

La gobernanza de las políticas de género en gobiernos de izquierda: punto y contrapunto entre Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina)

Ana Laura Rodríguez Gustá
Mariana Caminotti
Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

CÓMO CITAR:

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Mariana Caminotti. 2020. "La gobernanza de las políticas de género en gobiernos de izquierda: punto y contrapunto entre Montevideo (Uruguay) y Rosario (Argentina)". *Colombia Internacional* (101): 161-185. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.06>

RECIBIDO: 26 de octubre de 2019

ACEPTADO: 14 de noviembre de 2019

MODIFICADO: 25 de noviembre de 2019

<https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.06>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** Las políticas de *mainstreaming* de género han sido adoptadas por los gobiernos locales como una forma de avanzar en la agenda de igualdad y los derechos de las mujeres. La investigación especializada ha abordado varias dimensiones de esta política; no obstante, una dimensión crucial es la estructura de su gobernanza. En este artículo analizamos la gobernanza de las políticas de *mainstreaming* de género bajo los gobiernos del Frente Amplio en Montevideo (Uruguay) y del Partido Socialista en Rosario (Argentina), caracterizados por ser partidos de izquierda con agendas de género. **Metodología:** La investigación está basada en un análisis de las trayectorias de las políticas a lo largo de una década y media de implementación, comparando Montevideo y Rosario. Al centrarnos en las estructuras de gobernanza de estas políticas, el trabajo examina instrumentos legales, institucionales y participativos. Los dos casos se seleccionan por su impulso a las políticas de género en forma ininterrumpida durante tres décadas, así como también por su reconocimiento como experiencias exitosas en América Latina. **Conclusiones:** Se identifica un contraste significativo entre las dos gestiones locales, a pesar de sus semejanzas de partida. En términos generales, la gobernanza del *mainstreaming* de género en Montevideo tendió a ser más amplia y democrática, mientras que en Rosario fue parcial y en ocasiones contó con una participación multiactoral reducida. Las explicaciones de estas diferencias se vinculan con las características y las expectativas de los procesos locales de descentralización y reforma de la gestión impulsados por ambos gobiernos. **Originalidad:** La originalidad del artículo está dada por el marco explicativo que recurre a las discusiones más amplias de las ciencias sociales respecto de las formas de descentralización y gestión y lo extiende a la comprensión de las estructuras de gobernanza del *mainstreaming* de género.

PALABRAS CLAVE: Género; Estado; burocracia; descentralización urbana; participación de la mujer; *mainstreaming* de género; políticas de género.

The Governance of Gender Policies in Leftist Governments: Point and Counterpoint between Montevideo (Uruguay) and Rosario (Argentina)

ABSTRACT. Objective/context: Gender mainstreaming policies have been adopted by local governments to advance gender equality as well as women's rights. Existing research addresses several dimensions of this policy. However, a crucial dimension is its governance structure. In this article, we address the governance of gender mainstreaming policies under the governments of the Frente Amplio in Montevideo (Uruguay) and the Socialist Party in Rosario (Argentina), two left-wing parties with gender agendas. **Methodology:** The research is based on an analysis of policy trajectories over a decade and a half of implementation, comparing Montevideo and Rosario. By focusing on the governance structures of these policies, the paper examines legal, institutional and participatory instruments. The two cases are selected for their support to gender policies uninterruptedly for three decades, as well as for their recognition as successful experiences in Latin America. **Conclusions:** A significant contrast is identified between the two local administrations, despite their similarities. In general terms, the governance of gender mainstreaming in Montevideo tended to be broader and more democratic, while in Rosario it was partial and with a reduced multi-stakeholder participation. The explanations of these differences are linked to the characteristics of the local processes of decentralization and management reforms promoted by both governments. **Originality:** The originality of the article is given by an explanatory framework drawing upon broader discussions of the social sciences regarding decentralization and policy management, and extending it to account for the different governance structures of gender mainstreaming.

KEYWORDS: Gender; State, Bureaucracy; Urban Decentralization; Women's Participation; Gender Mainstreaming; Gender Policy.

A governança das políticas de gênero em governos de esquerda: ponto e contraponto entre Montevideu (Uruguai) e Rosário (Argentina)

RESUMO. Objetivo/contexto: As políticas de *mainstreaming* de gênero vêm sendo adotadas pelos governos locais para avançar na agenda de igualdade e direitos das mulheres. A pesquisa especializada aborda várias dimensões dessa política; contudo, uma dimensão crucial é a estrutura de sua governança. Neste artigo, abordamos a governança das políticas de *mainstreaming* de gênero sob os governos do Frente Amplio, em Montevideu (Uruguai), e do Partido Socialista, em Rosário (Argentina), caracterizados por serem partidos de esquerda com agendas de gênero. **Metodologia:** Esta pesquisa está baseada numa análise das trajetórias das políticas ao longo de uma década e meia de implantação, comparando Montevideu e Rosário. Ao centralizar nas estruturas de governança dessas políticas, este trabalho examina instrumentos legais, institucionais e participativos. Os dois casos são selecionados devido à promoção das políticas de gênero em forma ininterrupta durante três

décadas, bem como por seu reconhecimento como experiências bem-sucedidas na América Latina. **Conclusões:** É identificado um contraste significativo entre as duas gestões locais, apesar de suas semelhanças de partida. Em geral, a governança do *mainstreaming* de gênero em Montevideu tendeu a ser mais ampla e democrática, enquanto em Rosário foi parcial e, em ocasiões, contou com uma participação multiactoral reduzida. As explicações dessas diferenças estão associadas com as características e expectativas dos processos locais de descentralização e reforma da gestão promovidos por ambos os governos. **Originalidade:** A originalidade deste artigo está no referencial explicativo que recorre às discussões mais amplas das Ciências Sociais a respeito das formas de descentralização e gestão, e estende-o à compreensão das estruturas de governança do *mainstreaming* de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: gênero; Estado; burocracia; descentralização urbana; participação da mulher; *mainstreaming* de gênero; políticas de gênero.

Introducción

Con el nuevo siglo, los gobiernos locales de América Latina avanzaron en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, al crear su propia institucionalidad de género y ejecutar políticas de derechos de las mujeres (Bonder 2013; Massolo 2006; Valdés y Provoste 2000). Desde las oficinas y áreas locales de la mujer, estos gobiernos introdujeron medidas para prevenir la violencia sexista, promover la participación social y fomentar el empoderamiento económico con iniciativas de microescala (Falú 2009; Soto 2001).

