como sus objetivos dentro de su misión: 1) participar en el ámbito de las agrupaciones femenina actuando como nexo entre éstas y la Municipalidad; 2) coordinar actividades que impulsen la promoción y el desarrollo de la mujer, en interacción con entidades de los tres estamentos del Estado y organizaciones de la sociedad civil, tanto locales como internacionales; y 3) asesorar a las autoridades en materia de economía familiar y sus potencialidades para el crecimiento desde la participación de la mujer (artículo 1, Decreto 1774/95). La nómina de funciones y la estructura para el cumplimiento de la misión fue elevada por el funcionario a cargo de la Subsecretaría a los 30 días de la publicación del Decreto (artículo 2, Decreto 1774/95), mientras que el Secretario de Economía y Hacienda dispuso de las medidas necesarias a los fines de la misión prevista en el artículo 1 del Decreto (artículo 3, Decreto 1774/95). Por razones de “reforma administrativa y reducción del gasto público” (considerando 1, Decreto 2077/02), el Intendente Katz reduce el nivel jerárquico de la Subsecretaría de la Mujer en el año 2002, degradándola al rango de Dirección (considerando 2, Decreto 2077/02) y la traslada a la órbita de competencias de la Secretaría de Desarrollo Social (considerando 3, Decreto 2077/02), manteniendo su estructura funcional interna, misiones, funciones, personal, muebles y útiles (artículo 1, Decreto 2077/02). Esta Ordenanza es la primera de una larga lista de normas que tuvieron como objetivo achicar al Estado Municipal y fue sancionada a días de asumir la gestión del intendente Kats, del mismo corte político-partidario que su antecesor, quien articuló como prioridad normativas e instancias institucionales desde una perspectiva de derechos humanos para abordar la cuestión de la mujer a nivel municipal.

La Dirección de la Mujer fue reubicada bajo la competencia de la Subsecretaría de Desarrollo Humano de la Secretaría de Desarrollo Social a través de un acto administrativo que no se ha podido rastrear dentro del Digesto Municipal. En el año 2005, aún bajo la gestión del Intendente Katz, esta situación cambia, ya que se considera que debe aumentarse el nivel jerárquico de la dependencia a los fines de mejorar el funcionamiento de la misma (considerando 1, Decreto 2512/05), por lo cual vuelve a tener el rango de Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social (artículo 1, Decreto 2512/05).

La Subsecretaría de la Mujer vuelve a ser degradada jerárquicamente y se convierte en Dirección de la Mujer bajo la dependencia de la Subsecretaría de Políticas Sociales para la Integración mediante

---

<sup>10</sup> La compulsa de información se ha actualizado por última vez el 10 de diciembre de 2018.

otro acto administrativo dictado entre 2005 y 2010 cuyo número y contenido no se encuentra en el Digesto Municipal<sup>11</sup>.

En la actualidad, la dependencia a cargo de las cuestiones de género suscitadas en el ámbito territorial del Municipio de General Pueyrredón es la Dirección de Políticas de Género de la Secretaría de Desarrollo Social, reestructuración y cambio de denominación que surge del Decreto 2079 del año 2018. En dicha norma se establece que la misión de la Dirección es “Impulsar la igualdad de mujeres, varones y otros colectivos en todos los ámbitos de la sociedad, promoviendo y fomentando condiciones que posibiliten dicha igualdad de género y la especial (...) en la vida política, cultural, económica y social para el desarrollo local (...)” (Anexo I, Decreto 2079/18). En el mismo decreto se crean dentro de la Dirección las Divisiones de Hogar de Tránsito para Mujeres Víctimas de la Violencia Doméstica, Capacitación y Comunicación, Hogar de Medio Camino, y Prevención y Asistencia a Víctimas de Violencia.

#### 4.2.5 Análisis presupuestario

##### 4.2.5.1 Presupuesto general

Del análisis realizado<sup>12</sup> se concluye una ausencia de estabilidad de las políticas sociales del Municipio, en tanto no existe un porcentaje institucionalizado que constituya un estándar mínimo de gasto público en la materia, lo cual se traduce en una variación de la medida relativa obtenida que no sigue una regla matemática. Simplemente se puede establecer que el porcentaje que representa el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social dentro del presupuesto total general del Municipio de General Pueyrredón han oscilado del 4.38% al 7.31% sin poder identificarse hitos históricos que hayan incrementado significativamente su representación respecto del presupuesto de gastos totales. Asimismo, se puede indicar que desde el año 2015 se ha destinado un promedio de 6% del gasto total a atender políticas sociales (ALADRO, 2018).

