

Tesis Maestría en Ciencia Política

**¿La política de transporte público  
incorpora una perspectiva de género?  
Análisis del caso de la Intendencia de  
Montevideo (2000-2024)**

Florencia Lambrosquini Canet

Montevideo, noviembre de 2024.

## **¿La política de transporte público incorpora una perspectiva de género? Análisis del caso de la Intendencia de Montevideo (2000-2024)**

Florencia Lambrosquini Canet

Tesis presentada con el objetivo de obtener el título de Magíster en Ciencia Política

Tutora: Cecilia Rocha Carpiuc, profesora adjunta en el Depto. de Ciencia Política de Udelar. Es Licenciada en Ciencia Política (UDELAR), Magíster en Políticas Públicas Pùblicas y Género (FLACSO), y Candidata a Doctora en Ciencia Política (Universidad Nal. de San Martín).

### **Resumen**

Debido a los roles de género que nos asigna la sociedad patriarcal, los varones y las mujeres tenemos diferentes patrones de movilidad y, por tanto, necesidades y usos del transporte público distintos. Para determinar en qué medida la política pública tiene en cuenta estas diferencias y no acentuarlas, esta tesis ofrece un análisis exhaustivo de la transversalización de la perspectiva de género en la política de transporte público de Montevideo entre los años 2000 y 2024. La Intendencia de Montevideo (IM), que tiene competencia exclusiva en materia de transporte colectivo, ha sido reconocida por su temprano liderazgo en el desarrollo de políticas de género en Uruguay. Por tanto, deberíamos esperar que la política de transporte público, central para la agenda de la institución, presente un grado avanzado de incorporación de la perspectiva de género. Sin embargo, el análisis de las distintas fases de la política muestra progresos dispares en este ámbito. Por un lado, se destacan los avances logrados en la lucha contra el acoso sexual en el transporte público, con la implementación de protocolos específicos para prevenirlo y abordarlo. Por otro lado, sin embargo, persisten vacíos en la atención integral a las necesidades de movilidad de las mujeres. Por ejemplo, al planificar las rutas, adoptando medidas tarifarias, garantizando el acceso nivelado al transporte, promoviendo la incorporación de mujeres a la fuerza laboral, entre otras. Este análisis revela las acciones y prácticas de la política de transporte público montevideano que

son sensibles o ciegas al género, proporcionando así información valiosa para mejorar la política y garantizar que sea inclusiva y equitativa para todas las personas.

**Palabras claves:** transversalidad de género, transporte público, políticas públicas.

### **Abstract**

Due to the gender roles assigned to us by a patriarchal society, men and women have different mobility patterns and, therefore, different needs and uses of public transport. To determine the extent to which public policies take these differences into account and do not accentuate them, this thesis comprehensively analyses gender mainstreaming in Montevideo's public transport policy between 2000 and 2024. The Government of Montevideo (IM), which has exclusive competence in urban transport, has been recognized for its early leadership in developing gender policies in Uruguay. Therefore, we should expect that the public transport policy, central to the institution's agenda, presents an advanced degree of gender mainstreaming. However, the analysis of the different phases of the policy shows uneven progress in this area. On the one hand, progress has been made in the fight against sexual harassment in public transport, with the implementation of specific protocols to prevent and combat it. On the other hand, there are still gaps in the comprehensive consideration of women's mobility needs. For example, in the planning of routes, the adoption of fare policies, the guarantee of equal access to transport, and the promotion of the integration of women in the labor market, among others. This analysis identifies the policies and practices of Montevideo's public transport policy that are gender-sensitive or gender-blind, thus providing valuable information to improve the policy and ensure that it is inclusive and equitable for all people.

**Keywords:** Gender mainstreaming, public transportation, public policies.

## Tabla de Contenidos

<b>1.</b>	<b>4</b>	
1.1	Problema y pregunta de investigación	7
1.2	Estrategia metodológica	9
<b>2.</b>	<b>Los desafíos de la transversalidad de género en las políticas públicas</b>	<b>12</b>
2.1	La generización de las políticas públicas	12
2.2	¿Qué es la transversalidad de género y por qué importa?	15
2.3	¿Qué factores favorecen u obstaculizan la transversalidad de género?	16
2.4	Las políticas públicas y su ciclo	21
2.5	Las políticas de movilidad y transporte público	27
2.6	Las diferencias en la movilidad	32
<b>3.</b>	<b>Antecedentes y marco contextual: género y el transporte público en Uruguay</b>	<b>36</b>
3.1	Acercamiento al problema público	36
3.2	La institucionalidad del transporte en Montevideo	45
3.3	La institucionalidad del género en la Intendencia de Montevideo	48
<b>4.</b>	<b>52</b>	
4.1	Inclusión en la agenda y definición política del problema público	52
4.1.1	La participación de la sociedad civil	52
4.1.2	La construcción del problema desde la IM	56
4.2	Decisión-programación: programa y acuerdo de implementación	65
4.2.1	Incorporar la perspectiva de género en el diseño de políticas de transporte público	66
4.3	Implementación: planes de acción y actos de aplicación	73
4.4	Evaluación: enunciados evaluativos acerca de los efectos	79
<b>5.</b>	<b>82</b>	
<b>6.</b>	<b>88</b>	
<b>7.</b>	<b>98</b>	

## 1. Introducción

La contribución de la movilidad al bienestar y a la participación en la vida social de las personas es fundamental. La movilidad es un asunto significativo, ya que es causa y efecto de múltiples desigualdades sociales (Vecchio et al., 2020). En algunos países de América Latina, la movilidad ha sido consagrada como un derecho hasta el punto de estar incluida a nivel constitucional en países como México<sup>1</sup> y se ha debatido su inclusión en otros países como Chile.

Desde sus inicios, los sistemas de transporte público han estado diseñados para satisfacer las necesidades de desplazamientos relacionados con el trabajo remunerado. Sin embargo, existen una gran variedad de actividades que realizan distintos grupos de personas y que requieren desplazamientos, como ir a un centro de estudio o de salud, hacer las compras o recrearse. Estas actividades pueden definir las formas de moverse y los costos asociados a la movilidad, e incluso si pueden realizarse o no, por lo que pueden limitar la capacidad de moverse (Hernández, 2019) y el acceso a servicios básicos como la educación, la salud y el empleo, entre otros. Para avanzar hacia una ciudad más equitativa, el transporte público es fundamental.

En este sentido, desde los estudios de ciencia política enfocados en políticas públicas se puede pensar el nudo del transporte y la movilidad desde la política como problema público, y formularnos preguntas como: ¿qué necesidades tienen las personas?, ¿cómo y por qué utilizan ciertos medios de transporte?, ¿qué desearían los y las ciudadanas que cambiara?, y ¿qué obstáculos enfrentan a la hora de movilizarse para acceder a la educación, la salud, el empleo, la recreación y otras actividades clave para la vida cotidiana?. Por su parte, la política pública se puede abordar desde este punto de vista como solución gubernamental a dicho problema público, siendo estas dos caras de una misma moneda.

La literatura muestra que existen determinantes en la elección del modo de transporte y en el comportamiento de los viajes de las personas. Algunos de estos factores responden a atributos del transporte, como el costo y la distancia del viaje, mientras que otros responden a factores socio

---

<sup>1</sup> El artículo 4° de la Constitución mexicana establece: “Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”.

demográficos, como el género, la composición del hogar, los ingresos personales, la propiedad de un vehículo, etc. Estos son de los que más influyen en los hábitos de desplazamiento (Best y Lanzendorf, 2005; Boarnet y Sarmiento, 1998). De estos, el género es una de las variables menos estudiadas hasta el momento (Ng & Acker, 2018).

Estudiar el transporte desde una perspectiva de género tiene múltiples justificaciones. El género y el transporte son temas de una agenda de desarrollo sostenible. Una ciudad sostenible y equitativa es importante por el medio ambiente, la salud, la seguridad vial y porque promueve políticas públicas que no dejan a nadie atrás. En términos más concretos, el género y la movilidad están relacionados por la diferencia estructural de actividades entre varones y mujeres. Como han demostrado diversos estudios, los varones y mujeres tienen distinta dedicación en lo que refiere al cuidado de personas dependientes como las infancias y vejeces. Además, esto tiene implicancias en la existencia de un patrón de consumo dual en el transporte y no solo en él, en tanto satisfacen necesidades que no se limitan a la persona que se desplaza sino que abarcan a algún otro miembro del hogar, y se refiere a actividades de trabajo no remunerado que requiere de un desplazamiento fuera del hogar (Alcaino et.al, 2009a; 2009b en Hernández, 2019). Las mujeres también realizan más viajes concatenados, los cuales implican múltiples destinos para conciliar las diversas responsabilidades (Levinson and Kumar, 1995; McGuckin and Murakami, 1999); los hábitos de movilidad de las mujeres difiere de los hábitos de los varones en los modos de transporte utilizados (usan más el transporte público y menos vehículos privados); por los propósitos de los viajes (no es solo para trabajo remunerado sino además para acompañar personas dependientes, realizar tareas/compras del hogar); y presentan mayor vulnerabilidad en el tránsito por la ciudad (seguridad en la calle/ seguridad y situación de acoso en el sistema) (Hernández, 2015). (Beckmann, 1974; White, 1977; Gossen and Purvis, 2004).

El transporte público accesible, seguro, confiable es fundamental para pensar el bienestar de las mujeres, en tanto les brinda un mayor acceso a oportunidades económicas, sanitarias y educativas. Además, atender las necesidades de las mujeres en esta materia también garantiza que se atiendan las necesidades de otros grupos vulnerables que dependen de ellas, como los niños y niñas y las vejeces (Bhatt et al., 2015). El informe de 2017 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) identificó la falta de transporte como el mayor desafío para la participación femenina en la fuerza

laboral en los países en desarrollo, reduciendo la probabilidad de que las mujeres participen en la fuerza laboral en un 16.5% estimado (Kurshitashvili et al., 2022).

A pesar de la creciente literatura internacional disponible sobre la relación entre género y transporte, esta aún ha sido escasamente estudiado en Uruguay. Por un lado, esto responde a que el transporte ha sido una política pública poco estudiada desde las Ciencias Sociales en general y desde la Ciencia Política en particular. Son recientes los estudios desde la sociología sobre ciudad y movilidad cotidiana y desde la economía sobre la viabilidad y sostenibilidad del sistema de transporte en el país. Por otro lado, si bien existen múltiples investigaciones enfocadas en el género en las políticas públicas, estas suelen estar abocadas a analizar asuntos principalmente asociados a las arenas tradicionales de la agenda feminista, tales como el aborto, la violencia de género o los cuidados. En ese sentido, este trabajo también busca contribuir a llenar el vacío de conocimiento existente para el caso en el cruce de estos dos cuerpos de estudios. En particular, la tesis busca aportar a los debates actuales en torno a los desafíos que representa transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas; específicamente a los desafíos que conciernen a la implementación efectiva de esta estrategia de política pública, que están presentes incluso en contextos favorables, por ejemplo, donde los gobiernos han manifestado su voluntad política de avanzar en esta dirección.

Este trabajo tiene por objetivo general conocer si la política de transporte público colectivo llevada adelante por la Intendencia de Montevideo durante el 2000 y el 2024 incorpora una perspectiva de género.

Esta tesis se estructura de la siguiente manera: en este apartado introductorio a continuación presento el problema y pregunta de investigación, y el abordaje metodológico. En el segundo capítulo presento las principales orientaciones teóricas que guiaron la indagación empírica. En el tercer capítulo abordo los principales antecedentes sobre la relación entre el género y el transporte público en Montevideo y el marco institucional de las políticas estudiadas. En el cuarto, desarrollo el análisis resultante sobre la aplicación de la transversalidad de género en las políticas públicas de transporte público colectivo en Montevideo en el periodo de estudio. Por último, se plantean las conclusiones.

## 1.1 Problema y pregunta de investigación

En Uruguay la política de transporte público colectivo es de competencia departamental según la Ley Orgánica Municipal (Art. 35. Núm. 25 Lit. A a G). La Intendencia de Montevideo (IM en adelante) ha realizado en las últimas dos décadas reformas importantes en la política de transporte público, como lo es la implantación en 2007 del Sistema de Transporte Metropolitano (STM en adelante), integrando el transporte público en un sistema común, con el objetivo de mejorar la movilidad de las personas, de conectar la ciudad y adaptar el transporte público a las necesidades de la ciudadanía, para así contribuir a una sociedad justa e integrada.

Asimismo, la IM ha realizado importantes esfuerzos y llevado adelante políticas con perspectiva de género con reconocimiento internacional. Tiene una fuerte trayectoria de institucionalidad de género y en transversalizar el género como enfoque en todas sus políticas. Vale destacar la existencia de tres planes departamentales de igualdad y la temprana creación de un mecanismo de género en la institución como ejemplos ilustrativos de esta impronta. Las conclusiones de la evaluación externa del Tercer Plan de Igualdad de la Intendencia, que indica lo siguiente:

El 3er Plan es la primera política de género transversal, de escala institucional, explícitamente definida como “política de Estado”. Este nivel de enunciación conllevó a un compromiso de la totalidad de actores departamentales y municipales que no tiene precedentes en el país, colocando a la Intendencia y los municipios en la vanguardia de la innovación en políticas de género (p.23).

Dado este contexto de un importante desarrollo institucional de la perspectiva de género en la IM así como de reformas en el transporte público, deberíamos esperar encontrar en este caso una política de transporte público con perspectiva de género. ¿Esto es así?

Los estudios sobre políticas públicas y género en Uruguay han abordado una multiplicidad de temas, en especial con foco en agendas clásicas del feminismo como la representación política, las violencias o los cuidados. Sin embargo, hasta el momento sabemos poco sobre lo que sucede en un área tan fundamental para la vida de las personas como lo es el transporte. En este sentido, no hay antecedentes de investigación que aborden la cuestión de en qué medida las políticas de

transporte en la ciudad de Montevideo incorporan una perspectiva de género, y en general se desconoce sobre el trabajo de la IM en esta materia. En ese sentido, este trabajo se propone contribuir a la literatura sobre género y políticas públicas en general y sobre políticas de transporte en particular a partir del estudio de la incorporación de la perspectiva de género en la política de transporte público de la IM en Uruguay.

La pregunta que guía este trabajo es: ¿La política pública de transporte público de Montevideo incorpora una perspectiva de género? Esto implica estudiar e identificar qué implicancias tiene la política en cuestión en las personas usuarias según género, si se toman en cuenta las diferencias de género o no en el ciclo de elaboración de la política de transporte, y si como resultado las desigualdades de género existentes se magnifican o tratan de reducir a través de la política de interés. En este sentido, la tesis se propone saber si la política de transporte de la IM contempla las diferencias de movilidad entre varones y mujeres; si lo hace, identificar a través de qué herramientas e instrumentos lo toma en cuenta; y si no lo hace, indagar por qué la política es ciega al género y las implicancias que ello tiene.

La revisión de la literatura muestra claramente las diferencias en los patrones de movilidad de mujeres y varones (Ng & Acker, 2018; Pirra et al., 2021; Cepal 2017). Esto responde a necesidades diferenciales y asociados a los roles de género, como por ejemplo el trabajo no remunerado, lo que implica viajes en horarios variables, con compañía y con carga, entre otros. En Montevideo, la capital política de Uruguay y principal ciudad del país en términos de población, los datos son claros respecto a este uso diferencial. Según la última Encuesta Origen-Destino (EOD en adelante), las mujeres se mueven más que los varones por los siguientes motivos: trámites personales y asistencia médica, compras del hogar y dejar-recoger a niños y acompañar. Si a esto le sumamos la información sobre la movilidad en transporte público, los datos de ascensos al transporte público en Montevideo del Observatorio de Movilidad de la IM son contundentes, las mujeres casi duplican los ascensos de los varones. No obstante, se desconoce si la política de movilidad y transporte público tiene una perspectiva de género que contemple estas diferencias que los datos y la literatura internacional y nacional muestran.

La contribución académica del trabajo de investigación está dada principalmente por el escaso o nulo abordaje de este vínculo entre el género y la movilidad en una ciudad como Montevideo que cuenta con grandes avances en materia de género e institucionalidad de género. Además, el estudio del tema se justifica por la relevancia social de la política de movilidad y transporte público en la calidad de vida de las personas que habitan la ciudad, y como esta favorece u obstaculiza el acceso a derechos básicos como salud, educación, empleo, entre otros. A nivel internacional en las últimas décadas este tema ha adquirido relevancia en muchas ciudades y países con movimientos y organizaciones empujando esta agenda para contribuir a reducir las brechas de género en diversas arenas de política. ¿Qué ha sucedido en Uruguay, y en particular en Montevideo, al respecto? Este trabajo también busca aportar a la literatura teórica sobre transversalidad de género para entender cómo incluso en instituciones que tienen amplia trayectoria de incorporación de la perspectiva en la institucionalidad y las políticas públicas aun afrontan desafíos específicos para transversalizar el enfoque en áreas no típicas de la agenda “feminista”, y conocer el tipo de obstáculos que se enfrentan para identificar dónde están los principales nudos y hacer recomendaciones que puedan servir en futuros esfuerzos de mejora en esta dirección.

## **1.2 Estrategia metodológica**

Metodológicamente esta tesis busca analizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de transporte a partir de un estudio de caso en profundidad: las políticas de la IM en los últimos 20 años. Los estudios de caso en profundidad cualitativos, permiten una comprensión profunda del fenómeno en estudio. Asimismo contribuyen a explorar interacciones sociales, relaciones de poder y dinámicas culturales.

Uruguay es un caso ideal, por ser un país de avanzada en igualdad en general y de género en particular en distintas arenas de política pública.

Utilizamos evidencia empírica sobre Uruguay, un caso altamente informativo para producir teoría (Gerring 2007) porque es uno de los países más igualitarios y democráticos de la región (CEPAL 2023; International IDEA 2022), por lo que si nuestro argumento se confirma en este caso, es esperable que también aplique (y se observan desigualdades mayores, incluso) para otros países de la región (Gerring, 2007).

Asimismo, la IM ha sido de avanzada en las políticas de interés. En Montevideo como caso de estudio, deberíamos esperar que, en la IM, con una temprana y avanzada incorporación de la transversalidad de género como estrategia de política pública, las políticas de transporte incorporen en buena medida esta perspectiva. En este sentido, si se observan dificultades para la transversalidad de género en las políticas de transporte en este caso, deberíamos esperar que en otros “menos ideales” la situación sea más desfavorable, por lo que el estudio pretende derivar lecciones que puedan servir para pensar las políticas de transporte y género en perspectiva comparada.

Por tanto, es un caso que deberíamos esperar que tenga una gran incorporación del género en las políticas públicas de transporte. Lo que resulta atractivo es desentrañar los obstáculos, en caso de que no sea así, lo cual puede dar luz para entender teóricamente los dilemas de la incorporación del género en las políticas públicas en áreas no tradicionales de la agenda de género, y para pensar el tema en perspectiva comparada y hacer recomendaciones.

El análisis se nutre de múltiples fuentes. En primer lugar, se utilizaron fuentes documentales tales como los planes de igualdad, y de movilidad de la IM y otros documentos de la política pública de interés. En segundo lugar, se realizaron siete entrevistas en profundidad a autoridades de la IM, tanto del Departamento de Movilidad como de División Asesoría para la Igualdad de Género, así como a integrantes de la sociedad civil organizada con incidencia en género y transporte. Además, tres entrevistas a expertos como informantes calificados. En tercer lugar, se analizaron datos de uso de transporte público, de las personas usuarias del STM, como cantidad de ascensos por género, por línea, por municipio; datos cuantitativos publicados por el Observatorio de Movilidad de la IM y de la Encuesta Origen-Destino del Área Metropolitana de Montevideo, para conocer los motivos de viaje por género, los tiempos de viajes, entre otros. Por último, revisé sistematizaciones de prácticas internacionales en torno al tema, tales como guías, checklists y planes, para conocer sobre las buenas prácticas en género y transporte de otras ciudades y países.

El período temporal abarca desde el 2000 a la actualidad, 2024. La decisión de acotar el estudio a este periodo se justifica en que abarca diversos hitos relevantes para el estudio de interés, tales

como la instalación de la Comisión de Equidad de Género, el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos en Montevideo y la Secretaría de la Mujer en 2001, la creación del STM en el 2007, el Plan de Movilidad del 2010, y los Planes de Igualdad de Género de la IM en el 2002, 2007 y 2014.

## **2. Los desafíos de la transversalidad de género en las políticas públicas**

### **2.1 La generización de las políticas públicas**

El género es considerado como una categoría analítica que explica una desigualdad social (Incháusteguiy Ugalde, 2004). Joan W. Scott (1990) destacó que la categoría de género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias percibidas entre los sexos y es una forma primaria de relaciones significantes de poder; subraya la autora que “el género es una construcción discursiva y cultural de los sexos biológicos”. Por su parte, Simone de Beauvoir (2005) define el género como un constructo social que impone determinados roles y estereotipos a las personas en función de su sexo; las mujeres interiorizan estos roles y forman parte de su propia identidad. Estas definiciones tienen una dimensión tanto simbólica como material, en el sentido explicado por los roles de género y la división sexual del trabajo por Lamas (1999, citada Rocha, 2013, p.4):

El ámbito doméstico (privado o reproductivo) es asumido como el de desarrollo “natural” de las mujeres mientras que el trabajo remunerado (o la esfera pública o productiva) se visualiza como propio de los varones. Lo más problemático de estas “diferencias” es que no son neutras sino que se construyen como desigualdades.

Estos roles y estereotipos también se trasladan a la acción de los poderes públicos; como sostiene García Prince:

La tradición excluyó a las mujeres y a sus necesidades, de cualquier mención de las incipientes políticas públicas y de las referencias a las iniciativas del sector público. Apenas aparecen señaladas puntualmente en conexión con disposiciones y medidas referidas a la maternidad biológica (García Prince, 2008, p.16).

El Estado no es una entidad monolítica y estática sino todo lo contrario, es permeable a las desigualdades sociales. En este sentido, la relación entre el Estado y las relaciones de género es “evolutiva, dialéctica y dinámica”. En los términos de Connell (1990: 531), “la pregunta no es si el feminismo interaccionará con el Estado, sino cómo lo hará: en qué términos, con qué tácticas, hacia cuáles metas”.

En función de ello, desde algunas perspectivas feministas a partir de los años 70 se ha considerado que el Estado tiene un papel primordial en la construcción de condiciones de igualdad, que el Estado o los poderes públicos pueden y deben hacer algo para paliar las desigualdades de género y la discriminación hacia las mujeres existente en nuestras sociedades y así profundizar la democracia (Bustelo, 2004; Rigat-Pflaum, 2009).

En este sentido, Acker (1990) ha argumentado que todas las políticas públicas están generizadas. Los contenidos, objetivos y métodos de las acciones estatales reflejan ideas sobre la importancia de los atributos culturales asociados a lo masculino y lo femenino. También reflejan las creencias sobre los comportamientos que se consideran normativamente deseables para cada sexo. Por ello, es necesario abordar las políticas públicas desde una perspectiva de género. La incorporación de un enfoque de género en la elaboración de políticas públicas implica tener en cuenta las diferencias entre los géneros. Hay que analizar y desarrollar los mecanismos institucionales y culturales que estructuran esas desigualdades (Incháusteguiy Ugalde, 2004).

La literatura sobre género y políticas públicas ha clasificado a las políticas en función de si son neutras al género, ciegas al género o sensibles al género (Rodríguez Gustá, 2008). Las políticas neutras en cuanto al género son aquellas que no tienen como población objetivo ni a los varones ni a las mujeres y afectan por igual a todas las personas con independencia de su género. Sin embargo, en ocasiones, puede suceder que unas políticas que se pretenden neutras en cuanto al género no lo sean en realidad, sino que sean "ciegas" al género, es decir, que en la práctica tengan efectos diferentes para varones y mujeres, que no se visualizan como tales al no observarlas desde este enfoque. Las políticas "ciegas" se diseñan tomando como referencia la realidad de los varones, como si fueran el "sujeto universal", pero en realidad se trata de una mirada androcéntrica. Esta distorsión implica un gran riesgo, ya que estas políticas, al parecer neutrales, no sólo no promueven la igualdad de género, sino que pueden afianzar las desigualdades existentes, o incluso reproducirlas (González et. al., 2005). Suponer que las personas afectadas por una política pública tienen los mismos intereses y necesidades, solo porque se basa en las vivencias y actividades de los varones, puede llevar a aplicar soluciones que refuerzan las desigualdades de género. En ese sentido, pueden resultar injustas y ser ineficientes o ineficaces a la hora de resolver los problemas públicos para los que fueron diseñadas.

Por el contrario, son necesarias políticas públicas sensibles al género en el sentido de González et al. (2005). Las políticas sensibles al género se caracterizan por situar a las personas en el centro, es decir, se tiene en cuenta tanto a los varones como a las mujeres y se identifican los desequilibrios que pueden existir entre ellos. Asimismo, las políticas sensibles al género consideran en qué medida las intervenciones públicas afectan las relaciones de género y permiten prever los impactos diferenciales que estas tendrán sobre varones y mujeres. Es decir, en términos de Rodríguez Gustá (2008, p.110), las políticas sensibles al género son aquellas “que han sido enunciadas explícitamente con el fin de asegurar el bienestar, la seguridad, la autonomía, y los derechos de las mujeres”.