Frente a estas transformaciones, varias investigaciones examinaron las características de las estructuras de género y de las políticas locales, interrogándose por su capacidad efectiva para transformar las desigualdades entre mujeres y hombres (Herrera y Landa 2005).¹ Un hallazgo significativo de esta producción científica fue que los gobiernos locales comenzaron a adoptar políticas de *mainstreaming* de género (Clulow 2004; Cortés 2002; Montoya 2012; Rodríguez 2008). Estas políticas presentan dos cualidades distintivas: posicionan los derechos de las mujeres en el conjunto de la agenda institucional e implican una transformación de la lógica de gestión pública, reconfigurando la interdependencia entre el Estado y la sociedad. En virtud de ello, las políticas de *mainstreaming* suponen una forma de gobernanza de carácter democrático, con una conducción política horizontal y una gestión multiactoral desde el diseño hasta la implementación, con decisiones compartidas entre actores gubernamentales y sociales, y procesos de veeduría ciudadana.

1 Entre esta producción, véanse, por ejemplo: Bonder (2013); Massolo (2006); Zaremborg (2016), entre otros.

El presente artículo analiza las políticas de *mainstreaming* de género en dos ciudades gobernadas por partidos de centro-izquierda: Montevideo (capital de Uruguay), durante las gestiones del Frente Amplio (FA, desde 1990), y Rosario (provincia de Santa Fe, Argentina), durante las gestiones del Partido Socialista (PS, desde 1989). Montevideo y Rosario se han destacado por el impulso de políticas de género en forma ininterrumpida durante tres décadas, así como también porque estas han sido reconocidas como experiencias exitosas en América Latina (Massolo 2006). Ambos gobiernos lideraron la adopción de políticas de igualdad de género en sus países, innovaron en las normativas y dispositivos de gestión y fueron pioneros en la instalación de servicios de atención en violencia (Bonino 2010; Levin, en prensa; Quesada 2015). Se analiza la gobernanza de las políticas de *mainstreaming* de género, es decir, la forma multiactoral de gobernar y gestionar la política a lo largo de una década y media.²

El trabajo realiza dos contribuciones a la literatura especializada. La primera es una caracterización de la gobernanza de las políticas de *mainstreaming* de género en dos municipios latinoamericanos en manos de partidos políticos de izquierda afines a las nociones de igualdad y derechos. Pese a sus similitudes programáticas, las formas de gobernanza de la política de *mainstreaming* de Montevideo y de Rosario resultaron muy diferentes. La gobernanza del *mainstreaming* de género en Montevideo tendió a ser más amplia y democrática, mientras que en Rosario fue parcial y en ocasiones contó con una participación multiactoral reducida. La segunda contribución refiere a la interpretación de estas formas de gobernanza a partir de los escenarios más amplios de política pública y, en particular, de las dinámicas de la descentralización local.

Seguidamente, se presenta una discusión teórica de las políticas de *mainstreaming* y de su gobernanza, así como un esquema explicativo orientador del análisis. Luego se describen las condiciones iniciales de las políticas de género en los dos casos estudiados, a fin de contextualizar el surgimiento del *mainstreaming*, y se examinan las trayectorias de la gobernanza de la política en ambos casos. Finalmente, las conclusiones recapitulan los hallazgos y proponen una interpretación de las variaciones encontradas en contextos que, *a priori*, presentan semejanzas significativas.

2 Este artículo se sustenta en 68 entrevistas en profundidad (40 en Montevideo y 28 en Rosario), junto a la revisión de documentos oficiales (ordenanzas, planes de igualdad, evaluaciones de los planes, informes sectoriales).

La gobernanza del *mainstreaming* de género: qué es y cómo se configura

La estrategia de *mainstreaming* logró difusión conceptual y política con la Plataforma de Acción de Beijing, fruto de la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer realizada en 1995. Se trata de una estrategia holística que busca la adopción sistemática de objetivos de igualdad de género en todas las acciones públicas, particularmente en las más valoradas por los gobiernos y los Estados. En su dimensión política, el *mainstreaming* de género se sustenta en procesos democráticos de diálogo entre actores sociales y estatales (Walby 2005), razón por la cual la participación social es un aspecto consustancial. En su dimensión procedimental, el *mainstreaming* supone una transformación de los procesos de gestión, con énfasis en una mayor horizontalidad y articulación entre actores heterogéneos. Por lo tanto, el *mainstreaming* pone en marcha un proceso multidimensional de transformación socioinstitucional (Rees 2005) y, por otro lado amplía la esfera pública de discusión de prioridades de política (Squires 2005).

Dado el carácter relacional y cooperativo del *mainstreaming* de género, una clave para su desarrollo es su gobernanza. El concepto de gobernanza alude a la transformación del gobierno desde un papel jerárquico y centralizado hacia otro más horizontal, con actores sociales en las decisiones y la implementación de políticas. La gobernanza se entiende como un estilo de gobierno basado en las interdependencias entre actores públicos y sociales frente a problemáticas sociales complejas e incertidumbres que afectan la gestión (Aguilar 2006; Mayntz 2001; Pierre y Peters 2001). Esto supone un gobierno colaborativo cuyo desafío es incorporar y regular la presencia de múltiples actores cuyos intereses son heterogéneos y cuentan con diferencias de intereses y poder (Cunill 2010).

A partir de estas consideraciones, es posible afirmar que los elementos constitutivos de la gobernanza son: 1) un estilo de gestión pública basado en la interacción entre el Estado y la sociedad; 2) un conjunto amplio de actores que entran en relaciones de cooperación, con acuerdos mínimos que hacen factible la política pública; 3) el establecimiento de normas y estructuras de gestión que regulan el comportamiento y las demandas de los actores involucrados con la política.

En la medida en que la gobernanza remite a la vinculación entre el Estado y múltiples actores sociales, y a las normas y estructuras institucionales que regulan estas interfaces, la puesta en marcha del *mainstreaming* de género puede comprenderse mejor recurriendo a los instrumentos de políticas que realiza Massolo (2006, 35): 1) legales/procedimentales, 2) institucionales y 3) consultivos-participativos.