Los Programas estatuidos por las Ordenanzas 7203/88 y 12295/95 son complementarios entre sí y se encuentran actualmente en vigencia. Su subejecución ha ocasionado la lucha y conquista del movimiento de mujeres afincado en el Partido de General Pueyrredón de la Declaración de “Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad”, tras el cual el Departamento Ejecutivo debería evaluar su impacto, como se ha explicado en el acápite correspondiente<sup>13</sup>. Frente

---

<sup>11</sup> Esto se deduce del Decreto 1797/10, el cual crea la Comisión Asesora Honoraria de la Dirección de la Mujer (artículo 1, Decreto 1797/10), la cual se conforma por un grupo de vecinas que de manera solidaria y responsable, acompañan las acciones y programas de la Dirección (considerando 2, Decreto 1797/10).

<sup>12</sup> Para consultas sobre especificidades metodológicas y de los datos procesados, ver: ALADRO, A. (2018), Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredon. En: **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 8, pp.215-221. Santiago de Chile, 2018.

<sup>13</sup>

a la sanción por consenso de la Ordenanza 22739/16, la ex Secretaria de Desarrollo Social manifestó en una entrevista institucional en el sitio oficial del Municipio pertenecer a una gestión que ha previsto “el mejor presupuesto de la historia de General Pueyrredón”, aduciendo el destino de un 13% del presupuesto total de su dependencia a las políticas articuladas a través de la Dirección de la Mujer. Por este motivo se decidió estudiar el impacto de los recursos asignados a políticas públicas en materia de género respecto del presupuesto de la Secretaría a su cargo. Su gestión destinó el 5.51% de los recursos disponibles a políticas públicas articuladas por la Dirección de la Mujer, sólo 1.49 puntos mayor que la segunda cifra en orden decreciente, y 7.49 puntos inferior de la que ella afirmó. El análisis realizado no permite establecer una tendencia a la alza de los fondos destinados, en tanto los porcentajes obtenidos son muy disímiles entre sí (ALADRO, 2017).

Del análisis se concluyen períodos de sobreejecución de los recursos disponibles (años 2010, 2013, 2014, 2015 y 2016), de subejecución inferior al 10 % (años 2009 y 2012), de subejecución entre 10 y 50 % (años 2008, 2011 y 2017) y de subejecución superior al 50 % (año 2007 y 2018). La subejecución del presupuesto del año 2017 es particularmente grave considerado las obligaciones que el Concejo Deliberante impuso al Poder Ejecutivo municipal al declarar por consenso la emergencia en materia de género en el 2016 y se prorrogó durante el 2017. Tras renovarse, aunque sin promulgación aun, la declaración de emergencia en el año 2018, los datos recabados hasta el momento indican que el presupuesto destinado a políticas de “Protección y promoción de los derechos de las mujeres” representa un 0,35% del presupuesto total general y se encuentra subejecutado en un 65,82% al 10 de diciembre de 2018.

Respecto al presupuesto participativo, esta instancia que no se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de Municipios, no obstante lo cual, en el año 2008 se tomó la decisión política de implementarlo. La información general acerca de esta herramienta de participación ciudadana no se encuentra disponible en la página oficial del Municipio, por lo cual el acceso a la priorización de temáticas, su diseño, implementación y evaluación no pueden ser analizados en el presente artículo.

#### *4.2.6 Comentario*

A nivel normativo, la trayectoria del Municipio de General Pueyrredón puede clasificarse en dos categorías conforme el contenido de las políticas institucionalizadas. En una primera etapa en la cual se sancionan las Ordenanzas 7203/88 y 12295/98, se toma la decisión política de generar marcos legales que recogen los contenidos de la CEDAW (1979) y haciendo hincapié respuestas de tipo integral y comunitaria conforme la característica de cercanía que caracteriza a los gobiernos municipales. Tan importante fue la Ordenanza 7203/88 que se constituyó como el primer dispositivo normativo a nivel nacional en recoger la problemática de la violencia contra la mujer en Argentina.