Existen distintas formas de clasificar las políticas sensibles al género. Rodríguez Gustá (2008) distingue cuatro tipos: a) las políticas de acción afirmativa, b) las políticas para las mujeres, c) las políticas con perspectiva de género y, finalmente, d) las políticas de transversalización de género. Por su parte, Incháusteguiy Ugalde (2004) propone cuatro categorías, las cuales describiré según su orden de aparición.

Entre los años 50 y 70, las políticas de igualdad de trato y las políticas antidiscriminatorias buscaron introducir principios de igualdad en el sistema legal de un país. Desde este punto de vista, se concibe la igualdad de una forma liberal, ya que supone que todas las personas son iguales ante la ley y, por tanto, las diferencias según sexo, etnia, raza, condición social, etc. no resultan relevantes. El principio rector de este enfoque de políticas es que nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todas las personas y considera que la justicia es ciega a las diferencias.

Luego, entre las décadas del 70 y el 90 se desarrolló el enfoque de políticas de igualdad de oportunidades. En este marco surgen las acciones afirmativas, políticas que van más allá del enfoque de igualdad de oportunidades por considerar que el igual trato ante la ley no es suficiente sino que hay que garantizar que todas las personas tengan las mismas posibilidades de gozar esa igualdad. Con estas políticas se busca cerrar brechas de género en la participación, las capacidades, las oportunidades, el patrimonio, entre otras. Desde este punto de vista, se reconocen problemáticas específicas de las mujeres que requieren de la elaboración de políticas particulares para ellas, como

son la feminización de la pobreza y la violencia de género. Este enfoque insta a la justicia a observar los diferentes puntos de partida de las personas y tratar “igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

Más recientemente, en los 80 y 90 aparece la transversalidad de género o gender mainstreaming, perspectiva que busca abordar las raíces de las desigualdades de género y no los síntomas. Para ello plantea transformar las estructuras, vincular el género a la corriente principal de las políticas, y así evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como “asuntos de mujeres”. La transversalidad de género propone incorporar el enfoque de género en todas las políticas públicas, en todas sus fases y en todas las acciones del Estado.

## **2.2 ¿Qué es la transversalidad de género y por qué importa?**

La transversalidad de género es una acción integral para la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de las políticas públicas, lo que implica que cada una de las intervenciones de política sea analizada en términos de los impactos diferenciales entre varones y mujeres que tendrá, considerando las relaciones de género que configuran los diversos ámbitos del orden social (Incháustegui Ugalde, 2004). Conceptualmente, la transversalidad de género también se ha definido como un proceso de democratización de género que incluye a las mujeres en los procesos de diagnóstico, como en el diseño e implementación de las políticas públicas (Rai, 2003). De este modo, la transversalidad de género implica planificar todas las políticas públicas teniendo en cuenta cómo afectarán a varones y mujeres. Esto también implica abordar las raíces del problema de la desigualdad de género, para transformar las estructuras, permeando todas las instituciones claves.

La transversalidad de género implica la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos de las políticas, para incorporar una perspectiva de igualdad de género en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por parte de los actores que normalmente participan en la elaboración de las políticas (Consejo de Europa, 1999, p.26).

Del mismo modo, el Handbook on Gender Mainstreaming for Gender Equality Results de ONU Mujeres (2022) destaca que la transversalidad de género es una estrategia centrada en alcanzar el objetivo de la igualdad de género, pertinente tanto para ámbitos políticos como para otros sectores de actividad. Asimismo, señala que dicha estrategia requiere de la participación de mujeres como de varones en los procesos de elaboración de políticas:

El éxito de la aplicación requiere que los conocimientos, las preocupaciones, las prioridades, las experiencias, las capacidades y las contribuciones de las mujeres, los varones y las personas con identidades de género diversas se conviertan en una parte explícita e integral de todos los procesos políticos y de planificación, para informar e influir en la dirección de la formulación de políticas, la planificación y los resultados (ONU Mujeres 2022, p.12).

Se trata de un proceso estratégico, sistémico y participativo (García Prince, 2008). Esto pone de manifiesto una serie de elementos a considerar: el diseño y gran parte de la implementación deben ser procesos participativos; la integración de la perspectiva de género debe integrarse en los procesos de planificación, diseño y presupuestación de los programas; hay que utilizar datos desagregados por sexo; es necesaria la sensibilización sobre las desigualdades de género y sus implicancias políticas, sociales, culturales, económicas, etc.; hay que crear mecanismos de coordinación entre el gobierno, los grupos de interés, la sociedad civil organizada, la academia, entre otros; hay que aumentar la representación de mujeres en los cargos de toma de decisiones.

### **2.3 ¿Qué factores favorecen u obstaculizan la transversalidad de género?**

La aplicación de la transversalidad de género si bien se ha extendido como una recomendación general para que los Estado avancen en la promoción de la igualdad de género, no ha estado exenta de grandes desafíos. La literatura señala que aplicar la transversalidad de género requiere de una serie de factores que aseguren su aplicabilidad y éxito.

Schofield y Goodwin (2005) establecen lo siguiente: un acercamiento a la paridad en la participación de hombres y mujeres en todos los niveles; un enfoque en la formulación de políticas género específicas junto con la políticas generales y viceversa; la participación de grupos de defensa feministas en todo el proceso y de la maquinaria política feminista; un apoyo activo de los

máximos responsables en cargos políticos, tanto electos como designados, a la promoción de la igualdad de género, y por último, adoptar como marco conceptual de formulación de políticas las interpretaciones feministas del problema de la igualdad de género.

García Prince (2008) identifica cinco causas principales del fracaso de las políticas de igualdad, algunas de naturaleza técnica y otras de carácter general: causas relacionados con el proceso de formulación: definición incompleta de conceptos clave en mandatos de alta jerarquía política, lo que puede dar lugar a malas interpretaciones de otras políticas. Causas referidas a los instrumentos de expresión de la política: los instrumentos de expresión de la política no se ajustan a la jerarquía de los mandatos. Causas referidas a los contenidos: estos pueden ser incompletos, insuficientes, confusos, anticuados o muy adelantados para el contexto. Causas referidas a la separación existente en las instancias responsables del proceso: la política se hace a espaldas de las instancias responsables de la ejecución. Causas referidas a las competencias de la ejecución: el mandato de ejecución afecta a un organismo que carece de los recursos o personal necesarios para llevarla a cabo. Asimismo, algunas arenas de política pública, las más novedosas, enfrentan aún más desafíos.

La tradición excluyó a las mujeres y a sus necesidades, de cualquier mención de las incipientes políticas públicas y de las referencias a las iniciativas del sector público... es un hecho comprobado que cuanto más recientes son los asuntos que ingresan como posibles áreas que deben ser asumidas por el Estado como competencias propias, más dificultades encuentra su institucionalización en las políticas públicas, porque chocan con una complejidad multiforme de intereses que nunca los había reconocido ni asumido como parte de la agenda política. Los llamados sectores novedosos del desarrollo, como fueron identificados hace unos 30 años los temas ambientales o culturales, más recientemente están representados por los derechos humanos, las tecnologías informáticas, o la igualdad de géneros (García Prince, 2008, p.17).

La autora define ciertos criterios fundamentales para aplicar la transversalidad de género que son:

i) integrar globalmente las experiencias, los intereses y las necesidades de las mujeres y los hombres en todas las iniciativas de cualquier tipo y alcance; ii) evaluar las implicaciones que tenga cualquier acción realizada en mujeres y hombres y mujeres; iii) garantizar beneficio igual para hombres y mujeres (García Prince, 2008, p.79).

Por otra parte, Ana Laura Rodríguez Gustá (2008) ha estudiado la transversalización de género desde las capacidades estatales señalando que un elemento clave es la creación de capacidades para que las burocracias o el aparato estatal asuman la tarea de incorporar el género en sus prácticas cotidianas, valores y cultura organizacional.

Asimismo, esta autora remarca que la transversalización de la perspectiva de género en las políticas implica ámbitos de inclusión democrática para la participación y el empoderamiento de las mujeres como grupo social desfavorecido. La autora se refiere explícitamente a la importancia de la existencia de espacios públicos deliberativos sostenidos en el tiempo, que favorezcan la interacción entre movimientos de mujeres, las ciudadanas y el estado. En este sentido, señala que una restricción para el avance de la agenda de género en el Estado es la ausencia de lazos entre las maquinarias de género estatales y una base organizativa fuerte de mujeres activistas y ONG sensibles a esta temática (Rodríguez Gustá, 2008).

En esta línea, Daly (2005), en su análisis de las experiencias nacionales europeas, región donde los intentos por aplicar la transversalidad de género en las políticas públicas tienen una larga trayectoria en clave comparada, también destaca que la transversalización no puede lograrse sin una estrecha colaboración entre los actores estatales y la sociedad civil. Las redes sociales juegan un papel vital en la identificación y articulación de las necesidades y preocupaciones de los grupos marginados, y en la formulación de políticas que aborden eficazmente la desigualdad. Sin embargo, Daly también reconoce que existe un proceso de embudo y selectividad mediante el cual el Estado adopta eventualmente aspectos distintivos de la transversalización sin considerar el contexto conceptual que imprime a las políticas el sentido de acciones contra la desigualdad. Esto puede resultar en políticas que sean superficiales o ineficaces, y que no aborden las causas profundas de la desigualdad. Para evitar esto, Daly propone que el Estado adopte un enfoque más profundo y comprometido con la transversalización. Esto implica involucrar a la sociedad civil en todas las etapas del proceso de formulación de políticas, desde la identificación de los problemas hasta la implementación y evaluación de las intervenciones. También implica proporcionar a las organizaciones de la sociedad civil los recursos y el apoyo necesarios para participar eficazmente en este proceso.

Otros estudios comparados enfocados en la Unión Europea como el de Woodward (2004) destaca la importancia del “triángulo de terciopelo”, redes de interacción que conectan a burócratas feministas, personas académicas renombradas expertas en el tema y a voces organizadas en el movimiento de las mujeres. En este sentido, la autora señala:

El análisis del mainstreaming de género por tanto implica una reconsideración de la naturaleza de la democracia, para considerar no sólo el género de las personas representantes elegidas, la institucionalización de los intereses en cuanto al género en la maquinaria de género del Estado y una sociedad civil de género activa, sino también la incorporación de conocimiento, especialmente en el mundo académico (Woodward, 2004, p.10).

En una línea similar enfocada en el tipo de actores necesarios para la efectiva aplicación de la transversalidad de género, tras estudiar casos de Europa y América Latina, Vargas y Wieringa (1998) plantean que es necesario que exista un “triángulo de empoderamiento” mediante una dinámica de interacción entre las estrategias y acciones de tres conjuntos de actores que promueven los intereses de las mujeres: primero, las “femócratas”, es decir, las mujeres que trabajan en la burocracia del Estado, tanto en las agencias rectoras de políticas de género como en otras agencias estatales que se comprometen en aplicar la estrategia; segundo, las “activistas”, es decir, las mujeres que trabajan en ONG que defienden los derechos de las mujeres, y, tercero, las mujeres políticas, es decir, quienes ocupan cargos electos o de libre designación y que integran los partidos políticos que están comprometidas con promover los intereses de las mujeres y la igualdad de género. Constituir este triángulo de empoderamiento permite articular las demandas de las mujeres, traducirlas en temas de política pública y luchar por ampliar el apoyo político a esta agenda. Aunque la constitución del triángulo de empoderamiento no implica necesariamente un consenso absoluto respecto a las prioridades, estrategias y acciones entre las actoras involucradas, sí supone que compartan un marco cognitivo común construido en torno a la defensa de los derechos de las mujeres y la meta de la igualdad de género (Johnson et al., 2009, p.18).

De acuerdo con Walby (2003), las feministas que trabajan en el Estado, las voces organizadas del movimiento de mujeres y la experiencia de las académicas son fundamentales para la creación y el mantenimiento de redes. Al trabajar juntas, estas redes pueden garantizar que las políticas de género se implementen de manera efectiva y tengan un impacto real en la vida de las mujeres. También pueden garantizar que estas políticas sean sostenibles en el tiempo y que no se vean

afectadas por cambios políticos. Las políticas de género se articulan en redes para garantizar su implementación y continuidad.

A su vez, la misma autora destaca la importancia del componente técnico, lo cual también responde a la necesidad de que las estrategias de transversalidad de género incluyan presupuestos de género; un proceso que requiere una alta especialización y una serie de herramientas que incluyen estadísticas desagregadas por género, indicadores específicos y medición de impactos (Walby, 2003).

Además, para analizar los problemas a los que se enfrenta una gestión desde una perspectiva de género, o para diseñar una política pública con perspectiva de género, es necesaria cierta “experticia” de especialistas. Esta experticia suele provenir de mujeres feministas ubicadas fuera del Estado o, en su caso, dentro de la misma estructura del Estado, en ámbitos específicos relacionados con el género o departamentos de género dentro de áreas más amplias. La participación de las mujeres feministas con formación y experiencia en el diseño y aplicación de políticas públicas con perspectiva de género es esencial para garantizar que estas tengan en cuenta las necesidades y experiencias específicas de las mujeres y las niñas, y que se promueva la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad. Además, su participación no es solo una cuestión de justicia social, sino también de eficacia, ya que los estudios han demostrado que las políticas públicas que tienen en cuenta las necesidades y experiencias específicas de las mujeres y las niñas son más efectivas y tienen un mayor impacto positivo en la sociedad.

En este sentido es bastante común que se incorpore mínimamente la dimensión técnica de la estrategia (generar datos desagregados por sexo), pero no la dimensión política, que implica interpretar esos datos a la luz de las teorías de género y (re)formular políticas sobre la base de los resultados de este análisis (Johnson et al., 2009, p. 21).

Por su parte, Elder y Cobb plantean que “los profesionales de las políticas públicas pueden actuar para contrabalancear y minimizar los sesgos introducidos por otros grupos, introducen sus propios puntos de vista” (Elder y Cobb, 1993, p. 87).

Asimismo, siguiendo a Rigat-Pflaum (2009), la voluntad política es condición indispensable. Las cúpulas deben apoyar los procesos y estar convencidas de la necesidad de políticas para lograr la igualdad. Para ello, deben tomar decisiones de cambio institucional y de asignar recursos.

A modo de síntesis, se han identificado una serie de elementos necesarios para que la transversalidad sea efectiva: los presupuestos de género son una herramienta que, junto con otras, implica la transversalidad aplicada al propio Estado, es decir, a las políticas que este aplica para resolver problemas públicos. Junto con los presupuestos, también se requieren cambios en los recursos humanos (garantizar la ausencia de segregación horizontal y vertical de género en la estructura estatal de cargos, realizar convocatorias inclusivas para cubrir puestos, etc.). Además, es necesario revisar las rutinas y la distribución del espacio y del tiempo de los actores estatales para evitar prácticas sexistas. También es necesario revisar la comunicación interna para asegurarse de que no esté estereotipada en términos de género. Elaboración de protocolos de discriminación, acoso y violencia para aplicar dentro de los organismos estatales. Acciones de sensibilización en materia de género para todo el funcionariado vinculado a la política.

Por otro lado, en la literatura también se han identificado obstáculos para la transversalización del género en las políticas públicas: la percepción de la agenda de género como una agenda “impuesta” o el compromiso meramente discursivo o “formalista” de la misma, sin que se traduzcan en acciones concretas. También se ha observado que los actores estatales que no dedican específicamente a esta cuestión pueden tener una percepción de irrelevancia hacia el tema, pero a los que se les insta a considerarla cuando se decide implementar una política de transversalidad de género. La escasa valoración de la tarea deja sin respaldo a las personas a las que se les asigna la tarea de promover este enfoque dentro de la estructura estatal. También se considera que es una agenda que compite por la captación de recursos que se podrían destinar a otras áreas.

## **2.4 Las políticas públicas y su ciclo**

El objeto de estudio de este trabajo son las políticas públicas. Las políticas públicas se han definido de diversas maneras en la Ciencia Política. Me ceñiré a la definición de Dye (1984) que señala que una política pública es “aquello que el gobierno decide hacer o no hacer”, por lo que la política

pública puede significar acción y no acciones deliberadas (Dye, 1972, p. 18 y 1984, p. 1). En esa misma línea, Hecló (1972) señala que una política, más que una decisión o conjunto de ellas, es un curso de acción, inacción o no-acción o simples acciones específicas.

Por su parte, Subirats et al. (2008) propone un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas. Se trata de un modelo de análisis que se define a partir de tres características principales: un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados, un análisis en términos de problemas públicos y un análisis comparativo, en el que se evalúan políticas y servicios implementados en diferentes contextos políticos y administrativos. Esto sirve de guía para evaluar la eficacia de las políticas públicas y los productos administrativos. Al comparar servicios similares de diversas entidades, es posible identificar los costos y beneficios de una acción pública concreta. El análisis debe reconstruir el proceso de una política pública, viéndola como un conjunto de decisiones y acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas a la solución de un problema público claramente delimitado.

El ciclo de las políticas públicas es una herramienta esencial para comprender su proceso de elaboración y gestión. Este modelo analítico permite identificar las diferentes etapas del proceso, desde la identificación de un problema hasta la evaluación de los resultados de una política. Se trata de un proceso iterativo, lo que significa que las políticas pueden ser modificadas o reformuladas en función de los resultados de la evaluación. “La idea general que surge de la bibliografía es la de un «ciclo» de las políticas públicas que se inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos” (Subirats et al., 2008: 42).



Fuente: Extraído de Subirats et al. (2008, p. 42)

La fase de definición de un problema social como problema público y la elaboración de la agenda son aspectos de especial relevancia. Hay que tener en cuenta que no todos los asuntos o problemas sociales pueden considerarse problemas públicos. En palabras de Subirats (2009, p.131), “Una problemática social acaba tematizándose como problema público cuando logra convertirse en objeto de controversia política (Gusfield, 1981), esto es, ingresar en la arena política, al ser reconocido por los actores públicos (administración, gobierno, parlamento) como una situación que merece considerar una eventual solución pública”. En que se definen o construyen los problemas públicos es fundamental, ya que de ello dependerá el tipo de soluciones que brindará la política pública para resolverlos.

En esa línea, se afirma que el problema público es una construcción social y política, dado que dichos problemas y su conceptualización como tales, dependerá siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (Vlassoupoulou citado en Subirats et al., 2008, p. 34). El proceso de formulación de un problema social comienza cuando una situación que se considera privada y no problemática se convierte en un problema social y, posteriormente, en un problema público hasta que termina siendo objeto de atención política y puede llegar a convertirse en objetivo de atención de una política pública. Es ahí cuando hablamos de un problema público, “cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de debate político” (Subirats et al., 2008, p. 133). De

este modo, el autor agrega un elemento más a la definición del problema público, ya que no se trata solamente de las condiciones objetivas de una situación dada, “sino también de la evaluación y ponderación subjetivas (es decir, de la definición política) que hacen de ella los actores involucrados” (Subirats et al., 2008, p.134). En definitiva, la construcción de los problemas públicos es un proceso que también forma parte de la política (no es anterior) y que influirá en los actores que estarán involucrados en ella y en la naturaleza de las acciones públicas emprendidas (las formas de intervención) (Subirats et al., 2008, p. 127).

Por otra parte, Bacchi (2012) sugiere que todas las propuestas políticas se basan en problematizaciones que pueden analizarse para acceder al "sistema implícito en el que nos encontramos". Se trata de explorar "el sistema de límites y exclusiones que practicamos sin darnos cuenta" (Simon, 1971, p. 73, en O'Farrell, 2005, p. 69). El objetivo es alejarse de los objetos y conceptos que se dan por sentados para determinar cómo han llegado a ser a través del estudio de las heterogéneas relaciones estratégicas -las políticas- que han intervenido en su creación. Bacchi se refiere a cómo un problema llega a ser tomado como público y, principalmente, a cómo se define políticamente, es decir, a la forma que le da la clase política a ese problema social, ya que se construyen a partir de las interacciones entre diversos actores que en la narración del problema, le atribuyen causalidades y responsabilidades, mezclando lo empírico con lo normativo. Porque como lo sostienen Elder y Cobb (1993):

Los problemas de política son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Y como siempre es posible que haya una multiplicidad de definiciones acerca de un problema, lo que está en juego en el proceso de formación de la agenda no es solo la selección de los problemas sino también su definición. Las definiciones sirven, a la vez, para encuadrar las elecciones políticas posteriores y para afirmar una concepción particular de la realidad. Por lo tanto, las decisiones que se adopten durante el proceso de formación de la agenda tienen consecuencias muy profundas, en el sentido de que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social (Elder y Cobb, 1993, p. 77-78).

En esa línea, se identifican diversos factores que influyen en que un problema se convierta en un problema público, entre los que destacan la mediatización, la movilización de determinados grupos de interés o de la sociedad civil organizada para apuntalar, la oferta política o la competencia electoral en la que los partidos políticos toman la iniciativa en definir problemas públicos y

formular políticas públicas, una anticipación interna por parte de un gobierno que concede un peso decisivo a los actores administrativos y las autoridades públicas en la configuración de la agenda política; y una acción corporativa silenciosa que puede incidir en lo que se considera como un problema o no (Subirats et al., 2008).

Por otra parte, Harguindéguy (2013) plantea que un problema político tiene dos dimensiones: es colectivo y se basa en el conflicto. Para ser considerado como tal, un problema político debe cumplir ciertos criterios. Estos criterios son los siguientes: Colectividad: un problema político afecta a un grupo de personas, no a un individuo. Conflicto: un problema político implica un conflicto entre dos o más grupos de personas. Especificidad: un problema político debe ser específico, es decir, debe poder definirse claramente. Relevancia social: un problema político debe ser relevante para la sociedad, es decir, debe afectar a un número significativo de personas. Relevancia temporal: un problema político debe ser relevante en el tiempo, es decir, debe tener una duración significativa. Complejidad: un problema político puede ser más o menos complejo, dependiendo del número de factores que lo componen.

El proceso de expansión de un asunto en cuatro dimensiones, según Harguindéguy (2013), es importante porque ayuda a comprender la naturaleza del problema político y a desarrollar estrategias para resolverlo, y es el siguiente: el grado de especificidad de un problema político se refiere a la medida en que puede definirse claramente. Un problema político puede ser más o menos específico, dependiendo del número de factores que lo componen. El grado de relevancia social de un problema político se refiere a la medida en que afecta a un número significativo de personas. La relevancia social de un problema político puede variar en función del número de personas afectadas por él. La relevancia temporal de un problema político se refiere a la medida en que tiene una duración significativa. Un problema político puede ser más o menos relevante en el tiempo, dependiendo de su duración. El nivel de complejidad de un problema político se refiere a la cantidad de factores que lo componen. Un problema político puede ser más o menos complejo, dependiendo del número de factores que lo componen.

Asimismo, es fundamental referir a la agenda, los tipos de agenda que existen y los factores que favorecen que ciertos problemas ingresen en distintas agendas, en particular, en la agenda

gubernamental, de la cual resultan las políticas públicas. La inclusión de un asunto en la agenda es un proceso complejo e importante que determina qué problemas se tratarán y cuáles recibirán una respuesta en forma de política pública (Harguindéguy, 2013, p.49). Además, no existe un único modelo explicativo sobre cómo ingresan los problemas en la agenda, sino distintos enfoques y herramientas analíticas que ponen de manifiesto distintos elementos: la naturaleza del problema, la intervención y el peso de distintos tipos de actores, las vías de incorporación o los escenarios de entrada.

Por agenda se entiende el conjunto de asuntos que están presentes ya sea en la discusión pública, política o gubernamental, según el tipo de agenda que se considere (Elder y Cobb, 1993; Kingdon, 1995). Asimismo, estos autores se refieren a la formación de agenda como el proceso por el que los actores sociales definen cuáles son los temas prioritarios y cómo captan la atención de los actores del sistema político administrativo, lo que puede generar una política pública para dar solución a un problema (Elder y Cobb, 1993).

Asimismo, pueden existir varias agendas paralelas: la agenda pública, la agenda de los medios y la agenda política y la agenda gubernamental. En este sentido, la agenda política es la lista de problemas públicos a los que un gobierno tiene que dar solución (Elder y Cobb, 1993). La agenda gubernamental es el conjunto de problemas que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto sobre el que han decidido que deben actuar. Por su parte, la agenda decisoria es el subgrupo de problemas respecto a los que los gobernantes efectivamente llevan a cabo un proceso de toma de decisiones, es decir, deciden qué curso de acción tomar respecto a una problemática determinada. Además, también se discute en términos de agenda pública, es decir, el conjunto de asuntos que una comunidad política entiende que debería atender el gobierno, y de la agenda de los medios, es decir, los temas que los medios de comunicación realzan en una coyuntura determinada. Por último, la agenda electoral, se compone de las problemáticas y sus alternativas de solución que los partidos políticos incluyen en sus programas y discuten a lo largo del proceso electoral.

Respecto al flujo de personas, la participación de los actores es clave para la formación de agenda, ya que los grupos de interés pueden tener diferentes niveles de organización, cuentan con diversos

recursos y algunos tienen mejor comunicación con el gobierno de turno que otros, lo que les permite tener un mayor poder de influencia para la definición de los problemas públicos (Gusfield, 1981, en Elder y Cobb, 1993, p.84).