Los instrumentos legales/procedimentales refieren a las normas y los procedimientos de gestión que sustentan las intervenciones. Entre estos, es posible mencionar cartas orgánicas, ordenanzas y reglamentos, así como también procedimientos para el establecimiento de metas de gestión e indicadores de género. La normativa fundamenta la convocatoria a los actores, ayuda a delimitar las problemáticas de las políticas y aporta legitimidad, lo que facilita la sostenibilidad. A su vez, los procedimientos permiten regular la cooperación entre actores. Los instrumentos institucionales son las estructuras rectoras de las políticas de *mainstreaming* de género (oficinas, direcciones, secretarías) cuya fortaleza hace factible la articulación multiactoral (Guadarrama 2012; Herrera, Benavides y Hopkins 2013; Novellino 2017). Acompañando estas estructuras, es común observar otros espacios institucionales que colaboran con el organismo rector, conocidos como entramados para la igualdad de género (Fernós 2010; Guzmán 2001). Los instrumentos consultivo-participativos son instancias locales, formales e informales, que incorporan a diferentes actores en la deliberación y toma de decisiones. Se trata de interfaces —consejos, mesas, cabildos abiertos— que generan oportunidades para la vocería de las mujeres y la acción colectiva, y constituyen un aspecto esencial del *mainstreaming* (Echavarrí, Moreira y La Serna 2011; Herrera y Landa 2005; Velásquez 2012). Su calidad afecta, en forma directa, la calidad democrática de la gobernanza de la política, ya que estos posibilitan la interpretación de necesidades y la agregación de intereses y, por lo tanto, son claves en la formación de la agenda (Jahan 1995).

En suma, la gobernanza del *mainstreaming* de género demanda la convergencia de estos tres instrumentos, por lo que se convierten en requisitos funcionales de la interacción e interdependencia regulada entre actores. Sin embargo, algunos gobiernos locales adoptan estos instrumentos en forma consistente, mientras que otros lo hacen de manera fragmentaria o parcial. Estas son variaciones relevantes para el estudio de las políticas de *mainstreaming* de género, porque una gobernanza parcial llevaría a políticas de *mainstreaming* truncas.

Es posible argumentar que el funcionamiento articulado de los tres instrumentos se observaría bajo una gestión local con una agenda participativa, con presencia de grupos territoriales de mujeres activos e interesados en influir en la política y bajo la existencia de mecanismos gubernamentales de rendición de cuentas. A su vez, las investigaciones empíricas identifican este tipo de políticas locales de género con gobiernos de izquierda (Delgado 2007; Fuentes 2009; Rodríguez Gustá y Caminotti 2016), aunque no se trata de una relación lineal. Si bien la ideología partidaria podría ser una condición necesaria, parecería insuficiente para garantizar la gobernanza del *mainstreaming* de género. En este estudio partimos del supuesto de que los procesos de descentralización y las dinámicas político-burocráticas son

dos factores robustos en la consolidación de políticas locales participativas y, por ende, podrían explicar la gobernanza del *mainstreaming*.

Los procesos de descentralización y la construcción de capacidades de los gobiernos locales han sido tópicos fundamentales en las investigaciones sobre democratización, descentralización y modernización del Estado. Se trata de procesos de cambio que afectan la distribución de recursos de poder entre actores gubernamentales y sociales, inciden en la creación de estructuras de oportunidad para la participación ciudadana e influyen en las condiciones de gestión de los gobiernos locales (Eaton 2012; Cameron, Hershberg y Sharp 2012; Zarembeg 2012). Los procesos locales de descentralización podrían afectar el alcance de los instrumentos consultivos participativos, al ofrecer diferentes oportunidades a distintos grupos sociales y habilitar una infinidad de formas de participación (desde una más ceremonial hasta otras más sustantivas).

Cuando la descentralización tiene contenido político y busca fomentar la participación, es más probable la construcción de tejido social denso (con colectivos de mujeres activos y movilizados) con mayor capacidad de agencia de las mujeres e incidencia en las políticas de *mainstreaming*. En cambio, esto podría verse limitado cuando la descentralización adquiere un carácter más administrativo y su propósito central es la racionalización de la gestión, puesto que en estos casos la participación de las mujeres se instrumentaliza y son ejecutoras sin voz en las decisiones sobre la distribución de recursos (Bonder 2013; Bugni 2016). Por su parte, las capacidades de gestión de los gobiernos locales son variables centrales para el desarrollo de instrumentos legales/procedimentales e institucionales, que a su vez están afectados por la lógica de la gestión municipal. Por ejemplo, una lógica estatal predominantemente sectorial podría dificultar la articulación entre áreas de gobierno que supone el *mainstreaming* de género, mientras que burocracias más dinámicas con formas modernas de administración tendrían la flexibilidad necesaria para adoptar temáticas innovadoras y conducir trabajos en red con metodologías integradoras.

La agenda de género en las políticas locales de Montevideo y Rosario

En Montevideo y en Rosario, la llegada de partidos de centro-izquierda al gobierno municipal forma parte de la “marea rosa” en el ámbito subnacional (Goldfrank 2011). El FA accedió al Poder Ejecutivo de la Intendencia de Montevideo en 1990 y continúa gobernando hasta la actualidad, mientras que el PS gobernó Rosario entre 1989 y 2019, registrando la mayor continuidad de un partido socialista en el gobierno en América Latina. En sus contextos, las dos gestiones se convirtieron en una suerte de laboratorio para la proyección futura de ambos partidos políticos,

ya que se trató de sus primeras experiencias de gobierno. De hecho, el FA compitió en la elección nacional de 2001, llevando a Tabaré Vázquez (exintendente de Montevideo) a la Presidencia de Uruguay. A su vez, el PS triunfó en las elecciones provinciales de 2007, llevando a Hermes Binner (exintendente de Rosario) a la gobernación de Santa Fe y posicionándolo como el segundo candidato presidencial más votado en las elecciones nacionales de 2011.

Montevideo, capital político-administrativa del Uruguay, concentra la acción política nacional y la vida económica. En virtud de ello, el triunfo electoral del FA ha sido considerado una bisagra en la historia política reciente, al ser la primera experiencia de un gobierno de izquierda que desplaza a los dos partidos tradicionales de la gestión de la capital. En el marco del Estado federal argentino, Rosario es la ciudad más poblada de la provincia de Santa Fe y la tercera del país. Constituye el núcleo del conglomerado urbano denominado Área Metropolitana del Gran Rosario. El socialismo triunfó en una elección convocada tras la renuncia del intendente Horacio Usandizaga (Unión Cívica Radical) en el marco de la crisis económica nacional.