Observadas en conjunto, las Ordenanzas comentadas en este párrafo constituyen una mirada normativa innovadora por su integralidad para el abordaje sistémico de la problemática de género, repensando el rol de la mujer en la familia, el trabajo, la escuela y la comunidad, protegiendo el ejercicio democrático de su ciudadanía e integrando a la sociedad en un doble rol de sujeto colectivo y de escenario en la resolución de conflictos alternativa a la respuesta punitiva. La etapa de auge de esta forma de problematizar la cuestión de género fue, además, acompañada por estabilidad jerárquica de la instancia administrativa encargada de la ejecución de políticas públicas en la materia. La segunda etapa normativa puede delimitarse a partir del año 2002, año en el cual se inicia un período de inestabilidad jerárquica de la dependencia administrativa a cargo de las políticas de género. Este achicamiento del Estado en un área sensible fue acompañado, como indican los datos, por un gasto público difícil de reconstruir en su totalidad por la falta de transparencia y disponibilidad de los datos presupuestarios. Las deficiencias en la implementación de los planes y programas estatuidos por las Ordenanzas 4203/88 y 12295/98 cuyas causas son de difícil identificación por falta de información, llevaron a la necesidad de declarar la “Emergencia contra la Violencia por motivos de Género y Diversidad” en los años 2016, 2017 y 2018 (Ordenanza 22739/17, Decreto 200/17 y Expte. Interno HCD 2018/1631) y obligar al Poder Ejecutivo a tomar una serie de medidas protectorias hacia las mujeres y dar cuenta de sus acciones en este sentido. El retroceso es significativo tanto por el cambio de paradigma normativo, de pensar en mujeres-ciudadanas a observar mujeres-víctimas, como por la subejecución presupuestaria de los años 2017 y 2018, de la cual el Poder Ejecutivo no ha tenido que dar cuentas seriamente.

## 5. Reflexiones finales

La Red de Mercociudades se constituye como una instancia de diálogo y debate de políticas públicas, y el trabajo de la UTGM desde su constitución a la actualidad debe ser foco de interés para funcionarios gubernamentales de todos los estratos e investigadores en la materia. La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas municipales, lejos de ser una meta sencilla, constituye un desafío para los gobiernos locales, a tal punto que, desde su surgimiento, la UTGM ha hecho hincapié en la necesidad de facilitar herramientas y capacitar en su aplicación a funcionarios y funcionarias.

Se han analizado dos casos paradigmáticos de Mercociudades en cuanto a sus políticas de género conforme las dimensiones que se han detectado como prioritarias para la UTGM, a saber: 1) implementación de Planes de Igualdad; 2) Institucionalización de las políticas de género; y 3) presupuesto sensible al género. Estas prioridades no pueden sino ser evaluadas de manera

conglobante, en tanto constituyen herramientas de acción contra las desigualdades de género que permiten generar estrategias de corto, mediano y largo plazo.

A partir del estudio realizado se definen dos modelos básicos de políticas públicas en materia de género que repercuten tanto en el ejercicio de ciudadanía por parte de las mujeres como en los procesos de construcción de ciudad que se desarrollan en los territorios. En primer lugar se identifica la categoría que en este trabajo se llamará “modelo de la emergencia”, consistente en la realización de acciones ante problemáticas severas vinculadas principalmente a la violencia de género en su versión extrema, el feminicidio, con el objetivo de paliar sus efectos a corto plazo, involucrando principalmente a la instancia coordinadora de la política de género del gobierno local como responsable principal y relegando a la mujer al ejercicio de ciudadanía de tipo pasivo en consonancia con el rol de víctima con el cual el Estado la identifica. Por otra parte, en este artículo se conceptualiza el “modelo de ciudad integral” como una estrategia de política pública consistente en el diseño de un espacio urbano igualitario a través de la generación de cambios estructurales con el involucramiento de todas las instancias del gobierno local y caracterizado por su perspectiva de largo plazo y su tendencia a igualar las condiciones de ejercicio de ciudadanía entre varones y mujeres, lo cual repercute directamente tanto en los procesos de construcción de ciudad como en la toma de decisiones y gobernanza de la misma.

El estudio realizado permite afirmar que la política llevada adelante por la Intendencia de Montevideo se corresponde con el “modelo de ciudad integral”, en tanto las instancias gubernamentales se han comprometido normativa, institucional y presupuestariamente con estrategias de largo plazo que trasladan el foco de atención a las causas de las desigualdades de género y, subsidiariamente, a la atención de sus consecuencias de tipo inmediatas. No en vano los esfuerzos de la Intendencia han sido destacados por la Red de Mercociudades y la CEPAL. No obstante, tras la investigación realizada, surge como necesario recomendar a futuro una mayor cantidad de información presupuestaria disponible para ciudadanos y ciudadanas, principalmente en lo relativo a presupuesto participativo.

