

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Tras la promesa de Beijing.
El vínculo de las mujeres organizadas con la
institucionalidad de género en Uruguay

Patricia González Viñoly
Tutora: Verónica Pérez

2012

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. La conferencia de Beijing: género en el Estado y mujeres organizadas.....	5
3. Estado y Sociedad Civil. Elementos para analizar el vínculo	7
4. Impacto del movimiento de mujeres y representación sustantiva de las agencias	10
5. Modelo para el análisis del vínculo entre la institucionalidad de género y el movimiento de mujeres uruguayas.....	14
5.1 Técnicas de recolección de datos.....	17
6. Antecedentes de la institucionalidad de género y del movimiento de mujeres en Uruguay.....	18
6.1. La historia del género en el Estado: 20 años, tres organismos	19
6.2. Un poco de historia: Las organizaciones de mujeres en el Uruguay post - dictadura	20
7. El vínculo entre el movimiento de mujeres uruguayas y el Instituto Nacional de las Mujeres	22
7.1 El movimiento de Mujeres Uruguayas	22
7.2. Características de la institucionalidad de género en Uruguay: Instituto Nacional de las Mujeres	31
7.3 Vínculos entre Estado y el movimiento.....	35
7.4 Síntesis del vínculo.....	43
8. Conclusiones.....	45
Bibliografía.....	49
Anexo I.....	51
Entrevistas realizadas – en orden alfabético.....	51

1. Introducción

Los logros que a lo largo del último siglo consiguieron las mujeres en relación a sus derechos civiles, sociales y políticos, fueron consecuencia de largos procesos históricos, pero fundamentalmente de la lucha de mujeres dispuestas a asociarse y trabajar en torno a los temas que las afectaban. Desde el año 1975 las conferencias mundiales de las mujeres convocadas por las Naciones Unidas se nutrieron de esas voces. En dichas instancias se combinaron demandas comunes de las mujeres del mundo que han dado a conocer sus experiencias y se han avanzado en la construcción de redes de apoyo y solidaridad internacional.

En 1995, la Plataforma de Acción Mundial (PAM) de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer realizada en Beijing enunció que el Estado como tal debe garantizar y trabajar en lograr la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Exigió la existencia de una institucionalidad de género en el más alto nivel de gobierno y además planteó que esta institucionalidad debía trabajar de manera mancomunada con las mujeres organizadas de los países respectivos, como condición para que las políticas que se gesten sean representativas de las demandas de las mujeres.

En el proceso de planificación deben participar personas del más alto nivel de autoridad gubernamental y representantes apropiados de la sociedad civil (...) Se debe alentar a las organizaciones no gubernamentales a que contribuyan a la formulación y aplicación de las estrategias o los planes de acción nacionales. También se les debe animar a formular sus propios programas con el objeto de complementar las actividades del gobierno. Se debe alentar a las organizaciones de mujeres y a los grupos feministas a que, en colaboración con otras organizaciones no gubernamentales, organicen redes, según convenga, y a que promuevan y apoyen la aplicación de la Plataforma de Acción por los gobiernos y los órganos regionales e internacionales (Informe Conferencia 1995: 131)

La importancia del vínculo fluido entre las mujeres organizadas de la sociedad civil con la institucionalidad de género en el Estado además de ser una recomendación de la PAM es, desde la teoría feminista, un elemento fundamental en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres¹. En primer lugar, porque la institucionalidad debe ser para las mujeres de la sociedad civil una puerta de entrada al Estado que permita aumentar el número de mujeres que trabajen en él. En segundo lugar, porque el Estado puede nutrirse de la experticia y la experiencia con que cuentan las mujeres de la sociedad civil en relación a las diferentes problemáticas en torno a los problemas de género, con lo que pueden realizar contribuciones en las diferentes etapas de las políticas públicas con perspectiva de género. En tercer lugar porque como plantea Vargas y Wieringa (1998) el éxito del

¹ La autora refiere a la representación descriptiva de las agencias de representación de las mujeres, como un aumento de las mujeres en el Estado, mientras que la representación sustantiva refiere a la incorporación de la perspectiva de la sociedad civil organizada por medio de una política participativa (Mazur:2005)

vínculo dinámico del triángulo de empoderamiento², entre las mujeres que trabajan por mejorar el status de las mujeres, es una condición para el avance de políticas de género.

Este trabajo analiza cómo se configuran en la actualidad las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres, y la institucionalidad de género en Uruguay. Para ello, se analizan tanto las características del movimiento de mujeres uruguayas, como de la agencia rectora en políticas de género a nivel nacional, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres). Partiendo de las características de ambos actores, se exponen los espacios de encuentro con los que cuentan y las potencialidades de estos para ser espacios de incidencia real. En ese marco se busca comprender la capacidad con que cuenta la institucionalidad de ser un organismo representativo sustantivamente de las mujeres uruguayas.

Para realizar este se análisis parte de los modelos analíticos de McBride y Mazur (2000) y Vargas y Wieringa (1998). El primero de ellos, en tanto un modelo de análisis de la capacidad de incidencia del movimiento de mujeres en el Estado, aporta variables e indicadores tanto de las capacidades del movimiento de mujeres, como de la institucionalidad de género existente. Mientras que por su parte, Vargas y Wieringa (1998) ayudan a comprender el vínculo dinámico entre las aristas del triángulo de empoderamiento. Tomando como insumo ambos enfoques teóricos se construye un modelo analítico que permite caracterizar, tanto al movimiento de mujeres como a la institucionalidad.

El trabajo encuentra que las tensiones estructurales³ entre la institucionalidad y las mujeres organizadas son un elemento central en las dificultades para el desarrollo del vínculo entre ambas. No obstante, INMujeres incorpora gran parte de la agenda de las mujeres en su propia agenda, aunque persiste el déficit en el funcionamiento de los espacios que permitan pasar de la expropiación del discurso a una política de gestión participativa donde las beneficiarias son sujetos activos en el reclamo de sus derechos.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se expone la propuesta de Beijing y los fundamentos en torno a la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil, participen en la institucionalidad de género. En la tercera sección, se presentan elementos que permiten analizar teóricamente las lógicas institucionales tanto del Estado, como de la sociedad civil, enmarcando los problemas del vínculo desde la perspectiva de la governance. En la siguiente sección, se presentan tres modelos de análisis que se toman como insumo para la elaboración del modelo de este trabajo, el modelo analítico de incidencia de McBride y Mazur (2000), el modelo de

² El triángulo de empoderamiento es el vínculo dinámico entre las mujeres organizadas desde la sociedad civil, las femócratas o mujeres del Estado y las mujeres políticas de los partidos.

³ Tensiones entre los modelos de conducción desde la perspectiva de la governance: conducción de redes, jerárquica o de mercado.

representación de Mazur (2005) y el triángulo de empoderamiento de Vargas y Wieringa (1998). En la quinta sección se presenta el modelo de análisis elaborado para esta investigación y las técnicas de recolección de datos. En la sección seis, se realiza un recorrido histórico tanto de la institucionalidad de género en Uruguay, desde la post dictadura hasta la creación del Instituto actual, como también la historia del movimiento de mujeres en el mismo período. En la séptima sección se analizan las características del vínculo existente estructurado en las dimensiones presentadas en la sección cinco, y finalmente, en la octava sección se presentan las conclusiones del trabajo y se abren nuevas interrogantes útiles para nuevas investigaciones.

2. La conferencia de Beijing: género en el Estado y mujeres organizadas

En 1975, primer “año mundial de las mujeres”, se celebró en México la primera conferencia de mujeres de Naciones Unidas, la que tuvo como objetivo debatir sobre las desigualdades que afectaban a las mujeres a nivel mundial. Esta fue la primera de las cuatro conferencias sobre el tema, que además de reunir representantes gubernamentales, reunió representantes de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo.

Este puntapié inició una serie de movimientos internacionales que permitió, por un lado, el apoyo de fondos internacionales a las ONG’s de mujeres, y por otro lado, insertó a los movimientos de mujeres en las dinámicas de debates internacionales, tales como la Conferencia de Medio Ambiente de Río de Janeiro en el 1992, la Conferencia de Derechos Humanos en Viena en 1993, la Conferencia de Población y Desarrollo de Cairo 1994, la instalación de la Convención de Naciones Unidas Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Hacia las Mujeres CEDAW en 1994, entre muchas otras (ver CNS Mujeres, 2010).

Luego de México se sucedieron tres conferencias intergubernamentales de Naciones Unidas: en Dinamarca, Copenhague en 1980, en Kenia, Nairobi en 1985 y la última de ellas en China, Beijing en 1995. Beijing convocó a un número de participantes sin precedentes, 189 Estados, mientras el Foro de organizaciones de mujeres reunió a más de 35 mil personas. Esta conferencia se destacó no solo en relación al éxito de asistentes, sino en torno a los postulados que propuso sobre todo en relación a las recomendaciones realizadas a los Estados⁴ (Informe Conferencia: 1995).

⁴ Los Estados Nacionales asumen compromisos con la Comunidad Internacional al momento de firmar las declaraciones, pero no imponen medidas coercitivas a los incumplimientos, sino que se fundamenta en la voluntad y la convicción de implementación de las medidas de cada uno de ellos (Informe Conferencia: 1995).

Una de las conquistas más importantes de Beijing fue el reconocimiento de la necesidad de que los Estados intervengan para mejorar el status de las mujeres. La Plataforma de Acción de Beijing planteó la necesidad de crear mecanismos para el adelanto de las mujeres que trabajen en el más alto nivel del gobierno cuyo objetivo debía ser elaborar políticas públicas en coordinación con el resto de las agencias estatales a los efectos de mejorar las condiciones de las mujeres de cada país.

En la agenda académica, estos mecanismos han sido denominados “femocracias”, feminismo institucional, feminismo de Estado o agencias estatales para el adelanto de las mujeres. Se entiende por ellas, a aquellos organismos estatales, que apuntan a incidir en las políticas del Estado con el fin de incorporar la perspectiva de género en todas sus agencias y productos (Lovenduski: 1997; McBride y Mazur: 1995). Su institucionalización implica que estos logren estabilidad en el tiempo y que además se erijan en un sistema regulado con normas y leyes que permiten que la estructura trascienda sus operaciones a las personas físicas que las dirigen (Bonino 2007: 7)

Actualmente muchos Estados cuentan con agencias de este tipo aunque varían en sus formas institucionales. Según McBride y Mazur (1995) las características que adquieren estas agencias varían en función de una serie de elementos:

- El tipo de Estado en el que funcionan: sean socialdemocracias, liberales, sociales democracias, u otro.
- Los impulsos ideológicos de cada gobierno: el éxito y los alcances de cada una de ellas depende de la voluntad de la clase política.
- La cultura política: las características y el alcance de los debates políticos tanto como las formas de participación social, inciden en las demandas generadas desde la sociedad.
- Los niveles de organización de los movimientos de mujeres: las diferentes estrategias que puedan desempeñar las organizaciones en un determinado momento.

Por otra parte, el rango de las estructuras, es decir, la posición en la que están ubicadas dentro del Estado, es un elemento esencial en el potencial de la institucionalidad y por ende en las capacidades con las que cuentan. Si bien la PAM propone que estén en los más altos niveles del gobierno, la realidad muestra que han tomado diferentes formas. Pueden ser agencias, departamentos, oficinas, comités, secretarías e incluso ministerios (McBride y Mazur: 1995). Pero, la jerarquía condiciona el margen de acción de las agencias:

El margen de acción de la institucionalidad variará sustantivamente si éste tiene rango de ministerio, subsecretaría o Dirección; si está localizado en un ministerio social o político; si cuenta o no con el staff profesional y los recursos suficientes. Guzmán (2001: 29)

Otro elemento que afecta a las variabilidades de las agencias refiere a las características de las mujeres escogidas para liderarlas. Según la Guzmán (2001) la experiencia demuestra que si estas líderes tienen experiencia política, tendrán buena capacidad para negociar ya que manejan los códigos de la política en el Estado. Pero como contraparte es probable que deban subordinar los temas de género, en pro de lograr otros objetivos del programa de gobierno. En cambio, si quienes lideran las femocracias provienen del movimiento de mujeres tendrán mayor legitimidad con las organizaciones de mujeres, gran voluntad de acción pero dificultades para insertarse en las lógicas del Estado, y podrán tener problemas de articulación y legitimidad al interior del Estado (Guzmán 2001: 30).

Pero la PAM además de entender como fundamental la creación de una institucionalidad, también plantea que para el éxito de estas agencias es necesario que integre también la perspectiva de la sociedad civil organizada. La PAM expresa la necesidad de generar vínculos de consulta donde los Estados se apoyen en la experticia de las organizaciones de mujeres para diseñar e implementar políticas públicas marcando una relación colaborativa de trabajo y de aprovechamiento del conocimiento acumulado. En definitiva la recomendación apunta a que la sociedad civil complemente al gobierno en la ejecución de políticas nacionales con los recursos estatales y el saber de las organizaciones. Para ello, es determinante que el Estado aliente a la sociedad civil a organizarse y sea de apoyo para el desarrollo de sus estructuras.

3. Estado y Sociedad Civil. Elementos para analizar el vínculo

La incorporación del movimiento de mujeres en la institucionalidad de género, se inserta en un debate académico en torno al vínculo entre el Estado y la sociedad civil y a las diversas formas que asume. La perspectiva de la governance y la teoría de gobernabilidad de redes toman en cuenta este punto y brindan elementos para el análisis de las tensiones de los modelos de gobernabilidad en torno a la incorporación de la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas⁵.

⁵ Se entiende por política pública a: “Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, público y a veces no público – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone originaron el problema colectivo a resolver (grupos – objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. (Subirats 2008: 38) El autor en un intento de organizar el proceso presenta un modelo de etapas de las políticas, a saber: el surgimiento del problema, la inclusión del tema en la agenda del gobierno, la formulación y decisión del programa de la política, la implementación y

El concepto de la *governance* da cuenta de los diferentes modelos existentes de conducción de un Estado, es decir de las diferentes maneras que el Estado ha encontrado para vincularse con actores privados. Pierre (1999) define la *governance* como:

[...] la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Roles que antes eran incuestionablemente realizados por el gobierno, en la actualidad son cada vez en mayor medida vistos como problemas del conjunto de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas pero también por otros actores. La cuestión central es que las instituciones políticas no ejercen más el monopolio de la “*governance*”. (...) Este concepto se refiere, en el debate que este contexto genera, a la cuestión de qué capacidad de conducción (*steering*) mantienen las instituciones políticas ante los nuevos y cambiantes desafíos, internos y externos, que se le plantean al Estado. (Pierre 1999: 4)

La coordinación y la coherencia entre actores diversos con rumbos diversos, da cuenta de la emergencia de organizaciones que prestan servicios sociales a los que el Estado debe incorporar en su agenda. Narbondo (2008), señala que la perspectiva de la *governance* toma en cuenta las transformaciones de la sociedad en los últimos 20 años, aceptando la existencia de otros mecanismos y actores que compiten con el gobierno en la provisión de servicios públicos. Narbondo (2008) destaca que hay diferentes tipos de conducción estatal y categorizan tres: el jerárquico, el de mercado y el de redes.