En un contexto de reciente democratización, el FA y el PS llegaron al gobierno local con agendas comprometidas con la promoción de derechos. Los gobiernos de Montevideo y Rosario tienen rasgos comunes y se ubican dentro de las “izquierdas programáticas” (Levitsky y Roberts 2011). Ambas gestiones se distinguieron de otros gobiernos locales por la ejecución de políticas de salud, infancia, cultura y género, y por la búsqueda de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Esto generó un entorno favorable para el impulso de políticas dirigidas a las mujeres y otros grupos marginalizados, a lo cual se sumó una apuesta por la descentralización local que se acompañó de normativas de género en algunas dimensiones específicas. En ambas ciudades, la cooperación internacional apoyó políticas sociales, planes de igualdad y diferentes programas culturales, y colaboró con la valorización de la participación social como medio para la reducción de las desigualdades de género.

En Montevideo, con el ascenso del FA se creó la Comisión de la Mujer en 1991. Inicialmente se trató de una entidad de carácter especial y honorario, conformada por integrantes de los movimientos de mujeres y de derechos humanos, políticas, sindicalistas y funcionarias públicas. Su primera iniciativa fue la puesta en marcha de un servicio de atención telefónica para víctimas de violencia creado en 1992, cuya gestión quedó en manos de organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres que suscribieron convenios con la Intendencia capitalina. En Rosario, el primer ámbito responsable de las políticas de género fue el Área de la Mujer, creada en 1988 dentro de la Secretaría de Promoción Social. Como primera medida, se

estableció una línea de atención telefónica para víctimas de violencia familiar, junto con un servicio de asesoramiento jurídico y la instalación de refugios.

En Montevideo y en Rosario las políticas de *mainstreaming* de género se ligaron con sucesivos planes de igualdad de oportunidades. Estos planes locales fueron una novedad tanto en Argentina como en Uruguay, y con ellos se formalizó el compromiso de los gobiernos en materia de igualdad, lo que permitió, además, el monitoreo social por parte de las organizaciones de mujeres. Las políticas de *mainstreaming* de género de Montevideo y Rosario comparten algunas condiciones de partida análogas, como el énfasis en el gasto social, la promoción de políticas con perspectiva de derechos y la búsqueda de una gestión descentralizada como parte de la democracia de proximidad, entre otras características. Al examinar la gobernanza de la implementación del *mainstreaming*, los casos presentan diferencias y también es posible observar cambios en el tiempo dentro de estos.

Instrumentos para la gobernanza del *mainstreaming*

A grandes rasgos, y simplificando una trayectoria extendida, en Montevideo y en Rosario los instrumentos legales y los institucionales se expandieron durante el periodo, pero de forma más significativa en Montevideo. Como contrapunto, los instrumentos consultivo-participativos tuvieron un recorrido menos lineal en ambos casos, pero con mayor desarrollo en Montevideo, mientras que en Rosario resultaron más endeble.

Instrumentos legales y procedimentales

Montevideo y Rosario presentan instrumentos legales semejantes para la gobernanza de las políticas de *mainstreaming* de género. Ambos gobiernos introdujeron planes de igualdad tempranamente. Estos se fueron afinando mediante sucesivas renovaciones, desde principios de los años 2000 hasta la fecha. En ambas ciudades, los planes se propusieron políticas de género transversales en múltiples intervenciones. Además, tuvieron instancias de evaluación que permitieron diseñar nuevos ciclos de política pública.

Entre 2002 y 2019, Montevideo tuvo tres planes de igualdad implementados en forma consecutiva: 1) “Ni más ni menos”, Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos para la Ciudad de Montevideo, 2002-2005 (en adelante, PIOD); 2) Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Varones, 2007-2011; y 3) Tercer Plan de Igualdad de Género “Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones”, 2014-2017, extendido hasta 2019. Por su parte, entre 2001 y 2015 Rosario tuvo tres Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) que plantearon ejes y compromisos para distintas áreas: el Plan de Igualdad de

Oportunidades entre Varones y Mujeres de la Ciudad de Rosario, 2001-2004; el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y Trato entre Varones y Mujeres, 2005-2009; y el Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres 2011-2015.

Con todo, los dos casos exhiben diferencias significativas en los instrumentos procedimentales. La gobernanza de la política de *mainstreaming* de Montevideo presenta una expansión sostenida de dispositivos sistémicos que incentivan la participación de diferentes actores de la Intendencia y la rendición de cuentas. En la planificación anual de la institución se implantaron procedimientos para que las diferentes reparticiones establecieran compromisos de gestión con metas e indicadores de género. Asimismo, se incorporaron mecanismos de rendición de cuentas mediante un sistema de semáforos que señala los logros alcanzados (y los pendientes) por parte de distintos actores institucionales (Avas, en prensa). Como instrumentos subsidiarios, se introdujo la capacitación obligatoria en género para los mandos medios y con valor en las promociones de carrera.

En Rosario, mediante una ordenanza, se introdujo la formación en género destinada al personal municipal y se avanzó en la delineación de un Presupuesto Sensible al Género (Acuña 2012), pero este no llegó a instituirse. Aunque sería posible señalar otros instrumentos, en general no tuvieron alcance multiactoral. Por ejemplo, no se registran compromisos de gestión ni metas a cumplir con perspectiva de género por parte de las distintas áreas.

Instrumentos institucionales

Los instrumentos institucionales de la gobernanza de Montevideo y Rosario muestran un marcado contraste. En Montevideo, la Comisión de la Mujer que, como se mencionó, había sido honoraria, fue incorporada a la estructura formal de la Intendencia en 1995. Esto le valió la designación de una autoridad política, la asignación de presupuesto y la contratación de personal profesional estable. En 2007 la Comisión de la Mujer se transformó en la Secretaría de la Mujer, con un equipo profesional más amplio. Posteriormente, la entidad cambió su nombre por el de Secretaría de Igualdad de Género, para convertirse en la División Asesora de Género en 2016, de mayor estatus organizacional y dependiente de la Secretaría General de la Intendencia. Esto último permitió la participación de la directora en el gabinete del Intendente y, en 2018, la duplicación de la dotación presupuestal.

Concomitantemente, se expandió el entramado institucional de género. En 2002 entró en funcionamiento la Comisión de Equidad de Género (CEG) con el mandato de articular las diferentes reparticiones de la Intendencia en la implementación de las políticas de *mainstreaming*. En 2012 se crearon equipos de gestión de igualdad en las reparticiones, los cuales, sin reemplazar a la CEG,

buscaron profundizar la perspectiva de género en las intervenciones. Para 2019, la Intendencia contaba con 17 equipos de igualdad, con un total de 116 personas de la institución (Avas, en prensa). Esta gobernanza intrainstitucional de la política de *mainstreaming* no se evidencia con la misma intensidad en Rosario.