Contrariamente, el Municipio de General Pueyrredón puede calificarse en base a las pautas establecidas en este trabajo como modelo “de emergencia”. Si bien las intenciones al momento de la redacción de la normativa fueron en dirección al abordaje de carácter integral lo cierto es que, sin una correcta institucionalización de la instancia gubernamental de género y sin medidas presupuestarias sensibles al género, los Planes de Igualdad se vieron subejecutados y, precisamente esa subejecución, ha ocasionado la lucha y conquista del movimiento de mujeres afincado en el Partido de General Pueyrredón de la Declaración de “Emergencia contra la Violencia por motivos de

Género y Diversidad” en el año 2016, la cual ha sido prorrogada dos veces sin una correcta evaluación y publicidad de los objetivos alcanzados a través de ella.. El retroceso en el enfoque de política pública puede asociarse a cuatro criterios: 1) la falta de estabilidad en cuanto al nivel jerárquico de la unidad ejecutora de las políticas públicas en materia de género, extremadamente susceptible de modificaciones ante los cambios de gestión y criterios de gasto público; 2) la falta de sistematización de datos e información de los resultados obtenidos durante la ejecución de los Programas contemplados en las Ordenanzas 7203/88 y 12295/95; 3) la falta de información presupuestaria relativa al destino de fondos públicos para políticas de género; y 4) la tendencia a la subejecución de las partidas presupuestarias destinadas a la instancia gubernamental de género.

### Bibliografía

ALADRO, A., Análisis de la situación en el Partido de General Pueyrredón (Argentina) a partir de la Declaración de Emergencia en Violencia de Género. En: **Nuevos debates en Filosofía y Ciencia Política**, XVII Jornadas Nacionales de Filosofía y Ciencia Política, Mar del Plata:UNMdP, 2017.

ALADRO, A., Análisis del gasto público en materia de políticas públicas destinadas a la mujer en el Municipio de General Pueyrredon. En: **Revista Estudios de Políticas Públicas**, v. 8, pp.215-221, Santiago de Chile, 2018

CEPAL, ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay). **Serie Asuntos de Género**. Washington:CEPAL - Naciones Unidas, 2016.

IM, **El presupuesto departamental: Una herramienta fundamental para la equidad de género**. Recuperado el 26 de septiembre de 2018 de: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/mujer/programa-presupuestos-sensibles-al-genero>

IM, **Guía para la elaboración de proyectos con perspectiva de género**. Recuperado el 12 de agosto de 2018 de: <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/mujer/programa-presupuestos-sensibles-al-genero>

IM, **Montevideo tiene su División Asesoría para la Igualdad de Género**. Recuperado el 3 de septiembre de 2018 de: <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/montevideo-tiene-su-division-asesoria-para-la-igualdad-de-genero>

MGP, **La Dirección de la Mujer cuenta en 2017 con el mejor presupuesto de la historia de General Pueyrredon**. Recuperado el 16 de octubre de 2017 de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Noticias/presupuestomujer>

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C, **Gasto Público y Equidad de Género**: Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género. Buenos Aires:CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas), 2007.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C., **Gasto Público y Equidad de Género**: El caso de Argentina. Montevideo: REPEM. 2008.

### Documentos oficiales

Primer Plan de Igualdad para la Ciudad de Montevideo 2002-2005

Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos Entre las Mujeres y Varones de la Intendencia de Montevideo 2007-2010

Tercer Plan de Igualdad de Género para la Ciudad de Montevideo 2014-2020

Ordenanza del Municipio de General Pueyrredón Nº 7203/88

Ordenanza del Municipio de General Pueyrredón Nº 12295/95

Ordenanza del Municipio de General Pueyrredón Nº 22739/16

Ordenanza del Municipio de General Pueyrredón Nº Interno O-18159, Expte. 2018/1631

Resolución de la Intendencia de Montevideo Nº5320/14

Estatuto de la Red de Mercociudades

Actas de Reunión de la Unidad Temática de Género y Municipios de la Red de Mercociudades

Planes de Trabajo de la Unidad Temática de Género y Municipios de la Red de Mercociudades

Decreto de la Intendencia del Municipio de General Pueyrredón Nº200/17

Decreto de la Intendencia del Municipio de General Pueyrredón Nº2079/18

Trabalho enviado em 24 de janeiro de 2019

Aceito em 02 de fevereiro de 2020