El modelo jerárquico refiere a la conducción por líneas de autoridad, es el modelo clásico donde el Estado es quien, a uso de su legitimidad electoral, ejerce la plena autoridad por sobre el resto de los actores. En la *governance* de mercado la conducción se basa en la libre competencia entre individuos y organizaciones independientes entre sí, con el fin de maximizar su apropiación privada de valores de cambio. Aunque las organizaciones están conducidas internamente en forma jerárquica, la autoridad deriva y se funda de la propiedad privada de los recursos materiales. Finalmente, en la *governance* de redes, los miembros de una determinada red temática son diversos en sus características organizativas y en sus objetivos y no existe una relación de autoridad jerárquica, sino que se gobierna por consenso, por medio de acciones comunicativas. El Estado, aunque es un actor clave en este modelo no puede imponer su visión por sobre la red sino que debe negociar.

En los diferentes tipos de conducción el Estado asume distintos roles, y los distintos tipos de *governance* coexisten, aunque la preponderancia de uno por sobre los otros genera necesariamente tensiones estructurales. En el modelo jerárquico, el Estado es el ejecutor de las políticas e impone su

la evaluación. En cada una de las etapas los actores públicos y privados realizan diversas interacciones de las que dependerá las características de la política pública en cuestión (Subirats 2008).

visión de conjunto, mientras en el modelo de redes deberá matizar la imposición, coordinando y negociando con el resto de los actores de la red (Narbondo y Ramos: 2002). La tensión está dada entre las demandas de los actores externos y la capacidad real de cada organismo dentro de la estructura del Estado de satisfacer esas demandas.

Guzmán (2001) destaca que la inclusión de la agenda de género en el Estado demanda a las nuevas institucionalidades rectoras en políticas de género identificar a los actores diversos que trabajan en temas comunes para establecerse como el organismo coordinador de las políticas de género. Esta coordinación inter-sectorial se tensiona con la lógica jerárquica y sectorial (cada ministerio con su tema) que aún prevalece en los Estados modernos. De modo que uno de los grandes esfuerzos internos que deben desarrollar las agencias para el adelanto de la mujer es lograr combinar, por un lado, su participación en las redes sociales que generalmente cuentan con una participación horizontal y no jerárquica. En ese marco deberán encontrar un rol no jerárquico ni dominante, sino insertarse en el modelo participativo. Pero por otro lado, deberá llevar al Estado las demandas de las redes que al gestionarse con una lógica vertical, dependerá de la voluntad y los recursos con que cuente internamente. De su éxito depende la posibilidad de que las políticas públicas del Estado cuenten con la perspectiva de los actores de las redes (Guzmán: 2001).

La capacidad con la que cuentan los Estados para interactuar con el resto de los actores (aún cuando los modelos de gobernarse tensionan) es un factor importante para lograr una gestión de políticas públicas que integre las diferentes perspectivas. Es preciso analizar entonces cuáles son las ventajas con las que cuenta un gobierno cuando toma en cuenta las opiniones de los actores privados involucrados en las políticas. Puede implicar, por un lado, escuchar, con el fin de legitimar lo que ya se asume como una acción efectiva, y por otro lado, puede ser un proceso “democratizante” si realmente se abren instancias de participación ciudadana que permita que las propuestas de la sociedad civil sean tenidas en cuenta en alguna de las etapas de la elaboración de las políticas públicas.

En ese sentido, Prats (2002) señala que la gobernabilidad es la capacidad de un sistema democrático de autogobernarse. Es decir la capacidad de una sociedad determinada de lograr resolver pacíficamente los conflictos existentes. En este caso, es la capacidad con la que cuenta, la sociedad para insertar sus demandas en el Estado, y este de integrarlas, logrando incorporar las tensiones sociales. En ese mismo sentido, Guzmán (2003), señala:

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver los conflictos

conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales que pueden registrar diversos niveles de institucionalización. (Guzmán 2003:13)

Hay dos elementos centrales. En primer lugar, la estructura socio - política del Estado, es decir su mismo entramado institucional debería acunar un sistema participativo, donde no solo prime la voz de sus agentes; y en segundo lugar, la toma de decisión colectiva y la resolución de los conflictos, deberán estar regulados por el Estado, por medio de la institucionalización de normas y reglas aceptadas por todos.

4. Impacto del movimiento de mujeres y representación sustantiva de las agencias

El vínculo entre el organismo rector de las políticas de género con el movimiento de mujeres, en los postulados de la PAM, es condición necesaria para el éxito de las mujeres en el Estado. Partiendo de esta premisa McBride y Mazur (2000) presentan un modelo teórico para analizar la incidencia del movimiento de mujeres en el Estado. En el modelo las autoras proponen analizar tres dimensiones que se resumen en el Cuadro 1:

Cuadro 1 - Modelo de análisis del impacto del movimiento de mujeres en el Estado

DIMENSIONES	VARIABLES	VALORES DE LAS VARIABLE
1. CARACTERÍSTICAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA	1.ETAPA EN LA QUE SE ENCUENTRA EL MOVIMIENTO FEMINISTA	Emergencia
		En crecimiento
		Consolidado/ Declive
	2.CERCANÍA CON LA IZQUIERDA	Muy cerca
		Cerca
		Lejos de la izquierda
	3.PRIORIDAD DEL TEMA EN EL MOVIMIENTO	Alto
		Moderado
		Bajo
	4.OPOSITOR	Fuerte
		Moderado
		Débil
2. COYUNTURA POLÍTICA	SUBSISTEMA DE LAS POLÍTICAS	Abierto
		Relativamente cerrado
		Cerrada
3. INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO	INCORPORACIÓN DE LA AGENDA FEMINISTA Y ÉXITO EN LA OPINIÓN PÚBLICA	Sustantivo
		Marginal
		No feminista
		Simbólico
4. IMPACTO DEL MOVIMIENTO DE MUJERES EN EL ESTADO	RESPUESTA SUSTANTIVA DE LA INSTITUCIONALIDAD A LAS DEMANDAS Y ACEPTACION DEL MOVIMIENTO COMO INTERLOCUTOR VALIDO	Doble respuesta
		Cooptación
		Prioridad
		No- Respuesta

Fuente: Elaboración propia en base a categorías de análisis de McBride y Mazur (2000)

La primera dimensión, las características del movimiento de mujeres, se desagrega en cuatro variables. En relación a la etapa en la que se encuentra el movimiento de mujeres, puede ser un movimiento “emergente”, con poco apoyo público, pocas organizaciones y que además genere pocos eventos públicos. Puede ser un movimiento “en crecimiento” que se caracteriza por contar con un apoyo público moderado, un número de organizaciones moderadas y un nivel de eventos moderados. Por último, también puede ser un movimiento “consolidado o en declive” que cuenta con alto apoyo público, número de organizaciones fluctuantes, pero con bajo nivel de eventos.

La segunda variable es la cercanía del movimiento de mujeres con los partidos de izquierda. La cuestión es ¿Por qué se considera “virtuosa” la relación entre los partidos de izquierda y el movimiento feminista? Pérez (2010) analiza el vínculo entre la izquierda y los movimientos sociales, siguiendo a Bobbio plantea la diferencia entre la izquierda y la derecha como una diferencia de posturas frente a la igualdad. Así, mientras la izquierda asume que las desigualdades entre las personas son sociales y por tanto pueden revertirse, para la derecha la mayoría de las desigualdades son naturales, por lo que no hay nada que hacer ante ello. Es por eso que es esperable que la izquierda tenga mayor tendencia a apoyar movimientos que pretendan modificar el sistema social, en busca de mayor igualdad. Particularmente el feminismo es un movimiento social, que apunta a modificar el sistema social imperante, por lo que es razonable que encuentre en los partidos de izquierda un espacio común (Pérez: 2010). McBride y Mazur (2000) proponen diversos vínculos posibles entre el movimiento de mujeres y la izquierda. El movimiento puede estar muy cerca de la izquierda, es decir los grupos feministas están aliados o trabajan en conjunto con partidos o sindicatos de izquierda y sus ideas sean tomados por estas como plataformas partidarias. En este caso el movimiento de mujeres tiene posición en los partidos y lo apoya de manera explícita. También puede estar cerca, es decir, que los grupos feministas están aliados o trabajan en conjunto con partidos o sindicatos de izquierda y las ideas feministas son adaptados a las plataformas pero no son incluidos completamente. Finalmente pueden estar lejos de la izquierda, el movimiento feminista y la izquierda tienen vínculos escasos.

La tercera variable que proponen McBride y Mazur (2000) para el análisis de las características del movimiento de mujeres es la prioridad que el tema de la incidencia en el Estado tiene en el movimiento de mujeres. Puede ser de “alta prioridad”, es decir, el tema de la intervención es central en la agenda de las mujeres. Puede ser “moderado”, un tema poco tocado, pero es prioridad para algunas organizaciones. O puede ser “bajo”, no es prioridad para ninguna organización pero algunas la mencionan, aunque no es parte de la agenda. Finalmente, el último de los elementos es el análisis de las cuestiones internas del movimiento. Puede tener “fuertes oposiciones”, un movimiento

proactivo en cuanto a dilemas internos y luchas de poder; o bien “moderado”, poco activo en relación a los problemas internos o puede tener dilemas débiles o inexistentes.

La segunda dimensión que proponen las autoras refiere a la coyuntura política, es decir las condiciones dadas en el sistema político para la incidencia de los grupos sociales. Con este aluden a las características de la red de negociación de las políticas en cuestión. La red puede ser “abierta”, donde la organización no tiene una forma dada, ni reglas comunes y además cuenta con una escasa participación y con la participación de *outsiders*. En este tipo de red, no está claro donde se encuentra el poder, y cada negociación varía en relación a sus participantes. La red también puede ser “relativamente cerrada”, lo que implica que si bien la organización está clara, cuenta en general con los mismos actores y hay actores que intentan detentar el poder aunque no está claramente definida una línea de mando. Finalmente puede ser “cerrada”, donde el sistema tiene códigos regulares y reuniones frecuentes. Aquí la participación está reservada a unos pocos agentes, y hay un balance de poder dado por un actor superior que controla los espacios de las políticas y los parámetros de la arena. La variación de la estructura de la red, determina las estrategias de los actores involucrados para tener éxito en las negociaciones y la capacidad de incidencia exitosa de las mujeres en el Estado.

La tercera dimensión cuenta también con una sola variable, y refiere a la incorporación de la agenda feminista en la institucionalidad de género y el éxito en la opinión pública. Las autoras señalan que la institucionalidad de género es un trampolín de las mujeres de la sociedad civil para entrar en el Estado e incorporar por medio de ella sus demandas. En este sentido, Mazur (2005) observa que las femocracias son para las mujeres agentes de representación, tanto descriptiva como sustantivamente. La representación descriptiva implica que generalmente los mecanismos de género se nutren de mujeres, aumentando así la cantidad de mujeres en el Estado. Mientras que la representación sustantiva refiere a la inserción de la perspectiva de género en las políticas públicas.

Pero la autora argumenta que para que las femocracias seas representativas de manera sustantiva, es necesario que en sus propuestas estén incorporadas las propuestas de las mujeres organizadas. Es por esto que la alianza entre ambas es un factor determinante en el éxito de la incorporación de la perspectiva de género en el Estado. McBride y Mazur (2000) proponen analizar, por un lado, la incorporación de la agenda feminista en la estructura de la institucionalidad, es decir en qué punto el mecanismo existente incorpora las demandas del movimiento a su agenda política; y por otro, el éxito de la institucionalidad en la opinión pública, es decir el alcance público con que cuenta el organismo. En este sentido, la institucionalidad puede ser lo que denominan “marginal”,

que si bien afirma los objetivos feministas no logra tener éxito en la generación del debate político. Puede ser “no feminista”, pero a pesar de ello lograr insertar temas de género en las definiciones políticas. Puede ser también una institucionalidad “simbólica”, es decir, no es ni feminista ni incide en las políticas de género. Finalmente puede ser una institucionalidad “sustantiva” que se hace referencia a aquellas agencias que además de incorporar los objetivos feministas tienen éxito en la generación del debate público.

La última de las dimensiones refiere al impacto que el movimiento de mujeres logra en el Estado. Las autoras plantean que este impacto puede ser de “respuesta dual”, que es cuando tanto el Estado, como las mujeres organizadas trabajan en la incidencia del movimiento de mujeres en el proceso de elaboración de las políticas públicas y logran hacer coincidir los objetivos de la institucionalidad con los objetivos feministas. Por otra parte, puede pasar que el Estado acepte la incidencia de las mujeres organizadas, pero que logre traducir las demandas en políticas públicas, en este caso sería “cooptación”. Puede ser, que el Estado “expropie” las ideas a las mujeres del movimiento que sería cuando el Estado cumple con las demandas de las mujeres pero no de participación en el proceso de políticas. Finalmente puede pasar que el Estado no de respuestas, es decir, que no tenga ninguna acción procesal con respecto a las demandas del movimiento.

En relación al vínculo necesario entre las mujeres de diferentes niveles de la política, Vargas y Wieringa (1998) señalan que para que se integre la perspectiva de género en el Estado de manera efectiva es necesario que exista un “triángulo de empoderamiento”. Este es un vínculo dinámico con tres aristas representadas por los actores que promueven los intereses de las mujeres. En una de las aristas están las “femócratas” que son las mujeres que trabajan en el Estado, tanto en las agencias rectoras de políticas de género como en otras agencias del Estado. Son mujeres que integran la burocracia y que están comprometidas con la incorporación de la perspectiva de género en el Estado. En la segunda arista están las mujeres políticas, que son las mujeres que trabajan en la interna de los partidos políticos y que también están comprometidas con los temas de género. En la tercer arista, y atravesando las otras dos, está el movimiento de mujeres. Atraviesan las aristas porque, en general, las mujeres políticas y las femócratas son parte del movimiento de mujeres, aunque se entiende la tercera arista como las mujeres que trabajan desde la sociedad civil (Vargas y Wieringa: 1998). El análisis del triángulo refiere a las interacciones de tres actores, la percepción de sus intereses como coincidentes o conflictivos y la construcción de los diálogos. De manera que el vínculo es dinámico, se modifica con el contexto y de su éxito depende el éxito de la inserción del tema de género en el Estado tanto como de la elaboración exitosa de políticas de género.

Estos trabajos coinciden en la necesidad de un vínculo exitoso entre la institucionalidad de género y las mujeres organizadas. Desde el modelo de McBride y Mazur (2000) y Mazur (2005) se muestra que en la medida en que las femocracias se convierten en agencias de representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, aumenta la probabilidad del éxito de éstas en los debates políticos. Por su parte Vargas y Wieringa (1998) con el modelo de triángulo muestran un vínculo dinámico de tres aristas, y afirman que el vínculo exitoso entre las aristas es un factor determinante en la capacidad de insertar los temas de género en el Estado.

5. Modelo para el análisis del vínculo entre la institucionalidad de género y el movimiento de mujeres uruguayas

El modelo de McBride y Mazur (2000) descripto tiene como objetivo medir la capacidad de incidencia del movimiento de mujeres en el Estado. En su modelo, la institucionalidad de género es una variable interviniente, entendiendo que para el éxito de la incidencia en el Estado las mujeres deberán tener éxito en la incidencia en la institucionalidad, pues esta es la puerta de entrada en el Estado. No obstante, el objetivo de esta monografía, es conocer las características del vínculo actual entre la institucionalidad de género y el movimiento de mujeres y no tanto su capacidad de incidencia en el Estado. Por lo expuesto, el modelo de McBride y Mazur (2000) se tomará solo como un insumo para la caracterización de la institucionalidad de género como del movimiento de mujeres en Uruguay, para luego indagar en las características del vínculo actual.

En función de lo expuesto propongo un modelo de análisis de tres dimensiones que, integradas a un análisis cualitativo, no pretende establecer vinculaciones causales, sino describir y explorar las características del vínculo existente entre el movimiento de mujeres y la femocracia.