En Rosario, a partir de 1995, el Área de la Mujer se profesionalizó y se crearon equipos interdisciplinarios de atención en violencia, junto con un hogar de tránsito gestionado por el municipio (Municipalidad de Rosario s. f.). Durante buena parte del periodo examinado, el Área de la Mujer se mantuvo como una estructura de reducida capacidad política, dependiente de la Secretaría de Promoción Social y a cargo de los servicios de atención en violencia (línea telefónica, equipos interdisciplinarios y refugios). Esta estructura se modificó y los instrumentos institucionales, eventualmente, también se ampliaron. En 2011, se creó el Instituto Municipal de la Mujer con el mandato de promover el *mainstreaming* de género en las actividades municipales, con mayor jerarquía formal y presupuesto propio. Con este cambio, se mantuvo un área dentro la Secretaría de Promoción Social que ofrece los servicios de atención en violencia (Levin, en prensa). Este diseño institucional buscó fortalecer la incorporación del enfoque de género en las políticas locales, al colocar las responsabilidades de gestión directa (servicios de violencia) en un ámbito separado de la planificación estratégica de las políticas. A diferencia de Montevideo, esto no se acompañó de la creación de redes intraburocráticas ni de ámbitos institucionales para la promoción de la igualdad de género en el conjunto de las áreas. En suma, el organismo rector de las políticas de igualdad de género se jerarquizó entre 1989 y 2015, pero no lideró la incorporación del *mainstreaming* como una prioridad política del gobierno local.

Instrumentos consultivo-participativos

Los instrumentos consultivo-participativos muestran el contraste más significativo entre los casos y, también, variaciones dentro de estos. Los primeros años de la política de *mainstreaming* de género de Montevideo contaron con una activa vocería de mujeres en la agenda institucional. En efecto, el primer PIOD se debatió con activistas feministas y mujeres organizadas en los territorios, mayormente representadas en el colectivo denominado Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Beijing (CNS). Estas organizaciones sociales apoyaron el PIOD, expresándose formalmente ante el intendente. Además, acompañaron el proceso de ejecución y las organizaciones se apropiaron de este primer plan. Como contrapunto, los instrumentos de participación estuvieron menos presentes entre 2007 y 2011, durante el segundo PIOD. La regulación de la política de *mainstreaming* en esta etapa casi no tuvo organizaciones de mujeres en forma sistemática. Existieron instancias de participación dentro de programas específicos y coyunturas críticas.

Se armaron “mesas temáticas” para mantener diálogos con organizaciones sociales. Asimismo, como parte del Presupuesto Participativo se desarrolló una línea de igualdad de género. Sin embargo, las mesas tuvieron un funcionamiento desigual y no fue su propósito desarrollar capacidad organizativa territorial. Análogamente, la vocería en el presupuesto participativo fue puntual y acotada a la formulación y votación de proyectos barriales.

Con el tercer PIOD, en 2014, se desarrollaron instrumentos consultivo-participativos más estratégicos. Se creó el Consejo para la Igualdad de Género de Montevideo. Asimismo, se aprovechó la nueva fase de descentralización que llevó a la formación de un tercer nivel de gobierno con ocho alcaldías en la ciudad³. Esto trajo como resultado la creación de mesas, comisiones y redes compuestas por actores estatales y sociales (Quesada 2015), lo que revitalizó la participación y las consultas territoriales. Como fruto de esto, se registra una multiplicidad de interfaces entre el Estado y la sociedad civil que fortalece las dimensiones democráticas de la gobernanza del *mainstreaming* de género.

En Rosario, los instrumentos consultivo-participativos fueron débiles y no alcanzaron la condición de generales o sistémicos. En las instancias de formulación y evaluación de los PIO se conformaron comités multiactorales, promovidos y sostenidos en ocasiones por la cooperación internacional, pero su actuación fue muy específica y no lograron transformarse en plataformas de incidencia de mayor alcance. Por su parte, en los primeros años, el Área de la Mujer trabajó en la promoción de derechos a través de programas y se impulsaron instancias de interlocución, pero los esfuerzos por fortalecer procesos organizativos y grupos con capacidad de agenda y de amplio alcance territorial fueron intermitentes y escasos. A diferencia de Montevideo, las organizaciones de mujeres no tuvieron el protagonismo en la definición de la agenda. Tampoco se observan instancias regulares de diálogo entre mujeres de la sociedad civil y el gobierno local para la definición de prioridades o la construcción de agendas amplias. Los instrumentos consultivo-participativos fueron acotados a lo largo del periodo analizado.

De todas formas, se evidencian instancias de participación dentro de programas y proyectos. Con el segundo PIO (2005-2009) se favoreció la participación de las mujeres gracias a la paridad de género en la integración de los ámbitos del Programa Presupuesto Participativo. Además de promover la participación social, este instrumento fomentó la expresión de demanda de las mujeres de los barrios, lo que redundó en la aprobación de propuestas sobre violencia familiar y sexual, salud reproductiva y capacitación en oficios (Acuña 2012). Dentro de los

3 Las jurisdicciones territoriales conocidas como departamentos se dividieron en municipios y la intendencia pasó a ser departamental.

programas de combate a la violencia de género, se convocó a las mujeres de los barrios y se apoyó la formación de redes para la prevención. Pese a que se buscó fomentar un incipiente tejido barrial, y al hecho de que estas redes colaboraron con la construcción de la “agenda de mujeres para las ciudades sin violencia”, no se generaron condiciones de sostenibilidad (Blanes y Pérez 2011).

En suma, como resultado de la debilidad de los instrumentos consultivo-participativos, en Rosario la gobernanza democrática del *mainstreaming* de género quedó trunca. Este hallazgo es significativo en la medida en que pone en cuestionamiento el logro efectivo del *mainstreaming*, ya que este requiere la incorporación de actores sociales con capacidad decisoria.

Descentralización y estructuras de oportunidad para la participación ciudadana

Al examinar los tres instrumentos de la gobernanza del *mainstreaming* de género, el análisis desarrollado arroja variaciones significativas entre los dos casos. ¿Por qué Montevideo muestra una consolidación de sus instrumentos legales e institucionales, mientras que en los instrumentos consultivo-participativos fueron más irregulares? Asimismo, ¿por qué en Rosario, a diferencia de Montevideo, no se logró consolidar los instrumentos legales e institucionales, ni los participativos de mayor escala?

Para responder estas preguntas, abordamos: 1) las características de los procesos de descentralización y su valor estratégico para la gestión local; y 2) los estilos específicos de gestión de las políticas públicas en cada una de las dos ciudades.