Esta dinámica de poder desigual implica desafíos tanto para la sociedad civil organizada, así como para los gobiernos, los medios de comunicación, entre otros actores que participan del proceso de formulación de la agenda ya que, como sostienen Ingram et al. (2010), los grupos más activos políticamente son quienes reciben mensajes positivos y recursos por parte de las políticas públicas. Esto, en cierto modo, puede implicar una reproducción de las desigualdades preexistentes en la sociedad que va en detrimento de los intereses de aquellos grupos vulnerables, menos activos políticamente, menos organizados, con menos visibilidad y menos cantidad de recursos, como puede ocurrir con aquellos que se ven afectados negativamente por el cruce de otros clivajes de desigualdad (interseccionalidades) que se dan con el género, como el étnico-racial.

Los académicos también juegan un rol significativo en los procesos en la producción y gobernanza del conocimiento y en la construcción de problemas públicos y la formación de agenda (Bacchi 2009).

## **2.5 Las políticas de movilidad y transporte público**

Este trabajo busca estudiar en qué medida se ha avanzado en un proceso de transversalización de la perspectiva de género en un sector de política pública particular: el del transporte público colectivo, concretamente enfocándonos en el caso de Montevideo.

La movilidad es la suma de los desplazamientos cotidianos. Es la capacidad de acceder a los recursos que ofrecen las ciudades y los territorios en contextos de importante urbanización. Por su parte, el transporte es el sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro. El término transporte tiene raíz latina trans: “de un lado a otro” y del sufijo -portare “llevar” Según la Real Academia Española es el “sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro”. En otras palabras, cuando se habla de transporte se refiere únicamente al modo principal utilizado para un traslado: vehículo, autobús, tranvía, metro, etc., y su respectiva infraestructura y

gestión, pero no incluye la experiencia de moverse ni los desplazamientos complementarios. La movilidad de una ciudad depende de los sistemas de transporte, pero también de la organización espacial de los asentamientos humanos y de las características individuales de las personas en movimiento. El más reciente paradigma en los estudios de transporte se centra en las personas que se desplazan, por lo que el foco está en las personas y no en las cargas, las vías ni los vehículos. Thomas (2004) lo expresa como privilegiar la movilidad de las personas sobre la movilidad de los vehículos.

Los procesos de urbanización pasados y futuros, con una segregación residencial en auge, hacen que sea cada vez más necesario trabajar en la optimización de los sistemas de transporte. Esto está condicionado por múltiples factores, tales como la contaminación producida por la emisión de los vehículos, el aumento del tránsito y de la siniestralidad vial, entre otros. El transporte público es una alternativa sostenible. Por tanto, las políticas de transporte público son fundamentales, dado el impacto que tienen en la calidad de vida de las personas, no solo por la movilidad y el acceso a los servicios, sino también por las consecuencias ambientales, y de lesividad que genera el tránsito. El transporte no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar determinados destinos y satisfacer un conjunto de necesidades (Monzon, 2005). Sin embargo, hasta el momento, la importancia del transporte colectivo ha pasado en general desapercibida en las discusiones académicas y políticas sobre calidad de vida y acceso a derechos básicos como la educación, la salud y el empleo.

Según el Centro de Investigaciones Económicas CINVE (2023), las claves de la política de transporte público son: el precio del boleto, las características de la flota (desde la calidad de las unidades, su modernización, electrificación, accesibilidad, climatización, e incorporación de tecnologías), la cobertura geográfica y la mejora de la accesibilidad territorial, la frecuencia, regularidad y previsibilidad de los servicios, y los tiempos de viaje.

Los debates más recientes sobre movilidad y transporte se han centrado en la sustentabilidad económica, debido principalmente al decreciente uso del transporte colectivo en favor de medios privados como el automóvil. Además, en Uruguay, la cobertura geográfica, la velocidad operativa, y la accesibilidad han sido ejes centrales de la discusión.

En lo que refiere a transporte público y género, en particular, en términos generales es posible destacar tres conceptos clave asociados a los antecedentes y las buenas prácticas internacionales: la movilidad accesible, la seguridad y la eficiencia. La movilidad accesible hace referencia a la capacidad del sistema de responder a las diferentes necesidades, cuerpos, ritmos, estados de salud, niveles económicos y territorialidades de las personas, permitiéndoles participar en la vida urbana y disfrutar de manera efectiva y segura de los derechos humanos. La seguridad, por su parte, hace referencia a la experiencia y percepción de seguridad que las personas tienen en relación con el sistema de movilidad. Esta aborda desde los mecanismos que garantizan el buen funcionamiento mecánico y las conductas de tránsito hasta la prevención de situaciones de violencia o acoso sexual dentro del sistema de movilidad. La gobernanza, por su parte, está relacionada con los procesos generales que son útiles para la toma de decisiones. En este sentido, en el marco de la gobernanza del transporte, se debe tratar de abordar cuatro aspectos propios de la complejidad que conlleva la intervención gubernamental y su papel prioritario: quién gobierna/administra, qué se gobierna, cómo se gobierna y con qué propósito se hace (Política de Equidad de Género en Transporte de Chile, 2018).

La visualización de las necesidades específicas de las mujeres y de los costes que asumen en términos de movilidad y uso del transporte público, es un fenómeno reciente. Sin embargo, existen organizaciones internacionales que abogan por incorporar la perspectiva de género en las políticas de transporte y movilidad. Entre ellas, destaca *Women Mobilize Women*, en conjunto con *Transformative Urban Mobility Initiative* (TUMI por su sigla en inglés), que proponen una de las principales iniciativas mundiales de movilidad sostenible cuyo objetivo es cambiar la movilidad en beneficio de las personas y el medio ambiente. TUMI ha desarrollado cinco principios relacionados específicamente con las mujeres y el transporte<sup>2</sup>.

El primero es estudiar y comprender la movilidad de las mujeres; para lo cual es necesario recopilar datos desglosados por género, realizar evaluaciones de impacto de género, e incluir la participación de las mujeres en procesos de planificación y formulación de políticas públicas, entre otros.

---

<sup>2</sup> Fuente: [5-principios-para-las-mujeres-y-el-transporte-tumi](#)

El segundo es desarrollar servicios de movilidad inclusivos, para lo cual es necesario tener en cuenta los patrones de viaje de las mujeres a la hora de planificar rutas, adoptar la integración tarifaria en el sistema de transporte para permitir encadenar viajes, garantizar el acceso libre de obstáculos al transporte público sin escalones y con acceso nivelado, y proporcionar baños limpios en estaciones de transporte público. En este eje, el transporte debería tener en cuenta la movilidad relacionada con los cuidados, los viajes en cadena, los tiempos de viaje, los costes asociados, y la posibilidad de subsidios.

El tercero es garantizar la seguridad de las mujeres en los sistemas de transporte. Para ello, se recomienda avanzar hacia el diseño de áreas públicas con visibilidad, iluminación y cámaras en las estaciones; reconocer el acoso sexual y la violencia de género como delitos penales y desarrollar mecanismos de denuncia fiables; proporcionar información sobre los horarios del transporte público para evitar esperas prolongadas; y establecer paradas de ómnibus a petición por la noche para reducir las distancias a pie. Otros ejemplos para cuidar de la seguridad personal son los botones de pánico, las aplicaciones con información en tiempo real sobre las líneas de ómnibus y las cámaras de seguridad en todas las unidades.

El cuarto principio señalado por esta organización es empoderar a las mujeres en el sector del transporte. Para ello, se recomienda desarrollar una cultura laboral con perspectiva de género, reducir las barreras de ingreso al empleo en el transporte para las mujeres a todos los niveles, contratar conductoras y mecánicas, y garantizar su permanencia. También hay que adoptar políticas de representación paritaria en los órganos de participación y toma de decisiones.

El quinto es crear conciencia y estimular un cambio de comportamiento mediante campañas y redes sociales para fomentar una cultura de tolerancia cero contra el acoso, y capacitando a los funcionarios de gobierno para que integren la perspectiva de género en la planificación de la movilidad.

En la práctica, ya existen varios países en todo el mundo que están implementando medidas de género en el transporte en esta dirección. En particular, la *Union Internationale des Transports Publics* (UITP) publicó en 2024 un estudio que identifica políticas y prácticas aplicadas en todo el

mundo para satisfacer mejor las necesidades de movilidad y las pautas de desplazamiento de las mujeres, en colaboración con el Banco de Inversiones Europeo, en el que se destacan las principales buenas prácticas y los desafíos en la materia. Las prácticas más comunes son las políticas y prácticas antidiscriminatorias, seguidas de las políticas que abordan la violencia y el acoso por razón de género, los permisos de maternidad y paternidad, la igualdad salarial y los mecanismos de reclamación. Además, las organizaciones miembros de la UITP también han tomado medidas para promover el bienestar de las mujeres y el equilibrio entre la vida laboral y personal: ofrecen instalaciones sanitarias para las conductoras y el personal de mantenimiento; ofrecen horarios flexibles; disponen de medidas para prevenir, denunciar y hacer frente al acoso de los pasajeros y de los compañeros de trabajo; ofrecen horarios que permiten pausas sanitarias.

Pese a la incipiente atención que ha recibido este tema a nivel regional, algunos países ya han desarrollado una agenda para promover la equidad de género en el transporte. Chile es un ejemplo notable en este sentido. En el marco de su compromiso con la equidad de género en el transporte, Chile también ha desarrollado una Agenda para la Equidad de Género en Transportes 2018-2022, elaborada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT). Dicha agenda establece las mejores prácticas que deben esperarse en términos de incorporación de la perspectiva de género en el transporte público. Entre dichas prácticas se incluyen la institucionalización del enfoque de género en el presupuesto y en los procedimientos, así como la realización de capacitaciones, comunicación interna, charlas de sensibilización y posicionamiento de la temática de género en el seno de la institución. Asimismo, es fundamental contar con códigos o protocolos de buenas prácticas. Por otra parte, es necesario instaurar mecanismos de gestión, como procedimientos para denunciar casos de acoso y maltrato, y fomentar la participación ciudadana con enfoque de género, así como el monitoreo y control de compromisos. En lo que respecta a las políticas de reclutamiento y selección de personal, el plan establece que se deben implementar medidas que ayuden a conciliar las responsabilidades familiares con las laborales, como planes de prevención de maltrato y acoso, así como políticas para aumentar la contratación de mujeres.

El país cuenta con un plan nacional específico denominado Política de Equidad de Género en Transportes, elaborado en el año 2023 por la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de

Transportes y Telecomunicaciones (MTT)<sup>3</sup>. El plan se propone cuatro objetivos: el primero es identificar y reconocer la diversidad de las personas que conforman el sistema de movilidad, atendiendo a particularidades territoriales; el segundo es prevenir y erradicar la violencia de género, la discriminación y la inseguridad en el sistema de movilidad; el tercero, es fomentar condiciones de trabajo inclusivas y respetuosas con los derechos fundamentales de todas las personas que trabajan en el sector; y el cuarto, es aplicar e incorporar prácticas inclusivas con enfoque de género en el diseño, equipamiento e infraestructuras de los sistemas de transporte (Política de Equidad de Género en Transporte, 2023).

Para fomentar la incorporación de mujeres en el mercado laboral del sector del transporte, la Agenda para la equidad de género en transportes 2018-2022 de Chile<sup>4</sup> considera necesario contar con estadísticas de la participación por género en distintos roles, promover la formación en el sector, modificar normativas, monitorear, y tener una participación paritaria en la gobernanza. Del mismo modo, es preciso impulsar un diseño de infraestructura que tenga en cuenta las necesidades, preferencias y limitaciones (accesibilidad), así como recoger las principales problemáticas e incorporar el enfoque de género en los análisis de todos los estudios e informes, tanto de género como de infraestructura. También es relevante formular propuestas con perspectiva de género que impacten en el diseño y la operación del transporte público, como contar con un mapeo de servicios críticos que afectan a las mujeres en horarios en los que aumenta la movilidad relacionada con el cuidado, y contar con diagnósticos e informes que muestren inequidades, brechas, y barreras. El análisis de las denuncias y reclamos es un insumo a considerar. Por último, en lo que respecta a la seguridad, es necesario adoptar medidas como analizar la normativa para fortalecerla, acompañarla de campañas de comunicación, realizar diagnósticos de acoso y elaborar protocolos para la atención de situaciones de acoso y violencia. También es necesario analizar y recoger las buenas prácticas en esta materia.

## **2.6 Las diferencias en la movilidad**

---

<sup>3</sup> Disponible [aquí](#)

<sup>4</sup> Disponible [aquí](#)

Las diferencias en la movilidad de mujeres y varones se han encontrado en estudios comparativos de ciudades en todo el mundo, entre las que se encuentran ciudades europeas, asiáticas y de oceanía. En base a ello, se identifica que las mujeres tienden a viajar distancias más cortas y con menos frecuencia, que realizan viajes multipropósito en cadena y que utilizan más tiempo en sus desplazamientos, y más el transporte público que los varones. Las mujeres realizan menos viajes al trabajo en auto privado y más viajes para realizar actividades como compras y cuidado de niños y niñas; además, están más dispuestas a reducir el uso del auto que los varones (Ng y Acker, 2018). De hecho, algunos estudios han relacionado empíricamente estas diferencias en la movilidad con factores sociodemográficos, como los ingresos y el empleo en ciudades de la región, como Santiago de Chile (Gauvin et al., 2020).

El acceso al transporte público supone un desafío, especialmente para las mujeres pobres de los países en desarrollo, debido a las dificultades que tienen para pagar las tarifas de transporte, sobre todo si no tienen ingresos propios. En este sentido, el acceso desigual al transporte puede exacerbar las disparidades de género e ingresos existentes (Banco Mundial, 2012). Según el Índice de Igualdad de Género 2023 del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE por su sigla en inglés), las mujeres tienen más probabilidades de experimentar un acceso limitado a opciones de transporte sostenible, lo que restringe sus oportunidades de acceder a un trabajo remunerado y de buscar un mejor equilibrio entre la vida laboral y personal. El acceso limitado al transporte o a determinados modos de transporte puede dificultar el acceso al empleo, la educación y los servicios esenciales y, por tanto, reforzar las diferencias de género en materia de pobreza y exclusión social (Gender Best Practices in Public Transport. Knowledge Brief Publication, 2024).

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que la falta de transporte seguro reduce la probabilidad de que las mujeres participen en la población económicamente activa en un 16,5% (Domínguez González et al., 2023). Asimismo, un estudio realizado en varias ciudades de América Latina revela que un número de participantes dejó de estudiar o trabajar a causa de incidentes o por sentirse amenazadas por abuso o acoso en el transporte, por ejemplo en la ciudad de Lima (Plan Internacional, 2018).

Además, el transporte es un sector altamente masculinizado. Un informe del International Transport Forum (2020) indica:

Una mayor igualdad o diversidad de género en la mano de obra del transporte no solo abordará la discriminación a la que se enfrentan las mujeres en la mano de obra como una cuestión de derechos humanos y principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que también creará una mayor eficiencia económica que conducirá a la reducción de la pobreza (ONU Mujeres, 2016). Las tasas de pobreza son más altas para las mujeres que para los hombres a nivel mundial, tanto en zonas urbanas como rurales (Banco Mundial, 2018). Las desigualdades de género existentes también hacen que las mujeres y las niñas sean más vulnerables a la pobreza que los hombres y los niños (Banco Mundial, 2011). Por lo tanto, aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral podría desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza (Ng y Acker, 2020 p.6).

Esto se debe a las actividades asociadas a los roles de género asignados por la sociedad. Un estudio reciente sobre movilidad en ciudad europeas lo explica claramente: la movilidad de las mujeres se caracteriza generalmente como más desafiante que la de los varones debido a la complejidad de tiempo y espacio a la que se enfrentan las mujeres. Varios estudios muestran que los viajes de los varones suelen ser más lineales y estándar, desde y hacia el trabajo. Sin embargo, las mujeres tienen trayectos más cortos y visitan otros destinos además del lugar de trabajo para cubrir necesidades personales o sociales, como escuelas, centros de salud o supermercados. Esto se debe a las múltiples responsabilidades que asumen las mujeres en su vida diaria, en particular en lo que refiere a la mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre ellas. Incluso los patrones de actividad de las mujeres se complican cuando son madres, pero no tanto como los de los varones cuando son padres. Además, es más probable que las mujeres utilicen el transporte público que los varones que viajan más en auto. Las actividades de las mujeres requieren planificación y coordinación con otras personas, así como de adaptación a los patrones temporales y espaciales de disponibilidad del transporte público, y de otras instalaciones y servicios relacionados con la educación, la salud, los comercios, etc. Todo esto crea viajes en cadena para las mujeres que son mucho más complejos que los de los hombres promedio (Pirra et al., 2021). La siguiente tabla presenta, a modo de síntesis, las diferencias en la demanda de movilidad entre varones y mujeres presentadas:

Cuadro 1: La demanda de movilidad por género

	Mujeres	Hombres
Motivos de viaje	Diversos, en función de sus tareas laborales, sociales y relacionadas con las tareas de hogar.	Principalmente, laborales
Distancia	Trayectos concentrados, de corta a mediana distancia, frecuentemente bastante cerca del hogar	Distancias medianas a largas.
Paradas	Múltiples paradas durante el trayecto	Limitadas, relacionadas, generalmente, con las responsabilidades laborales
Origen-Destino	Fragmentado, viajes en zigzag	Trayectos directos de ida y vuelta por razones laborales
Horarios	Variables	Durante las horas picas
Viajes acompañados	Frecuentemente, acompañadas de niños y personas mayores y de movilidad reducida	Menos que las mujeres
Carga	Coches de bebé, bultos o compras	Sin carga particular

Fuente: Extraído de Jaimurzina et al. 2017: p. 12

En este sentido, un concepto clave es el de la movilidad del cuidado, introducido por Sánchez de Madriaga (2013) para definir el conjunto de actividades tradicionalmente clasificadas como trabajo no remunerado que requieren de un desplazamiento fuera del hogar, como, por ejemplo, hacer compras, o llevar a una niña o niño a la escuela o al centro de salud. En muchos casos, al no ser consideradas como un único tipo de actividades, pueden perder visibilidad en el registro de los patrones de movilidad; por ello, agruparlas como un propósito en sí mismo es parte de una necesaria operación conceptual y operativa para entender la división y las desigualdades de género que afectan al sector movilidad y transporte (Sánchez de Madariaga, 2013).

### 3. Antecedentes y marco contextual: género y el transporte público en Uruguay

#### 3.1 Acercamiento al problema público

Para Uruguay, solo es posible encontrar información sobre movilidad para Montevideo y su área metropolitana. El departamento de Montevideo tiene 1,8 millones de habitantes y se divide en 8 municipios. En la ciudad se realizan cerca de 4 millones de viajes diarios, lo que arroja un promedio de 2,44 viajes por persona. La media de viajes diarios aumenta a medida que aumenta el nivel socioeconómico<sup>5</sup>. Los diagnósticos realizados hasta el momento, si bien pueden considerarse aún incipientes, sugieren la presencia de algunas diferencias de movilidad entre géneros.

La segunda y última Encuesta Origen-Destino (EOD) del Área Metropolitana de Montevideo (AAM en adelante)<sup>6</sup>, publicada en 2017, la cual fue realizada en conjunto por las Intendencias de Montevideo, Canelones y San José, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y el Consorcio Metropolitano de Transporte, constituye un insumo relevante para ser analizado desde diversas perspectivas, ya que arroja datos sobre los propósitos de los viajes discriminados por género y los métodos de transporte, entre otros.

En primer lugar, es digno de mención el porcentaje de personas consideradas inmóviles, es decir, que no realizaron ningún viaje en la jornada de referencia de la encuesta, que asciende al 18,6% en Montevideo. Cabe preguntarse cuál es el efecto e implicaciones que esto tiene para la movilidad de las personas en lo que respecta a las tareas de trabajo no remunerado, como el cuidado de infantes y personas mayores. Este dato adquiere aún mayor relevancia cuando se discrimina por género, ya que las mujeres se mueven menos en el AMM: el 22% son inmóviles y 59.1% son viaje demandante, lo que significa que realizaron al menos un viaje en un modo diferente a la caminata o caminata de más de 10 cuadras. En cambio, 18.5% de los varones son inmóviles y 66.8% son viaje demandantes. Dentro de la franja de nivel socioeconómico alto, solo el 17,3% queda

---

<sup>5</sup> Fuente: Proyecto MOVES. Hacia la movilidad eficiente y sostenible en Uruguay, Logros obtenidos, lecciones aprendidas y líneas de trabajo a futuro. <https://moves.gub.uy/cierre/>

<sup>6</sup> Contó con el financiamiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fue llevada adelante por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República (UdelaR)

clasificado como inmóvil, mientras que en el nivel socioeconómico bajo, el porcentaje aumenta a 29,8%. Este panorama se complementa con un estudio de Aguiar (2011), en el que se observa que la ausencia de movilidad es mayor entre las personas que tienen más edad, las más pobres, las que viven en la periferia y las mujeres (Aguiar, 2011).

Respecto a los principales propósitos de los viajes, en la EOD se aprecia que en el AAM son: 30.9% por trabajo, 17% por estudios, 15.3% para dejar o recoger a niños en la escuela. El hecho de encargarse del traslado de niños y niñas a la escuela se sitúa como el tercer propósito de viaje más común. Para Montevideo, es posible conocer los propósitos de los viajes discriminados por género. Así, de los viajes por trabajo y trámites, el 34.5% de varones y el 27.6% de mujeres. Lo anterior indica que los varones se desplazan más que las mujeres por trabajo. Sin embargo, de los viajes para dejar o recoger a infantes o a alguien, el 14.7% son varones y 15.8% son mujeres. Esto muestra que, con ese objetivo, la relación se invierte y son las mujeres las que se mueven más que los varones.

Por otra parte, la encuesta presenta datos sobre los modos de viaje y constata que el 33,6% de los viajes se realizan a pie, 32% en auto y 25,2% en ómnibus. No obstante, cuando estos modos se diferencian entre varones y mujeres, se observa que de los viajes realizados en auto, el 39.1% son de varones y 25.5% son de mujeres. En cambio, cuando se dividen los viajes realizados en transporte público, el 20,3% son de varones y 29,8% son de mujeres. Así, se observa que las mujeres presentan porcentajes más bajos de viajes en auto y motocicleta, y más altos de viajes en ómnibus en comparación con los varones.

Cuadro 2: Montevideo: viajes clasificados según propósito y sexo, 2016

	Hombre	Mujer	Total
Trabajo y tramites trabajo	34,5%	27,6%	30,9%
Trámites personales y asistencia médica	5,9%	8,3%	7,2%
Estudios	17,0%	17,0%	17,0%
Compras hogar	9,1%	12,9%	11,1%
Dejar recoger niños a alguien y acompañar	14,7%	15,8%	15,3%
Visitar a alguien	7,2%	7,7%	7,5%
Entretenimiento/ir a comer	8,0%	6,3%	7,1%
Otros (compras personal, culto, otro)	3,5%	4,4%	4,0%
Sin dato	0,1%		0,0%
Otro	100,0%	100,0%	100,0%

El cuadro resume los datos más recientes disponibles de propósito de viaje y género para Montevideo. En líneas generales, se aprecia lo mencionado anteriormente para otros países: los varones se mueven más por el trabajo remunerado y por entretenimiento, mientras que las mujeres lo hacen en mayor proporción por compras para el hogar y por dejar o recoger infantes o acompañar. Además, los datos del Observatorio de Movilidad de Montevideo, producidos por la IM, muestran que las mujeres son las principales usuarias del transporte público de la capital mediante dos indicadores: la cantidad de ascensos al transporte público por sexo y la cantidad de personas usuarias de la tarjeta STM. Por citar un ejemplo, para los meses de abril y mayo de 2019, meses típicos previos a la pandemia, los ascensos al transporte público de varones fueron 8.167.969 y 9.504.397; mientras que los ascensos de las mujeres fueron 13.687.250 y 15.794.793<sup>7</sup>, una diferencia clara y contundente.

Esto se complementa y confirma con estimaciones realizadas por el Observatorio de Movilidad de Montevideo basadas en datos de la Encuesta Continua de Hogares, donde se aprecia claramente que las mujeres son las que más utilizan el transporte público y caminan.

Cuadro 3: Cantidad de ascensos utilizando tarjeta STM por mes y sexo 2019

Cantidad			
	Hombre	Mujer	Total
Transporte colectivo	126.852	181.921	308.773
Taxi o similar	3.589	3.449	7.038
Automóvil particular	112.902	57.585	170.487
Ciclomotor	26.640	4.129	30.769
Bicicleta	15.823	4.783	20.606
A pie	50.780	54.659	105.439
Otro	5.206	1.002	6.208
No se traslada	8.958	16.370	25.328
Total	350.750	323.898	674.648

Distribución			
	Hombre	Mujer	Total
Transporte colectivo	41,1%	58,9%	100%
Taxi o similar	51,0%	49,0%	100%
Automóvil particular	66,2%	33,8%	100%
Ciclomotor	86,6%	13,4%	100%
Bicicleta	76,8%	23,2%	100%
A pie	48,2%	51,8%	100%
Otro	83,9%	16,1%	100%
No se traslada	35,4%	64,6%	100%

Fuente: Extraído de Observatorio de Movilidad de Montevideo en base a la Encuesta Continua de Hogares 2018

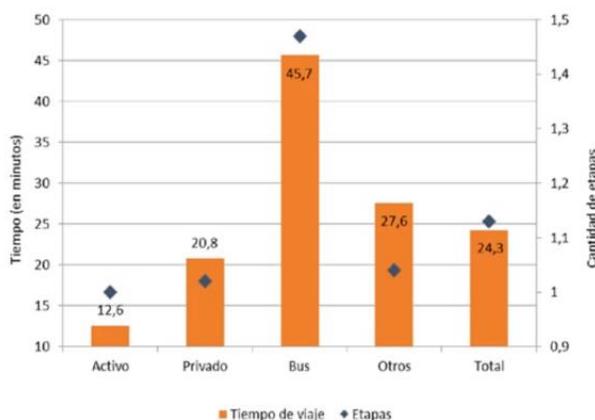
Esta información sobre la mayor movilidad de las mujeres en transporte público tiene importantes implicaciones y nos obliga a problematizar el tema incorporando a la discusión otras variables,

<sup>7</sup>Datos tomados del Observatorio de Movilidad de Montevideo. [Link aquí](#)

como el tiempo, el nivel de ingreso, y lugar de residencia o la segregación residencial, por mencionar algunas.