La primera dimensión que propongo entonces, refiere a las características del movimiento de mujeres uruguayas; la segunda, a las características de la institucionalidad actual y la incorporación o no de la agenda feminista en sus acciones. La tercera dimensión presenta las características del vínculo, retomando lo analizado en relación a las características, tanto de la institucionalidad como del movimiento de mujeres uruguayas.

Cuadro 2- Modelo de análisis del vínculo entre el movimiento de mujeres y la institucionalidad de género

DIMENSIONES	VARIABLES	VALORES DE LAS VARIABLES
Características del Movimiento de Mujeres Uruguayas	Temas de visibilidad pública y de movilización	Temas de visibilidad
	Cercanía con la izquierda	Muy Cerca Cerca Lejos
	Prioridad de la incidencia en la agenda de movimiento	Alto Bajo Moderado
Institucionalidad de género	Inclusión de las demandas del movimiento en la institucionalidad	Sustantiva Parcial Marginal
	Jerarquía del organismo	Supra Ejecutivo Ejecutivo Alto Ejecutivo Bajo
	Antecedentes de las Jerarcas	Militancia Múltiple Movimiento de Mujeres Partidos Políticos
Vínculos entre INMujeres y Mujeres Organizadas	Los roles del movimiento en las políticas públicas - Etapas	Pre implementación Implementación Post Implementación Todas las etapas
	Espacios de Participación formal e informal	Descripción y análisis de los espacios
	Síntesis del vínculo	

Fuente: elaboración propia

La primera dimensión indaga sobre las características del movimiento de mujeres uruguayas. Como se muestra en el Cuadro 1 el modelo de McBride y Mazur (2000) propone cuatro variables para medir esta dimensión, de las que mi modelo del Cuadro 2 extrae dos. No se indagará sobre la etapa en la que se encuentra el movimiento ya que para cada uno de los valores de las variables se propone medir en términos de “muchos/as o pocos/as” organizaciones, apoyo público y eventos públicos, lo cual exigiría una comparación o con movimientos de otros países o con otros movimientos nacionales, lo que no está al alcance de la presente trabajo. Tampoco se utilizará la variable “oposiciones internas del movimiento y los dilemas internos”, ya que tampoco está al alcance analizar en detalle los vínculos entre cada una de las organizaciones entre sí.

La primera de las variables del las características del movimiento de mujeres son los temas en torno a los que las organizaciones tienen mayor visibilidad pública. La propuesta del modelo de McBride y Mazur también propone examinar la movilización pública en términos de mucho o poco, por lo que sería necesario también en este caso un análisis comparativo. Sin embargo, parece útil, más que medir la cantidad, analizar los temas en torno a los que las mujeres organizadas son

reconocidas, ya que permite comprender los temas en torno a los que estas son la voz calificada, y en consecuencia observar las demandas vinculadas a ellos. Los resultados esperados son, justamente, los temas en torno a los que el movimiento tiene mayor visibilidad pública.

La segunda de las variables se extrae también del modelo de McBride y Mazur (2000), la cercanía con la izquierda. Esto permite comprender las potencialidades del triángulo de empoderamiento, tomando en cuenta que el actual gobierno uruguayo es de un partido de izquierda (Frente Amplio). Por su parte tomando en cuenta el análisis de Pérez (2010) sobre la cercanía ideológica entre la izquierda y el feminismo, es interesante analizar cómo se vincula el movimiento de mujeres con la izquierda uruguaya. Los resultados esperados son los propuestos por McBride y Mazur y expuestos en el Cuadro 1 (Ver Sección 4).

La tercera variable que se considerará es la prioridad que tiene en la agenda del movimiento de mujeres la incidencia en el Estado. Esto permite dilucidar cuáles son las demandas de las mujeres en torno a la incidencia y donde identifican las falencias y las potencialidades. Dado que esta categoría es parte del modelo de McBride y Mazur (2000) los resultados esperados se exponen en la sección anterior y se resumen en el Cuadro 4.

La segunda dimensión a analizar refiere a las características de la institucionalidad y a la capacidad que cuenta para insertar las demandas del movimiento en su agenda, para ello se utilizan tres variables: los antecedentes de las jerarcas, la ubicación jerárquica en la que se encuentra el organismo, la inclusión de las demandas de la institucionalidad. Sobre los antecedentes de las jerarcas se toma como referencia el análisis de Guzmán (2001) expuestos en la sección 2 sobre las consecuencias de que las jerarcas provengan del ámbito político partidario o de la sociedad civil. Tomando esto como referencia se busca analizar si las jerarcas que ha tenido la institucionalidad provienen del movimiento de mujeres o de la política partidaria o cuentan con militancia múltiple, es decir forman o formaron parte tanto de algún partido como del movimiento de mujeres. La segunda variable a examinar es la ubicación jerárquica en la que se encuentra la institucionalidad. Dado que la recomendación de la PAM apunta a que la institucionalidad esté en el más alto nivel del gobierno, se busca analizar si la jerarquía es supra ejecutiva, que está por encima de todos los ministerios y a nivel de la coordinación ejecutiva; o si es de nivel ejecutivo alto, es decir un ministerio, o si está por debajo del rango ministerial. Aquí también se presentan las perspectivas de las mujeres organizadas y de las mujeres del Estado en torno a la implicancia de la ubicación dada.

La tercera variable, la inclusión de las demandas del movimiento en la institucionalidad, se aborda desde las perspectivas de las diferentes actoras en torno al tema, es decir, se examina en qué

punto las integrantes del movimiento consideran que sus propuestas han sido incorporadas en la agenda, tanto como la perspectiva que tienen las integrantes del Instituto en torno a cuantas de las demandas del movimiento lograron incorporar en su agenda de gestión. Dado que esta es una de las variables extraídas del modelo de McBride y Mazur (2000) los resultados son los expuestos en el Cuadro 1.

La última de las dimensiones que se presenta, es el vínculo entre las mujeres organizadas y la institucionalidad de género. Para ello se consideran dos variables, por un lado, las etapas de las políticas públicas en las que participa el movimiento y los debates existentes entre las mujeres sobre los ideales de participación, y por otro lado, los espacios de participación formal e informal que funcionan actualmente como espacios de encuentro. En relación a la participación en las políticas públicas, se observan las perspectivas que tienen las actoras en torno al tema, las diversas perspectivas, buscando puntos de acuerdos y desacuerdos en torno a los ideales de participación de cada una. En segundo lugar, se presentan los espacios de participación formal e informal que existen entre ambas. Por participación formal se entienden a aquellas instancias institucionalizadas, reglamentadas y periódicas de encuentro entre ambas actoras. Mientras que por participación informal se hace referencia a encuentros puntuales u ocasionales que no están en el marco de la institucionalidad. Se pretende realizar una descripción y análisis de los espacios de encuentro existentes. Finalmente se realiza una síntesis del vínculo tomando como insumo lo analizado por este modelo.

5.1 Fuentes de información

Para relevar la información se realizaron entrevistas en profundidad y se revisaron fuentes secundarias. Se realizaron 14 entrevistas⁶ de las cuales 8 fueron a actoras estratégicas de la sociedad civil organizada. Para la selección de las entrevistadas se tomó en cuenta, en primer lugar, las mujeres miembros de organizaciones que operan actualmente. Según el último relevamiento realizado por INMujeres⁷ en Uruguay hay 168 organizaciones activas de mujeres en todo el país de las cuales 78 son parte de la CNS. Por otra parte, la CNS por medio de su plenario, es quien diseña y aprueba las agendas de mujeres, donde se habla en nombre de las organizaciones. Por eso se entrevistan a mujeres líderes que forman y formaron parte de la coordinación general. Por otra parte, leyendo la historia del feminismo en Uruguay, se realizan otras entrevistas a mujeres claves en la

⁶ Ver Anexo I

⁷ <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/13137/1/relevamiento.pdf>

historia de la incidencia con el Estado. Se entrevistó también a una de las líderes de la Red de Canarias, ya que nuclean un número importante de organizaciones; y a la Presidenta de la Asociación de Mujeres Rurales, por entender que tienen una perspectiva de mujer – no feminista necesaria para el análisis.

En materia de institucionalidad las entrevistas se realizaron a las dos directoras con las que cuenta y ha contado el Instituto desde su creación en 2005; el Director de Políticas Sociales del mismo ministerio, por ser parte de la cartera ministerial da una perspectiva de relacionamiento interno; a las dos directoras de la institucionalidad de género de Montevideo, ya que muchas de las medidas que toma INMujeres en sus inicios se inspiraron en lo local, y porque el movimiento de Montevideo se vinculó desde la década del 90 con las mujeres organizadas y eso da una perspectiva de modelos de participación más claro. Finalmente también se entrevistó una académica que formó parte de INMujeres en su primer etapa. Cuando se citan las entrevistas se utilizan los códigos “E” y el número para identificar a las entrevistadas del Estado, mientras que se utiliza “CS” y el número para referirme a las entrevistadas de la sociedad civil. El objetivo es evitar la exposición de las entrevistadas por un lado, mientras que también se pretende exponer discursos que sintetizar pensamientos de muchas mujeres, por lo que no tiene sentido asignar el nombre de cada una.

El análisis se completa con fuentes secundarias: documentos, agendas, monitoreos, y otras publicaciones de las organizaciones de mujeres. También se revisaron documentos tales como, memorias, monitoreos, leyes, planes, etc., publicados por INMujeres, y por el gobierno Uruguayo. Finalmente se realizó un relevamiento de prensa escrita y portales de información de internet para observar las fuentes de visibilidad. Se relevaron los diarios El País y La República y los portales digitales Portal 180 (www.180.com.uy) y del Portal Montevideo.com (www.montevideo.com.uy) en los meses de noviembre de 2011, y el de mayo de 2012.

6. Antecedentes de la institucionalidad de género y del movimiento de mujeres en Uruguay

En Uruguay la institucionalidad de género data del primer gobierno democrático posterior a la dictadura militar que finalizó en 1985. En tanto el movimiento feminista, que en Uruguay como en otros países de América Latina puede rastrearse en las primeras sufragistas a principios del siglo XX, sufrió grandes cambios en la dictadura y renació en democracia con una impronta distinta.

6.1. La historia del género en el Estado: 20 años, tres organismos

En Uruguay como en muchos países de la región, la institucionalidad de género surgió entre otras cosas a impulso de las recomendaciones internacionales. El primer organismo, el Instituto Nacional de la Mujer funcionó entre 1987 y 1990. Se creó bajo el ministerio de Adela Reta (Ministra de educación y cultura), en la presidencia de Julio M. Sanguinetti del Partido Colorado. Este primer organismo, siguiendo el análisis de Johnson (2001), tenía como objetivo hacer un diagnóstico de la situación de la mujer en el Uruguay, propiciar las reformas legislativas u otro tipo de políticas de acción necesarias para lograr la efectiva participación de la mujer en la sociedad así como en la toma de decisiones políticas, proponer las medidas necesarias para ejecutar las decisiones adoptadas por la Conferencia ‘Mujer, Población y Desarrollo’. (Johnson: 2001). La autora concluye que “... *no se logró superar la etapa diagnóstica para introducir una perspectiva de género en las políticas de Estado.*” (Johnson 2001: 3) A pesar de ello sí se identificaron avances en materia de diagnósticos sobre la situación de las mujeres uruguayas en diferentes áreas. Si bien se planteó la participación de la sociedad civil al ser la comisión meramente honoraria, fue muy difícil lograr que se reuniera, por la falta de presupuesto.

Posteriormente y ya en el gobierno del Dr. Lacalle del Partido Nacional, se creó el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer que trabajó desde 1992 hasta el año 2005, bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Cultura y contó con una estructura interna vertical. Johnson (2003) resume los cometidos como: promover, planificar, diseñar, formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la mujer y a la familia; coordinar y co ejecutar con los organismos estatales dichas políticas, a través de la articulación de acciones y de la capacitación de los recursos humanos, necesarios para la consecución de sus cometidos; asesorar a los organismos estatales, sobre los temas de la mujer y la familia, tanto a nivel nacional como departamental; coordinar y supervisar las actividades de sus dependencias; realizar convenios con los organismos internacionales de cooperación técnica y financiera, de los cuales el país forma parte. (Johnson 2003). La autora concluye que en los 14 años de gestión del Instituto no se logró integrar a las organizaciones de mujeres al trabajo y la gestión de dicha agencia. Como se ha mencionado anteriormente desde las recomendaciones internacionales en materia de institucionalidad se repite una y otra vez la importancia de la participación de organizaciones de mujeres en dichas estructuras. Se señala que en este caso, las resistencias de la autoridad del Instituto fue un factor clave para la imposibilidad de desarrollar un vínculo estable y un dialogo fluido con las organizaciones de mujeres. Esto es un problema de la institucionalidad ya que el organismo debe ser un intermediario para canalizar las demandas de la sociedad civil.

Con la asunción del primer gobierno de izquierda en el Uruguay en 2005, el Frente Amplio, convirtió el Instituto de la Mujer y la Familia en Instituto Nacional de la Mujer⁸. Dicho Instituto se creó en las órbitas del recién nacido Ministerio de Desarrollo Social. El cambio de nombre no fue menor, ya que implicó quitar el título asociativo entre las mujeres y el rol que desempeñen en el seno de las familias.

Los objetivos del nuevo Instituto son, por un lado, consagrarse como el organismo rector de las políticas de género, encargándose de todo el proceso de elaboración de las políticas públicas de género. En segundo lugar, se propone trabajar por los derechos de las mujeres, avanzar en la igualdad de oportunidades y derechos, promover una ciudadanía plena, y apoyar al desarrollo social, individual y cultural que permita a las mujeres revertir la desigualdad existente. Finalmente, se propone velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales y desarrollar las capacidades para ello. Finalmente también es objetivo de INMujeres garantizar y promover la participación de las mujeres en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones (Ley N° 17.930). Esta nueva organización tiene viejos y nuevos desafíos y deberá hacer frente a muchas viejas deudas, entre ellas la participación de las mujeres organizadas en la institucionalidad.

6.2. Un poco de historia: Las organizaciones de mujeres en el Uruguay post - dictadura

A la salida de la dictadura, las mujeres comenzaron un proceso de re organización. Johnson (2000) plantea que las organizaciones representaban en ese momento una gama de organizaciones con diferencias importantes. Señala diversas categorías de organizaciones, tales como las de asistencia, las de autoayuda, las de producción, de capacitación, de promoción, de formación y reflexión y de reivindicación y divulgación. En la década de los 80' nacieron y re nacieron organizaciones de mujeres y muchas de sus integrantes provenían de las filas de la izquierda. En este período las principales organizaciones eran, Grupos de Estudios sobre la Condición de la Mujeres en Uruguay (GRECMU), un grupo de mujeres académicas, Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMMU), mujeres de los barrios, Cotidiano Mujer, mujeres organizadas en torno al plan de difusión de las ideas feministas.

A comienzos de la década del 90' aumentó el número de organizaciones no gubernamentales que trabajaban en esta temática. Esto puede deberse a un fenómeno del país y de la región, fruto de la ola neo – liberal, donde organizaciones de técnicos, financiados por capitales extranjeros, llevan a cabo tareas sociales, de las que el Estado, no se encarga o lo hace de modo insuficiente. En 1994 y en

⁸ Actualmente se cambió el nombre por Instituto Nacional de las Mujeres.

vísperas de la tercer conferencia de Estados de Naciones Unidas sobre mujeres, las uruguayas crean la comisión “grupo de iniciativa de Beijing” con el objetivo de analizar la situación de las mujeres uruguayas para crear una plataforma de propuesta, conformada por 10 organizaciones de la sociedad civil. Luego de la Conferencia se creó la Comisión Nacional de Seguimiento a los acuerdos de Beijing (CNS Mujeres). Dado que el Estado uruguayo firmó los compromisos de Beijing, las organizaciones de mujeres crearon un órgano que las integrara para controlar el cumplimiento efectivo de estos compromisos.