Dimensiones políticas y técnicas de la descentralización en Montevideo y Rosario

Cuando el FA asumió la gestión de Montevideo, inició un proceso de descentralización y desconcentración de servicios que se caracterizó por su impronta participativa y la llegada territorial de la Intendencia a los barrios, particularmente a las zonas más vulneradas. La descentralización fue uno de los principales pilares del proyecto de “transformación democrática del Estado” del FA. Esta propuesta contenía dos objetivos: la incorporación de la ciudadanía en la gestión local, para lo cual se crearon estructuras participativas barriales y zonales que dieran voz a la sociedad civil en las prioridades de políticas, y la descentralización administrativa y técnica en la provisión de servicios. La profundización de la democracia era un principio subyacente del proceso y, por ello, la descentralización apuntó a generar acción colectiva que eventualmente permitiera a los grupos más pobres salir del control de los partidos tradicionales. De hecho, los planes y programas sociales y culturales de la Intendencia se enmarcaron en estos objetivos (Bruera y González 2004).

En 1992, poco después de haber iniciado su mandato en la ciudad, el FA creó dieciocho *centros comunales zonales* (CCZ) en diferentes barrios con atribuciones en la gestión de servicios. Estos CCZ incorporaron, además, equipos técnicos (principalmente profesionales de trabajo social) para apoyar el tejido social local barrial, con énfasis en las mujeres y los grupos vulnerables. Estos equipos recibieron capacitación en género y operaron como intermediarios de múltiples procesos de organización y participación, y fueron considerados fundamentales para las mujeres de los barrios, las autoridades de la Intendencia y las ONG de mujeres.

En este contexto organizativo, fruto de la descentralización, se creó el Programa Comuna Mujer, orientado hacia la provisión de los servicios de atención en violencia (psicológicos y jurídicos) en las zonas más vulnerables de la ciudad, junto con la conformación de grupos de mujeres de los barrios, a los que se llamó *comisiones zonales de mujeres*. Entre 1996 y 1999 se conformaron las primeras siete Comunas Mujer y, en 2009, estas llegaron a ser once. Las comisiones zonales estuvieron integradas por vecinas comprometidas con la participación social y el empoderamiento de las mujeres, lo que constituyó a los servicios de atención en violencia como una entrada para el desarrollo de procesos organizativos más amplios. Para la implementación del Programa Comuna Mujer, la Intendencia cogestionó servicios con ONG que fueron escogidas por su demostrada acumulación técnica en cuestiones de género. Estas prestaron los servicios de atención y, además, apoyaron a las comisiones zonales. Varias de las integrantes de estas ONG provenían de una activa militancia de izquierda, tenían experiencia en movilización política y eran parte del movimiento feminista. Cabe agregar que el Programa de Atención Integral a la Mujer de la Intendencia (que supuso la entrega de anticonceptivos a bajo precio) contó con participación comunitaria para la sensibilización en salud sexual y reproductiva, convocando y movilizándolo a mujeres en torno de los centros de salud locales, y fomentando redes territoriales.

Otro rasgo fundamental del proceso de descentralización de Montevideo fue la creación de espacios políticos de participación local. En 1993 se conformaron las *juntas locales* —órganos políticos con representación partidaria para la formulación y aprobación de los planes zonales quinquenales— y los *concejos vecinales*. Los integrantes de las juntas locales eran designados por la Junta Departamental de Montevideo, a propuesta del intendente, por lo que no suponía procesos electivos territoriales.⁴ Por su parte, los concejos vecinales eran los órganos sociales electos localmente por vecinas y vecinos. Los concejales participaban de forma honoraria en la asesoría y veeduría de los planes zonales (Bruera y González 2004). Muchas

4 La Junta Departamental, a su vez, es electa por la ciudadanía y cuenta con 31 representantes de los partidos políticos. Es el “poder legislativo” de Montevideo.

de las mujeres organizadas por el Programa Comuna Mujer se incorporaron a estos ámbitos. Su experiencia como concejalas vecinales facilitó la creación de comisiones temáticas de género y la adopción de medidas de igualdad en los planes zonales. A su vez, estos planes zonales eran definidos en forma participativa.

De esta manera, cuando Montevideo inició la política de *mainstreaming* de género, el proceso de descentralización ya había conformado una estructura de oportunidad favorable a la participación social de las mujeres, cuyo resultado directo fue la vitalidad de los instrumentos consultivo-participativos en la primera etapa. De hecho, cuando se planteó el primer PIOD en 2001, las comisiones zonales de mujeres tenían antecedentes de diálogo social y político con las autoridades de la Intendencia. Eventualmente, algunas comisiones zonales de mujeres se sumaron al movimiento feminista nacional (afiliándose, por ejemplo, a la CNS). Estos procesos explican la relevancia de la gobernanza democrática en los primeros años del *mainstreaming* de género, al anidarse estructuras sociales locales y nacionales, estas últimas de mayor magnitud de movilización.

Paradójicamente, con el ascenso del FA al Gobierno nacional en 2005, las condiciones iniciales que facilitaron el funcionamiento de los instrumentos consultivo-participativos cambiaron. Una vez en el Poder Ejecutivo nacional, el FA expandió el discurso oficial de igualdad de género, la institucionalidad de género y las políticas de igualdad. Se creó el Instituto Nacional de las Mujeres que elaboró el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Hombres e impulsó la conformación de equipos de género en los ministerios nacionales. En 2007 constituyó el Consejo Nacional de Género, con representantes de instituciones públicas y organizaciones sociales de mujeres, incluyendo el movimiento feminista. Estas transformaciones modificaron la estructura de oportunidades políticas para la participación, ya que la arena nacional cobró relevancia frente a los procesos locales y desplazó la acción política hacia el primer nivel de gobierno. En este escenario, la gobernanza de la política de *mainstreaming* se vio afectada, precisamente, en el dinamismo de los instrumentos consultivo-participativos, puesto que las políticas municipales dejaron de ser el locus de la movilización de las mujeres. A su vez, dado que el Gobierno nacional del FA expandió los espacios consultivos en momentos de debate de iniciativas de ley fundamentales para el movimiento feminista, la atención principal ya no estuvo puesta en el ámbito local.