Respecto al tiempo, que es clave aquí, cabe señalar que, si bien el tiempo de viaje promedio en Montevideo es de 24,3 minutos, este asciende a 46 minutos cuando los desplazamientos se realizan en transporte público y desciende a 21 minutos cuando se utiliza auto o moto, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

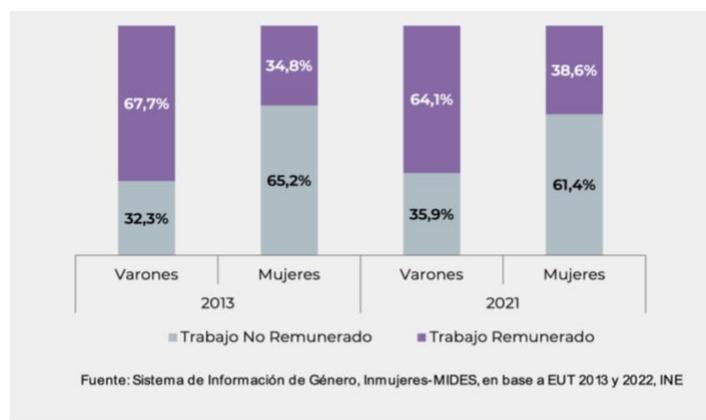
Gráfico 4: Cantidad media de etapas por viaje y duración media según su modo principal



Fuente: Extraído de Mauttone y Hernández, 2017: p.28

La variable tiempo es absolutamente relevante cuando hablamos de desigualdades de género debido a la carga de trabajo no remunerado que soportamos las mujeres. La última Encuesta de Uso del Tiempo realiza en Uruguay revela que la carga de trabajo no remunerado de las mujeres bajó levemente del 65,2% en 2013 al 61,4% en 2021, aunque de todos modos sigue siendo mucho más alta que la de los varones, que se situó en el 35,9% en 2021. Adicionalmente, se observa que el 13% de las mujeres se dedica exclusivamente a las actividades del hogar, mientras que este porcentaje alcanza únicamente el 1% en el caso de los varones (Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado de Inmujeres-MIDES).

Gráfico 5: Distribución porcentual de la carga total de trabajo por sexo 2013-2021



Fuente: Extraído Encuesta sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado de Inmujeres-MIDES. p 8

Otra variable clave es el nivel de ingresos o el nivel socioeconómico. En este sentido, la información y los datos disponibles a nivel país y en Montevideo muestran una mayor posición de vulnerabilidad de las mujeres respecto a los varones en algunos indicadores clave, como la tasa de actividad y de empleo y la de pobreza. De la tabla siguiente se desprende que el nivel de actividad de las mujeres es inferior al de los varones en Montevideo, y lo mismo ocurre con la tasa de empleo. Las mujeres son más pobres que los varones en Uruguay. La media de ingresos personales de las mujeres es más baja que la de los varones, situándose entre el 40% y el 61% según la región analizada. El 18% de las mujeres de 14 años o más no tienen ingresos personales propios, porcentaje que asciende al 26% en los hogares del primer quintil de ingresos. Las mujeres también presentan una tasa de actividad y de empleo veinte puntos menor que la de los varones. La tasa de desempleo de las mujeres es del 7,7% mientras que la de los varones es del 4,5%. La tasa de desempleo de las mujeres de los hogares pobres es del 21%. El 50% de las mujeres ocupadas trabaja en servicios sociales, y una de cada cuatro mujeres afrodescendientes trabaja en el servicio doméstico.

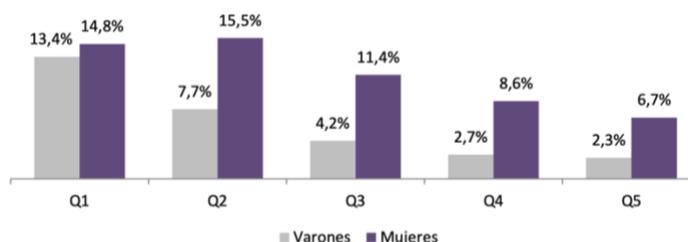
Cuadro 6: Indicadores de nivel socioeconómico por sexo 2021

	Total País	Mujeres	Varones	Montevideo mujeres	Montevideo o varones
<b>Tasa de actividad</b>	61,8%	55,2%	69,0%	57,3%	69,9%

<b>Tasa de empleo</b>	56,1%	49,3%	63,6%	51,7%	63,7%
<b>Pobreza</b>	11,1%	11,5%	10,7%	—	—

Fuente: elaboración propia en base a Estadísticas de Género 2021, Inmujeres - MIDES

Gráfico 7: Proporción de personas de 14 y más años sin ingresos propios, según sexo y quintiles de ingreso. 2021

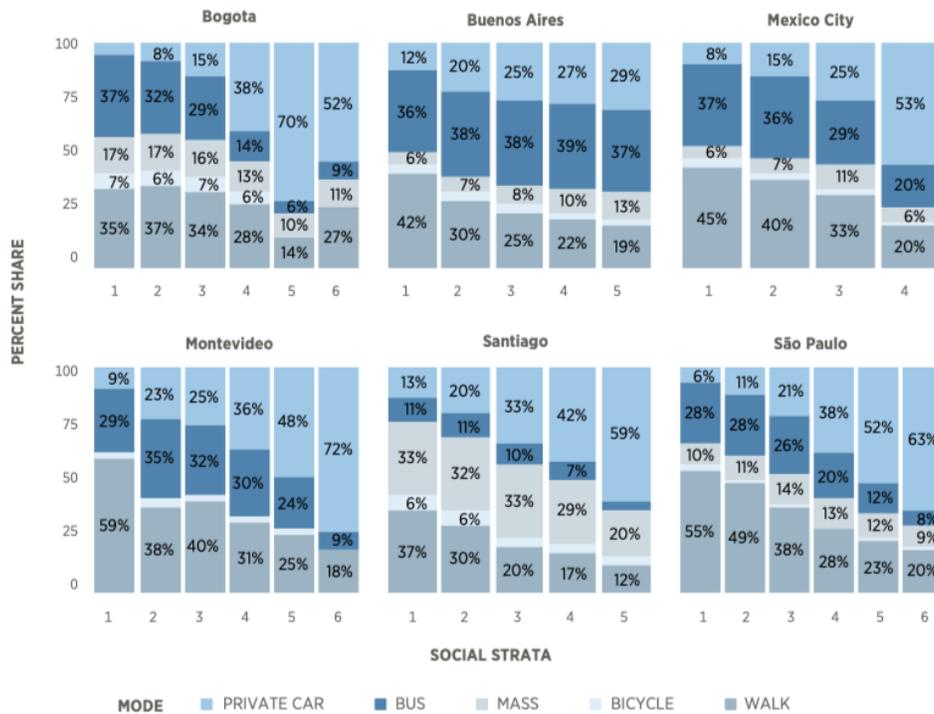


Fuente: SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 2021, INE

Fuente: Extraído de SIG- Inmujeres, MIDES

Un reciente estudio del BID (Scholl et al., 2022) permite observar la distribución modal por nivel de ingresos en seis ciudades de la región. Al analizar los datos de uso del transporte público por nivel de ingresos en la ciudad de Montevideo, se observa que este es mayor en los estratos 2, 3 y 4, y más bajo en los estratos 1, 5 y 6. Esto indica que el transporte público en Montevideo lo utilizan principalmente personas de estratos medios. La hipótesis de que el uso es menor en el estrato 1 (el más pobre), por ejemplo, puede deberse a una barrera de acceso vinculada al costo del transporte público, ya que el principal medio de transporte utilizado en ese estrato es caminar.

Cuadro 8: Comparación de reparto modal para seis ciudades de América Latina



Fuente: Extraído de Scholl et al. p. 12

En esta línea, en relación con el nivel socioeconómico, un estudio sostiene que la utilización del ómnibus presenta una forma de U invertida, lo que significa un bajo uso entre los estratos más bajos, un uso estable entre los sectores medios y un uso que vuelve a caer entre los estratos de altos ingresos (Di Ciommo, 2021).

En este sentido, en relación al medio de transporte utilizado para moverse (transporte público), el género y el nivel de ingresos interactúan para aumentar las desigualdades de algunos segmentos de la población. La desproporcionada cantidad de tiempo y dinero que las mujeres gastan en desplazarse al trabajo influye negativamente en su acceso a las oportunidades laborales (Domínguez González et al., 2020). Sobre este asunto, un estudio para el área metropolitana de Montevideo muestra que las opciones de las mujeres en términos de acceso al transporte público probablemente sean peores en las zonas menos céntricas, lo que es un aspecto de la desigualdad social al que son especialmente vulnerables. En general, la evidencia sugiere que las mujeres hacen un uso más intensivo del transporte público, por lo que la movilidad de las mujeres en particular se verá afectada en las zonas residenciales con menor acceso al transporte público. Por tanto, la

promoción del transporte público en zonas menos céntricas -donde se concentran la población más vulnerable en términos socioeconómicos- ayuda a reducir las consecuencias negativas de la desigualdad de género (Olivieri y Fageda, 2019). Quienes asumen la mayor carga de tiempo son las personas que utilizan el ómnibus, con un nivel socioeconómico bajo y medio bajo. Los datos que se presentan a continuación ilustran lo expuesto anteriormente en términos de tiempo y nivel socioeconómico.

Cuadro 9: Tiempo de viaje al trabajo por modo de transporte y nivel socioeconómico 2016

Modo	Tiempo promedio en minutos				
	Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
A pie	11,93	11,58	12,70	12,67	12,40
Bicicleta	16,05	20,25	19,23	16,40	19,23
Taxi	13,33	20,42	14,28	33,00	18,68
Auto/pasajero	21,62	16,80	20,08	22,08	20,04
Auto/conductor	26,04	17,60	21,15	23,23	21,50
Moto/pasajero	25,37	6,63	13,90	26,35	15,63
Moto/conductor	19,23	18,50	21,00	25,30	13,03
Ómnibus escolar	20,53	26,58	24,47	15,80	23,85
Ómnibus	50,07	44,90	42,58	42,35	35,02

Fuente: Extraído del Observatorio de Movilidad de Montevideo Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo (EMAMM) 2016

Adicionalmente, la literatura ha evidenciado que el uso del transporte público expone a las mujeres a riesgos de violencia. Según una encuesta realizada por el Banco de Desarrollo (CAF, conocida como la ECAF), en 2016 el 16% de las mujeres de América Latina declaró haber sido víctima de algún tipo de agresión sexual o física en el transporte público, y esta cifra aumenta al 19% entre aquellas mujeres que lo utilizan a diario. En Montevideo esta cifra se reduce al 12% pero no deja de resultar significativa en términos de problema público<sup>8</sup>. En la misma dirección apunta el estudio de la Facultad de Ciencias Sociales realizado en 2019<sup>9</sup> que revela que el 84,5% de las mujeres de entre 18 y 44 años de Montevideo sufrieron acoso sexual en los espacios públicos al menos una vez en su vida, y el 91,2% de las mujeres de entre 18 y 20 años afirma haber sufrido acoso en el último año. Asimismo, el estudio señala que el 50% de las que declararon haber sufrido acoso en los espacios públicos afirmaron haberlo sufrido por primera vez a los 15 años o antes.

<sup>8</sup> Fuente [Un 12% de las montevidéanas declara sufrir acoso en el transporte público](#)

<sup>9</sup> Disponible [Diagnóstico sobre la violencia hacia las mujeres en espacios públicos en Montevideo](#)

Especialmente las jóvenes que salen de noche perciben la movilidad como un problema. Como se puede apreciar, las desigualdades vinculadas al transporte público y la movilidad tiene particularidades según las intersecciones del género con otros clivajes de desigualdad, como la clase social y las generaciones.

En resumen, sabemos que los problemas asociados al transporte no son neutros en términos de género. Los varones y las mujeres tienen roles y responsabilidades socioeconómicas diferentes, que están asociados con diferentes patrones de uso, acceso y necesidades de transporte. En Montevideo, como se mostró anteriormente, hay diferencias en la forma en que se mueven las mujeres y los varones, y esto se manifiesta especialmente en el uso del transporte público. Las mujeres utilizan más el transporte público que los varones. Realizan diferentes tipos de viaje y les supone más tiempo y dinero. Además de otros problemas públicos vinculados al género, no solo relacionados con el tiempo y el coste, que podrían considerarse los más conocidos, sino también por el acoso, la falta de infraestructura que favorezca su uso (por ejemplo, la iluminación), por mencionar algunos. Todo esto se complica si a la categoría de género le agregamos la clase, debido a las dificultades de acceso y tiempo, el lugar de residencia, la edad y la condición étnico-racial. Todo esto juega un papel crucial en las diferencias en el uso del transporte público entre hombres y mujeres. Sin embargo, este hecho en general no se tiene en cuenta a la hora de la planificación del transporte, como sostiene el Banco Mundial (Granada et al., 2016). Las políticas públicas de transporte deberían actuar para evitar que se exacerben las desigualdades existentes y para promover la igualdad, ayudando a garantizar a las mujeres un acceso seguro a oportunidades de educación, empleo, servicios sanitarios, de recreación, etc.

Por tanto, es primordial conocer las diferencias de género existentes en relación al transporte público y considerarlas en el diseño de las políticas públicas para que estas respondan a las necesidades de las personas y no se basen en un “usuario tipo universal del transporte” abstracto, basado en el modelo de varón gana-pan y que utiliza el transporte público para ir de la casa al trabajo. Investigar y problematizar este fenómeno nos lleva a pensar en qué medida se ha logrado transversalizar la perspectiva de género en la política de transporte, es decir, indagar cómo el enfoque de género es considerado (o no) en las distintas fases de elaboración de la política pública: diagnóstico, agenda, diseño, implementación, evaluación y monitoreo.

### 3.2 La institucionalidad del transporte en Montevideo

En Uruguay, según la Ley Orgánica Municipal (artículo 35, numeral 25, letras A a G), la política de transporte público colectivo urbano es de competencia departamental. Sin embargo, la provisión puede llevarse a cabo directamente por la Intendencia de Montevideo (IM) o mediante concesión a empresas privadas. En Montevideo, este servicio lo prestan empresas y cooperativas. La Intendencia se encarga del control de los servicios y de la fijación de las tarifas (artículo 19, numeral 22) y regula todos los aspectos del servicio de transporte público, tanto operativos (líneas y frecuencias) como económicos (precio del boleto).

El sistema está dividido en 93 líneas regulares, 38 locales, 3 semidirectas, 8 diferenciales, 1 céntrico y otras 4, lo que hace un total de 147 líneas<sup>10</sup>. Según los datos del Observatorio, en junio de 2018 Montevideo contaba con 1527 autobuses y minibuses. La principal empresa prestataria del servicio en Montevideo es CUTCSA, que tiene la concesión del 67% de las líneas; el 33% restante está repartido entre: COETC (14%), UCOT (11%) y COMESA (8%)<sup>11</sup>. Como podemos ver, CUTCSA ocupa una posición central en el sistema de transporte de Montevideo, ya que cuenta con la mayoría de los servicios. Cabe notar que el sector da empleo a aproximadamente 6300 trabajadores.

La política de transporte público colectivo está a cargo del Departamento de Movilidad de la IM, específicamente de la División de Transporte, cuyos cometidos están definidos en la Resolución 345/17<sup>12</sup>. Dichas funciones abarcan la elaboración de políticas de transporte público, incluidos los aspectos tarifarios, de subsidios, de planificación, de gestión y control; la regulación de los servicios de transporte público y de interés público; la definición y modificación de los permisos, líneas, recorridos, frecuencias, horarios y paradas del transporte público colectivo; la aplicación de estándares de calidad a la prestación de los servicios de transporte público y de interés público,

---

<sup>10</sup> Fuente: Observatorio de Movilidad de la Intendencia de Montevideo, disponible [aquí](#)

<sup>11</sup> Fuente: Observatorio de Movilidad de la Intendencia de Montevideo, disponible [aquí](#)

<sup>12</sup> Disponible [Resolución N 345/17](#)

su cumplimiento y penalización de incumplimientos; y la gestión del funcionamiento y mantenimiento de las terminales de transporte y los refugios peatonales.

Otro actor clave en la institucionalidad de interés es, la Subdependencia de Servicios Técnicos de Transporte Público tiene como cometido<sup>13</sup>: controlar y fiscalizar la operación del sistema (horarios, flota, recorridos); estudiar y mantener las infraestructuras asociadas (terminales y refugios paradas); gestionar las tarjetas y beneficiarios del STM; realizar estudios económicos y financieros del sistema; planificar nuevos recorridos, líneas y paradas; estudiar la oferta de servicios y la demanda de pasajeros en el transporte urbano, y comunicarse con la sociedad a través de redes sociales, instituciones y vecinos. Sus subdependencias son la Unidad de Estructuras Fijas de Transporte, la Unidad de Gestión Económica y la Unidad de Programación del Transporte Urbano.

Un punto de inflexión en la política del transporte público de Montevideo fue la implantación, en octubre de 2007, del Sistema de Transporte Metropolitano (STM), orientado a mejorar la movilidad de la ciudadanía en todo el departamento y con previsión de ampliación para el área metropolitana. El STM propone la integración de todo el transporte público en un sistema común. La creación de este sistema aspira a mejorar la movilidad y sus consecuencias sociales, económicas, productivas y culturales; a lograr una ciudad mejor conectada y un transporte público adaptado a las necesidades y posibilidades reales de sus ciudadanos, objetivos que suponen importantes pasos hacia la construcción de una sociedad más justa e integrada. El sistema además incorpora la utilización de nueva tecnología, lo que permite un transporte público más eficiente, racional y seguro, con controles efectivos y mayor practicidad para las personas usuarias, con recorridos y costos acordes a sus necesidades<sup>14</sup>.

En cuanto a la estructura tarifaria existe tarifa plana, es decir, no importa la distancia recorrida para determinar el precio del viaje. Existen otras modalidades tarifarias como la restricción geográfica y la temporal, además de tarifas preferentes para algunos tipos de usuarios. En esta línea, los tipos de boletos disponibles son: de viaje común, de 1 hora, de jubilado o pensionista de categoría A, de jubilado o pensionista de categoría B, zonal, céntrico, diferencial, de combinación

---

<sup>13</sup> Fuente <https://montevideo.gub.uy/institucional/dependencias/servicio-tecnico-de-transporte-publico>

<sup>14</sup> Fuente <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/sistema-de-transporte-metropolitano/el-sistema>

metropolitana, de estudiantes con boleto gratuito, de estudiantes de categoría A y de estudiantes de categoría B, y de poseedores de la Tarjeta de Gestión Social<sup>15</sup>. Esto implica un esquema de subsidios a la demanda. Cuatro de estos subsidios son progresivos: el boleto zonal, el boleto de estudiante G, la tarifa plana y el boleto de una hora; mientras que el boleto céntrico, el boleto de jubilado y pensionista categoría A, el boleto de estudiante categoría A y el grupo de subsidios a la oferta, son regresivos (Benítez, 2020).

Otro hito en el desarrollo de la política a remarcar es la elaboración en 2010 del Plan de Movilidad de la IM<sup>16</sup>, el cual persiguió objetivos para mejorar el transporte en Montevideo y su área metropolitana. Estos objetivos incluyen el desarrollo de un modelo de movilidad racional, eficiente y seguro, la optimización y democratización de los modos de transporte, la mejora de la accesibilidad y conectividad, la potenciación de la infraestructura vial, la minimización del impacto ambiental y la promoción de la seguridad vial. Además, en noviembre de 2018, la IM creó el Observatorio de Movilidad. El propósito principal del Observatorio es proporcionar información de calidad a quienes deciden acerca de políticas públicas vinculadas con la movilidad urbana, a la comunidad académica y a la opinión pública, contribuyendo así a la difusión abierta y transparente de la información generada a la ciudadanía en general<sup>17</sup>. Este cuenta con indicadores de viajes y desplazamientos, como tasas de viajes, tiempo y horario, propósito de los desplazamientos y viajes en transporte público. También dispone de indicadores del transporte público, tanto básicos como de infraestructura, y de gastos. Asimismo, contempla una sección con indicadores de accesibilidad territorial y física, así como de tarifa y capacidad de pago, e incluye datos sobre hábitos y percepciones. En este sentido, la creación del Observatorio representa un avance significativo en materia de capacidades estatales, dado que la disponibilidad de información y evidencia es fundamental para tener condiciones para avanzar en una estrategia de transversalidad de género, como señala la literatura teórica revisada.

---

<sup>15</sup> Fuente: Observatorio de Movilidad de Montevideo

<sup>16</sup> Fuente: [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan\\_de\\_movilidad.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/plan_de_movilidad.pdf)

<sup>17</sup> Fuente: <https://montevideo.gub.uy/observatorio-de-movilidad>

### **3.3 La institucionalidad del género en la Intendencia de Montevideo**

La Intendencia de Montevideo ha sido una institución de avanzada en lo que respecta a la creación de institucionalidad de género en Uruguay y el desarrollo de políticas en esta materia. Ya en 1991 destaca la creación de la Comisión de la Mujer, que estuvo encargada de elaborar el Plan Quinquenal “Igualdad, Descentralización y Poder Ciudadano”. Otro hito se observa en 2001 cuando se instaló la Comisión de Equidad y Género fue un mecanismo de género de primera generación, un espacio de articulación intra-institucional en el que trabajaron en conjunto muchas áreas de la Intendencia, orientando a la incorporación de la perspectiva de género en las políticas departamentales y municipales de Montevideo. Cabe remarcar que la Comisión está integrada por representantes de distintos sectores de la IM, lo que se considera una buena práctica en materia de estrategia de transversalidad de género por la literatura, porque facilita que se incorpore la perspectiva directamente por parte de personas que trabajan en los distintos sectores cotidianamente, y no solo quede a cargo del mecanismo rector o especializado en las políticas de género. A la Comisión asisten dos representantes por cada División del Departamento de Movilidad: Transporte, Tránsito y Vialidad. Esta comisión ha liderado los procesos de elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de los tres Planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Varones y Mujeres en 2002, 2007 y 2014. La Comisión también ha creado subcomisiones de carácter operativo que elaboran propuestas para distintas áreas: transversalidad, municipios, presupuesto y género, comunicación y masculinidades (Quesada, 2014). En este contexto se lanzó el “Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad de Montevideo 2002-2005”.

En el año 2002 la Comisión de la Mujer se convirtió en la Secretaría de la Mujer, dependiente del Departamento de Desarrollo Social/División de Políticas Sociales de la IM, y se le encomendó el cometido de transversalizar la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas departamentales. En este marco se llevó a cabo el “Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos entre Mujeres y Varones 2007-2010” que proponía medidas a implementar en relación a las distintas áreas de trabajo de la IM.

El último plan publicado es el Tercer Plan de Igualdad de Género<sup>18</sup>. En este plan se basaron los compromisos de gestión del período anterior 2015-2020, que proponía siete lineamientos con objetivos específicos y acciones. Entre ellos, en el Lineamiento estratégico 4 se mencionaba la mejora de las condiciones de uso, disfrute y apropiación de los espacios públicos de Montevideo.

Los Planes de Igualdad de Género de la IM han sido la herramienta político-técnica donde se han plasmado los principales compromisos institucionales por la igualdad de género de la institución hasta el momento. La definición de objetivos y metas por parte de los distintos departamentos de la Intendencia, y en el caso del Tercer Plan, incluyendo también a los ocho municipios, ha permitido consolidar, monitorear y evaluar la política de género de Montevideo en todas las áreas de las políticas departamentales, así como promover la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil, feministas y de mujeres.

Desde el año 2016 la Intendencia cuenta con una División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG), que depende de la Secretaría General y fue creada por e integrada en el gabinete departamental mediante la Resolución 4872/16<sup>19</sup>. La creación de la DAIG supone una jerarquización de la institucionalidad de género la de IM, y da otra muestra del compromiso efectivo que la IM ha tenido en relación a las políticas de género.

El entramado institucional de género de la IM, además de la DAIG como organismo rector de las políticas en la materia, cabe destacar como parte de la estrategia de transversalidad de género de la IM la creación de equipos de igualdad en cada departamento de la Intendencia y en cada municipio. Estos equipos están formados por personas con perfiles diversos que representan a las diferentes áreas y tienen como cometido asesorar, orientar e intervenir para lograr una efectiva incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las políticas principales de su ámbito de incidencia y transformar la cultura organizacional, en colaboración con la dirección general del departamento o gobierno municipal y la DAIG (Resolución nro.5307/22).