CNS fue creada en 1996 en una asamblea con 240 mujeres que representaban 42 organizaciones de los 19 departamentos. Sus objetivos fueron conformarse como un cuerpo representativo de las organizaciones que llevara adelante monitoreos, control de la agenda y *accountability*, siguiendo las recomendaciones de los acuerdos de Beijing. Se propusieron distintas líneas de acción para llevar adelante dicho objetivo:

- 1- Monitoreo de la inclusión de la perspectiva de género en las acciones del Estado, y en consecuencia la transversalidad en materia de políticas públicas.
- 2- Generar mecanismos de negociación con los actores del Estado para lograr la participación convenida en Beijing.
- 3- Construir un portal web que permita la interacción y difusión de actividades de todas las organizaciones del país como así también generar un espacio para pensar desde donde se puede lograr influir en las políticas de Estado.

(CNS: 2010: 33-38)

El número de organizaciones miembros de la CNS fue en ascenso y pasó a incluir no solo organizaciones de mujeres, sino otros movimientos sociales. Igualmente sus primeros años se acompañaron de dificultades y desafíos. La participación activa era mayor en el interior que en Montevideo. Johnson (2000), plantea que la diferencia de “edad” de las organizaciones (más jóvenes las del interior) generó que fuera más fácil la interacción entre las nuevas organizaciones mayormente nucleadas en el interior y las más antiguas, generalmente de Montevideo. Por otra parte, estaba el desafío histórico de la mezcla entre la militancia social y la político partidaria de los/as miembros de las organizaciones. La inclusión o no de la “Red de Mujeres Políticas” integrada por mujeres de los 4 partidos, ponía en tela de juicio la cuestión de la autonomía de la Comisión. En definitiva, ellas deberían elegir en algún momento, cuando los seguimientos se realicen a sus gobiernos, estar en un lugar u otro.

La CNS se ha conformado hasta nuestros días como un actor importante que nuclea casi todos los grupos de mujeres organizadas y que por medio de los plenarios de organizaciones convergen en plataformas comunes que desde el año 1999 se convirtieron en agendas.

7. El vínculo entre el movimiento de mujeres uruguayas y el Instituto Nacional de las Mujeres

En función de lo anterior lo primero que miraré es refiere a las características del movimiento de mujeres uruguayas. En segundo lugar, se analizan las características de la institucionalidad uruguaya. Finalmente, tomando en cuenta las características tanto del movimiento de mujeres como de la institucionalidad de género, se analizan las características del vínculo actual.

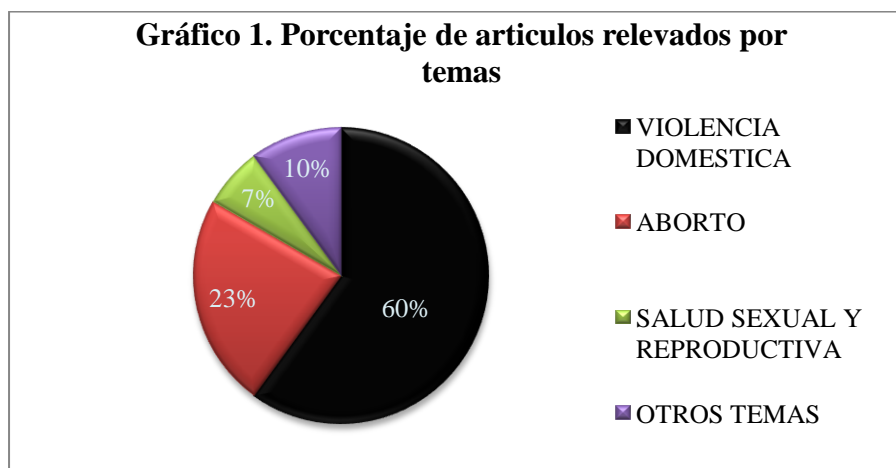
7.1 El movimiento de mujeres uruguayas

Las categorías a desarrollar sobre las características del movimiento de mujeres son los temas de visibilidad pública y movilización del movimiento, la cercanía que tienen con la izquierda Uruguaya y la prioridad en la agenda de la incidencia en el Estado

Para el análisis de los temas de visibilidad pública se realizó un relevamiento de prensa escrita y de portales de información de internet. Los diarios que se relevaron son El País y La República, ya que son los diarios que tienen mayor tiraje en nuestro país⁹. Por otra parte entendiendo que los portales de información son de gran accesibilidad pública, se eligieron dos portales digitales, que no tengan su contraparte en prensa escrita ya que en ese caso los contenidos son similares. Se relevan los artículos de Portal 180 (www.180.com.uy) y del Portal Montevideo.com (www.montevideo.com.uy). La búsqueda se realizó en base a una serie de palabras claves: mujeres, mujeres organizadas, feminismo, movimiento feminista, nombres de organizaciones de la sociedad civil de mayor visibilidad, también se buscan temas puntuales, apoyado en el relevamiento de prensa escrita, como: aborto, violencia domestica, salud sexual, feminismo, mujeres, cuidados, sistema de cuidados. Ambos relevamientos se realizaron para dos meses, el mes de noviembre de 2011, y el de mayo de 2012. La elección de los meses respondió a tomar períodos diferentes (seis meses) con el fin de evitar sesgos de eventos puntuales sostenidos en el tiempo.

En el Gráfico 1 se presentan los temas en los que el movimiento de mujeres tiene mayor cobertura de prensa.

⁹Estudio de Medición Nacional de Audiencias de la empresa Equipos Mori. Extraído de: <http://www.comunicacionpublicitaria.com.uy/leer-1332-informe-de-equipos-mori-prensa>



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento de prensa escrita y digital. La Republica, El País, Portal 180, Portal Montevideo. Noviembre 2011 y Mayo de 2012.

Del relevamiento se detecta que los principales temas sobre los que las mujeres organizadas son reconocidas por la prensa refieren a la despenalización del aborto y a la violencia doméstica. En estos temas son en los que se cita y se entrevistas a mujeres del movimiento, es decir se las identifica como actoras con una opinión calificada en torno a estos temas.

En relación a los eventos cubiertos por la prensa detectamos que las movilizaciones se corresponden con los dos temas de mayor visibilidad. El relevamiento detecta que la mayor parte de las movilizaciones en el mes de noviembre se nuclean en torno al 25 de ese mes con motivo de la conmemoración del día internacional de la lucha contra la violencia doméstica. Ese mismo día, el colectivo Mujeres de Negro con muchas organizaciones y mujeres adeptas a la causa, realizó en el centro de la capital una marcha con más de mil mujeres vestidas de negro, muchas de ellas con carteles con nombres de víctimas. La repercusión fue tal que encontramos que es la noticia común en los 4 medios relevados, y además en el caso de prensa escrita, fue tapa. Además de este evento el colectivo se reúne con carteles y fotos en la explanada de la intendencia de Montevideo el primer jueves de cada mes, lo que ha aumentado su visibilidad. Por su parte en el mes de mayo además de la reunión en la explanada del colectivo mujeres de negro, se suma una concentración convocada por la coordinadora aborto legal, para exigir la medía sanción necesaria para el proyecto de interrupción voluntaria del embarazo. Si bien pueden detectarse otras movilizaciones estas son las que cuentan con cobertura de la prensa relevada en el periodo enmarcado. Esto me permite afirmar que en este momento la movilización del movimiento de mujeres y en consecuencia la visibilidad publica con la que cuentan, se nuclean en dos temas: la violencia doméstica y la despenalización del aborto.

En las entrevistas con las mujeres del movimiento se señala que desde la década del 90, luego de la reapertura democrática, las primeras luchas de las mujeres estaban justamente en estos dos temas: “Si eras feminista querías despenalizar el aborto y luchabas para visibilizar la indefensión de las mujeres en sus casas, lo personal es político... eso todavía hoy parte aguas” (CS4). De manera que los dos temas que son parte de la lucha del movimiento de mujeres desde la reapertura democrática, están a su juicio aun inconclusos. Pero es necesario destacar las diferencias en relación a los posibles caminos a las soluciones. La violencia de género requiere de trastocar las estructuras sociales que permitan modificar el status de las mujeres en sus hogares, para lo cual es preciso un abordaje integral con medidas concretas de corto, mediano y largo plazo. En este sentido la estrategia de las mujeres, ha sido por un lado la movilización que le permita la visibilidad pública sobre el tema, y por otro lado, se ha demandado la prioridad del tema en el Estado. He allí un espacio de demanda al Instituto de las Mujeres y un medio de contacto con este ya que actualmente es este Instituto quien cuenta con el Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia. De manera que se puede identificar este como un tema de interacción entre el movimiento y la institucionalidad. Pero en relación a la despenalización del aborto el trabajo más arduo lo ha realizado el movimiento con las mujeres parlamentarias, en la lógica del triángulo de empoderamiento, el mayor peso en la instancia de sanción en el parlamento está en la arista de las mujeres políticas. Esto no quiere decir que las femócratas no tengan ni hayan tenido participación, sino que las demandas en relación a la despenalización de despenalización del aborto se han canalizado por medio de las mujeres políticas que trabajan en el tema, ya que el proyecto es parlamentario y no sale del seno del Poder Ejecutivo.

La segunda variable a analizar es la cercanía del movimiento de mujeres con la izquierda uruguaya. Como menciona Pérez (2011) por cercanía ideológica es posible que las mujeres tengan mayor recepción de los temas de mujeres en la izquierda que en la derecha. Así también, McBride y Mazur (2000) en el análisis de las institucionalidades existentes detectan que el impulso ideológico de los gobiernos es central en el avance de las mujeres en el Estado.

El punto de partida del análisis de este punto es que el INMujeres se crea como tal una vez que asume la izquierda en el gobierno (Frente Amplio). Si bien, como se menciona, anteriormente existía un Instituto de la Mujer y la Familia, la institucionalidad actual tal y como existe se crea en el gobierno de izquierda. Específicamente en relación a la cercanía que tiene el movimiento de mujeres con los partidos de izquierda, se presentan dos caminos para aproximarse, por un lado la filiación a la izquierda de las mujeres del movimiento y por otro la incorporación de la agenda de género en los programas de izquierda. Es decir, por un lado, se analiza cual es la filiación, simpatía o nivel de

militancia de las líderes del movimiento de mujeres en relación a la coalición de izquierda uruguaya, ya que esto permite establecer los tipos de nexos existentes actualmente. Mientras que como contraparte, se analiza la inclusión de los temas de género en los programas de gobierno del Frente Amplio con el fin de analizar si hay un compromiso programático de la izquierda con la mejora del status de las mujeres.

En líneas generales se identifica que gran parte de las integrantes del movimiento de mujeres entrevistadas, tuvo vínculo de algún tipo con la izquierda. Se detectaron los siguientes resultados:

- ↯ Mujeres del movimiento que participaron activamente en la izquierda en el pasado
- ↯ Mujeres que se declaran de izquierda, pero que no tuvieron militancia partidaria
- ↯ Mujeres con doble militancia, en el movimiento y en la izquierda

En relación a las mujeres que tuvieron participación activa, se destaca que muchas de las integrantes del movimiento fueron militantes de izquierda durante el período dictatorial, desde la clandestinidad, mientras otras extendieron su militancia incluso luego de la reapertura democrática. Este perfil de mujeres se caracteriza por la experiencia en el trabajo político y del trabajo en grupos, que dejan su militancia en la izquierda por no encontrar espacios o consideraciones de los temas de género.

Una de las entrevistadas recordó que en un momento de su militancia comprendió que más allá de su participación activa a nivel de base en el Frente Amplio, no tenía consideraciones al momento de las discusiones de peso en el sector, y por tanto estaba excluida de las decisiones importantes. La entrevistada refiere que cuando se posibilitaban foros o instancias de formación para los militantes, en casos de parejas de militantes, siempre se priorizaba la formación de los hombres.

Cuando empiezan los ciclos de formación, veía que siempre cuando se elegía a las personas que iban a participar en la escuela, si había un matrimonio, iba siempre primero el hombre, porque la mujer tenía que quedarse con los chiquilines, con las tareas de la casa. CS3

Por su parte, más de una entrevistada subrayó que se dio un punto de inflexión, en muchos casos fue la reapertura democrática, donde era necesario rearmar las estructuras anteriormente clandestinas, los temas de las mujeres quedaron relegados por entenderse de poco peso.

Era una tabla rasa, como que las mujeres no habíamos hecho nada durante la dictadura, eran todos hombres. Si bien muchas mujeres habían pasado por la cárcel no tenía el mismo reconocimiento. CS3

Muchas coincidieron en que la izquierda aún sostiene la premisa marxista que la mayor desigualdad entre hombres y mujeres es la de su condición económica, y que una vez que esta desigualdad lograra revertirse entonces habrían de superarse el resto de las desigualdades sociales,

educativas, etc. La mayor parte de las entrevistadas que militaron en la izquierda declararon que las desigualdades de género atraviesan las clases sociales, siendo una parte estructural del sistema social que solo puede modificarse con medidas de acción positiva:

En la izquierda todas sus reivindicaciones eran de que la principal contradicción es de clase y nosotras decíamos que no, ser mujer tiene peso en esta sociedad, romper la norma, no casarte a los 18 años, ahí me pareció razonable la coherencia que daba el feminismo que daba cuenta de otras contradicciones. E1

En segundo lugar, hay mujeres con filiación de izquierda que no tuvieron militancia, y encontraron en la sociedad civil un espacio directo de incidencia social. La filiación de izquierda implica que demanden del gobierno de izquierda medidas que no esperaron de los partidos tradicionales que gobernaron desde la salida de la dictadura hasta 2005 por lo que si bien no hay participación política partidaria, sí hay expectativas en tanto votantes de un partido que incluye, como veremos, las demandas de las mujeres en sus programas políticos. Finalmente encontramos mujeres que militan tanto en el Frente Amplio como en la sociedad civil organizada. Esto ha permitido la existencia de nexos personales entre las mujeres de la sociedad civil con las acciones del gobierno por medio de compañeras que también integran el Estado:

Yo estaba en el Estado y pensaba (...), “yo soy del movimiento” aunque entiendo que estaba en un rol distinto que la de las organizaciones sociales. CS1

Otro elemento para aproximarse a la cercanía con la izquierda es la inclusión de los temas de las mujeres en los programas políticos partido de izquierda. Johnson (2005) realiza un análisis de la inclusión de las temáticas de género en los programas de los partidos políticos, y en relación a los partidos tradicionales, Partido Nacional y Partido Colorado señala:

En varias de estas propuestas [propuestas partidarias hacia las mujeres], y también en las otras menciones de la mujer en el resto del programa nacionalista, ésta aparece fundamentalmente en calidad de miembro de un grupo vulnerable – jefa de hogar, víctima de violencia doméstica- o de una población meta clave de las políticas públicas que tienen como objetivo reducir la pobreza. (Johnson 2005: 129)

En la fundamentación de las “políticas dirigidas a la mujer” (...) se las visualiza como un vehículo para lograr otros objetivos de los relacionados con la eliminación de las desigualdades, la discriminación de género, la democratización de las relaciones de poder de género o el empoderamiento de las mujeres como sujeto de derecho. (...) Es decir, la equidad de género no aparece como un fin en sí mismo sino como un medio para lograr otros fines. (Johnson 2005: 130)

Tomando como referencia lo señalado por Pérez (2011) sobre la cercanía ideológica del feminismo con los partidos de izquierda, interesa indagar si efectivamente el Frente Amplio, logró aproximarse en las bases programáticas a las demandas feministas o si por el contrario, se acercan a la perspectiva de “vulnerabilidad de la mujer” de los partidos tradicionales.