Los instrumentos consultivo-participativos del tercer PIOD de Montevideo se enmarcan en una segunda etapa de la descentralización, iniciada en 2010. Ese año se creó el tercer nivel de gobierno que dividió a la Intendencia de Montevideo en ocho municipios con autoridades electas (alcaldías) en forma directa por la ciudadanía. Con este nuevo arreglo político-administrativo, los espacios barriales reemergieron como centros de acción pública y ello condujo a una renovación de

la estructura de oportunidades para la participación territorial. Esta coyuntura fue utilizada estratégicamente por las autoridades de la Intendencia, por el organismo rector de género y por el movimiento feminista para renovar la participación ciudadana en las políticas de género. Como resultado, se crearon comisiones, redes y mesas municipales convocadas y agrupadas por el organismo rector, que incorporaron medidas para la igualdad de género en sus planes locales. En suma, la nueva ola de descentralización, al recrear estructuras decisorias locales, revitalizó la articulación multiactoral y renovó la dimensión democrática de la gobernanza del *mainstreaming*. Por cierto, en estos últimos años el discurso feminista y de derechos de las mujeres se ha ampliado en el país, y ha llevado a una masiva movilización social sin precedentes en torno de estos temas.

En Rosario, la debilidad de los instrumentos consultivo-participativos se vincula, al menos en parte, con el carácter más técnico que político del proceso de descentralización. Con el propósito de mejorar la eficiencia de la administración y su proximidad con la ciudadanía, en 1996 se impulsó el Programa de Descentralización y se crearon los *centros municipales de distrito*, que ofrecieron actividades culturales, sociales y recreativas, además de conformar oficinas administrativas. En su concepción inicial, el programa se sustentó en los pilares del Gobierno de cercanía y participación que pudieran generar un desarrollo urbano más armónico y una gestión más eficiente (Carmona 2012). El funcionamiento centralizado de la administración municipal producía innumerables inconvenientes en un escenario urbano extenso y con desigualdades socioeconómicas. Por ello, además de descentralizar la gestión de servicios, bajo el Programa de Asistencia e Intervención Directa se crearon centros de atención materno-infantil en barrios vulnerables y se focalizó la entrega de subsidios y alimentos.

A pesar de que el proceso de descentralización de Rosario se inspiró en los de Montevideo y Barcelona, no se privilegió la construcción de instrumentos de interlocución entre el Gobierno y la sociedad local, al menos de forma sistemática, ni se desarrollaron estructuras políticas locales. Los centros municipales de distrito, a diferencia de los CCZ de Montevideo, básicamente canalizaron el Programa de Presupuesto Participativo como única iniciativa significativa de promoción del tejido territorial. Es decir, la naturaleza primordialmente administrativa del proceso de descentralización no supuso procesos de definición social de prioridades, como sí ocurrió con los planes quinquenales zonales de Montevideo. Incluso, la posibilidad de desarrollar dinámicas políticas locales se consideró una amenaza por su potencial de “segmentación política” (Carmona 2012). En este contexto, antes del primer PIO, el Área de la Mujer no contaba con un trabajo sistemático con mujeres, ya fuera convocando en forma directa a actores territoriales o recurriendo a estructuras de mediación.

Un programa importante para la convocatoria ciudadana fue el Presupuesto Participativo a cargo de la Secretaría General. La organización del Presupuesto Participativo tuvo dos instancias principales: las asambleas barriales y los consejos participativos de distrito. Para la conformación de estos últimos, una ordenanza municipal instituyó la paridad entre mujeres y hombres a efectos de garantizar la presencia femenina en los debates y alguna agregación de intereses. Se generaron ámbitos de debate de prioridades en barrios de la ciudad. La iniciativa ofreció incentivos para la organización y la acción colectiva de mujeres —especialmente de sectores populares y medios— que lograron traducir necesidades en iniciativas. El Área de la Mujer capitalizó la densidad organizativa del momento para el desarrollo de redes barriales de mujeres, pero estas fueron muy limitadas ya que se trató de experiencias confinadas al armado y la votación de proyectos, por lo que la organización del tejido social no trascendió el ciclo de vida del programa. A diferencia de Montevideo, donde las comisiones zonales de mujeres armaron agendas amplias y desarrollaron una diversidad de acciones porque el Programa Comuna Mujer proporcionó estabilidad organizativa, las redes de Rosario quedaron confinadas al trabajo voluntario de mujeres para la sensibilización en violencia de género.

En suma, más allá de iniciativas puntuales, como el Presupuesto Participativo, la descentralización y la gestión social, no se apoyaron en procesos efectivos de participación y promoción de la organización social (Carmona 2012; Garma y Castro 2013). Si bien varias intervenciones del periodo contaron con el respaldo técnico de ONG feministas para algunas tareas (espacios de formación y talleres), su protagonismo fue mucho más reducido que en Montevideo. Esto se debió a que, desde la municipalidad, no se priorizó la vinculación con ONG para la co-gestión de programas y servicios, con excepciones usualmente vinculadas a las intervenciones en violencia. En términos generales, esto inhibió la generación de una estructura intermedia semejante a las comisiones zonales de mujeres de Montevideo. Al no estar implicadas en la co-gestión de políticas, las ONG tuvieron escaso margen de incidencia en la definición y en el contenido de las acciones públicas.

Por cierto, una diferencia política sustancial con Montevideo es el hecho de que las organizaciones de mujeres más activas de Rosario eran afines al Gobierno nacional kirchnerista (Ruga 2014). Por ende, su acción estuvo direccionada hacia el ámbito nacional y no al local, incluso porque el locus de la política estuvo en reclamos que involucraban ese nivel de gobierno para su solución. Por lo tanto, los actores sociales más dinámicos no demandaron al gobierno local mayores espacios participativos porque su afinidad política respondía a otro nivel gubernamental donde desplegaron las alianzas. En Uruguay, por cierto, la totalidad del movimiento feminista es afín al FA (más allá de los conflictos propios de la vinculación entre Estado y sociedad) y sus acciones están concentradas en Montevideo.