---

<sup>18</sup> Disponible aquí [3er plan de igualdad de género compromisos 2016-2020.pdf](#)

<sup>19</sup> Fuente: [Asesoría para la igualdad de género](#)

Asimismo, la Comisión de Igualdad de Género de la Intendencia y los Municipios de Montevideo (Cigimm), integrada por representantes de cada uno de los equipos de igualdad, funciona como el ámbito de articulación de estos y tiene el cometido de definir e implementar, junto con la DAIG, la estrategia de transversalidad de género, e identificar, proponer y promover las líneas estratégicas de la política de género<sup>20</sup>.

En el período 2021-2025, se aprobaron algunas resoluciones y decretos clave para avanzar hacia la igualdad de género en Montevideo. En primer lugar, la Resolución 3362/21, por la que la intendenta resuelve diseñar e implementar una Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo (EIGM) como hoja de ruta política y técnica para los doce departamentos de esta Intendencia y los ocho municipios de Montevideo en el período 2021-2025. En segundo lugar, el Decreto núm. 37973/22 que insta a cumplir con los compromisos internacionales sobre derechos humanos y derechos de las mujeres suscritos por el Estado uruguayo y contemplados en diversas leyes nacionales en el ámbito del gobierno departamental, lo cual incluye a la Intendencia de Montevideo, a la Junta Departamental y a los municipios. En tercer lugar, la Resolución Núm. 0634/23 que aprueba la Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo (EIGM) (IM, 2023)<sup>21</sup>. Los tres grandes objetivos que potencian la EIGM son: mitigar y ofrecer estrategias de salida para las mujeres que sufren violencia de género; contribuir al cambio cultural basado en la deconstrucción de la masculinidad hegemónica; e incorporar estrategias de cuidados y corresponsabilidad como soporte de las políticas públicas<sup>22</sup>.

En definitiva, el repaso realizado muestra el temprano y profundo compromiso político que desde las distintas administraciones de la IM se ha tenido con la implementación de políticas de género. La institucionalidad de género que se ha ido desarrollando en el marco de la IM brinda condiciones favorables para la aplicabilidad de una estrategia de transversalidad de género y se ciñe a las recomendaciones de la literatura (contando con un organismo rector y en simultáneo con otros espacios donde participen representantes de las distintas áreas de la institución). Además, se destaca la implementación sostenida de planes de igualdad, un instrumento clave de las estrategia

---

<sup>20</sup> <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/personas-y-ciudadania/igualdad-de-genero/transversalidad>

<sup>21</sup> Fuente: Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo 2021 - 2025

<sup>22</sup> idem

de transversalidad de género, que buscan precisamente delinear objetivos y acciones de promoción de la igualdad de género en los distintos sectores de política que competen a la IM.

Cuadro 10: Síntesis de los hitos en movilidad y género en la IM en el período 2000-2024

<b>2001</b>	Instalación de la Comisión de Equidad de Género
<b>2002</b>	El “Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos para la Ciudad de Montevideo 2002-2005”
	La Comisión de la Mujer se convirtió en la Secretaría de la Mujer dependiente del Departamento de Desarrollo Social/División de Políticas Sociales
<b>2007</b>	Implantación STM
	Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos entre Mujeres y Varones 2007-2010
<b>2010</b>	Plan de Movilidad
<b>2010-2015</b>	Creación del Departamento de Movilidad
	Tercer plan de Igualdad de Género 2014- 2017
<b>2015</b>	Consejo para Igualdad de Género
<b>2016</b>	Creación de la División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG) en la Secretaría General y se integró al gabinete departamental
<b>2016</b>	Conformación del Consejo Consultivo de Transporte Público Urbano (diciembre)
<b>2017</b>	División Transporte dependiente del Departamento de Movilidad (separación de Tránsito)
<b>2018</b>	Creación del Observatorio de Movilidad
	Compromisos 2020-2025
	2021-2025 Lineamientos Estratégicos institucionales: Ambiente, Empleo, Movilidad
<b>2021</b>	Resolución Junta Departamental Nro.: 2487/21 Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el transporte público colectivo
	Resolución 3362/21 (IM, 2021), por la cual la intendenta resuelve diseñar e implementar una Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo (EIGM)
<b>2022</b>	Lanzamiento Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el transporte público colectivo
	Decreto Núm. 37973/22. Normativa de Igualdad de Montevideo
<b>2023</b>	Resolución Núm. 0634/23. Aprobación de la Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo

## **4. Análisis: transversalidad de género en el transporte público en la IM**

Es posible encontrar experiencias de transversalización de género en el transporte en varios lugares del mundo y hay oportunidades para lograr resultados sustantivos; no obstante, también se enfrentan desafíos. En este capítulo, exploraré los avances y desafíos afrontados por la Intendencia Montevideo, estructurando el análisis siguiendo las etapas del ciclo de la política pública de Subirats (2008).

### **4.1 Inclusión en la agenda y definición política del problema público**

#### **4.1.1 La participación de la sociedad civil**

Como mencioné en el apartado anterior de definiciones conceptuales, existen distintas formas de incluir temas en la agenda, y la participación de la sociedad civil es una de ellas.

A nivel internacional, pueden encontrarse movimientos de mujeres vinculadas al sector transporte que abogan por políticas de transporte más inclusivas, participativas y accesibles. Entre estas organizaciones se encuentran, por ejemplo, *Women in Motion*, Despacio en Colombia, TUMI, *International Transport and Development Policy* (ITDP), la Fundación FIA, el *International Transport Forum* (ITF), así como otros y actores sociales que reconocen anualmente a mujeres destacadas en el sector del transporte a nivel internacional.

En Uruguay, si bien la sociedad civil organizada tiene un papel fundamental en el avance de las políticas de género, la demanda por un transporte público más inclusivo y accesible para las mujeres no ha sido una demanda central, ni a nivel del movimiento de mujeres ni del movimiento feminista. Las demandas prioritarias del movimiento feminista uruguayo han estado centradas en otros aspectos, tales como la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, los cuidados, la violencia contra las mujeres y la representación política.

Esto se hace patente en las entrevistas, cuando personas que ocupan lugares clave en la toma de decisiones sobre transporte y género confirman que, en efecto, no reciben demandas de parte de

estos actores sociales en este sentido. En palabras de una de las entrevistadas: “Desde el movimiento feminista, por ejemplo, no, yo sé que hay otras muchas prioridades...Las organizaciones locales están centradas, digamos, en la lucha contra la violencia” (Entrevista #5). Sin embargo, se identifica que la organización Cotidiano Mujer, un actor clave del feminismo uruguayo desde la restauración democrática, hizo un esfuerzo por incluir otros temas en la agenda, incluyendo el de interés, como expresó una referente en entrevista:

Llevamos ese tema a la evaluación del plan de igualdad, justamente para decir que los temas que tienen que ver con el feminismo, no pasan solo por la violencia de género o los derechos sexuales y reproductivos, y no pasa por la vida como la vivimos todos los días. Cómo vamos a trabajar, cómo nos desarrollamos, cómo nos movemos en la ciudad, cuánto tiempo nos lleva, etcétera (Entrevista #5).

La Intendencia ha promovido diversos espacios de participación para incorporar la perspectiva de género en sus políticas y programas. La DAIG como mecanismo de género contempla procesos participativos en la elaboración de las políticas públicas. En este sentido, la DAIG cuenta con el Consejo para la Igualdad de Género<sup>23</sup> de Montevideo como un espacio de participación, diálogo, monitoreo y articulación con la sociedad civil para consolidar las políticas de igualdad de género de Montevideo. Así, los lazos fluidos entre la maquinaria de género y las bases organizativas de mujeres y ONG sensibles a la temática, en los términos de Goetz (2005), parecen estar presentes. Asimismo, para la elaboración del Tercer Plan de Igualdad de Género 2014-2020 se contempló un proceso participativo en el que la ciudadanía participó a través de la sociedad civil organizada y mediante asamblea<sup>24</sup>. La evaluación del Tercer Plan destacó:

El Tercer Plan implicó una gestión mancomunada entre diferentes actores, con la IM en tanto responsable por su ejecución (IM 2017: 11-12). Esto supuso la construcción de un entramado para la igualdad de género de carácter mixto que reunió actores institucionales y sociales. El acompañamiento de la DAIG a los actores departamentales y municipales involucrados con la política de género daría organicidad al funcionamiento del entramado<sup>25</sup> (Rodríguez Gustá, 2021).

---

<sup>23</sup> Fuente: [3er Plan de Igualdad de Género](#)

<sup>24</sup> Fuente: ídem anterior

<sup>25</sup> Fuente: Evaluación del 3er Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo. Resumen Ejecutivo

La última Estrategia, aprobada en 2023, es el resultado de un proceso participativo en que se contabilizaron un total de 400 participaciones, entre las que se encuentran reuniones con direcciones políticas, mandos medios y asesores, una jornada de trabajo con los equipos de igualdad departamentales y municipales, reuniones con la sociedad civil especializada en cada eje y encuentros territoriales por región. En esos espacios, sin embargo, el transporte no aparecía una demanda, como expresa una representante de la sociedad civil organizada que formó parte del proceso:

Estoy pensando en algunas asambleas que se hicieron en la propia intendencia, en general los temas de ciudad que tenían que ver con transporte, la peatonalización de barrios, crear espacios de encuentro mayor, todas esas demandas que tenían que ver con el eje cuatro del plan de igualdad de oportunidades, en general eran las que convocaban menos personas en la asamblea... Todo lo que salía de ahí, se lo planteamos a la Asesoría y en general hubo alguna devolución sobre el trabajo que estaban haciendo con las empresas de transporte sobre acoso (Entrevista #5).

Por su parte, los vínculos directos de la sociedad civil organizada con la División Transporte parecen limitarse al Consejo Consultivo de Transporte. El Departamento de Movilidad convoca (aunque no tiene una frecuencia fija) al Consejo Consultivo de Transporte Público Urbano, creado en 2016. Este consejo está integrado por: el director del Departamento de Movilidad, el presidente de la Comisión de Movilidad de la Junta Departamental, el titular de la Defensoría del Vecino y Vecina, un representante de los trabajadores propuesto por la Unión Nacional de Obreros y Trabajadores del Transporte (UNOTT), un representante de cada una de las empresas permisarias del transporte colectivo urbano de pasajeros (Coetc, Comesa, Cutcsa y Ucot) y cuatro representantes de la Coordinadora de Usuarios del Transporte Público.

Respecto a la integración del Consejo Consultivo de Transporte Público Urbano, se comenta un punto clave que, si bien es aplicable a la mayoría de las políticas públicas, está sobredimensionado en el transporte: la alta proporción de varones en el sector, donde Uruguay supera la media mundial. Esto representa un desafío para incluir temas de género y vinculados a las necesidades e intereses de las mujeres en esta arena de política pública, como señalaba un representante de la Coordinadora de Usuarios del Transporte Público “Tenemos como obstáculo el tema de que para decidir sobre una población que es mayoritariamente femenina, el ámbito de decisión es mayoritariamente masculino. Eso ya es un obstáculo enorme” (Entrevista #6).

En cuanto a las acciones, el Consejo tiene como objetivo recibir y evaluar propuestas para mejorar la calidad del transporte público de pasajeros en la ciudad y optimizar el Sistema de Transporte Metropolitano (STM). Buena parte de su trabajo se ha dedicado al protocolo de limpieza de las unidades, a la regulación del volumen de las radios a bordo y a la regularización de las actividades de vendedores ambulantes y artistas callejeros, entre otras acciones. En relación al tema de interés, específicamente, cabe destacar que en su agenda de trabajo estuvo la implementación de un protocolo para abordar situaciones de acoso sexual en el transporte público, un tema clave para la transversalidad de la perspectiva de género<sup>26</sup>, que fue impulsado por la DAIG.

El afán de incorporar la representación de personas usuarias al Consejo Consultivo impulsó la creación de la Coordinadora de Usuarios del Transporte Público, que representa a las personas usuarias en el Consejo Consultivo de Transporte Público Urbano, órgano que no existía previamente. Esta se fundó en el año 2017 con diferentes actores y colectivos que ya trabajaban en pro del transporte colectivo. Respecto al género, en su página web se plantean las siguientes demandas: a) mejorar la participación de las mujeres en el Consejo Consultivo para conseguir la paridad, tema que también reclama la propia IM; b) incorporar el tema género, y c) vincularse más con la Asesoría de Género y Equidad<sup>27</sup>. Consultados por este asunto, desde la Coordinadora sostienen lo siguiente:

[...] nosotros tenemos por definición tratar de que la delegación que va al Consejo Consultivo sea mínimo una mujer y un hombre si se puede, y muchas veces han ido dos mujeres; pero pasa que la mujer tiene muchas tareas de cuidado, además de sus trabajos formales, que hace que sea muy difícil la participación presencial en las reuniones que generalmente son en horario laboral y en la intendencia, o sea, que implican desplazarse hasta la intendencia en el horario del mediodía, entonces te complica cualquier tipo de trabajo, llevar hijos a la escuela o lo que sea (Entrevista #6).

Además, la IM cuenta con otras fuentes y canales para recabar información sobre intereses, demandas y necesidades de la ciudadanía. Respecto a las necesidades de transporte público, algunos son canales informales que se dan a través de contactos con los municipios, los Centros

---

<sup>26</sup> Fuente: [Consejo Consultivo de Transporte Público Urbano](#)

<sup>27</sup> Fuente: <https://comomemuevo.uy/coordinadora.aspx>

Comunales Zonales (CCZ), o de otras autoridades vinculadas a lo departamental, que son fundamentales para detectar las demandas de la ciudadanía y hacerlas llegar a las personas en cargos de decisión (Entrevista #2).

No obstante, desde Cotidiano Mujer, una de las organizaciones de la sociedad civil que más ha trabajado este tema, sostienen que ha sido difícil incluirlo en agenda de demandas o reivindicaciones de la organización; en palabras de una de las referentes entrevistadas:

[...] no logramos generar un movimiento de usuarias lo suficientemente potente como para plantear las demandas de forma autónoma. Esta es una de las dificultades: constituir movimientos urbanos no temáticos, sino como una forma más permanente de construcción de ciudad. Se trata de lo que queremos y cómo lo queremos. Me parece que esa es una dificultad que todavía tenemos como movimiento (Entrevista #5).

De este modo, la sociedad civil en general, y las organizaciones feministas en particular, han desempeñado un papel clave en la incidencia sobre temas de la agenda de género en Uruguay, logrando avances fundamentales y ejemplos a nivel regional e internacional. Sin embargo, el transporte (dentro de otros temas vinculados al derecho a la ciudad), si bien ha estado presente en la agenda de las organizaciones sociales, no ha logrado captar suficientes apoyos como para ser una prioridad.

#### **4.1.2 La construcción del problema desde la IM**

Contar con diagnósticos con perspectiva de género es una herramienta clave para transversalizar este enfoque en las políticas públicas. Si bien no fue posible encontrar un diagnóstico del transporte público con perspectiva de género como tal, identificamos que la IM en general y la DAIG y la División Transporte en particular, cuentan con otros insumos que le brindan a la institución información relevante desde esta óptica.

En este sentido, hay datos tanto del Observatorio de Movilidad de Montevideo como de la Encuesta Origen Destino (EOD) de 2016, desagregados por género. El Observatorio publica información procedente de diversas fuentes, principalmente recopilada por las distintas divisiones del

Departamento de Movilidad: indicadores de transporte público, de viajes y desplazamientos, hábitos y percepciones, accesibilidad. El Observatorio también incorpora indicadores de la EOD, como los viajes por modo de transporte y género. Además, tiene indicadores como la cantidad de ascensos del transporte público por grupo tarifario y sexo, la cantidad de ascensos del transporte público por municipio y sexo, la cantidad de personas usuarias de tarjeta STM por mes y sexo, la cantidad de ascensos del transporte público por grupo tarifario y sexo.

Esta es una fortaleza muy relevante de la política analizada, si la comparamos con la situación a nivel internacional. Por ejemplo, la última encuesta realizada por la *Union Internationale des Transports Publics* (UITP), la mayor red mundial de socios en el transporte público, mostró que, para 2023, el 54% de un total de 51 respuestas de sus socios no recopilaban datos sobre pasajeros desagregados por sexo como práctica habitual<sup>28</sup>. Esto significa que, en este sentido, el gobierno de Montevideo está a la vanguardia. Un aspecto clave para obtener información desagregada por sexo que permita hacer diagnósticos de género de los problemas públicos es que la tarjeta STM es nominada y permite la recolección de datos por género.

El principal generador de estos indicadores es el Departamento de Movilidad de la IM, y podrían ser muy útiles para contar con un diagnóstico integral que permita construir el problema público y diseñar la política desde una perspectiva de género. Sin embargo, hasta la fecha no se han realizado análisis y diagnósticos elaborados sobre el tema basados en estos indicadores por parte de este departamento de la IM (al menos no de forma pública), a pesar de que la información disponible permitiría conocer más aspectos sobre el transporte público relevantes desde el enfoque de género, por ejemplo, vinculado a los ascensos y los horarios. En este sentido, la evidencia que surge de esta investigación está en sintonía con la literatura sobre transversalidad de género de referencia de otros países, que observa que:

es bastante común que se incorpore mínimamente la dimensión técnica de la estrategia de transversalidad de género (esto es, generar datos desagregados por sexo), pero menos frecuente la inclusión de la dimensión política de la misma, que implica interpretar esos datos a la luz de las teorías de género y (re)formular políticas sobre la base de los resultados de este análisis (Johnson et al., 2009, p. 21).

---

<sup>28</sup> Fuente: [Knowledge-Brief Gender-best-practices-in-public-transport](#)

Asimismo, la DAIG, como mecanismo de género y organismo rector de la estrategia de transversalidad de género de la IM, podría hacer un uso intensivo de estos datos. Sin embargo, de las entrevistas realizadas a personas de la DAIG no se desprende que lo hagan. Por otra parte, aunque los indicadores están disponibles en la página web, hasta donde sabemos, la sociedad civil no ha apelado a ellos para formular demandas y planteamientos a las autoridades sobre estas cuestiones<sup>29</sup>. La Encuesta Origen Destino del Área Metropolitana de Montevideo, otra gran fuente de datos para la construcción del problema y el diseño de la política de interés, tampoco fue mencionada por ninguno de los actores de la IM entrevistados como fuente de datos que usan para transversalizar el género en las políticas..

Otro asunto que merece la pena destacar es la serie de cartillas con herramientas conceptuales de ejes temáticos clave que desarrolló y publicó la DAIG en agosto de 2021. Las cartillas se presentaron como material de apoyo para las capacitaciones en materia de género que realiza la IM a través de su Centro de Formación y Estudios. Consta de cuatro series: la Serie 1 Género-conceptos básicos; la Serie 2 Políticas de Igualdad de Género; la Serie 3 Género y Ciudad; y la última Serie 4: Violencia basada en Género<sup>30</sup>. La tercera incorpora la movilidad como uno de los ejes temáticos<sup>31</sup>. Ahí se muestran y problematizan algunos de los datos mencionados anteriormente sobre las diferencias en los patrones de desplazamientos, como el uso diferencial del transporte público, que se desprenden principalmente de la Encuesta Origen-Destino del Área Metropolitana de Montevideo. La cartilla aborda temas clave que he destacado principalmente en el marco contextual, en relación con los propósitos de los viajes, donde las mujeres realizan más viajes relacionados con las tareas reproductivas que los varones; vinculado a los estratos socioeconómicos, ya que, a medida que disminuye el estrato social de los hogares, aumenta el uso y la dependencia del transporte público colectivo; y también que, en promedio, las personas más pobres hacen menos viajes que las de otros sectores y les dedican mayor cantidad de tiempo<sup>32</sup>. Asimismo, dedica un apartado al uso del tiempo como un factor clave para una movilidad más igualitaria. Concluye con posibles acciones para lograr una movilidad más igualitaria, un

---

<sup>29</sup> Fuente: <https://montevidata.montevideo.gub.uy/movilidad>

<sup>30</sup> Fuente: <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/igualdad-de-genero/construyendo-igualdad-de-genero>

<sup>31</sup> Fuente: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/serie03generoyciudad.pdf>

<sup>32</sup> Fuente: <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/serie03generoyciudad.pdf>

transporte público accesible y seguro, e incluso menciona la necesidad de promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

En este sentido, la cartilla podría considerarse como un esfuerzo de primer diagnóstico. Sin embargo, este es el único documento en el que la DAIG problematiza la movilidad y su importancia a la hora de reflexionar sobre las desigualdades de género existentes en la sociedad y en la calidad de vida de las mujeres. Además, no propone medidas concretas para abordar estos problemas públicos. Esto es llamativo porque, en todas las cartillas e incluso en esta misma, cuando se abordan otras temáticas, sí se mencionan estrategias de intervención institucional. Esto podría indicar, o al menos dar indicios, de que la IM no tiene una estrategia de intervención institucional clara sobre este tema. Cabe señalar que estas cartillas han sido desarrolladas por la DAIG, sin la participación de la División Transporte Público o del Departamento de Movilidad, según sugiere la información sobre las autoras y direcciones involucradas en su elaboración mencionadas en el documento.

En lo que se refiere a identificar problemas relativos a la cobertura geográfica sobre los cuales la IM decide intervenir, algunas personas entrevistadas dentro de la División Transporte de la IM (entrevistas #3 y #4) cuentan que la recolección de demandas y necesidades de la población en general y de las mujeres en particular respecto al transporte público se realiza habitualmente como un proceso *ad hoc*. Esto significa que se lleva a cabo a petición de personas usuarias cuando hay cambios puntuales en las rutas o en un barrio que afecten a la demanda de transporte. Por ejemplo, a la hora de modificar las rutas de un barrio, se parte de la base de que el trazado actual es eficiente y solo se modifica cuando elementos tales como la instalación de una escuela, liceo o mercado llevan a la necesidad de modificar los desplazamientos. Un jerarca de la División Transporte de la IM lo explica así:

Nosotros estamos teñidos de las características que tiene el trabajo femenino, como el cuidado. Entonces, cada vez que hacemos una planificación de las líneas, entre otras cosas, y teniendo en cuenta los contextos socioeconómicos, de donde a donde se trasladan, estamos teñidos de esa perspectiva de género. Hay recorridos que son claramente femeninos, que son de cuidado, de servicio y ahí la perspectiva de género nos atraviesa totalmente. En esos aspectos de planificación, está incluida la perspectiva de género. Como todos los boletos electrónicos son nominados,

nosotros sabemos quiénes viajan de un lado a otro, y estamos en un 80% electrónico (Entrevista #3).

Según la IM, la tarjeta STM nominada permitiría identificar y trazar las rutas feminizadas, por ejemplo, las de las trabajadoras del servicio doméstico, un sector completamente feminizado en Uruguay, o las rutas de cuidado por las que las mujeres que realizan tareas de trabajo no remuneradas de cuidado de personas dependientes las llevan y van a buscar a los centros educativos o centros de salud. Si bien se declara en entrevistas que esto se realiza ante situaciones puntuales, no hay información pública, como informes o documentos, que evidencien que se hizo un diagnóstico en este sentido, ni tampoco un proceso sistemático y riguroso que se utilice para tomar medidas concretas con un impacto medible. En palabras de una profesional que se desempeña en la División Transporte de la IM:

Esto tiene mucho que ver con los barrios donde se interviene. Cuando vamos a un barrio, te dicen que tienen ciertas necesidades de incorporar nuevas líneas, de qué líneas ya existentes lleguen un poco más lejos porque hay un barrio nuevo o una cooperativa de vivienda, entonces se hacen informes para eso en particular y ahí se tienen en cuenta estos aspectos. No solo por informes, sino por el expertise de las personas que crean estas líneas, se tiene mucho en cuenta los lugares por los que pasa. Por ejemplo, las líneas que pasan se acercan a liceos, escuelas y que los ambientes cercanos sean seguros. Más que informes, son mapeos de barrios que se van a intervenir y que se va a agregar una línea (Entrevista #4).

En este sentido, desde la Coordinadora de Usuarios del Transporte Público han planteado la modificación de líneas o rutas en función de las necesidades de las mujeres en el Consejo Consultivo de Transporte Público en los siguientes términos, sin obtener resultados:

Por lo tanto, planteamos esa necesidad de tener una línea que comunique, por ejemplo, para las mujeres, porque somos las que más nos encargamos de ir al médico, de llevar a los hijos al médico de hacer las compras, de conectarnos con Las Piedras, por ejemplo, que estamos a un pasito y no hay conectividad, no hay conexión. Es un pedido de las mujeres para llevar para ir a ver el médico, tener la mutualista y no tener que ir al centro o a 8 de Octubre; pasear también, llevar los niños a recreación. Esa es una necesidad fundamentalmente para las mujeres y poder trabajar también. O sea, salen trabajos y no tener que ir a trabajar siempre para Pocitos, Carrasco, el Centro, o sea, se puede ir a trabajar a otras zonas. Se han rechazado trabajos porque no hay cómo llegar (Entrevista #7).