En relación al programa de 2004 Johnson (2000) señaló que las mujeres de izquierda realizaron un documento que fue aprobado en el mismo congreso del FA en que se aprueba el lineamiento de gobierno. Este documento marca como necesidades la transversalidad de género, la creación de una comisión sectorial de la mujer en la órbita de la OPP y la aplicación de la cuota mínima de un tercio de mujeres en las listas, pero no es incluido en los ítems en las grandes líneas temáticas. Se atribuye a las dificultades estratégicas de las mujeres de izquierda para lograr integrar la perspectiva de género en los diferentes apartados del programa electoral.

Por su parte, en relación al programa de gobierno de 2009, Johnson y Pérez (2009), señalan que se detectan importantes avances sobre la inclusión de las cuestiones de género en relación al programa de 2004. En primer lugar, se incorpora la perspectiva de género como un principio ideológico necesario en una democracia participativa, lo que se entiende como la superación de la percepción de la mujer como sujeto pasivo. En segundo lugar se detecta la propuesta de transversalidad en diferentes ejes de las políticas, como condición para mejorar el status de las mujeres. Y finalmente se incorpora un lenguaje inclusivo por ejemplo en el caso de “las familias” reconociendo los diferentes arreglos familiares. A pesar de esto, las autoras destacan que la inclusión de los temas de género en el programa político es resultado de una estrategia adecuada de las mujeres frentistas, ya que estas se distribuyeron para participar en todas las comisiones, que determinó la inclusión de la perspectiva de género en todos los ejes. Finalmente cabe destacar del análisis de las autoras que si bien en otras secciones se hace referencia al movimiento sindical, o las cooperativas como interlocutores de la sociedad civil, no se menciona al movimiento de mujeres.

Siguiendo el análisis de Johnson (2005) y de Johnson y Pérez (2009), la inclusión de temas en la agenda electoral tiene mucho que ver con la presencia de mujeres en los diferentes debates programáticos. El aporte más importante refiere a que en el análisis de las autoras se destaca la intención de las mujeres de izquierda de avanzar en una agenda de género, por lo que se puede pensar que estas mujeres políticas serían un respaldo en el gobierno de las mujeres para la sociedad civil, llevando adelante al menos en parte las consignas del movimiento.

En definitiva identificamos que si bien hay ideas comunes, entre las mujeres del movimiento y la izquierda, no hay un apoyo explícito del movimiento al partido político del gobierno. Siguiendo el análisis de Pérez (2011) es de destacar que muchas mujeres del movimiento de mujeres se consideran de izquierda, de hecho se detecta que si bien hay críticas y distancias con esta, las feministas en general se sienten más cerca de la derecha que de la izquierda. Por otra parte, del planteo de Johnson y Pérez (2009) se desprende que la inclusión de las demandas del movimiento en

el programa del Frente Amplio en 2009, se debió a la correcta estrategia de las mujeres frentista para aplicar su perspectiva. De manera que lo que se identifica es que tanto por la filiación de las mujeres del movimiento con la izquierda, como con el contacto interpersonal de las mujeres del movimiento con las mujeres con doble militancia política es que se afirma que más que una cercanía con la izquierda, existe una cercanía con las mujeres de izquierda. En relación al resultado esperado sobre esta categoría en el marco analítico, es claro que el movimiento no está muy cerca de la izquierda porque las mujeres no dan apoyo explícito al partido de gobierno. Tampoco están lejos ya que como se ve existen vínculos entre las mujeres políticas y las mujeres de izquierda y además las demandas del movimiento están contempladas en el programa del gobierno. De manera que siendo que parte de las demandas del movimiento de mujeres están incluidos en el programa de izquierda aunque no existe apoyo explícito del movimiento de mujeres para con el Frente Amplio, es correcto afirmar que el movimiento de mujeres está cerca de la izquierda según las categorías propuestas por McBride y Mazur (2000).

La tercera de las variables a analizar es la prioridad que la incidencia en el Estado tiene en la agenda del movimiento de mujeres. Para el análisis de este punto, se revisan dos de las tres agendas de las mujeres de la CNS (2004 y 2009)¹⁰. Como se ha mencionado, la Comisión Nacional de Seguimiento de los compromisos de Beijing es una red de organizaciones, redes y personas que tienen como fin común monitorear el cumplimiento de los compromisos de Beijing tanto como incidir para lograr el avance del status de las mujeres. Dadas las características expuestas de su alcance nacional como su gran número de organizaciones afiliadas, en esta sección se analiza la agenda de las mujeres aprobada por las organizaciones integrantes de dicha comisión.

La agenda de 2004 aborda diferentes ejes temáticos de interés de las mujeres. En el caso de esta investigación interesa revisar cuáles son las demandas de las mujeres en torno a los mecanismos estatales para la equidad de género. En este sentido, la agenda destaca en primer término que la falta de voluntad política de los gobiernos determinó que los mecanismos estatales hayan sido poco eficientes en sus objetivos, ya que además no contaban con presupuesto propio. La agenda recomienda:

Para que se efectivice una transversalización de la institucionalidad de género en las políticas públicas y acciones desarrolladas por el Estado, en sus diferentes niveles, se debe garantizar la participación de la sociedad civil organizada en los mecanismos que se generen para la formulación, seguimiento y control de las políticas de género. (Agenda de las mujeres: 2004)

¹⁰ Existe una agenda realizada para las elecciones de 1999 que no se toma en este análisis ya que esta investigación analiza el vínculo con la institucionalidad actual, creada en 2005.

En definitiva, demandan su propia participación en el proceso de las políticas, tal y como lo recomienda la Plataforma de Beijing, dejando plasmado su interés en vincularse formalmente con el Estado. Hay que recordar que previa a la aprobación de dicha agenda los vínculos con la institucionalidad del momento, el INMF, eran escasos y poco eficientes, como plantea Johnson (2001). Posterior a esta demanda y luego de la asunción del Frente Amplio, se disuelve el Instituto anterior para la creación de la institucionalidad actual, lo que se reconoce en la agenda siguiente como un importante avance.

La siguiente agenda se realizó previa a las elecciones de 2009. Los ejes de análisis son similares a la agenda anterior, aunque profundiza todos los puntos, entre ellos, las demandas en torno a los mecanismos de participación. Para cada ítem se realizan propuestas a nivel político, a nivel institucional, hacia la legislación y el marco normativo, para programas y servicios, y mecanismos de participación y diálogo Estado sociedad civil. Se presentan en el Cuadro 3, las propuestas de las mujeres en torno al mejoramiento de los canales de diálogo sobre cada uno de los temas:

CUADRO 3: Propuestas de la agenda de las mujeres 2009. Mecanismos de participación y diálogo Estado - Sociedad Civil

	Trabajo e inclusión socio económica	Violencia hacia las mujeres y de género	Participación y representación política	Sistema de bienestar y políticas de cuidado	Educación	Derechos sexuales y reproductivos
Propuesta 1	Fortalecer mecanismo existente	Fortalecer mecanismo existente	Crear mecanismos de formación de liderazgos	Crear mecanismos de participación eficiente de la Sociedad Civil	Crear mecanismos de participación	Crear comisión de seguimiento de acuerdos ratificados por acuerdos internacionales.
Propuesta 2	Promover participación local	Revisar funcionamiento de los mecanismos locales	Promover mecanismos de subvención a las Sociedad civil			Revalorizar y potencia el alcance de los mecanismos existentes.
Propuesta 3	Incluir la equidad de género en consejos de salarios	Promover la participación de más organizaciones	Monitorear los mecanismos de participación			

*- Fuente: elaboración propia. Resumen de propuestas de la Agenda de las mujeres. Pág. 59-61. 2009

Si bien las propuestas son más específicas, en el Cuadro 4 se resume la esencia de cada ítem para hacerlo comparables entre sí. En relación a los temas expuestos, se destaca que en relación al trabajo e inclusión socioeconómica se demanda el fortalecimiento del espacio existente y más aun

que se integre el tema de género en el consejo de salarios. Es un reclamo de participación por un lado, y una demanda de transversalidad de la perspectiva de género en las políticas de trabajo, por otro. Por otro lado, en relación a la violencia de género, que como se señaló anteriormente es un tema central en las movilizaciones de las mujeres organizadas, se insiste en fortalecer el mecanismo y de abrir la red de debate. El Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Domestica es un espacio en el que si bien participa la sociedad civil, se da por medio de la Asociación Nacional de ONG's (ANONG). En general este organismo es quién selecciona de sus integrantes aquellas ONG's con experiencia en cada tema para que represente a la sociedad civil. En este caso la demanda es que por ser un tema pivote del movimiento, se amplíe la participación a más organizaciones de la sociedad civil incluso aquellas que no son ONG's. En tercer lugar, sobre el sistema de cuidados se exige la creación de un mecanismo eficiente para la participación de la sociedad civil. En relación a este tema una de las entrevistadas destaca:

Llego una invitación a nosotras, le llego también a la organización para el alzhéimer, a la red de ancianos, no hay reconocimiento de la experticia de nuestras organizaciones. CS7

Por su parte en relación al tema de la educación se demanda la creación de un mecanismo de participación que actualmente no existe:

Me importa cómo se avanza en la formación y constitución de un movimiento de educadores por la igualdad que sea un cambio visible en la educación, ¿y nosotras dónde estamos? CS6

Por otro lado, sobre los derechos sexuales y reproductivos, el segundo tema de mayor relevancia y visibilidad pública, además de la demanda de potenciar los mecanismos existentes, se demanda la ratificación de los acuerdos internacionales en relación al tema. Finalmente en relación a la participación de las mujeres se resume la demanda que se ve en todos los temas, el monitoreo de los mecanismos de participación existentes promoviendo la efectiva participación y el funcionamiento de los espacios existentes. Así también, se reclama apoyos y subvenciones económicas a las organizaciones de la sociedad civil.

En el período analizado es un hecho que para la CNS, colectivo numeroso del movimiento de mujeres, la incidencia en el Estado es una prioridad. Como menciona Johnson (2001), desde la restauración democrática, la visión sobre el Estado ha variado significativamente. De hecho, la PAM da elementos para pasar de la visión del Estado represor a la necesidad de participar e incidir en él para que lo que se haga tenga no solo carácter nacional sino obligatorio. En todas las áreas analizadas por las mujeres se demandan la existencia de mecanismos formales, su fortalecimiento y/o el monitoreo de los espacios para que la incidencia sea efectiva. En las agendas se declara la necesidad de que la perspectiva de género se incorpore en todas las acciones del Estado, y justamente las

mujeres organizadas reclaman que para avanzar en la equidad de género es necesario que el Estado tome en cuenta el saber acumulado, la experiencia y la perspectiva desde el lugar que ocupan las mujeres organizadas. En resumen, McBride y Mazur (2000) proponen esta dimensión como un buen indicador de la importancia que las mujeres organizadas le dan a la incidencia en el Estado y al vínculo con este. En este caso, la agenda en sí, es el indicador de incidencia. De manera que la prioridad de la incidencia es alta, siendo que en todas las áreas temáticas que analizan reclaman los espacios de participación formal y efectivos.

7.2. Características de la institucionalidad de género en Uruguay: Instituto Nacional de las Mujeres

Para el análisis de las características de la institucionalidad actual con la que cuenta Uruguay se presentan tres variables: los antecedentes de las jerarcas de la institucionalidad, la jerarquía que tiene el organismo y la inclusión de las demandas del movimiento.

Guzmán (2001) destaca que los antecedentes políticos de las líderes de la institucionalidad es un determinante en su capacidad de acción, ya que según el ámbito de andamiaje serán los vínculos potenciales con los que cuente. En este caso se detecta que la primera directora designada, Carmen Beramendi, es una mujer con doble filiación política, en la década del 90 militó tanto en el ámbito sindical como en el Frente Amplio. En el año 1990 fue electa diputada por Montevideo. También desde la década del 90 formó parte de la ONG Mujer Ahora, que trabaja con mujeres en situación de violencia doméstica. Militante sindical, frenteamplista y del movimiento feminista uruguayo, fue electa Directora del nuevo Instituto en 2005. Siguiendo los resultados propuestos para el análisis y contrastando con lo recogido en las entrevistas, se afirma que Beramendi, además de contar con apoyo político a la interna del frente amplio, por su condición de ex diputada y por su estrecho vínculo con las mujeres políticas, también contaba con legitimidad en el movimiento de mujeres:

Carmen era más desorejada, con ella nos reuníamos mucho, estábamos o no de acuerdo pero había una relación más fluida con nosotras. CS3

Por su parte Beatriz Ramírez, la segunda de las directoras, también cuenta con amplia militancia social y política. Su más fuerte militancia se da en el plano social, en la lucha por los derechos de la población afro descendiente y posteriormente la lucha por mejorar el status de las mujeres afrodescendientes. Así también fue edila suplente en Montevideo por el frente amplio en el periodo 2000 – 2005 y formó parte del primer periodo del Instituto siendo a la primera directora de

mujeres afro descendientes. Al comienzo del segundo periodo de gobierno del frente amplio, Ramírez asume como directora del Instituto.

Sin embargo de las entrevistas a las líderes del movimiento de mujeres se detecta mayor cercanía con Beramendi que con Ramírez. En una de ellas se destaca que las mujeres afrodescendientes si bien actualmente integran la CNS no han tenido vínculos fuertes con el feminismo clásico desde sus orígenes, probablemente ese sea un motivo para no contar con el mismo apoyo por parte del movimiento de mujeres. Ramírez destaca sobre esto:

Yo no pertenezco al núcleo duro del feminismo, las históricas. Yo me considero feminista, pero Uruguay está muy “*getizado*”. Hay compañeras que reconocen que estaba bien cuando defendía los derechos de las afro, pero ahora no. Yo no soy una universitaria con un ciclo cerrado que supongo que pesa. No pertenezco a la clase media uruguaya, no soy el modelo de referencia para el espacio. El feminismo duro tuvo que reconocer la diferencia, el feminismo tomo otras miradas del sistema social que no es solo el género, también la raza lo es. (Beatriz Ramírez)

En relación a la experiencia política con la que cuentan las entrevistadas es de destacar que ambas trabajaron en el ámbito legislativo pero no contaban con experiencia ejecutiva. El cargo además de la gestión ejecutiva, hizo necesario un despliegue de recursos para montar el Instituto.

Siguiendo el análisis de Guzmán (2001) se identifica que ambas entrevistadas cuentan con militancia en el ámbito social y son líderes en diferentes organizaciones en el movimiento de mujeres. A su vez, ambas contaban con militancia partidaria, factor clave en su designación como directoras. Si bien ambas formaron parte del movimiento de mujeres, no existió por parte del gobierno una consulta al movimiento de mujeres para recoger su opinión sobre las posibles líderes.

Por su parte, otro elemento importante para el análisis de la institucionalidad refiere a la jerarquía en la que se posiciona el organismo en la estructura del Estado. En primer lugar hay que señalar que si bien el INMujeres es un Instituto creado en 2005, el mismo se re crea a partir de los recursos de la institucionalidad anterior. Es decir, se elimina el organismo anterior para crear este y los recursos con que contaba INMF pasan a ser recursos de INMujeres. En segundo lugar, en todos los análisis del movimiento de mujeres, se señala que el organismo anterior no estaba en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura, de manera que su incorporación al MIDES en calidad de Instituto es una mejora indiscutible de su ubicación en la estructura. La mejora de la jerarquía del organismo fue por un lado una respuesta a las demandas del movimiento plasmadas en la agenda de las mujeres de 2004.

Los mecanismos creados hasta el momento, no están ubicados en lugares de jerarquía dentro de las estructuras del Estado. Carecen de los recursos financieros necesarios, los cargos de responsabilidad son prácticamente honorarios y sus recursos humanos no están debidamente calificados. Un claro

ejemplo de esto es el estatus, funcionamiento, accionar y los resultados obtenidos por el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM). (Agenda 2004.)

Aunque se responde a una demanda del movimiento de mujeres, en los hechos fue una negociación de las mujeres políticas en las que el movimiento de mujeres no participó:

Cuando la pelea por la institucionalidad nadie la daba fui yo a pelear con alguna diputada, nadie de la sociedad civil estaba peleando por eso. Las que te dicen que es un error no tuvieron fuerza para pelear por esto, peleaban el aborto. En el momento de incidir en concreto no estaban. E1

Y en la negociación ni llamaron al movimiento, eso se negoció entre las mujeres frenteamplistas. Si bien hacíamos cosas juntas, cuando gana el FA en 2004 entre que gana Tabaré y se instala el gobierno en esa negociación nunca fue consultado el movimiento. Y cuando se resuelve meterlo en el MIDES fue un acuerdo entre las mujeres frenteamplistas con esta gabinete que se había formado en el entorno de Tabaré. CS1

De manera que si bien el movimiento demandaba mayor jerarquía del organismo no participó en su negociación. Por otra parte, en el monitoreo de 2008 la CNS reconoció que se mejoró en la jerarquía en relación al organismo anterior que ni siquiera figuraba en el organigrama. Más allá de eso se destacó que al estar dentro de un ministerio no es una unidad ejecutora, ya que para operar necesita habilitación tanto en la ejecución del presupuesto, como de políticas. La crítica del movimiento suma que además de esta limitación ejecutiva, las tareas de coordinación de políticas de género es demasiado exigente.

Es un salto cualitativo (...) [aunque] nosotras queríamos que estuviera a nivel de la OPP y de rango ministerial, porque entendemos que los asuntos de las mujeres no son problemas sociales. Tiene que ver con el proyecto político de desarrollo del país. CS1

Sin embargo, una de las mujeres entrevistadas del Estado planteó que más importante que el rango ministerial es la capacidad de gestión con la que cuentan los/las directores de los institutos. Según ella la capacidad de negociación a nivel de los institutos depende de las estrategias y conexiones políticas con la que cuenten los directores, para obtener sus objetivos:


Ser ministerial puede facilitarte cosas pero no es una condición suficiente para transversalizar el género. De hecho los distintos poderes de los ministerios van cambiando de administración a administración van cambiando de periodo a periodo. Si creo que hay que tener presupuesto, mas por la capacidad de ejecución que por el rango. Los vínculos de poder que es la interrelación, estar cercano al presidente y poder estar en los distintos ministerios te lo da lo que uno demuestra haciendo y te lo da el formar parte de un equipo de gobierno. Por lo menos en los gobierno de izquierda en los que yo Estado no importa los puestos en los que tu estés para poder lograr alianzas sino la seriedad de tus planteas y la capacidad de insistencia a veces. Que siendo ministro igual no te da ningún prestigio no garantiza nada, no pelearía por ahí, no creo que este ahí la luchar por la condición de hombre y mujeres. E3

En definitiva, la ubicación del organismo no cumple con las recomendaciones internacionales que proponen que se ubique en el más alto nivel del gobierno, mientras que INMujeres se ubica en un instituto dentro del Ministerio de Desarrollo Social. La crítica en relación a la ubicación radica en

tres puntos. El primero es que es escasa la capacidad de coordinar a la interna del gobierno y de imponer la transversalidad de género ya que en su ubicación la capacidad de negociación con los altos cargos del gobierno debe ser intermediado por el/la responsable de la cartera, siguiendo la lógica de jerarquía con la que se rige el Estado. En segundo lugar, y en el mismo sentido, la ubicación del instituto en el Ministerio de Desarrollo Social, implica que el/la responsable de la cartera deberá tener voluntad de que la unidad se desarrolle y coordine con otros ministerios, teniendo en cuenta que el organismo cuenta con otros institutos tales como: Infancia y familia, discapacidad, adultos mayores, políticas sociales; esto coloca a la oficina de las mujeres en un ministerio que trabaja mayoritariamente con la inclusión social, y la mejora del status de las personas socialmente vulnerables, si bien las mujeres se encuentran en una situación de desigualdad social, no son una minoría, ya que son más de la mitad de la ciudadanía. Finalmente, la disposición y la capacidad está determinado por los recursos asignados a toda la cartera, el Instituto no puede ejecutar recursos directamente y la asignación además es proporcional a la ubicación jerárquica que ocupa. De manera que siguiendo las categorías propuestas para el análisis, la institucionalidad uruguaya, tiene una jerarquía ejecutiva baja, ya que no está en el más alto nivel de ejecutivo que sería una cartera ministerial.

Finalmente, se analiza la inclusión de las demandas de la ciudadanía en la institucionalidad de género. En relación a este punto, hay perspectivas diversas de los actores, de la institucionalidad por un lado y del movimiento de mujeres por otro. Hay acuerdo entre las mujeres que el PIONA fue un punto de arranque en el vínculo entre INMujeres y el movimiento; por un lado, porque el movimiento participó activamente en su elaboración, y además porque según Beramendi los ejes del plan se guían por la agenda de las mujeres: *“El plan (...) tuvo como eje referencial la agenda política de las mujeres”* (Informe Plan Nacional De Oportunidades y derechos: 2007-13).

En el año 2008 la CNS realizó un monitoreo a las acciones llevadas adelante por la institucionalidad en la primer etapa de su creación, desde 2005 a 2008. Del mismo resultan cinco informes que tienen como objetivo analizar la inclusión de las demandas del movimiento expresadas en la agenda de las mujeres (2004) y guiadas por las líneas de acción propuestas por el PIONA (Ver CNS 2008). Los temas que analiza son: violencia de género, derechos sexuales y reproductivos, pobreza, exclusión social y trabajo, y ciudadanía, participación y representación política. En el diagnóstico contenido en la agenda 2009 de CNS y tomando como referencia el monitoreo realizado se identifican avances, obstáculos y vacíos. Del diagnóstico general se identificó como avances:

 Mayor presencia de género en la agenda pública

- Mejor posicionamiento jerárquico de INMujeres
- Mayor coordinación en materia de género entre los organismos públicos
- Elaboración, aprobación y promulgación del PIODNA
- Políticas de equidad que incorporan propuestas elaboradas por las mujeres organizadas
- Aumento de los recursos para las políticas con perspectiva de género
- Implementación de programas para la equidad de género en gran parte del interior del país

Las mujeres organizadas reconocen que sí se han incorporado parte de las demandas del movimiento de mujeres en la agenda de la institucionalidad, tanto como en otros sectores del gobierno. Por otra parte también identifican obstáculos para el avance, a saber:

- INMujeres no ha logrado la jerarquía necesaria para ser el organismo rector en políticas de género
- Los contenidos de PIODNA son enunciados generales sin especificar
- Las acciones para alcanzar la equidad siguen siendo parciales
- Los mecanismos de participación de la sociedad civil para el diálogo con el Estado han sido débiles y su funcionamiento no siempre ha potenciado la participación efectiva en el proceso de las políticas públicas

No está al alcance de este trabajo realizar un seguimiento exhaustivo, y sistematizar el total de las demandas de las mujeres organizadas, o todo lo que las mujeres esperan de la institucionalidad. Tampoco está a al alcance entonces realizar un análisis detallado de todas las demandas, de cómo deberían ser satisfechas, establecer criterios de satisfacción para luego evaluar si han cumplido con todas las demandas del movimiento o no. Aunque teniendo en cuenta lo analizado, entiendo que la inclusión de las demandas del movimiento es parcial, ya que si bien se han incorporado gran parte de las demandas del movimiento, esto responde más a que las líderes de la institucionalidad, como parte del movimiento, llevan adelante sus ideas que a la inclusión de las demandas con las demandantes.

7.3 Vínculos entre Estado y el movimiento

El punto de partida para analizar cómo se vinculan las actoras refiere a cuáles son sus perspectivas en relación al rol que el movimiento debería tener en las diferentes etapas de las

políticas públicas. Cuando se hace referencia a la participación interesa analizar cuáles son los espacios que se pueden abrir para participar. Es decir, hay espacios que son específicamente de gestión administrativa en los que el movimiento como tal no tiene participación, mientras que lo que se demanda desde el movimiento es la participación en diseño de políticas, programas, en definitiva en las acciones de la institucionalidad dirigida a mejorar algún aspecto de la vida de las mujeres uruguayas. Por eso, lo que se presenta son las diferentes perspectivas de las actoras en torno a cuáles son las etapas de las políticas en las que es deseable que participen las mujeres organizadas. Para ello se analizan tres etapas a saber:

- Etapas previas a la implementación: construcción del problema, incorporación a la agenda y debate en torno a las formas de implementación.
- Implementación de políticas o programas: contratación de organizaciones por parte del Estado.
- Monitoreo de las políticas: controlar y evaluar los resultados de la implementación.

En general hay acuerdo entre las entrevistadas, tanto del movimiento de mujeres como de las integrantes del Estado, en relación a la necesaria participación de la sociedad civil en las etapas previas de las políticas. Uno de los roles destacado de la sociedad civil organizada es que por su labor en la sociedad y el espacio en que en ella ocupan tiene potencialidades en la detección y la construcción de los problemas sociales. Un ejemplo es el Sistema Nacional de Cuidados, que nace de la sociedad civil y es luego tomado por el Estado, incorporando gran parte de las propuestas. Lo mismo se ve en otros temas en que las organizaciones exponen los problemas que detectan en la sociedad en relación a la temática que trabajan, y presionan para que el tema se incorpore en la agenda del gobierno con el fin de mejorar ese problema. Ese proceso es un motor de cambio, ya que cuanto más actividad tenga la sociedad civil y mayor sean las demandas de acciones, hay más posibilidad de que los temas entren en la agenda del gobierno:

El movimiento de mujeres es la locomotora, tienen que poner la zanahoria adelante (...) un paso más adelante. Poner temas en la agenda o pedir un paso más de cosas que se han alcanzado. E6

Por otra parte, la implementación o no de programas por parte de las organizaciones sociales son el punto álgido del debate. Por un lado, hay opiniones, que en general vienen de las mujeres del Estado, que apuntan a que es positivo que las mujeres organizadas implementen políticas ya que le agregan su impronta y su conocimiento:

Lo que ejecuta el movimiento son programas, las políticas las ejecuta el gobierno, el asunto es con quien lo hace. Creo que hacerlo con gente de la sociedad civil que esté dispuesta de manera clara está bien. E1

En general las que acuerdan en la necesidad de la participación del movimiento en la etapa de implementación de las políticas son las entrevistadas del Estado. Argumentan que si bien las organizaciones llevan adelante programas públicos lo hacen con su propia impronta aplicando sus conocimientos específicos en el tema. Por su parte, aquellas mujeres que disienten con la implementación de programas señalan que las contrataciones en general implican poco dinero para las organizaciones y un trabajo casi voluntario. En definitiva lo que se reclama es que en las contrataciones las organizaciones trabajen como militantes para el Estado, y esto aliviana costos para este último aunque genera serias dificultades en la ejecución para las organizaciones. Otro punto refiere a que las organizaciones trabajen en tareas de monitoreos de las acciones del gobierno por lo que no es posible ser juez y parte.

En definitiva, las entrevistadas acuerdan que es necesaria la participación del movimiento en las etapas previas a la implementación de las políticas. No obstante, el dilema radica en torno a la implementación o no de programas como contratados del Estado. Parte de las mujeres del movimiento argumentan en contra de la implementación de programas por parte de la sociedad civil por dos razones: por un lado, porque aludiendo al trabajo militantes los precios a las contrataciones suelen ser muy bajas, y por otro lado, por la consideración de fondo es que el rol de la sociedad civil, deber ser la de incidir en las etapas pre y post aplicación, mientras que la implementación deberá quedar a cargo del Estado. Por su parte, hay acuerdo entre todas las entrevistadas en que la sociedad civil, debe trabajar en los monitoreos externos como agentes de contralor de que los objetivos planteados sean cumplidos.

Finalmente, monitorear implica evaluar las políticas públicas y los programas contenidos en ella con el fin de a ver hasta qué punto se logra llegar a modificar el problema, ver cuáles son las debilidades para presentarlas al organismo ejecutor, mejorarlas y evaluar cuan beneficiosa es la política para el grupo objetivo. El monitoreo es un insumo muy útil para los agentes ejecutores de políticas, que se realizan desde la sociedad civil, en general con financiación de fondos internacionales. En segundo lugar no hay ningún vínculo formal en que el Estado aprovechando la disponibilidad de recursos humanos y de infraestructura incluya dentro del proceso de las políticas los controles ciudadanos externos, brindando por su lado todas las facilidades para la recolección de material, y recursos económicos para ello.

La segunda categoría a analizar refiere a los espacios de participación que existen actualmente y que se establecen como los espacios de encuentro entre las mujeres organizadas e INMujeres. Si bien desde la creación de la nueva institucionalidad, la sociedad civil ha participado

activamente en mesas de diálogo u otras instancias con otros organismos del Estado, lo que analizo en este trabajo son aquellas instancias formales de participación de las mujeres en las que también participa el organismo rector. Para ello se presentan los espacios formales de intercambio y sus características, analizado datos secundarios tales como monitores, agendas de las mujeres y análisis académicos anteriores, como las perspectivas de las actoras en relación a estos espacios.

En la agenda de 2009 (2009:33) las mujeres reconocen que el Estado admitió la necesidad de la participación ciudadana como parte fundamental del funcionamiento de la democracia. El reconocimiento de la participación tanto desde el Estado, como desde los programas de izquierda, dejan en evidencia la voluntad política superior de que la incidencia sea real. El “como” hacerlo es la cuestión. Rastreando los mecanismos creados en los que participen tanto la sociedad civil como INMujeres, se detecta que hay actualmente seis organismos vigentes, a saber:

Cuadro 4: Mecanismos vigentes de intercambio entre INMujeres y Sociedad Civil vigentes (2012)

Comisión	Creación	Org. Muj	INMujeres	Objetivos Principales por ley
Comisión asesora de salud sexual y reproductiva	2004	Si	Si	Asesor
Consejo Nacional consultivo contra la violencia doméstica	2002	Si	Si	asesorar – coordinar – diseñar políticas
Consejo de Género	2008	Si	Si	Asesorar – promover planes
Comité Nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial y no comercial de la niñez y la adolescencia	2004	Opcional	Si	Coordinación – diseñar políticas
Comisión Interinstitucional para cuestiones de género (MRREE)	2004	Si	Si	Elaboración de Informe
Comisión honoraria en el área de la mujer rural	1996	Si	Si	Coordinar – Diseño planes

*- Fuente: Elaboración propia extraído de Line Barreiro y Quesada (2006); Monitoreo CNS 2008; entrevistas mujeres.