Respecto a la definición del problema público y la inclusión de ciertos temas (y no otros) en la agenda gubernamental de la IM, tanto en la DAIG como en la Dirección de Transporte, cuando se reflexiona en las desigualdades de género con relación a la movilidad, se hace hincapié principalmente en la violencia hacia las mujeres en el espacio público y en el transporte público. Sin embargo, la visión de otros problemas de acceso al transporte público, tales como la falta de recursos o por cobertura geográfica, los tiempos y tipos de viaje que se realizan, los viajes relacionados con los cuidados, entre otros, es escasa o nula. Esta identificación parcial de los problemas vinculados al transporte desde una perspectiva de género está en sintonía con las prioridades generales del mecanismo de género de la IM, aunque la transversalidad aparece como una de ellas, todavía se ha incorporado de forma parcial en lo que refiere a la construcción del problema relacionado al transporte. En palabras de una jerarca de la IM en género:

En la interna tenemos dos grandes áreas/líneas de la DAIG: una vida libre de violencia, que nosotros trabajamos no solo la violencia en las relaciones de pareja, sino que atendemos las 18 formas de violencia de la ley 19580. Tenemos una línea de prevención, trabajamos la violencia de género en el espacio público, que ahí entra lo de movilidad y Montevideo libre de acoso; trabajamos la violencia en los espacios culturales y deportivos, tenemos una línea de trabajo bastante grande en el carnaval y los puntos violeta, con el carnaval de las promesas, la murga joven, el concurso oficial del carnaval. Ahora tenemos un servicio nuevo de atención a niños, niñas y adolescentes. Tenemos una línea de atención a varones que ejercen violencia. Tenemos referentes territoriales en violencia que trabajamos bastante en prevención. La otra área grande se llama empoderamiento y transversalidad. Unificamos el trabajo de autonomía económica, un programa que se llama Fortalecida se emprende, otras Fortalecidas juntas (Entrevista #1).

En este sentido, es posible encontrar algunos déficits en la problematización del género y el transporte público, ámbito en el que se ha priorizado el trabajo sobre el acoso, como parte de las violencias que sufren las mujeres. Esto se aplica a la política de género de toda la IM, donde el enfoque es atender las violencias, como se puede ver en la Estrategia y como sostiene su principal jerarca en la entrevista. Lo crítico aquí es que deja muchas otras desigualdades fuera o las aborda de forma marginal, como aquellas que promueven la autonomía, el empoderamiento, el derecho a la ciudad y al territorio. Cuando ciertos temas quedan fuera de la construcción del problema público, es esperable que tampoco aparezcan después presentes en las siguientes fases de

elaboración de la política, que suelen depender de la etapa de formulación de la agenda. Este sesgo en la construcción del problema lo introduce la DAIG, quien lidera y define la estrategia de transversalización de género de toda la IM y a quien se le ha otorgado mayor poder en la estructura, integrándose al gabinete, recursos económicos, etc. Esto afecta y restringe directamente el abanico de soluciones y, en ese sentido, la oferta de políticas públicas de la División Transporte de la IM para compensar las desigualdades de género. La División Transporte ha mostrado iniciativa alguna en la propuesta de atender otras desigualdades, como muestran algunos datos, tanto internos como de la EOD. Como dice Bacchi (2009), los gobiernos deben ser proactivos en la creación de problemas. En este caso, sin embargo, vemos que no existe tal proactividad por parte de los actores mencionados para construir y definir como problemas públicos otros aspectos que surgen de los datos y que podrían ser brechas de género o fenómenos que impactan en la calidad de vida de las mujeres en relación al transporte, como sí se hace respecto al asunto de la violencia de género.

Más allá de que se entiende que un punto prioritario de la estrategia de transversalidad de género en la política de transporte sea atender el problema de la violencia de género (porque esta ha sido una temática central para el DAIG), resulta llamativo porque la violencia hacia las mujeres también es una prioridad del mecanismo de género a nivel nacional, el INMUJERES. Es decir, es un área en el que ambas instituciones se solapan en su atención a través de políticas públicas. Sin embargo, los asuntos que son específicamente competencia de los gobiernos departamentales, como lo que refiere al transporte público, que es un área de atención exclusiva y esencial de una intendencia departamental, no están jerarquizados por el DAIG en su estrategia de transversalización.

Un factor que puede estar impidiendo la inclusión en la agenda de los asuntos mencionados es que el grupo social que padece sus efectos negativos, en términos de Subirats, es un grupo que tiene altas barreras de acción colectiva, compuesto por mujeres pobres, mayoritariamente de la periferia, cuidadoras y trabajadoras no remuneradas, que afrontan dificultades para defender sus intereses como usuarias de transporte público porque están dispersas y carecen de recursos e instrumentos para hacerlo. Así como afirman Ingram et al. (2010), las políticas públicas cuando brindan recursos pueden hacer que ciertos grupos sean más activos políticamente, pero esto no estaría sucediendo en el caso analizado. En este caso además observamos que son mujeres que enfrentan

desigualdades múltiples, de género y por nivel socioeconómico, lo que puede hacer más difícil su organización y la consideración de sus necesidades e intereses.

Otro factor que puede incidir en que ciertos aspectos de las desigualdades de género en el transporte no estén incluidas en la agenda de la IM ni sean colocadas por la sociedad civil es que, tal y como muestran Diego Hernández y Cecilia Rossel (2022), las mujeres tienden a tratar la disparidad como algo “natural” o causado por razones funcionales que impiden a los varones llevarse a los niños. Sin embargo, las mujeres se enfrentan a varios costes directamente relacionados con estas limitaciones de espacio y tiempo. Las mujeres y los hogares más pobres pasan más tiempo viajando. También esperan más y se enfrentan a una mayor incertidumbre.

Cabe notar, asimismo, que el citado estudio es de los pocos publicados en torno a este tema disponibles en el país, lo que constata la falta de información y acumulado académico sobre este tema en Uruguay. De este modo, la academia, otro actor clave para la construcción y formulación de la agenda de políticas públicas, también está prácticamente ausente de la discusión. Desde la academia, un actor que puede ser fundamental a la hora de promover la politización de ciertos asuntos al generar su visibilización (por ejemplo, al construir y difundir datos que pueden ser tomados por actores sociales o políticos para defender y articular sus demandas y propuestas de políticas), este no ha sido un tema en la agenda de trabajo en Uruguay, por lo que no se han abordado las desigualdades de género. La Universidad Católica es la única que aborda este tema principalmente a través de un investigador, Diego Hernández. Esta es otra dificultad para la construcción de problemas públicos con enfoque de género en materia de movilidad y transporte. Como afirma Bacchi (2009, 2012), quien estudia el papel de los investigadores y las investigadoras académicas en los procesos de gobierno, así como la relación entre estos y estas con los y las responsables de la toma de decisiones, los problemas no están dados, sino que son construcciones sociales, y los gobiernos no reaccionan ante problemas preexistentes sino que son activos en la creación o producción de esos problemas, proceso en el cual contar con conocimiento científico como insumo es clave.

Esto tiene consecuencias en el ámbito de gobierno, incluso en los niveles más altos de la IM, tanto en la División Transporte como en la DAIG, donde se asume que se sabe muy poco sobre

movilidad, y en particular, sobre los impactos que tienen estos temas en la vida de las mujeres. La siguiente cita de una jerarca de género en la IM refleja la importancia que tener la mayor generación y difusión de conocimiento sobre el tema para la elaboración de políticas públicas:

En el marco del segundo plan de igualdad, hicimos un seminario con el apoyo del PNUD, a partir de una publicación de Diego Hernández sobre la primera encuesta de movilidad, que ahí se veía una clara identificación de las desigualdades por género y clase social. En ese seminario entendí que estaba bueno hablar de la movilidad, porque la movilidad tiene que ver no solamente con el medio de transporte, sino con el uso y la ciudadanía en términos de para qué está ese transporte, de cuál es el sentido de su uso (Entrevista #1).

La relación entre la academia y el gobierno departamental no son escasos. Por ejemplo, el Departamento de Movilidad ha llegado a acuerdos de trabajo con la Facultad de Ingeniería de la UdelaR para procesar y modelizar datos del STM, y la DAIG ha trabajado con la FCS/UdelaR en estudios puntuales, principalmente sobre acoso y violencia. Sin embargo, no se constataron colaboraciones específicas sobre la cuestión de interés. En consecuencia, falta información y datos sobre cómo afectan a las mujeres las dificultades para acceder a un transporte accesible y seguro, en su capacidad para acceder a la educación, la salud, el empleo, su autonomía económica, su participación en la sociedad, y su recreación.

Todo lo anteriormente mencionado nos lleva a cuestionarnos sobre si el triángulo de terciopelo de Woodward (2004) y/o el empoderamiento de Vargas y Wierninga (1998) están funcionando adecuadamente en el caso de estudio, debido a que una de las aristas de este triángulo (la academia feminista) ha estado ausente de la discusión y los vínculos entre academia y gobierno en el tema de interés no han sido significativos hasta el momento.

Asimismo, como plantean Elder y Cobb (1992), los profesionales de las políticas públicas podrían contrarrestar los sesgos introducidos por otros grupos, como la sociedad civil que ha impulsado con fuerza la agenda de la violencia de género. Es decir, aplicado al caso del género y el transporte público, las profesionales que trabajan en la DAIG y en la División Transporte, podrían haber impulsado una agenda más amplia relacionada con transporte y género; sin embargo, esto no ha sucedido. En este sentido, el gobierno parece más bien reaccionar a problemas preexistentes, en lugar de crear o producir esos problemas, como propone Bacchi (2009).

Por último, aunque forma parte de la Asociación Internacional de Transporte Público (UIPT por su sigla en inglés) a nivel internacional, que promueve explícitamente esta agenda de género en el transporte público; a nivel regional existe el Observatorio Latinoamericano de Género y Movilidad, del cual la IM no forma parte.

En síntesis, utilizando los términos de Subirats (2008), el problema público construido políticamente en relación a transporte y género se acota a la cuestión del acoso y la violencia. Ese es el problema que los diferentes actores, tanto del gobierno como sociedad civil, han identificado en términos de género y transporte público. Esta definición del problema determina las intervenciones y las acciones públicas que vienen a posteriori.

#### **4.2 Decisión-programación: programa y acuerdo de implementación**

Según Rigat-Pflaum (2009), la voluntad política es una condición indispensable para la transversalización de la perspectiva de género. Este factor realmente está presente en el caso de estudio, como demuestran tanto las varias acciones que la IM ha llevado a cabo para incorporar esta estrategia, así como la jerarquía institucional que ha adquirido la DAIG y su mayor presupuesto. La presencia de este componente también ha sido reafirmada por las autoridades entrevistadas, quienes señalaron: “Tenemos voluntad política, está claro que es una prioridad, hay acuerdo” (Entrevista #1).

Esta voluntad política se ha traducido en que la IM es una de las instituciones gubernamentales con mayor trayectoria y experiencia en materia de género del país. Desde 1991, la IM cuenta con una Comisión de la Mujer, y en el actual período (2021-2025), con una División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG) que está jerarquizada y forma parte de la Secretaría General de la IM y del gabinete de gobierno departamental. Además, en este período, la DAIG cuenta con un presupuesto triplicado con respecto al quinquenio anterior y se ha exigido a todas las áreas que conforman la IM que planifiquen y presupuesten con perspectiva de género. En este período de gobierno (2021-2025), no solo se formó un gabinete paritario en lo político a nivel del ejecutivo

departamental, un factor que la literatura señala como una condición favorable para la transversalidad de género, sino que además se aprobó la Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo, una herramienta de gestión que “constituye la hoja de ruta política y técnica de las políticas de género para los doce departamentos de la Intendencia y los ocho municipios de Montevideo para el período 2021-2025”(p.18).

#### **4.2.1 Incorporar la perspectiva de género en el diseño de políticas de transporte público**

Se pueden encontrar varias menciones sobre la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en el transporte público a nivel de instrumento de diseño de política pública, tanto en planificaciones como en compromisos de gestión de la IM. Se identifican al menos tres menciones clave: en el Tercer Plan de Igualdad 2016-2020, en los Lineamientos Estratégicos Institucionales 2021-2025 y en la Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo 2021-2025. A continuación se detallan cada una de ellas.

En el Tercer Plan de Igualdad 2016-2020, que es una de las principales herramientas político-técnicas donde se han plasmado los principales compromisos institucionales por la igualdad, se incorpora como lineamiento estratégico 4:

Mejorar las condiciones para el uso, disfrute y apropiación sin exclusiones de los espacios públicos de Montevideo.

Una Montevideo sin exclusiones, es una ciudad cuya infraestructura urbana y transporte colectivo, cubra las necesidades de quienes la habitan, ofreciendo protección, vínculos de respeto, y espacios lúdicos y recreativos integradores y accesibles. Este lineamiento implica identificar las desigualdades de género en el diseño urbano y arquitectónico; y propone medidas para que las personas puedan transitar por espacios públicos amigables, sin acoso sexual callejero, con acceso a servicios y espacios de recreación (p. 68).

Los mecanismos tarifarios más recientes impulsados por la Intendencia han sido ahorros actuales y/o potenciales para las mujeres de sectores populares, por lo que cualquier inversión en transporte público tendrá un efecto progresivo y de género. Para que ello suceda es necesario implantar una red de transporte colectivo que garantice la llegada oportuna a estos servicios, estableciéndose así una trama urbana adecuadamente conectada (p. 70).

Por su parte, los Lineamientos Estratégicos Institucionales 2021-2025 se han plasmado en el presupuesto quinquenal de la IM para el mismo período y son cuatro: ambiente, empleo, movilidad y vulnerabilidad social. A su vez, se proponen los siguientes lineamientos transversales: sostenibilidad, innovación, diversidad cultural, participación e igualdad de género<sup>33</sup>. Respecto a la movilidad, el documento indica que debe ser: conectada, fluida, inclusiva y saludable. El objetivo general 3.3, específicamente, se refiere a una movilidad inclusiva y estipula lo siguiente:

Se promoverá la movilidad como un derecho de todas las personas, asegurando su acceso a distintos modos de transporte de manera segura, independientemente de su clase social, su identidad de género, o su condición física. Se planificará la movilidad de forma integral, centrada en la población y su entorno, mediante la elaboración del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) y el Plan Departamental de Seguridad Vial (PDSV).

Se trabajará hacia un sistema de transporte público con perspectiva de género, profundizando la línea “Montevideo libre de acoso sexual en espacios públicos” para garantizar el derecho a la ciudad (p. 14).

En la última Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo 2021-2025, publicada a finales de 2023, se definieron 5 ejes, que mencioné anteriormente como compromisos institucionales quinquenales, y el transporte solo se menciona en el Objetivo Estratégico 1: “Una vida libre de violencia de género y generaciones”, dentro del cual está el objetivo específico: “Implementar mecanismos de prevención y abordaje de situaciones de violencia de género en el transporte público”. Para ello se propone la creación y el fortalecimiento de protocolos de actuación en modalidades de transporte. Sin embargo, no se menciona ni el Eje 2 de Empoderamiento y autonomía de las mujeres, ni en el Eje 5 de Transversalización de género. En el Eje 3 de Derecho a la ciudad y al territorio, hace una escueta mención al “Análisis y generación de información para diseñar políticas de movilidad con perspectiva de género”. En este sentido, no se encuentran objetivos ni compromisos institucionales quinquenales en la Estrategia para la Igualdad de Género de la IM 2021-2025 destinados a la incorporar la perspectiva de género en el transporte público para mejorar la experiencia de las mujeres en él, compensar sus dificultades de acceso, y compensar los costes en términos de tiempo y dinero que asumen, entre otros. Solo se menciona la denuncia ante el acoso. Aunque en los lineamientos estratégicos aparece el *desarrollar un*

---

<sup>33</sup> Fuente: [Presupuesto IM 2021-2025](#)

*servicio de transporte inclusivo*, en las líneas de acción concretas se limita a mejorar la seguridad de las mujeres en el transporte y en el espacio público.

Esto es muy relevante para entender por qué la perspectiva de género en la política de transporte de la IM se centra en el acoso y la violencia hacia las mujeres como única desigualdad principal a atender. Si bien es evidente la visibilización de las mujeres como grupo desfavorecido en la IM y en la División Transporte del Departamento de Movilidad, en el diseño de las políticas se replican las ausencias señaladas en la fase de formulación de agenda y construcción del problema, acotándose a las problemáticas relacionadas con el acoso sexual. También, como mencioné, en la cartilla se desarrolló y amplió más la definición y construcción del problema, pero no se lograron establecer acciones concretas para abordar otras problemáticas, como las barreras de acceso al transporte público y todo lo que ello implica en términos de acceso a servicios básicos y al empleo, el uso diferencial del transporte público por parte de las mujeres y el tiempo que dedican a esos traslados, entre otras.

Esta es una de las claras debilidades de la transversalidad de género como estrategia para la igualdad, la dificultad de que temas ausentes en la formación de agenda y construcción del problema se traduzcan después en acciones concretas, con presupuestos e implementadas, por lo que la incorporación del género en el ámbito del transporte queda como algo meramente discursivo o ceremonial para la mayor parte de las problemáticas que afectan a las mujeres en esta área.

Según la literatura sobre la transversalidad de género, otro aspecto clave en la fase de diseño de las políticas es la conformación de equipos de trabajo equilibrados en cuanto al género de los profesionales que los integran, tanto en la ocupación de cargos de decisión como en la distribución de tareas entre sus miembros. En ese sentido, la Evaluación del 3er Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo destaca:

La DAIG desplegó diferentes estrategias para crear condiciones de sostenibilidad de las intervenciones y mitigar posibles riesgos. La estrategia de transversalización de género fue determinante en la construcción de condiciones para la continuidad de los efectos de la política de género: creó estructuras organizativas, propició cambios normativos, institucionalizó pautas y hábitos de trabajo, con prácticas de planificación de metas y rendición de cuentas, y se formalizaron herramientas. En particular, se conformó una masa crítica institucional convencida de la relevancia

de la perspectiva de género como ganancia para sus tareas. En suma, existe una base sólida de equipos y personas que mostraron compromiso, y un entramado que fue ganando consistencia (Rodríguez Gustá, 2020, p. 16).

Montevideo tiene una intendenta mujer en el período 2020-2025, Carolina Cosse, mientras que en el período anterior fue un varón (Daniel Martínez), pero su predecesora también fue mujer (Ana Olivera). La intendenta Cosse anunció al llegar al cargo que su equipo sería paritario. De los 12 departamentos de la IM, cinco están a cargo de mujeres: Secretaría General, Cultura, Desarrollo Social, Desarrollo Sostenible e Inteligente. En la DAIG, que depende del Departamento de Secretaría General, la directora también es mujer. La presencia de mujeres es alta y notoria en general en la institución bajo estudio.

Sin embargo, en el Departamento de Movilidad, el director es varón y es el mismo del período anterior. El director de la División Transporte es varón al igual que todos los anteriores, aunque las directoras de Tránsito y Vialidad son mujeres. Se destaca la presencia de dos economistas mujeres que cumplen funciones clave como referentes de género y como puntos de conexión (o “puntos focales de género”) entre la DAIG y el Departamento de Movilidad. Sin embargo, la mayoría de los inspectores son varones. En la División Transporte, perteneciente al Departamento de Movilidad de la IM, la mayoría también son varones. En el año 2021, pocos meses después de que Cosse asumió como intendenta, se produjo un cambio en la División Transporte. El anterior director es un economista experto en transporte público que asumió el cargo tras haber formado parte de la División Transporte, con una carrera técnica dentro de la Intendencia, pero con una visión ciega al género; en sus palabras: “la tracción es desde un enfoque generalista...El acercamiento a la política de transporte público es desde lo general” (Entrevista #2). Sin embargo, el nuevo y actual director, que es un ingeniero electricista que viene de fuera de la IM, ya que ha desarrollado toda su carrera en Antel, considera que el transporte está atravesado por el género, porque entiende que las mujeres son las principales usuarias del transporte público colectivo.

En el sector del transporte, aunque las personas entrevistadas muestran una actitud muy abierta y receptiva al tema, hay dudas respecto a las concepciones y confusiones en las definiciones cuando se hace referencia al enfoque de género. Para incorporar la perspectiva de género al transporte

público no se es suficiente con entender que ellas son la mayoría de las usuarias (clientas). Se entiende que se atiende a las mujeres porque son las principales usuarias y porque se desagregan datos por género, pero no cuando no se toman medidas para tratar de compensar la desigualdad que ellas sufren. Además, incorporar la perspectiva de género en el transporte público implicaría no sólo atender las desigualdades que las mujeres sufren en el contexto de una sociedad patriarcal, sino también tener en cuenta de qué manera el acceso a este medio de transporte puede contribuir a reducir algunas de estas desigualdades.

Diversas investigaciones empíricas muestran cómo el Estado socava el efectivo ejercicio de los derechos de las mujeres debido a sesgos androcéntricos institucionalizados en sus estructuras y prácticas, así como en las políticas de asistencia social (Htun, 2003; Levin, 2010; Martínez Franzoni y Voorend, 2008, en CLACSO, 2017). Esto ocurre con el transporte, que reproduce este sesgo de sociedad machista, donde la aparente neutralidad que plantea Rigat-Pflaum (2009) no hace más que reproducir las desigualdades existentes. Por un lado, se destaca: “hay una actitud más constructiva a discutir estas cosas, gracias al trabajo de la DAIG” (Entrevista #2). Por otro lado, sólo un varón entrevistado puso en duda la necesidad de una perspectiva de género en el contexto de Montevideo (ocupó un cargo importante en Transporte). Estos puntos de vista sugieren falencias en la forma como se comprende lo que implica transversalizar el enfoque de género en el diseño de la política de transporte, a lo que se podría agregar que la experticia de las mujeres feministas, clave para el éxito de la estrategia (Rigat-Pflaum, 2009; Walby 2004), es escasa en el Departamento de Movilidad y en la Dirección Transporte.. Es en la DAIG donde se concentra tanto la experticia de género como las redes de la IM con los actores sociales y con académicas feministas.

Por otro parte, se exploró en qué medida se ha avanzado en el diseño de políticas con presupuestos de género, una herramienta importante para la transversalización de la perspectiva de género (Walby 2003, citada en Rigat-Pflaum, 2009). La IM utiliza el etiquetado en el presupuesto, que es una herramienta de acción afirmativa que asigna recursos a programas específicos para promover la igualdad de género. Esta herramienta no abarca todos los recursos destinados a las mujeres, sino que se centra en programas con un impacto directo en la igualdad de género. En este sentido, se ha señalado en las entrevistas que:

Si bien hoy todavía no tenemos una herramienta que se llama etiquetado... El Departamento de Movilidad tiene un presupuesto específico de género, que desde el equipo de igualdad se define y este año se usó en Transporte. Este año vamos a reforzar las vías de denuncia en los buses con nuevas pegatinas (Entrevista #4).

Por último, existen medidas adoptadas en otros países para contribuir a las desigualdades de género en el transporte público que están ausentes en el diseño de la política pública en Montevideo. Una de ellas ha sido subvencionar las tarifas a las mujeres con menos ingresos. Sin embargo, esto no está planteado en Montevideo. “No estamos pensando en subsidios así, más allá de algunos más puntuales como el boleto gratuito el 8 de marzo” (Entrevista # 3). Por otro lado, cuando se reflexiona al respecto del tema no se realiza desde una mirada que incorpore la perspectiva de género, como evidencia la siguiente cita de un ex jerarca de Transporte de la IM que sostiene:

El sistema tarifario de Montevideo tiene que avanzar. No sé si tiene que avanzar en las mujeres pobres, si en las personas pobres, no tengo dudas. Si en las personas que están en el decil 1 y 2, personas beneficiarias de la Tarjeta Uruguay Social (Entrevista #2).

En estas afirmaciones hay ceguera de género, es decir, invisibilidad de las necesidades y situaciones específicas que afectan a las mujeres y de las desigualdades de género. Los datos muestran que las mujeres son más pobres, que tienen menos empleo formal, y que realizan más trabajo no remunerado, como se desprende del marco contextual de esta tesis. Esto también está relacionado con la segregación residencial, ya que viven en mayor medida en barrios periféricos, acceden menos a vehículos particulares y se encargan de personas dependientes, entre otras muchas razones. Precisamente por estas razones necesitan y usan más el transporte público, lo que les genera más costes que a veces no pueden afrontar y por eso se mueven menos. También les obstaculiza el acceso al empleo y a servicios básicos como la educación y la salud. Existe evidencia internacional de que los subsidios pueden fomentar la movilidad de las mujeres y su acceso a las oportunidades económicas y educativas. Estudios realizados en Adís Abeba (Etiopía) y en Lahore (Pakistán) muestran que las subvenciones al transporte aumentaron la intensidad y la eficacia con la que las personas participantes buscaban empleo, y que los resultados fueron mayores en el caso de las mujeres (Domínguez González, 2023). Sin embargo, este punto de vista no está presente en quienes deciden e implementan las políticas de transporte en la IM en el periodo de estudio.

Si bien la IM ha implementado modificaciones tarifarias en el transporte colectivo con la STM que han reducido los costos para las mujeres, como el boleto de 1 y 2 horas y el más reciente de usuario frecuente, estas no han sido diseñadas con el propósito específico de abordar el tema desde una perspectiva de género, sino que por defecto impactó más a las mujeres. Lo explica la referente de género por el Departamento de Movilidad de la siguiente manera:

Dada esta característica de que el 60% de las mujeres son quienes más viajan, y que tienen distintas formas de viajar, hace que algunas de las políticas genéricas tienen impacto mucho más fuerte sobre mujeres, entonces no tenemos necesidad de poner un foco específico que diga vamos a hacer un subsidio para mujeres jefas de hogar, porque por ejemplo cuando se instala el usuario frecuente, terminas recompensando a más mujeres, con menos recursos, que necesitan usar el transporte todos los días para ir a trabajar (Entrevista #4).

Toda mejora en la experiencia de viaje en el transporte público impactará más en las mujeres (ejemplo boleto 1 hora y 2 horas de la STM) porque son las usuarias mayoritarias. La política del usuario frecuente tiene un efecto aún mayor en las mujeres, pero no fue pensado para favorecer a las mujeres, el foco es transporte público y siempre ha sido ese (Entrevista #2).