En relación a los objetivos de las comisiones según lo establecido por las normas, se detecta que la mitad de ellas tienen por objetivo asesorar al gobierno en torno al tema que trata. Asesorar si bien es un rol en que el movimiento puede colaborar con el Estado, y dejar plasmados sus pareceres, es un rol pasivo en tanto a propuesta o definición de programas y del rumbo de las políticas. Es por eso que en general, siempre refiriendo a los objetivos de la ley, a el rol de asesor se suma el de coordinar, diseñar o promover planes, de alguna manera para brindar una contraparte a la asesoría.

Lo primero a destacar es que sólo una de las seis instancias de diálogo fue creada en el gobierno de izquierda, mientras todas las otras se crearon en gobiernos anteriores. El Consejo de género¹¹ a diferencia de las instancias creadas en los gobiernos anteriores tiene como cometido entre otras cosas el de marcar la agenda de INMujeres. El mismo se creó en el marco de la Ley 18.104 de Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la República, que en su artículo ocho establece:

Créase en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, presidido por un representante del Instituto Nacional de las Mujeres el que estará integrado además por:

Un representante de cada Ministerio designado por el Ministro respectivo

Un Ministro de la Suprema Corte de Justicia o quien ésta designe

Dos integrantes del Congreso de Intendentes o quienes éste designe

Cuatro representantes de la sociedad civil: dos designados por las organizaciones de mujeres, uno por el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores y

Uno por las Cámaras Empresariales

Un representante de la Universidad de la República

La ley establece la integración del Consejo y hay algunas cosas a destacar. En primer lugar a diferencia de otros espacios de diálogo en los que se establece que la Asociación de ONG's deciden cuales van a ser las organizaciones que representen a la sociedad civil, en este caso dos de las representantes se eligen por las organizaciones de mujeres, sean ONG's o no. A pesar de ello si se realiza un corte Estado – sociedad civil serían, cuatro de la sociedad civil y 18 del Estado, una relación de cuatro representantes y medios del Estado cada un integrante de la sociedad civil. Más aun específicamente del movimiento de mujeres son dos integrantes en 22, lo que hace que si bien es un espacio de incidencia, visto desde las lógicas Estado – sociedad civil, la representación de las organizaciones de mujeres en el Estado es escasa. Pero si se analiza desde la perspectiva de la necesidad de que los y las integrantes sean sujetos que puedan llevar hacia sus espacios de trabajo la perspectiva de género, la conformación es adecuada.

Por su parte, en el Artículo nueve de la ley se establecen los objetivos del Consejo:

1. Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia.
2. Velar por el cumplimiento de esta ley y su reglamentación.
3. Promover la elaboración de Planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades a nivel departamental.
4. Aprobar el plan anual de actuación del organismo, que será presentado por el Instituto Nacional de las Mujeres.
5. Aprobar la memoria anual sobre gestión y funcionamiento del organismo.

¹¹ Actualmente se lo renombró como consejo de género aunque en la Ley 18.104 se nombra el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género

El inciso cuatro del artículo establece que el plan anual de actuación de INMujeres estará a cargo del Consejo de Género. INMujeres se compromete a trascender la lógica de governance jerárquica para autogobernarse en la lógica de redes ya que si bien se incluye en un Ministerio de lógica vertical, la aprobación de su plan de gestión por parte del consejo lo establece como un organismo articulador que tiene como fin gestionarse participativamente.

Desde las recomendaciones internacionales se identifican al menos tres objetivos: por un lado y desde el Estado, el objetivo de contar con la perspectiva y la experticia de la sociedad civil en relación a diferentes temas de género; también desde el Estado, se pretende aumentar y mejorar la participación de la sociedad civil organizada en las políticas públicas, mientras que claramente desde la sociedad civil, los espacios son oportunidades de incluir sus perspectivas en las políticas públicas.

Las mujeres organizadas plantearon en las entrevistas diversas perspectivas en torno a los espacios de participación. Una de las críticas en relación a estos espacios son la falta de información con la que muchas veces cuenta la sociedad civil previo a las reuniones. La crítica apunta a que para poder avanzar en la agenda es necesario contar con información:

(...) para poder participar activamente debo tener acceso a la información de cuál es la discusión de la política pública. Acceso al lugar que esa política tiene de prioridad, cuáles van a ser los recursos, cual es la orientación que le va a dar, como va a traducir esos recursos humanos, como lo va a implementar, con que contenidos y como la va a evaluar en sus impactos. CS1

Estamos cansadas de espacios formales que sean poco operativos. La capacidad de incidencia que tenemos es, pero no es todo lo que quisiéramos incidir. A veces las informaciones llegan muy sobre el momento y nosotros somos una red y necesitamos consultar. CS3

En general, los espacios cuentan con la participación de representantes de muchas organizaciones por lo que las personas que participan, no hablan en su nombre sino en nombre de quien representan, por lo que los tiempos que se manejan son fundamentales para que las organizaciones puedan realizar consultas y debates en su interna para elaborar sus perspectivas. Otra de las mujeres planteó que escuchar a la sociedad civil no ha implicado necesariamente la traducción a espacios de interlocución:

Está la idea de escuchar a la gente, una cosa es escuchar a la gente y otra es tomar en cuenta lo que la gente dice. Una cosa es escuchar a la gente una vez, salir en el periódico, y otra es establecer un espacio de escucha y de interlocución permanente. CS7

Muchas mujeres manifiestan que el Estado utiliza el conocimiento de la sociedad civil, pero no lo reconoce:

No reconocieron porque el Estado no reconoce el aporte de la sociedad civil, a las mujeres menos. Hay como una invisibilidad del aporte de la sociedad civil. Eso no ayuda, desestimula. El Estado usa

de mi saber, de las publicaciones, de lo que decimos, pero no nos nombra a nosotras. El diseño del sistema de cuidados está escrito por nosotras, pero no hay reconocimiento. CS7

Parte de la integración del problema que se identifica entre las mujeres y los mecanismos formales refiere al no reconocimiento de sus aportes. En definitiva, la inclusión, la participación y el “hacer entre todos” se transforman en productos que salen del Estado en los que no se menciona el diseño, o la planificación conjunta con las mujeres organizadas.

En este sentido un caso claro es el sistema de cuidados. La Red de Género y Familia trabaja desde hace más de una década en el sistema de cuidados contando con múltiples publicaciones en este sentido, que como manifiestan, han sido brindadas al Estado en las instancias de debate del sistema. Pero más allá de eso, en ninguna parte del documento preliminar del sistema de cuidados¹², nombra el trabajo de la Red en sus antecedentes. De manera que se utiliza el conocimiento pero no se reconoce el sujeto. En este sentido desde las mujeres del Estado se argumenta:

Desde el movimiento la relación es contradictoria, por un lado esperas todo, pero cuando te toman los temas que eran tuyos no te gusta porque te parece que están cooptando los temas del movimiento. E1

Otros de los puntos clave, es que en el Estado y en la sociedad civil las lógicas son completamente distintas. El Estado funciona con una lógica de governance de jerarquía y esto es lo que signa los modos de acción. Por ejemplo, en el caso de los mecanismos, las personas que participan como representantes del Estado, no le deben consulta a todos los miembros, sino a sus superiores directos. Mientras por otra parte la sociedad civil, que se gobierna desde las redes y desde la horizontalidad, depende de los espacios de consulta para validar sus decisiones. En este sentido, las mujeres del Estado destacan:

No se comprende que vos entras es una lógica que no es la maravillosa, que no hago lo que quiero hacer sino lo que puedo hacer, con la gente que tengo, los recursos que tengo, enfrento un proceso donde yo no puedo hacer lo puro, porque aprendes que sin la gestión no puedes hacer nada. E1

Vos no llegas al Estado y te pones a diseñar la política, vos tenés que pelear cada cosa. Esto instalado como esta no fue mágica, no ha sido fácil. E2

Lo que se plantea desde el Estado es que hay cosas pequeñas pero significantes tales como conseguir lo que se necesita, gestionar los medios para hacer las cosas, presupuestos, recursos, etc. que muchas veces gran parte del tiempo se van en la gestión burocrática de los recursos.

En resumen una de las entrevistadas de la sociedad civil plantea:

Y pasó que mientras nosotras teníamos una agenda con tiempos planteados y cosas, hay una lógica política que tiene otros tiempos. Muchas veces no coincidían esas lógicas, nosotras pedíamos cambios

¹² http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento_de_trabajo.pdf

más rápidos, y los cambios se procesaban más lentos. Y también mientras nosotras queríamos políticas que transitaran por nuestro enfoque, esos enfoques eran muy restringidos porque había que negociar con mucho actores para poder hacer algo. CS3

Por otra parte, de las entrevistas se detectó que ha habido otros espacios de encuentro entre las mujeres del movimiento y las femócratas. Uno destacado y recordado por la mayor parte de las entrevistadas fue el Cónclave para Ir a Más realizado en colonia del Sacramento en el año 2008. La CNS, siguiendo la consigna del triángulo de empoderamiento de Vargas y Wieringa (1998), realizó un cónclave en el que se citó a debate a mujeres de las tres aristas. En esa oportunidad, con objetivo de fortalecer el triángulo se realizó una jornada de trabajo, en donde se delinearon 10 objetivos que se resumen en:

1. Paridad en la representación en cargos de decisión política
2. Promoción de mejores condiciones para la participación política de las mujeres, en especial la ley de cuotas
3. Capacitación de las mujeres en el ejercicio político y contribución a la transformación de las prácticas políticas tradicional e impulso de mujeres en las listas electorales
4. Redistribución de las tareas de cuidados entre hombres y mujeres
5. Incentivo de políticas de empleo que mejoren condiciones de trabajo y remuneración de las mujeres
6. Erradicación de la violencia hacia las mujeres, niñas y niños
7. Inclusión de la educación sexual en el sistema educativo
8. Integración de programas de salud sexual y reproductiva en el Sistema Nacional Integrado de Salud
9. Capacitación continua de la burocracia para la incorporación de la perspectiva de género
10. Tratamiento urgente en la Cámara de Representantes del proyecto de ley de defensa al derecho a la Salud Sexual y Reproductiva.

(Conclave de mujeres para ir a más CNS: 2008)

Hay múltiples perspectivas en torno a la reunión, aunque hay que destacar algunas cuestiones. En primer lugar, surge en todas las entrevistas como una iniciativa en que la sociedad civil propone un trabajo común con las mujeres de diferentes poderes del Estado. En segundo lugar, todas las entrevistadas identifican que tienen dificultad de comprenderse en los diferentes espacios, y en concordar acciones que puedan superar las diferentes lógicas de tiempo con la que cuentan desde cada una de las aristas. Una de las entrevistadas del Estado, destaca que en esa instancia se plantearon demandas de más acciones a las mujeres del Estado, pero también la sociedad civil, reconoce sus propias debilidades de acción. Si bien estos puntos no se volvieron a discutir, una de las mujeres identificó que estos fueron una manera de marcar un camino de acción común.

En definitiva, se puede concluir que actualmente existen múltiples espacios de encuentro entre las mujeres organizadas y el INMujeres. Uno de ellos, el Consejo de Género, se creó como un espacio de diálogo en que el conjunto de integrantes que lo componen delimiten la agenda de acción del Instituto. También desde las organizaciones de mujeres ha surgido una instancia de encuentro en pro de llevar adelante el triángulo de empoderamiento.

7.4 Síntesis del vínculo

Recapitulando lo expuesto, se hallan vínculos vigentes entre la institucionalidad y el movimiento de mujeres. A pesar de ello, de las entrevistas realizadas se deja entrever una disconformidad en torno a la participación actual de las mujeres organizadas en el INMujeres, no solo de las mujeres del movimiento sino también de parte de las integrantes del Estado.

Como se expuso anteriormente el movimiento de mujeres uruguayos adquiere conocimiento público mayormente en torno a dos temas, como lo son la violencia doméstica y la despenalización del aborto. Esto quiere decir que lo que la prensa expone es al movimiento de mujeres como actor calificado en torno a esos como los temas más visibles. En relación a la cercanía con la izquierda se señala que el movimiento de mujeres uruguayas está cerca de la izquierda, pero ante todo de las mujeres de izquierda. Siguiendo los aportes de Vargas y Wieringa (1998) la sociedad civil es un actor relativamente transversal, ya que gran parte de las mujeres políticas y femócratas con compromiso en los temas de las mujeres, formó parte del movimiento de mujeres. Esto ha generado lazos interpersonales que además impactaron directamente en la incorporación de parte de la agenda de las mujeres en la izquierda. Como se analizó, este hecho guardó estrecha relación con la estrategia de las mujeres de izquierda para incorporar los temas en los lineamientos políticos del Frente Amplio.

Finalmente se concluyó que incidir en el Estado es para el movimiento de mujeres uruguayas un tema de la más alta prioridad. Las líderes del movimiento destacan que siendo que Uruguay cuenta con escasa representación femenina en el parlamento y en los más altos cargos del gobierno, es necesario que los gobiernos del Estado elaboren medidas de acción positiva que aumente la masa de mujeres en el Estado para que avance el status de las mujeres uruguayas. La CNS, y la elaboración de las agendas denotan que el movimiento tiene un rumbo claro, y en el cuál es menester concretar vínculos estrechos con los organismos del Estado que ejecuten planes que aporten a las mejoras de las uruguayas.

Por otra parte el INMujeres, la institucionalidad con la que cuenta Uruguay, es un organismo relativamente nuevo. Lo relativo refiere a que si bien con el nombre y las competencias actuales existe desde 2005, Uruguay contaba anteriormente con el Instituto Nacional de la Mujer y la Familia, el que se elimina para crear la nueva institucionalidad. La jerarquía con la que cuenta actualmente la institucionalidad no está a la altura de las recomendaciones de la PAM que argumenta que el organismo deberá estar en los más altos niveles de gobierno. Esto ha sido fruto de fuertes críticas por parte del movimiento de mujeres que aduce que la jerarquía condiciona la capacidad con la que cuenta el organismo para transversalizar las políticas públicas con la perspectiva de género en

el Estado, fruto de su bajo rango jerárquico. Por su parte, se señala como potencialidad que las líderes de la institucionalidad han sido tanto parte de la sociedad civil organizadas como militantes políticas del Frente Amplio. Esto es un valor en materia de los vínculos interpersonales con que cuentan y han contado estas mujeres tanto para legitimarse en sus acciones con la sociedad civil, como para establecer redes de trabajo a la interna de la fuerza política.

El organismo rector desde su creación en 2005 ha trabajado en gran parte de las demandas históricas del movimiento de mujeres como se señala en la agenda política de las mujeres en 2009. Se reconoce el PIONA como un importante avance, tanto como la creación del consejo de género, como espacio de interlocución. Las mujeres organizadas cuentan con múltiples espacios de incidencia, hay seis espacios existentes que apuestan a la participación de las organizaciones de mujeres en el Estado. Más aun el Consejo de género es un espacio creado por ley que apuesta a la participación de las mujeres en la delimitación de la agenda de la institucionalidad. Esto implica, en primer lugar, que desde el Estado se reconoce la necesidad de que la sociedad civil forme parte de espacios de gobierno. Si nos guiamos por las recomendaciones de la PAM, se detecta un esfuerzo de los organismos del Estado en hacer efectiva la participación social. A pesar de ello hay una tensión en relación al funcionamiento de los espacios, ya que desde el movimiento se teme la creación de espacios múltiples pero poco operativos, mientras desde el Estado se reconoce la dificultad que tienen para sostener el funcionamiento de estos espacios. En segundo lugar implica concebir a las “beneficiarias” de las políticas como sujetos de derechos activos que participan en la elaboración de planes que ellas consideran que pueden mejorar ciertos aspectos de sus vidas y acceder a derechos que actualmente consideran vulnerados.