Hay otras medidas que son relevantes para mejorar la experiencia de las mujeres en el transporte público y que se pueden implementar siguiendo los principios de TUMI detallados en el apartado anterior. Una de ellas es la incorporación de tecnología, por ejemplo, que los coches tengan GPS para que las personas puedan saber qué paradas hay cerca de su ubicación y así reducir las esperas, sobre todo por la noche y la madrugada. Para ello, también es necesario cumplir los horarios establecidos. La información pública disponible sobre este tema es escasa o nula.

Sin lugar a dudas, está también la controversia sobre las experiencias de viaje, que en muchos casos no son buenas, pero para la que faltan datos, opiniones, etc. Sobre este asunto:

El servicio es nuestro, pagamos, por eso contribuimos a pagar el sueldo. Yo siempre lo veo desde ese modo, desde ese punto de vista, nosotros los usuarios somos los que mantenemos el transporte activo. Si quieren vender más boletos, tienen que mejorar la calidad del servicio, de la atención al usuario. No hay una política de controles de calidad en la atención al usuario. El usuario es un esclavo, es alguien sometido que tiene que cumplir las normas del chofer o del guarda, es decir, normas impuestas de un modo a veces autoritario, pero no es considerado (Entrevista #7).

Sin embargo, hay actores relevantes que sostienen que “Nunca hemos entendido que el tipo de problemas que enfrentan las mujeres en el transporte público de Montevideo tengan el tenor que tiene en otras ciudades como México” (Entrevista #2).

En síntesis, en términos de diseño y programación, se encuentran algunas debilidades. La política se diseña sin un objetivo concreto, alcanzable y medible, lo que luego imposibilita el monitoreo y la evaluación. Además, se replica en esta fase lo que vimos en la anterior: la definición del problema que se limita a la violencia contra las mujeres en el transporte público. Pero incluso sobre el tema del acoso en el transporte público no hay información clara y pública, por ejemplo, en relación a la cantidad de denuncias recibidas y cómo se procesaron. Además, como consecuencia del sesgo anterior, se echa en falta la incorporación de propuestas y dimensiones para abordar una perspectiva más inclusiva; medidas que contribuyan a reducir las múltiples desigualdades de género, como la pobreza y la falta de empleo formal y remunerado, y que ayude a distribuir las tareas no remuneradas de cuidado entre el conjunto de la sociedad.

La definición del problema así como estas debilidades en el diseño/programación de la política de interés tendrán impactos directos en la implementación, ya que las actividades se restringirán a lo que se haya definido como problema e incluido en los documentos estructurantes de esta etapa de elaboración de la política.

### **4.3 Implementación: planes de acción y actos de aplicación**

La Intendencia de Montevideo cuenta con herramientas para abordar el acoso sexual en el transporte público de la capital, que, como hemos señalado, ha sido identificado como el principal problema público que debe atenderse desde la institución en el área de política pública de nuestro interés. Para ello, la IM ha desarrollado un protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el transporte público colectivo. Este hecho es señalado como el principal hito en las entrevistas. Fue lanzado en julio de 2022. El protocolo fue impulsado por el Departamento de Movilidad y la DAIG, en colaboración con los integrantes del Consejo Consultivo de Transporte de Montevideo

(empresas, sindicatos y usuarias/os). Establece los pasos que debe seguir la IM y las empresas de transporte colectivo ante la denuncia de una usuaria del transporte por una situación de acoso sexual en un ómnibus, las paradas o las terminales. Asimismo, se refiere a situaciones de acoso sexual entre el personal de la unidad o inspectivo en funciones y las usuarias<sup>34</sup>. El protocolo también definió la creación de una guía de actuación para el personal del transporte colectivo de Montevideo ante situaciones de acoso sexual entre pasajeras y pasajeros<sup>35</sup>.

Sin embargo, esta línea de acción también presenta algunos aspectos a mejorar, como la capacitación de todo el personal involucrado, principalmente a conductores de ómnibus, así como un seguimiento/monitoreo continuo y sistemático, y una difusión permanente. En este sentido, se ha señalado por parte de un jerarca de Transporte de la IM: "Si es cierto que en el protocolo pusimos que las capacitaciones iban a hacer parte del protocolo, pero hasta ahora no lo hemos podido ejecutar de manera eficiente" (Entrevista #3).

Otra acción que se ha implementado para abordar el acoso sexual en el transporte público es utilizar campañas de bien público y las redes sociales para fomentar una "cultura de tolerancia cero" contra el acoso y los malos comportamientos hacia las mujeres<sup>36</sup>. Por ejemplo, con motivo del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia hacia las Mujeres, se compartieron las vías de denuncia para reportar una situación de acoso sexual en el transporte público.

Por otro lado, la DAIG, en acuerdo con el Departamento de Movilidad, ha desarrollado acciones de sensibilización sobre género para funcionarios y funcionarias. En esta dirección, han llevado a cabo capacitaciones y sesiones de sensibilización dentro del Departamento de Movilidad y de la División Transporte, específicamente su jerarca lo expone de la siguiente manera: "Internamente, tenemos algunas voluntarias y compulsivas. Más allá de los voluntarios, el año pasado tuvimos uno obligatorio a toda la división, dispuesto por el director, siempre con la DAIG" (Entrevista #3).

Las personas que dieron el taller son de la DAIG; personas de allí coordinaron con Transporte, qué necesidades teníamos, coordinaron con el director si era obligatorio o no y todos los temas más

---

<sup>34</sup> Fuente: [Resolución 2487/21](#)

<sup>35</sup> Fuente: [Protocolo para choferes](#)

<sup>36</sup> Más información [Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el transporte público colectivo](#)

logísticos. Después hubo otro también organizado por el equipo de igualdad sobre género y ciudad, en donde cada director de unidad a pedido del director de división, definía quienes iban por las temáticas que incorporaban; si bien no era obligatorio del todo, fue parte del servicio, dentro de tu horario tenías que hacerlo (Entrevista #4).

Todas las medidas mencionadas, desde la creación e implementación del protocolo, la guía, las capacitaciones y las campañas son, en términos teóricos y de política comparada, una respuesta adecuada al problema público relacionado con la incorporación de la perspectiva de género al transporte público: el acoso sexual. No obstante, presenta algunas deficiencias como las ya mencionadas, y además podría considerarse incompleta, ya que no contempla medidas típicas que incluyen este tipo de políticas en otros países, tales como botones de pánico, aplicaciones con información en tiempo real sobre las líneas de ómnibus, cámaras de seguridad en todas las unidades, etc.

Hay otra acción que se viene llevando a cabo desde hace mucho tiempo como los asientos para mujeres embarazadas. Sin embargo, esta no está pensada desde una perspectiva de género, en el sentido de que no está orientada a atenuar las desigualdades. No toda política desarrollada “para mujeres” es necesariamente género-transformativa.

Esto no quiere decir que no sean necesarias las medidas que mejoren la calidad de vida de las mujeres atendiendo a sus necesidades prácticas, sino que estas deben ser complementadas con acciones que en paralelo promuevan transformaciones en las relaciones de género, que suelen implicar procesos de largo plazo (Rocha, 2013, p. 7).

Otros aspectos pendientes que se pueden abordar son la movilidad asociada al cuidado, mejorando la accesibilidad a los ómnibus con coches de bebés y carga. En este sentido, las medidas adoptadas conllevan un error. Al consultar al respecto a referentes de la Intendencia, se considera que esta dificultad ya se atiende mediante la incorporación de los nuevos coches accesibles, aunque estos fueron pensados con otro propósito diferente, que es atender a las personas con movilidad reducida. En las palabras del jerarca:

El tema de los coches de bebés decanta de forma natural por la exigencia que tenemos de accesibilidad. Nosotros a partir del 2019 exigimos que todas las unidades nuevas sean accesibles,

de distintas formas, es un decreto de la Junta Departamental. Hoy estamos en el 54-55% y esperamos llegar al 70% al final del período en 2025, es bastante ambicioso (Entrevista #3).

Sin embargo, este punto de vista es discutible. Asegurar la accesibilidad para personas con discapacidad no implica necesariamente atender las necesidades de la movilidad de cuidado. En todo caso, esto sí lo hacen los coches a nivel. Porque para utilizar la rampa es necesario que el coche se detenga, se despliegue la rampa y luego se suba, lo que, en la práctica, solo se utiliza para personas en sillas de ruedas. Esta carencia tiene consecuencias negativas significativas para las mujeres que no tienen otra forma de moverse. También tiene consecuencias negativas para el sistema de transporte porque pierde usuarias que dejan de utilizar el transporte público y, si les es posible económicamente, eligen el taxi o el coche particular como alternativas de preferencia.

Por otra parte, en la evaluación externa del 3er Plan de Igualdad se afirma: “El lenguaje institucional inclusivo, las campañas internas en favor de la igualdad de género y la modernización de la normativa fueron recordatorios simbólicos del compromiso con la temática”<sup>37</sup>. En esa línea, respecto a la comunicación externa, por ejemplo, se observa que la gran mayoría de los llamados públicos que realiza la IM son con vocabulario inclusivo, aunque algunos no lo son, justo en ingeniería civil con varios perfiles, entre ellos civil y transporte<sup>38</sup>. Esto adquiere aún más relevancia en el sector del transporte, ya que en América Latina las mujeres representan el 21% de las trabajadoras del sector (Bramuglia y Pereyra, 2019).

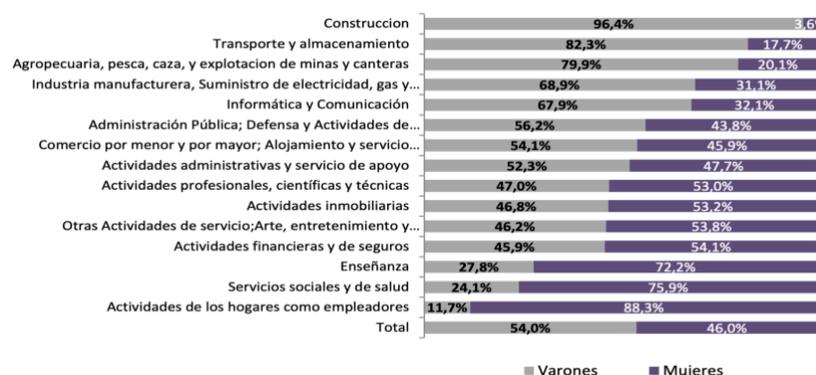
La información disponible para Uruguay sobre la presencia de las mujeres en el sector del transporte va en el mismo sentido, e incluso es menor que el promedio regional. Este sector es el segundo con menor presencia de mujeres, luego de la construcción, otro sector masculinizado, como lo muestra el siguientes gráfico.

Gráfico 11: Distribución porcentual de las personas ocupadas por rama de actividad, según sexo.  
Total país, 2021, en promedio

---

<sup>37</sup> Fuente: [Evaluación 3er Plan de Igualdad](#)

<sup>38</sup> Fuente: [Perfil Ingeniero Civil](#)

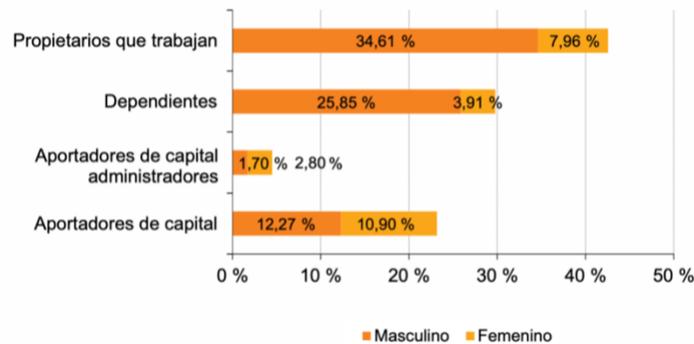


Fuente: Extraído SIG-Inmujeres, MIDES en base a ECH 2021, INE

En Montevideo no hay una promoción de incorporación de mujeres en todos los niveles del sector del transporte: desde la planificación y la gestión, hasta las conductoras de coches, las empresas, etc. A pesar de ello, merece la pena destacar la labor de Cutcsa en materia de equidad de género, la principal empresa prestataria del transporte público en la ciudad, que se inició en 2012 y del que cabe destacar, en 2019, la Guía para el Diseño de un Diagnóstico Organizacional con Perspectiva de Género, dentro del proyecto de cooperación internacional Movés. En 2020, conformaron una Comisión de Género para tratar las denuncias de violencia o acoso sexual, que participó en la elaboración del Protocolo de Violencia de Género y de Acoso Sexual. Cutcsa también tiene un informe social en el que el vocabulario que utiliza discrimina por género, ya que presenta información diferenciada para varones y mujeres. En el último destaca una sección entera que llama «Equidad de Género» y muestra la evolución de la incorporación de la mujer en la empresa. Sin embargo, de los 10 miembros del consejo directivo de la empresa principal, solo hay una mujer y su función es la de fiscal. Además, el gerente y el subgerente también son varones<sup>39</sup>.

Cuadro 12: Integrantes de Cutcsa según posición y sexo

<sup>39</sup> Fuente: <http://www.cutcsa.com.uy/institucional/autoridades>



Fuente: Extraído de CUTCSA Reporte Social 2020/2021<sup>40</sup>

De los 5467 integrantes el 74% son varones y 26% mujeres. De los 2327 propietarios/as que trabajan, 34% son varones, 8% mujeres. Del total de 1627 trabajadores/as dependientes que tiene la empresa, el 26% son varones, 4% mujeres, mientras que entre los aportadores/as de capital, 1512 (14%) son varones, y 14% mujeres<sup>41</sup>. El informe mencionado señala que la actividad de la mujer ha ido evolucionando con el tiempo, pasando del 11% en 2009, 15% en 2013 y 16% en 2021. Un ex jerarca de la División Transporte de la IM contó la experiencia de otras empresas:

Hace varios años surgió (en la IM) que C.O.M.E no incorporaba mujeres al sistema y no tenía ninguna mujer manejando. Eso ameritó alguna reunión. Pero la respuesta de la empresa fue que ninguna mujer se había presentado. Por el tipo de empresas que tenemos acá, que no son de asalariados, sino de dueños (Entrevista #2).

Desde el Departamento de Movilidad de la IM, no hay una política específica para promover la incorporación de mujeres en el transporte público. La IM no es la encargada de contratar directamente al personal de los ómnibus como choferes, guardas, etc., porque el servicio no lo presta directamente, sino que lo hacen las empresas concesionarias del sector privado, como se mencionó al principio. No obstante, la IM tiene margen para promoverlo, como lo explica la autoridad a cargo del Transporte en la IM “Si bien nosotros podemos hacer políticas activas, nosotros no tenemos ninguna injerencia en la contratación del personal ni en la sanción del personal. Podemos sancionar a la empresa, al servicio, porque la concesión es del operador” (Entrevista #3).

<sup>40</sup> Fuente: [Reporte social Cutcsa 2020-2021](#)

<sup>41</sup> ídem anterior

Nosotros también tenemos un acuerdo en donde no hay recambio del personal en las empresas. Hay, pero mínimo, la idea es que no pueden agrandarse y expandirse en personal. Entonces nosotros les estamos pidiendo que a medida que se jubilen, cada vez sean menos, porque por ejemplo se está eliminando la figura de guarda, y que todos pasen a ser conductores cobradores. Entonces si nosotros les pedimos que de los que entran, que el 50% sean mujeres, sería una política super lenta, por esto de que no está entrando personal nuevo a las cuatro empresas. Sin embargo, si fomentamos que se contraten mujeres en diversas áreas (Entrevista #4).

No obstante, la IM es responsable de la infraestructura de las terminales que facilita o dificulta el trabajo de las mujeres en el sector. Las terminales no son lugares cómodos ni seguros para las mujeres en general. En este sentido, la infraestructura amigable con las mujeres incluye baños en buenas condiciones y limpios, así como salas de lactancia. La DAIG ha trabajado en este sentido y la autoridad a cargo lo explica de la siguiente manera:

En algún momento, pero no ahora sino cuando se empezó a trabajar este tema, se hicieron encuentros con mujeres que trabajan en los ómnibus; se relevaron sus necesidades. Por ejemplo, había temas con los baños, con el estado de las terminales. Eso fue hace mucho tiempo, en el segundo Plan de Igualdad, pero hubo todo un trabajo ahí... Se trató de mejorar un poco las condiciones de algunas terminales. Pero fue algo que no se retomó (Entrevista #1).

En relación al personal que trabaja en la implementación de la política, cabe remarcar que se formó al personal del transporte público para que estuviera preparado para hacer frente a situaciones de acoso sexual<sup>42</sup>. El taller de igualdad de género para empresas del transporte público se organizó en junio del 2022, en el marco de los proyectos REIF y MOVÉS. Contó con la participación de la DAIG, ONU Mujeres, y con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>43</sup>.

#### **4.4 Evaluación: enunciados evaluativos acerca de los efectos**

---

<sup>42</sup> Fuente: <https://intercoonecta.aecid.es/transporte-genero>.

<sup>43</sup> Fuente: <https://intercoonecta.aecid.es/transporte-genero>

Respecto a la fase de evaluación de la política, no se encontraron informes ni evaluaciones disponibles en línea, ni se mencionó en las entrevistas que se hayan realizado ejercicios de evaluación de la brecha de implementación en la transversalización de género, ni análisis de avances y recomendaciones para mejorar en este sentido. Tampoco hay un registro de los efectos no esperados de la política para las mujeres. Cabe destacar que la evaluación externa del Tercer Plan de Igualdad<sup>44</sup> tampoco tiene en cuenta este aspecto.

Esta debilidad se asocia a que no hay un objetivo medible con impactos esperados sobre en qué medida el transporte público puede reducir las desigualdades de género en los documentos de diseño revisados. Este es un punto relevante si tenemos en cuenta lo que plantean Incháustegui y Ugalde (2004) sobre las estrategias de transversalidad, que implica analizar las intervenciones en términos de los impactos diferenciales entre varones y mujeres, tanto ex ante como ex post.

Si la política de transporte tuviera una transversalización efectiva de la perspectiva de género en toda su elaboración, cabría esperar informes periódicos de monitoreo con dicha perspectiva, que contemplen, por ejemplo, la cantidad de denuncias recibidas con el protocolo y cómo fueron atendidas. Si bien los datos existen, no son públicos y los utilizados en este trabajo provienen de notas de prensa. Algunos reportes de prensa muestran datos referentes a denuncias entre enero y abril de 2023: IM recibió 34 reportes por situaciones de acoso sexual en el transporte público y 23 por hechos ocurridos en espacios públicos. En el 100% de los casos, las denunciadas son mujeres y la franja de edad principal corresponde a adolescentes y jóvenes<sup>45</sup>.

Asimismo, aunque en las entrevistas las personas cuentan con datos y sistematizaciones, así como con un relevamiento de información desagregada por sexo, debido a la STM nominada, lo que se encuentra públicamente es lo que publica el Observatorio de Movilidad del Departamento de Movilidad de la IM, que son principalmente indicadores del uso del transporte público y que discriminan entre varones y mujeres<sup>46</sup>. Entre ellos: número de viajes promedio realizados por persona, calculado sobre el total de viajes y sexo; distribución de viajes por propósito (incluye regreso al hogar) calculado para cada sexo; distribución de viajes por modo principal calculado

---

<sup>44</sup> Fuente [Evaluación del 3er plan de igualdad](#)

<sup>45</sup> Fuente [El País](#)

<sup>46</sup> [viajes-y-desplazamientos#tasasdeviaje](#)

para cada sexo. En este sentido, se trata de indicadores aislados que no responden al cumplimiento de los objetivos de la política pública, ni van acompañados con algún tipo de análisis al respecto.

En cuanto a evaluaciones de las políticas de género y transporte en Montevideo y Uruguay, lo más cercano es el resultado del proyecto de cooperación internacional MOVES<sup>47</sup>. Este proyecto tenía como objetivo promover un sistema de movilidad sostenible, bajo en carbono, eficiente e inclusivo y fue financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Ambiente (MA), el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) fueron socios clave en su ejecución. Las conclusiones a las que se arriba sobre este tema son las siguientes: los aspectos de género están menos presentes en la mente de los actores del transporte y no aparecen mencionados de forma espontánea en la pregunta sobre qué aspectos son prioritarios para ser intervenidos. Cuando la evaluación es guiada, el género se ubica en una posición intermedia. En las preguntas abiertas, el género no aparece como un tema de interés o preocupación entre las personas entrevistadas, entre las que había funcionarios, responsables de operadoras de transporte, personas académicas, investigadores y personas de organizaciones de la sociedad civil. Solo lo mencionaron las personas funcionarias encargadas de abordar las cuestiones de género dentro del transporte. En ese sentido, se indica lo siguiente:

A pesar de los esfuerzos de sensibilización con respecto al género en el transporte en los últimos años, el sistema muestra una presencia marginal de políticas de género, ya sea para incrementar la presencia de las mujeres en el mundo laboral del transporte, para abordar sus necesidades específicas de movilidad que muchas veces no se ajustan al modelo de “commuting” o para generar mecanismos de contención y respuesta frente al acoso en el transporte público (Di Ciomo, 2021, p. 6).

---

<sup>47</sup> Fuente: <https://moves.gub.uy/>

## 5. Conclusiones

Definir lo que cabría esperar en la incorporación de la perspectiva de género o la transversalización del género en la política de transporte público puede suponer un reto, por diversos motivos. En primer lugar, porque, como dice Rigat-Pflaum (2004), no existe un manual, ni formas operativas de implementación, ni la forma correcta de hacerlo. En segundo lugar, porque hay lagunas en la investigación académica. Esto es especialmente cierto en el ámbito de las ciencias sociales, donde las políticas públicas de movilidad y transporte están poco desarrolladas. También se subestima el impacto que tiene el transporte público en el acceso a servicios básicos como la salud, la educación, el empleo, etc. Además, otro desafío es que la sociedad civil organizada (organizaciones del movimiento de mujeres y feminista), que ha desempeñado un rol clave en la promoción de las políticas de género en Uruguay tanto a nivel nacional como departamental, no ha impulsado una agenda específica en este sentido, enfocándose en otros asuntos más “típicos” como los derechos sexuales y reproductivos o la violencia.

Sin lugar a dudas, la IM lleva a cabo una política de incorporación de la perspectiva de género institucionalizada que ha ido aumentando su jerarquía y presupuesto con los años. Especialmente en este último período 2021-2025, donde el compromiso y la voluntad política se tradujeron en acciones concretas, como la jerarquización de la DAIG, su inclusión en el gabinete, un aumento presupuestal, la Estrategia para la Igualdad de Género de Montevideo 2021 - 2025, el etiquetado en el presupuesto general de la IM, entre otras. Además, la IM cuenta con femócratas y mujeres profesionales feministas que han impulsado la agenda de género en la organización. Siguiendo el triángulo del empoderamiento de Vargas y Wieringa (1998), están las condiciones necesarias y óptimas para la incorporación de reivindicaciones en la agenda: están las femócratas, las mujeres políticas y sus conexiones con el movimiento de mujeres. Dado que la IM ha sido pionera en políticas de género en Uruguay y tiene la competencia exclusiva en transporte público, cabría esperar que hubiera importantes avances en la inclusión de la perspectiva de género en las políticas relacionadas con esta materia. Sin embargo, el análisis presentado en esta tesis ha evidenciado que la estrategia de transversalidad de género en el transporte público colectivo tiene luces y sombras.

La IM cuenta con un mecanismo de género, la DAIG, que aborda el tema de interés de forma incipiente y parcial. No es una de sus prioridades, de hecho, no se menciona nada más allá del

protocolo en la última estrategia aprobada. Ha trabajado el acoso en el transporte público como parte de su lucha contra la violencia hacia las mujeres, que es la prioridad política definida. También cuenta con una División de Transporte sensibilizada, abierta y receptiva a la incorporación del enfoque de género. Uno de los objetivos institucionales de la IM es incorporar el género en la política de transporte público, y los planes y compromisos de gestión de la IM revisados mencionan en varias ocasiones la importancia de la incorporación de la perspectiva de género en el transporte público.

Otra fortaleza identificada en la aplicación de la estrategia de transversalidad de género de la IM es que no es meramente tecnocrática, sino que contempla la participación de la sociedad civil en diferentes instancias, tanto para la elaboración de los planes de igualdad, como en los Consejos Consultivos, tanto el Consejo para la Igualdad de Género y el Consejo Consultivo de Transporte. Sin embargo, el diálogo con la sociedad civil en materia de transporte y movilidad no ha sido tan intenso y prioritario como en otras áreas más típicas de la agenda de género. Por un lado, porque son temas que no son una prioridad para las feministas organizadas de la sociedad civil del país. Por otro lado, porque si bien el Departamento de Movilidad convocó un Consejo Consultivo de Transporte Público que aborda la cuestión de la movilidad de las mujeres, y en el que se incorporó la participación de personas usuarias a través de la Coordinadora, está aún tiene desafíos en cuanto a su conformación, representación y agenda.

En términos de los avances en la transversalización de la perspectiva de género en la política de transporte de la IM, el análisis revela que se han producido avances en la recolección y sistematización de datos por género, lo que ha permitido identificar algunos patrones específicos de las mujeres en relación a los problemas públicos de interés. Asimismo, se han identificado progresos en la creación y promoción de respuestas frente al acoso en el transporte público. El hecho de que se haya avanzado en esta dirección tiene sentido si se considera que las violencias han sido definidas como la principal preocupación del mecanismo de género de la IM (DAIG) y ha sido en este marco que se han realizado propuestas de intervenciones para combatir el acoso y la violencia en el transporte público, como por ejemplo, el protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en el transporte público colectivo.