Finalmente también se desprende que un problema transversal del vínculo de las mujeres organizadas con la institucionalidad de género refiere a las tensiones entre los diferentes tipos de conducción. Mientras el Estado se organiza de manera jerárquica inserto en un Ministerio del que depende para la ejecución de sus planes y para el uso de sus recursos, la sociedad civil se gestiona por medio de una lógica de redes, donde todas las integrantes de la red definen las líneas de acción. Al momento de la concreción de los encuentros, se destaca este como un problema ya que en la lógica de red, es necesario respetar tiempos de consulta a la red, ya que las representantes deben su legitimidad al conjunto de las actoras. Así también, se expone que las acciones ejecutadas desde la sociedad civil, se hacen de una manera más ágil y activa ya que solo depende del trabajo de las integrantes de la institución, mientras que en el entramado burocrático de la institucionalidad, la ejecución de las acciones depende de muchas unidades que este debe coordinar con éxito.

En definitiva siguiendo el modelo expuesto y lo analizado hasta el momento, se detecta que efectivamente la institucionalidad cuenta con espacios de incidencia de la sociedad civil, y que el Consejo de Género propone una gestión participativa de la institucionalidad. Sin embargo, hay un reconocimiento de hecho, que los espacios tienen dificultades para sostenerse y que más allá de que la institucionalidad se hace eco del discurso histórico del movimiento de mujeres, en los hechos no logra insertar en los procesos de las políticas a las organizaciones de mujeres. Siguiendo a McBride y Mazur (2005), actualmente el vínculo entre INMujeres y las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se caracteriza por la “expropiación” ya que si bien INMujeres toma en cuenta gran parte de las demandas, no logra mantener la participación de las actoras demandantes en el proceso constante de las políticas públicas de género.

8. Conclusiones

La transversalidad de las perspectivas de género en las políticas públicas del Estado, es un avance en el reconocimiento de que las desigualdades sociales entre los hombres y las mujeres deben superarse. A lo largo del siglo XX, desde que Uruguay conquistó el voto femenino, muchas mujeres han trabajado en conquistar otros espacios, el espacio público, entendiendo que la igualdad que la ley confiere a hombre y mujeres debe ser un hecho. Este trabajo mostró, de qué modo, en el siglo XXI, las mujeres continúan desarrollando estrategias para avanzar en el espacio político y aplicar medidas que tienden a reducir las brechas que separan la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Las organizaciones de mujeres, como organizaciones de la sociedad civil, trabajan en pro de incidir en el Estado para lograr esos objetivos. En el año 2005 la asunción del primer partido de izquierda en el Uruguay, el Frente Amplio, se instaló el nuevo Instituto de las Mujeres. Desde entonces comenzó un proceso en el que las organizaciones de mujeres que históricamente trabajan en incidir, tienen un espacio que en cierta medida toma en cuenta sus demandas y crea un Consejo de Género que tiene entre sus cometidos armar los lineamientos de gestión de dicho Instituto. Desde entonces, como se ha visto en esta investigación ambas han contado con múltiples espacios de encuentro, institucionales y no institucionales, que a parecer de gran parte de las mujeres de la sociedad como de las mujeres del Estado, aún cuentan con dificultades para establecerse.

Hay algunos elementos que contribuyen a comprender donde radican las tensiones. En primer lugar, desde la perspectiva de la governance que expone como necesaria la coordinación y la coherencia entre los diferentes actores de las políticas (Pierre: 1999), se señalan tensiones entre los diferentes tipos de governance, por un lado, el organismo rector se rige con la lógica jerárquica, es

parte de una cartera ministerial que cuenta con superiores jerárquicos. Mientras por otro lado, las organizaciones de mujeres funcionan con la lógica de redes, entre ellas no existe una jerarquía, de hecho la CNS, como la Asociación de Mujeres Rurales, son redes de organizaciones que para sus decisiones debe contar con la aprobación de sus integrantes. Las tensiones están dadas entre las demandas del movimiento de mujeres y la capacidad de la estructura de la institucionalidad de acceder a hacer efectivas estas demandas (Narbondo: 1998). Merece próximos análisis el del funcionamiento de las negociaciones a la interna de la red de políticas de género, y al rol que el Estado y las organizaciones tienen en ella.

En segundo, con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres surge una tensión inaugural con el movimiento ya que no existió en el momento consulta o participación del movimiento en relación a la definición de la re ubicación jerárquica, tanto como la designación de su directora. Esto hace que desde entonces se sostenga por parte de algunas líderes del movimiento que si bien el Instituto mejora en su rango jerárquico, no alcance el más alto nivel de gobierno como plantea la PAM. La baja jerarquía también es un elemento de cuestionamiento en relación a las capacidades reales con las que puede contar el Instituto de transversalizar la perspectiva de género, de negociar con otros ministerios la inclusión del género en el Estado. Mazur (2005) plantea que las agencias de representación de las mujeres son para estas una puerta de entrada al Estado, por eso mismo es importante que esta puerta esté abierta tenga condiciones para el ingreso de las organizaciones de mujeres.

En relación a la participación del movimiento se detecta que existen espacios de diálogos institucionales y no institucionales generados por ambas partes. A pesar de ello desde el movimiento se aduce a que los espacios no tienen en cuenta los tiempos de las organizaciones de consulta con sus integrantes, donde se deja en evidencia las tensiones de los modelos de governance. A su vez desde algunas organizaciones se piensa que no se presenta en dichas instancias toda la información de la que se dispone de la elaboración de las políticas. Por su parte, desde el Estado se reconoce que hay dificultad para sostener los espacios de participación.

Un hecho reciente que ilustra con claridad las tensiones entre el movimiento de mujeres con las integrantes del Estado es lo sucedido con el proyecto de ley que despenaliza el aborto. Como se mostró a lo largo del trabajo el tema ha sido una de las banderas históricas de lucha de las mujeres del movimiento desde la reapertura democrática. Desde entonces hay una lucha mancomunada de las mujeres políticas y las mujeres organizadas por insertar esta ley en la agenda parlamentaria para lograr su sanción. En el año 2008 luego de importantes negociaciones de mujeres frenteamplista por

lograr los votos para la derogación de la ley en ambas cámaras, se lograron los votos, se aprobó y posteriormente el entonces Presidente Dr. Tabaré Vázquez vetó su aprobación y el proceso comenzó de nuevo. En ese momento, hubo un quiebre entre las mujeres del movimiento y parte de la izquierda que apoyó el veto del Presidente. Nuevamente en 2012 se logró insertar el tema en la agenda parlamentaria y se comenzó la negociación para lograr los votos necesarios en ambas cámaras. El quiebre en la alianza de las mujeres políticas con las mujeres organizadas se dio cuando el partido Frente Amplio aceptó la incorporación de una serie de artículos a ley que propuso el diputado Independiente Iván Posada. El artículo proponía que una vez que la mujer haya decidido interrumpir su embarazo, debería reunirse con un comité de profesionales que le informare sobre las implicancias de la decisión y deberían proponerle otras alternativas. El movimiento de mujeres no estuvo de acuerdo con esta incorporación argumentando que el sometimiento a un juicio por un comité vulnera los derechos de las mujeres, que el proceso es engorroso y puede determinar que la interrupción no llegue a término por los plazos que la ley estipula entre un proceso y otro, y que la ley que se proponía no avanzaba en los derechos de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, sino que establece excepciones a la penalización de la práctica. Esto deja en evidencia las tensiones entre los espacios a los que cada una pertenece. Las mujeres políticas y los/las parlamentarios/as que decidieron llevar adelante el proyecto con estas modificaciones aducen que en política es necesario realizar concesiones que permitan que los proyectos sean “votables”. Por su parte las mujeres de la sociedad civil, gestionadas y accionarias de sus propias voluntades, argumentan que no es posible realizar concesiones en materia de derechos. La aprobación de la ley deja en evidencia que ese acuerdo necesario y las concesiones a las que las mujeres políticas declaran necesario para avanzar en los proyectos, teniendo en cuenta el bajo porcentaje de representación parlamentaria con que cuentan, son inaceptables para las mujeres del movimiento.

En relación a esta tensión, tanto el modelo de McBride y Mazur (2000) como la aplicación del modelo de Mazur (2005) analizan el éxito de las mujeres en los debates políticos, argumentando que la alianza exitosa de las mujeres organizadas con la institucionalidad redundaba en un mayor éxito de las mujeres en los debates políticos sobre los temas que las mujeres se propongan. Sería interesante aplicar el modelo en todo su alcance ya que la comparación de la configuración uruguaya con la de otras configuraciones puede aportar otras perspectivas de la realidad. Por ejemplo interesaría analizar a la luz del modelo de incidencia, el éxito o fracaso relativo en relación a la votación de la mencionada ley, y los focos de tensión de las actoras.

En definitiva, como plantea Mazur (2005) las agencias de género en el Estado, son representativas de las demandas de las mujeres, de manera sustantiva, siempre y cuando logren

incorporar en sus agendas no solo las demandas de las mujeres organizadas, sino que logren trabajar con la sociedad civil, como su brazo social. La gobernabilidad democrática exige, en una arena de política con múltiples actores, el logro de una interacción en el que cada integrante de la red, pueda representar sus diferencias en espacios de trabajo colaborativos, en las que se consideren parte integrante de acciones públicas.

Bibliografía

- Barreiro, Line y Quesada, Solana (2006) *“Relevamiento de mecanismos y políticas públicas en el Uruguay para la Igualdad de las mujeres y la equidad de género: Puntos de partida.”* INMujeres, UNIFEM, Montevideo.
- Bonino, María (2007) *“La institucionalidad de género en el Estado Uruguayo”.* INMujeres, Montevideo.
- Civicus (2010) *“Índice CIVICUS de la Sociedad Civil. Del saber hacer al saber actuar La sociedad civil y su incidencia en las políticas públicas de Uruguay”.* Proyecto de fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil uruguaya, Montevideo.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012) *“Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados”.* En: http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/13329/1/documento_de_trabajo.pdf
- CNS Mujeres (2004) *“Agenda: una propuesta política de las Mujeres”.* CNS, Montevideo.
- CNS Mujeres (2008) *“Conclave de mujeres para ir a más”.* CNS, Montevideo.
- CNS Mujeres (2008) *“Monitoreo: transversalización de la equidad de género en las políticas del Estado”.* CNS, Montevideo.
- CNS Mujeres (2009) *“Agenda: una propuesta política de las Mujeres Organizadas”.* CNS, Montevideo.
- CNS Mujeres (2010) *“15 años de CNS Mujeres, construyendo historia desde el feminismo en Uruguay”.* Montevideo, CNS ediciones.
- Guzmán, Virginia (2001) *“La institucionalidad de género en el Estado”* Santiago de Chile, CEPAL.
- Guzmán, Virginia (2003) *“Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”* Santiago de Chile, CEPAL.
- INMujeres (2011) *“Relevamiento de organizaciones y grupos de mujeres de todo el territorio nacional”.* Instituto Nacional de las Mujeres. En: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/13137/1/relevamiento.pdf>
- INMujeres (2007) *“Primer plan nacional de Igualdad de Oportunidades y derechos. Políticas públicas hacia las mujeres”.* Tradinco, 2007.
- Johnson, Niki. (2000) *“The right to have rights: Gender politics, citizenship and the state in Uruguay”.* PhD thesis, University of London. Capítulos 2, 3 y 4. (2000)
- Johnson, Niki (2001) *“Informe sobre el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer del Uruguay”.* CNS Publicaciones, Montevideo.

- Johnson, Niki (2003) “*Mecanismos estatales para el avance de las mujeres en el Uruguay*”. En La equidad de género en el Estado. ¿A quién le importa? Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, Niki (2005) “*Las elecciones uruguayas 2004- 2005 las mujeres y la equidad de género: la política de la ausencia*”. CNS Publicaciones, Montevideo.
- Johnson, Niki y Pérez, Verónica (2009) “*Una mirada feminista a las elecciones uruguayas*”. UNIFEM, Montevideo.
- Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional. Período 2005 – 2009. República Oriental del Uruguay.
- Lovenduski, Joni (1997) “Feminismo Institucional: género y Estado” en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo, *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, pp. 201-210.
- Mazur, Amy (2005) “*The Impact of Women’s Participation and Leadership on Policy Outcomes: A Focus on Women’s Policy Machineries*”, Naciones Unidas.
- McBride Stetson, Dorothy y Mazur, Amy (2000) “*Women’s Movements and the State: Job-Training Policy in France and the U. S*” en *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 3 (Sep., 2000), pp. 597-623.
- McBride Stetson, Dorothy y Mazur, Amy (1995) “*Comparative State Feminism*”. California, Sage.
- Naciones Unidas (1995) *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Naciones Unidas. Disponible en: BUSCAR
- Narbondó, P. (2008) “*Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales*”. En Labadie G. y Ramos C. *Construcción de capacidades estatales y modelos de gobernanza en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*: 100-118.
- Narbondó, P. y Ramos, C. (2001) “*Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal*”, en Pierre Calame y André Talmant. *Con el Estado en el corazón*. Montevideo, Trilce, 2001.
- Pérez, Verónica (2007) “*Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en el Uruguay – Ir a más-*”. Monitoreo de lo actuado por el INAMU (Período 2005-2006). CNS Publicaciones, Montevideo.
- Pérez, Verónica (2011) “*La difícil consolidación de la agenda de género en la izquierda uruguaya*” en Caetano, Gerardo “*Política en tiempos de Mujica en busca del rumbo*” en Informe de Coyuntura N° 10 ICP, Estuario, Montevideo.
- Pierre, Jon (1994) “*Introduction: Understanding Governance*”, en Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford University Press, Inglaterra, 2000, pp. 3-5.
- Prats i Català, Joan (2002) “*Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*”. Universidad de Cataluña
- Rendir Cuentas (2011) “*Vamos Andando... Las organizaciones de la sociedad civil rendimos cuentas*” Informe Colectivo, Montevideo.
- Vargas, Virginia y Wieringa, Saskia (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.

Anexo I

Entrevistas realizadas – en orden alfabético

Entrevistada	Institución a la que pertenece	Fecha de entrevista
Alejandra López	Mujer y Salud del Uruguay	24 de noviembre de 2011
Andrés Scagliola	Políticas Sociales MIDES	2 de Diciembre
Angélica Vitale	Ex INMujeres - Ex CNS – Académica	30 de Noviembre
Beatriz Ramírez	INMujeres	7 de Diciembre
Carmen Beramendi	Ex INMujeres	7 de Diciembre
Clara Fassler	Red de Género y Familia	22 de Noviembre de 2011
Elena Fonseca	Cotidiano Mujer	15 de Noviembre de 2011
Elena Ponte	I Montevideo - Dirección Género	6 de Diciembre
Leonor Rodríguez	Canarias en Movimiento	28 de Noviembre de 2011
Lilián Abrasinskas	Mujer y Salud del Uruguay	29 de Noviembre
Lilián Celiberti	Cotidiano Mujer	15 de Noviembre de 2011
Mariella Mazzotti	I Montevideo- Dirección Género (Ex - Directora)	5 de Diciembre
Milka Sorribas	Comisión Nacional de Seguimiento	1 de Diciembre
Raquel Gilmet	Asociación de Mujeres Rurales	24 de noviembre de 2011