Cuando la DAIG define políticamente el problema público que pretende abordar mediante su intervención en el área de transporte, especifica que es la violencia contra las mujeres y la desigualdad de género que se pretende combatir; en este caso concreto, el acoso en el transporte público, en particular el que sufren las mujeres (población objetivo), principalmente adolescentes y jóvenes. Sin embargo, otro conjunto de problemas que afectan a las mujeres usuarias del transporte público no aparecen en la agenda. Este es el caso de las cuidadoras que realizan varios viajes al día para llevar y traer a personas dependientes a centros de salud y educativos, quienes se beneficiaron tanto con la introducción de los boletos de 1 hora y 2 horas y con el usuario frecuente, pero estos no estuvieron pensados específicamente para ellas. Tampoco se han tenido en cuenta las mujeres que trabajan en el sector del trabajo doméstico remunerado, que dedican mucho tiempo e ingresos a desplazarse a su lugar de trabajo e, incluso, a veces, esto les impide realizarlo, las que tienen dificultades para regresar a sus hogares en determinados horarios o que tienen que rechazar trabajos remunerados por las dificultades para desplazarse y la falta de transporte. Las mujeres que no se movilizan, las inmóviles, a las que se refiere la EOD, no han sido objeto de estudio, pero probablemente su situación esté relacionada con su trabajo no remunerado dentro del hogar y, en el caso del transporte público, con su incapacidad de pago. Las dificultades de acceso de las mujeres pobres se deben a la falta de cobertura geográfica del transporte público y a la segregación residencial de la ciudad. Todo esto afecta a la calidad de vida de las mujeres y, en última instancia, al ejercicio pleno de sus derechos. Sin embargo, estos temas no se han abordado lo suficiente en la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en las políticas de transporte público de la IM. En esa línea, la definición del problema público en la agenda gubernamental suscita algunas controversias. La novedad y reciente aparición de esta cuestión en las agendas regionales e internacionales dificulta avanzar en ella. Incluso en las causas del problema, por ejemplo, en la autonomía económica de las mujeres. La movilidad no se identifica como un obstáculo para ello. Cuando Subirats (2008) menciona los elementos constitutivos de la política, se refiere a un problema social reconocido como público. En este sentido, la IM reconoce políticamente como público la violencia contra las mujeres, el acoso en los espacios públicos y, por ende, también el acoso en el transporte público. La tesis concluye que aún quedan varios puntos ciegos en la estrategia analizada y uno de ellos es muy relevante: la falta de abordaje de las necesidades específicas de movilidad de las mujeres, en particular de las mujeres de nivel socioeconómico más bajo, como las que realizan el trabajo doméstico no remunerado, principalmente de cuidado, y las

trabajadoras domésticas remuneradas, que es el principal empleo de las mujeres del país. Esta clara intersección de las desigualdades de género y de clase representa un aspecto clave de la calidad de vida de las mujeres pobres.

En relación con la fase de implementación de la política, se han identificado dificultades. Algunas de estas dificultades se deben a la propia complejidad de la implementación del transporte público colectivo en Montevideo y su entramado de actores e intereses, por ejemplo, el hecho de que la prestación del servicio esté a cargo de terceros, lo que limita el margen de acción de la IM. Otras dificultades se deben a la falta de iniciativa de la División de Transporte del Departamento de Movilidad de la IM. Un ejemplo es la promoción de la incorporación de más mujeres en el sector del transporte. Es un aspecto que se ha visibilizado y analizado, por ejemplo exigiendo que el 50% del nuevo personal contratado sean mujeres, pero no se han aplicado medidas para atenderlo porque según la IM, los impactos de una política de este tipo serían lentos y a largo plazo, por acuerdos con las empresas prestadoras para reducir el personal. Por tanto se han producido muy pocos avances para aumentar la presencia de mujeres en la fuerza laboral del transporte. Esta política está arrojando grandes resultados en países como Chile, entre otros.

Por último, en lo que respecta al monitoreo y la evaluación hay más sombras que luces. De hecho, en la acción donde se puso más énfasis, como es el acoso en el transporte público, para este trabajo tuve que recurrir a las notas de prensa para obtener datos, porque en el Observatorio de Movilidad no hay información al respecto.

De los elementos identificados en la literatura para que la transversalidad sea efectiva, el análisis presentado en esta tesis muestra que se ha avanzado en la elaboración de protocolos de discriminación, acoso y violencia de género, así como en acciones de sensibilización en esta materia. Se trata de cómo se define políticamente el problema: como lucha contra todas las formas de violencia y de que se ha definido como prioridad política en la estrategia. En este sentido, se cumple.

Por otro lado, hay varias herramientas que están en una fase inicial de desarrollo. En especial se observa que la IM ha iniciado un camino en esta dirección en el período más reciente 2021-2025,

y que aún queda camino por recorrer. Entre estas se encuentran los presupuestos de género, los cambios en los recursos humanos, la revisión de las rutinas de los actores estatales para evitar prácticas sexistas y la revisión de la comunicación interna para asegurarse de que no esté estereotipada en términos de género.

En cuanto a los obstáculos para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, ninguno parece muy relevante. La División de Transporte no la percibe como una agenda impuesta ni como un compromiso meramente discursivo. Asimismo, consideran de que se trata de un tema relevante. De hecho destina dos personas específicas a trabajar este tema, que son consideradas como referentes; ambas son profesionales feministas. Tampoco lo perciben como un tema que compita por recursos con otros. El magro resultado se debe a que se trabaja en lo que se definió como problema político y prioridad política de gobierno. El desafío consiste en problematizar y definir los asuntos a trabajar dentro de las desigualdades de género y abrir la agenda en ese sentido.

En síntesis, de los cinco principios para las mujeres y el transporte de TUMI<sup>48</sup>, podría decirse que la IM:

- 1) Estudia y comprende la movilidad de las mujeres porque recopila datos desglosados por género e incluye la participación de mujeres en procesos de planificación y formulación de políticas públicas como los planes de igualdad y la EIGM.
- 2) No desarrolla servicios de movilidad inclusivos porque no garantiza el acceso libre de obstáculos al transporte público (sin escalones) ni proporciona infraestructura adaptada a las necesidades de las mujeres en las estaciones. Además, si bien ha adaptado la integración tarifaria para viajes en cadena, no lo ha hecho con el objetivo de diseñar una política de género ni ha planificado rutas teniendo en cuenta los patrones de viaje de las mujeres (dice que lo hace en un proceso ad hoc).
- 3) Trabaja para garantizar la seguridad de las mujeres en los sistemas de transporte porque ha desarrollado protocolos para atender las situaciones de acoso en el transporte público y porque está impulsando las paradas a demanda en la noche.

---

<sup>48</sup> Fuente: [5 principios de TUMI](#)

- 4) No empodera a las mujeres en el sector del transporte porque no ha promovido la reducción de las barreras para el empleo de las mujeres en este sector, por ejemplo, reclutando conductoras y mecánicas, y adoptando medidas para políticas de representación paritaria principalmente en la toma de decisiones.
- 5) Trabaja para crear conciencia y estimular un cambio de comportamiento para lo cual ha llevado a cabo campañas en redes sociales y en los ómnibus para fomentar una cultura de tolerancia cero contra el acoso, y ha capacitado a funcionarios y funcionarias del gobierno.

Sin embargo, de estos 5 principios, solo uno era parte de la estrategia de transversalidad de género de la IM, el tercero, y ese, lo lleva a cabo.

## 6. Referencias bibliográficas

Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender & Society*, 4(2), 139–158. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>

Agenda para la Política de Equidad de Género en Transportes 2018-2022. Hacia un sistema de transportes para todos y todas. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile. Recuperado de <https://www.subtrans.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Agenda-PEGT-2018-2022.pdf>

Aguiar, S. (2011) Dinámicas de la segregación urbana Movilidad cotidiana en Montevideo. *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. V. 24 N° 28.

Bacchi, C. (2009) Analyzing policy: what's the problem represented to be?

------(2012) Why Study Problematizations? Making Politics Visible. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4236/ojps.2012.21001>

Granada I., Urban A., Monje S., Ortiz P., Pérez D., Montes L., Caldo A. (2016) El porqué de la relación entre género y transporte. Banco Interamericano de Desarrollo Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17068/el-porque-de-la-relacion-entre-genero-y-transporte>

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo. Recuperado de <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=1585>

Beauvoir, S. (2005) *El segundo sexo*, prólogo a la edición española de Teresa López Pardina, traducción de Alicia Martorell, 1a. Ed. Madrid, Cátedra.

Beckmann, M. (1974), “Spatial equilibrium in the housing market”, *Journal of Urban Economics*, Vol.1/1, pp. 99-107.

Bénitez Forte, G. (2020) Progresividad y focalización en los subsidios del transporte público de Montevideo. Tesis de Maestría en Economía Internacional. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Best, H. y Lanzendorf, M. (2005), “Division of labour and gender differences in metropolitan car use: An empirical study in Cologne, Germany”, *Journal of Transport Geography*, Vol. 13/2, pp. 109-121.

Bhatt, A., Menon, R. and Khan, A. (2015) Women’s Safety in Public Transport: A Pilot Initiative in Bhopal. The WRI Ross Center for Sustainable Cities, Bhopal. Recuperado de [https://www.wricitiesindia.org/sites/default/files/Women%27s Safety.pdf](https://www.wricitiesindia.org/sites/default/files/Women%27s%20Safety.pdf)

Bramuglia, J. y Pereyra, L. (2019) Plan de Género y Movilidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hecho en colaboración con CAF Banco de Desarrollo de América Latina.

Boarnet, M.G. and S. Sarmiento (1998), “Can land-use policy really affect travel behaviour? A study of the link between non-work travel and land-use characteristics”, *Urban Studies*, Vol. 35/7, pp. 1155-1169.

Bustelo, M. (2004). La evaluación de las políticas de género en España, Madrid. La Catarata

Centro de Investigaciones Económicas CINVE (2023). La transformación del Sistema de Transporte Público en el Área Metropolitana de Montevideo. Recuperado de <https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2023/12/La-Transformación-del-Sistema-de-Transporte-Público-en-el-Área-Metropolitana-de-Montevideo-GeTM-dic-2023.pdf>

CLACSO. 2017. “Pensar lo público desde las investigaciones e intervenciones feministas”: Debates y controversias en clave Lationamericana y del Caribe

Connell, R. W. (1990). The State, Gender, and Sexual Politics: Theory and Appraisal. *Theory and Society*, 19(5), 507–544. <http://www.jstor.org/stable/657562>

Consejo de Europa, Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS), Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999.

Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. en *Social Politics* Vol. 12, Num. 3: 433 - 450.

Di Ciommo, F. (2021) Indicadores de la calidad del transporte público- Resumen Ejecutivo. Recuperado de <https://moves.gub.uy/wp-content/uploads/2021/07/KPIS-Informe-final-completo.pdf>

Dominguez Gonzalez, K., Machado, A., Bianchi Alves, B., Raffo, V., Guerrero, S., and Portabales, I. (2020). Why does she move? A Study of Women’s Mobility in Latin American Cities. Washington, DC: World Bank.

Dominguez Gonzalez, K., Kurshitashvili, N., Gonzalez Carvajal, K., Pickup, L. (2023) Closing gender gaps in transport. World Bank gender thematic policy notes series: Evidence and Practice Note. Recuperado de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099512412082314620/pdf/IDU0a9d235b00e11b040f00ad80077fcc4d1ef74.pdf>

Dye T. (1984) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J. 1984, pp. 1-2.

----- (1972). Policy Analysis and Political Science: Some Interface Problems. *Policy Studies Journal*, 1(2), 103.

Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 77-104). Porrúa.

European Institute for Gender Equality (EIGE) (2023). Gender Equality Index 2023: Towards a green transition in transport and energy. Recuperado de: <https://eige.europa.eu/publications-resources/publications/gender-equality-index-2023-towards-green-transition-transport-and-energy>

García Prince, E. (2008) Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?: marco conceptual. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador.

Gauvin L, Tizzoni M, Piaggese S, Young A, Adler N, Verhulst S, Ferres L, Cattuto C. (2020) Gender gaps in urban mobility. Humanities and Social Sciences Communications. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0500-x>

Gender Best Practices in Public Transport. Knowledge Brief Publication. (2024). UITP, European Investment Bank. Recuperado de <https://www.uitp.org/publications/gender-best-practices-in-public-transport/>

Gerring, John. (2007). Case Study Research: Principles and Practices. Nueva York: Cambridge University Press.

González, A., Alonso I., Dávila M. (2005): “Guía para identificar la pertinencia de género”, editado por el Instituto Andaluz de la Mujer: Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía. Recuperado de <https://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2005/19666.pdf>

Gossen, R. and C.L. Purvis (2004), “Activities, Time, and Travel”, Research on Women’s Issues in Transportation 21, Transportation Research Board of the National Academies.

Handbook on Gender Mainstreaming for Gender Equality Results. (2022) UN Women. Recuperado de <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/Handbook-on-gender-mainstreaming-for-gender-equality-results-en.pdf>

Harguindéguy, J. (2013). Análisis de políticas públicas. Editorial Tecnos. España.

Hecló, H.(1972): Policy Analysis. British Journal of Political Science, n12, 1972

Hernandez, D. (2019). Género y equidad: el caso de la movilidad cotidiana. PNUD Uruguay. Ideas para agendas emergentes. Recuperado de [https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/ideas\\_agendas\\_emergentes\\_genero\\_y\\_equidad.html](https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/ideas_agendas_emergentes_genero_y_equidad.html)

Hernandez, D. y Rossel, C. (2015) Inequality and access to social services in Latin America: space–time constraints of child health checkups and prenatal care in Montevideo. Journal of Transport Geography. Volume 44

----- (2022) Gender inequality, transport, and wellbeing: The case of child healthcare in Uruguay. Journal of Transport & Health 26

Ingram H., Schneider A. y deLeon P. (2010) La construcción social y diseño de políticas. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas*. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina

Incháustegui T. y Ugalde Y. (2004) Materiales y Herramientas Conceptuales para la Transversalidad de Género.

International Transport Forum (2020). The gender dimension of the transport workforce. Recuperado de <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/gender-dimension-transport-workforce.pdf>

Jaimurzina A., Muñoz Fernández C., Pérez G. (2017). Género y transporte: experiencias y visiones de política pública en América Latina. CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 184. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43125-genero-transporte-experiencias-visiones-politica-publica-america-latina>

Johnson N., Cabrera Berenguer F., Maciel Benitez N. (2009). Cuestiones de agenda. Los cuidados de la niñez: un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009.

Kurshitashvili, N., Domínguez González, K, Muneeza Mehmood Alam, González Carvajal, K., Laurie Pickup, Lindsey Mancini, Sonal Shah, Vishnu Mohankumar Jaya and Rithvika Rajiv. (2022). “Integrating Gender Considerations into Public Transport Policies and Operations—Promising Practices” World Bank, Washington, DC.

Lamas, M. (1999). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género. Papeles de Población, 5(21), 147-178. <https://www.redalyc.org/pdf/112/11202105.pdf>

Levinson, D. and A. Kumar (1995), “Activity, travel, and the allocation of time”, Journal of the American Planning Association, Vol. 61/4, pp. 458-470.

Mauttone, A. & Hernandez, D. (2017). Encuesta de movilidad del área metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/320730632\\_Encuesta\\_de\\_movilidad\\_del\\_area\\_metropolitana\\_d\\_e\\_Montevideo\\_Principales\\_resultados\\_e\\_indicadores](https://www.researchgate.net/publication/320730632_Encuesta_de_movilidad_del_area_metropolitana_d_e_Montevideo_Principales_resultados_e_indicadores)

McGuckin, N, and E. Murakami (1999), "Examining trip-chaining behavior: Comparison of travel by men and women", Transportation Research Record, Vol. 1693, pp. 79-85.

Ministerio de Industria, Energía y Minería; Proyecto Movés: Hacia la movilidad eficiente y sostenible en Uruguay (2022). MIEMMA-MVOT-AUCI-PNUD-GEF. Uruguay

Monzón, Andrés (2005). Gestión del transporte metropolitano. En: Cuadrado & Fernández (Ed.). Gobernar las metrópolis Cáp. 7.

MVD Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo. Principales resultados e indicadores.

Recuperado de <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1078/EncuestadeMovilidadMVD-documentocompleto-final.pdf>

Ng, W. y Acker A. (2018), "Understanding Urban Travel Behaviour by Gender for Efficient and Equitable Transport Policies", International Transport Forum Discussion Papers, No. 2018/01, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eaf64f94-en>.

----- (2020) "The Gender Dimension of the Transport Workforce", International Transport Forum Discussion Papers, No. 2020/11, OECD Publishing, Paris. Recuperado de <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/gender-dimension-transport-workforce.pdf>

Olivieri, C. y Fageda X. (2019) Determinants of urban mobility with a focus on gender: a multilevel analysis in the Metropolitan Area of Montevideo, Uruguay. Documento No. 04/19 Setiembre 2019. ISSN 0797-7484

Pirra, M.; Kalakou, S.; Carboni, A.; Costa, M.; Diana, M.; Lynce, A.R. (2021 )A Preliminary Analysis on Gender Aspects in Transport Systems and Mobility Services: Presentation of a Survey Design. Sustainability. <https://doi.org/10.3390/su130526760>

Plan Internacional (2018): Unsafe in the city. Recuperado de <https://plan-international.org/uploads/2021/12/unsafeinthecity-en.pdf>

Política de Equidad de Género en Transportes. 2018. Subsecretaría de Transportes. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Gobierno de Chile. Recuperado de [https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2018/06/Politica\\_Equidad\\_Genero\\_Transportes.pdf](https://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2018/06/Politica_Equidad_Genero_Transportes.pdf)

----- 2023. Subsecretaría de Transportes. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Gobierno de Chile. Recuperado de [https://www.subtrans.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/2023\\_POLITICA-DE-GENERO.pdf](https://www.subtrans.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/2023_POLITICA-DE-GENERO.pdf)

Quesada, S. (2014). “Montevideo avanza en institucionalidad de género. 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. Inédita.

Rai, S. (2003). Mainstreaming gender, democratizing the state. Institutional mechanism for the advancement of women. Recuperado de <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/35038/341353.pdf?sequence=1>

Reporte Social CUTCSA 2020-2021. Recuperado de [http://www.cutcsa.com.uy/uploads/f61820bf-a657-48fe-aac1-3e33d20a848b/Reporte\\_Social\\_Cutcsa\\_2020-2021\\_baja.pdf](http://www.cutcsa.com.uy/uploads/f61820bf-a657-48fe-aac1-3e33d20a848b/Reporte_Social_Cutcsa_2020-2021_baja.pdf)

Rigat-Pflaum, M. (2009). Las tensiones implícitas en la transversalización de la perspectiva de género.

------(2004) Pros y contras del Gender Mainstreaming.

Rocha, C. (2013) Guía para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas para el Estado uruguayo.

Rodríguez Gustá, A. (2008) Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Temas y Debates 12(16):109-130. DOI:10.35305/tyd.v0i16.75

------(2008). Las escaleras de Escher: La transversalización de género vista desde las capacidades del Estado.

------(2020) Evaluación del 3er Plan de Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo. Resumen Ejecutivo. Recuperado de [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/evaluaciondel3erplandeigualdaddegenerodelaimw\\_eb\\_0.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/evaluaciondel3erplandeigualdaddegenerodelaimw_eb_0.pdf)

Sabatier (2010) Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - República Argentina

Sánchez de Madariaga, I. (2013). The Mobility of Care: A New Concept in Urban Transportation. En Sánchez de Madariaga, I., y Roberts, M. (eds.). Fair Share Cities: The Impact of Gender Planning in Europe. Londres: Ashgate.

Schofield T. & Goodwin S. (2005) Gender Politics and Public Policy Making: Prospects for Advancing Gender Equality, Policy and Society, 24:4, 25-44, DOI: 10.1016/ S1449-4035(05)70067-9

Scott, J W. (1990) “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en Amelany y Nash (eds.), Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea, Ediciones Alfonso el Magnánimo, Valencia.

Scholl L., Fook A., Barahona J., Rivas M. (2022) Transporte para el desarrollo inclusivo: un camino para América Latina y El Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18235/0004335>

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C., y Varonne F. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas.

Thomas A. (2004). La planificación del transporte y su incidencia en la competitividad de las ciudades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Boletín FAL. Edición N° 212

Transformative Urban Mobility Initiative TUMI. 5 principios para las mujeres y transporte. Recuperado de <https://www.mobiliseyourcity.net/sites/default/files/2020-06/WMW-Poster-Spanisch-5-Principle.pdf>

UITP & European Investment Bank (2024) Gender best practices in public transport. Recuperado de [https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2024/06/Knowledge-Brief\\_Gender-best-practices-in-public-transport\\_WEB.pdf](https://cms.uitp.org/wp/wp-content/uploads/2024/06/Knowledge-Brief_Gender-best-practices-in-public-transport_WEB.pdf)

Vecchio, G., Tiznado-Aitken, I., & Hurtubia, R. (2020). Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments. *Transport Reviews*, 40(3), 354–381. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1711828>

Vargas, V. y Wieringa, S. (1998) “The triangle of empowerment: process and actors in the making of public Policy for women” en Nijeholt, Geertje Lycklama et al. Women’s Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean. Garland Publishing, Nueva York, pp. 3 – 23.

Walby, S. (2004). Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica. Ponencia para las Jornadas “Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas”. Andalucía, 26 y 27

White, M.J. (1977), “A model of residential location choice and commuting by men and women workers”, Journal of Regional Science, Vol. 17, pp. 41–52.

Woodward, A. (2004) ‘Building velvet triangles: Gender and informal governance’ in Thomas Christiansen and Simona Piattoni (eds) Informal Governance in the European Union. (Cheltenham: Edward Elgar).

## 7. Anexos

Entrevistas realizadas:

ID	Nombre	Cargo, rol	Fecha
----	--------	------------	-------

#1	Lic. Solana Quesada	Directora de la División Asesoría de Género de la IM 2019 a la actualidad. Funcionaria de la IM desde el 2007.	25 de octubre 2023
#2	Ec. Gonzalo Márquez	Director de la División Transporte de la IM 2018-2021. Funcionario desde 2008.	25 de julio 2023
#3	Ing. Pablo Menoni	Director de la División Transporte de la IM 2021 a la actualidad.	6 de noviembre 2023
#4	Ec. Valentina Pérez	Funcionaria de la División Transporte de la IM. Referente de género del Departamento de Movilidad y de la División Transporte.	6 de noviembre 2023
#5	Lilian Celiberti	Fundadora y actual coordinadora de Cotidiano Mujer.	2 de abril 2024
#6	Mauricio Silvera	Integrante de la Coordinadora de usuarios del transporte público.	1 de abril 2024
#7	Silvia	Integrante de la Coordinadora de usuarios del transporte público.	1 de abril 2024
	Sol Scavino	Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR	13 de noviembre 2023
	Diego Hernandez	Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay	
	Cecilia Oliveri	Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR	27 de junio 2023

Resolución Nro.5307/22. numeral 1º

1- Asesorar al ejecutivo departamental para una efectiva integración del principio de igualdad y no discriminación en las políticas sustantivas y de gestión humana que le correspondan.

- 2- Diseñar, implementar y evaluar la política de transversalidad de la igualdad de género de Montevideo.
- 3- Diseñar, implementar y evaluar políticas de promoción de la participación, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres sin distinción de identidad de género.
- 4- Diseñar, implementar y evaluar políticas para la erradicación de la violencia basada en género en el Departamento de Montevideo.
- 5- Incorporar la dimensión territorial e interseccional en el diseño e implementación del conjunto de políticas que tiene a su cargo la División.
- 6- Contribuir al cumplimiento del principio general de "Igualdad de Oportunidades y Derechos entre hombres y mujeres" establecido en el artículo 4º numeral X del Decreto N° 33.209 de 28 de diciembre de 2009 y de lo dispuesto en el Decreto N° 37.973 de 16 de abril de 2022.
- 7- Realizar el seguimiento, monitoreo y rendición de las políticas de igualdad de género del Departamento de Montevideo.

Resolución Nro. 5307/22, numeral 2º

- A) Definir y coordinar el diseño e implementación de la política de transversalidad de la igualdad de género de Montevideo, para dotar a las políticas departamentales y municipales del enfoque y los componentes necesarios para contribuir de manera efectiva a la igualdad de género.
- B) Coordinar la elaboración, implementación, monitoreo y evaluación de planes, estrategias y herramientas de gestión de la política de igualdad de género del gobierno de Montevideo, y su articulación con las herramientas y procesos de planificación y presupuesto de la Intendencia y Municipios de Montevideo.
- C) Promover la creación, permanencia y fortalecimiento del entramado de género y en particular de los equipos de igualdad departamentales y municipales como ámbitos sustanciales para la inclusión de la perspectiva de igualdad de género en las políticas de Montevideo.
- D) Diseñar e implementar políticas específicas de igualdad de género, que promuevan la participación, el empoderamiento y la autonomía de las mujeres sin distinción de identidad de género u orientación sexual.
- E) Diseñar e implementar programas para la promoción de masculinidades no hegemónicas para promover el cambio cultural.
- F) Incorporar la dimensión territorial e interseccional en el diseño e implementación de las políticas que tiene a su cargo el servicio.