Lógica de gestión y umbrales burocráticos

Con el ascenso del FA al ámbito nacional, y en virtud de instrumentos consultivo-participativos menos dinámicos que en el primer periodo de gobierno capitalino, el organismo rector de género de la Intendencia de Montevideo identificó la oportunidad para trabajar dentro de la Intendencia y avanzar con el desarrollo de los instrumentos legales e institucionales. Esta acumulación se debió a un *efecto umbral* (Acuña y Chudnovsky 2013), ya que los costos de la innovación —la introducción de la temática de igualdad de género en la normativa, los procedimientos y la estructura— se habían producido en el periodo anterior, con el primer PIOD y los primeros años de la Comisión de la Mujer. Una vez puestos en marcha, estos instrumentos blindaron varias decisiones y obligaron a los actores a prestar atención a asuntos usualmente omitidos de la política pública. El efecto de inercia estructural, por el cual los instrumentos se reproducen por el propio funcionamiento burocrático (Hannah y Freeman 1984), favoreció la gobernanza procedimental y la articulación multiactoral intrainstitucional. Esto produjo la expansión del entramado para la igualdad en el interior de la Intendencia. Adicionalmente, los cambios en el entorno nacional, dadas las nuevas leyes sancionadas bajo el gobierno del FA, abonaron a la extensión de los instrumentos legales e institucionales en el gobierno capitalino al ofrecer un entorno amigable. A título ilustrativo, la ley nacional de acoso sexual en el ámbito educativo y laboral suponía la elaboración de protocolos en las organizaciones públicas, y la Intendencia lideró su elaboración y aprobación mediante la conformación de comisiones con diversos actores, incluyendo autoridades.

A diferencia de Montevideo, en Rosario los instrumentos legales e institucionales tuvieron un carácter más limitado. El efecto parecería recursivo: al no consolidarse la estructura rectora en género, no le fue posible expandirse y convocar a otros actores municipales para el armado de redes intraburocráticas. De hecho, estructuras sin suficiente legitimidad política y organizativa, y con pocos recursos, raramente se transforman en actores burocráticos convocantes (Crozier 1969). En la medida en que la institucionalidad no llegó a un piso mínimo para impulsar una estrategia de *mainstreaming* de género, no se desencadenó un efecto umbral. A esto se suma cierta lógica de programas, de corte sectorial, con una impronta de iniciativa externa dada por la cooperación internacional. La novedad de un gobierno socialista con un discurso de derechos y participación ciudadana atrajo a agencias cooperantes que tuvieron un papel central en la instalación de temas, el diseño de intervenciones y su financiación. En este marco, las intervenciones orientadas al fortalecimiento de colectivos de mujeres fueron promovidas por financiamiento internacional (como Ciudades Seguras, coordinado por Unifem hasta 2011). Pero, en virtud de debilidades de la propia institucionalidad, los frutos de los programas no lograron ser plenamente capitalizados para la gestión municipal. Montevideo también recibió recursos de la

cooperación internacional (y de las mismas agencias), pero las iniciativas estaban empalmadas con las prioridades programáticas de la gestión del FA y con el objetivo político de generar una organización social territorial densa. En Rosario, por lo tanto, y a diferencia de Montevideo, el *mainstreaming* de género no fue tanto el fruto de la maduración de procesos locales sino, en gran medida, de las oportunidades provistas por agencias de cooperación internacional, que ofrecieron asistencia técnica para la formulación del primer PIO y acompañaron otra serie de programas.

Conclusiones

Los gobiernos de centro-izquierda favorecieron el ingreso de demandas de igualdad de género en la agenda local, y esto se evidencia en los casos de Montevideo y Rosario. En el ámbito local, además, estos gobiernos son proclives a adoptar la estrategia de *mainstreaming*, aunque la consolidación de su gobernanza, como mostró este estudio, ocurre en ciertas circunstancias. La gobernanza multiactoral que demanda el *mainstreaming* de género no se produce *ex nihilo*, a partir de la simple enunciación de esta estrategia de la voluntad política. Es un proceso con diferentes instrumentos y parte de desarrollos de largo aliento. Más allá de las especificidades de los casos, lo cierto es que los instrumentos para la participación y la consulta son sensibles a condiciones contextuales, especialmente a la naturaleza de los procesos de descentralización. Por su parte, los instrumentos legales e institucionales, una vez instalados, tienden a autorreforzarse, aunque es necesario llegar a un umbral mínimo para que esta reproducción tenga lugar y genere hábitos organizacionales.

Abonando a los estudios de brechas de implementación en las políticas de *mainstreaming* de género en gobiernos de izquierda (Mesa y Muñoz 2016; Vegas 2017), esta investigación identificó contrastes significativos en las formas de gobernanza de Montevideo y Rosario. La trayectoria del FA en Montevideo muestra que los instrumentos legales y los institucionales tuvieron un fortalecimiento creciente, pero esto no supuso un proceso paralelo con los consultivo-participativos, cuyo desarrollo fue más cíclico. Al final del periodo analizado, no obstante, se evidencia un fortalecimiento de los tres instrumentos facilitadores de la gobernanza democrática del *mainstreaming* de género. Como contrapunto, los avances del PS en Rosario fueron más limitados en los tres instrumentos y esto no se modificó en el periodo. La gobernanza multiactoral quedó enunciada como consustancial a la política de *mainstreaming*, pero no logró enraizarse en el trabajo de las áreas municipales ni en procesos sociales que incorporasen a las organizaciones de mujeres alrededor de la agenda de

género. Esto último afectó, principalmente, a las dimensiones democráticas de la gobernanza, dada por la fortaleza de los instrumentos consultivo-participativos.

¿Cuáles son entonces las condiciones propicias para la implementación y el funcionamiento adecuado de la gobernanza del *mainstreaming* de género? En primer lugar, las características de los procesos de descentralización generan diferentes estructuras de oportunidad para este. Tales procesos afectan los canales de participación, la movilización de mujeres y la generación de espacios efectivos de interlocución. Es decir, la descentralización podría “activar” la ciudadanía y, a su vez, una sociedad civil organizada habilita la gobernanza del *mainstreaming*. Como se vio en los dos casos examinados, los procesos de descentralización ponen en marcha una serie de eventos cuyo efecto final es la construcción de tejido social denso (con colectivos de mujeres activos y movilizados), como en Montevideo, o disperso (redes cortas y puntuales), como en Rosario.

En particular, el desarrollo de la descentralización en un sentido político (como ejemplifica Montevideo) parecería producir instrumentos consultivo-participativos sustantivos al fomentar un tejido social que promueve la ciudadanía de las mujeres. Por cierto, esto fue posible porque el sistema político local y los actores sociales cooperaron en la construcción de políticas y porque las instancias participativas políticas y sociales proveyeron suficientes incentivos. Estos arreglos, cabe recapitular, requirieron dos fases de descentralización a lo largo de treinta años y élites partidarias comprometidas, consistentemente, con la institucionalidad participativa en el ámbito local. En Rosario, la predominancia de gestión sobre la estructuración política de la descentralización no dejó mayor espacio para el fomento del tejido social autónomo. La experiencia emblemática del Presupuesto Participativo está, por definición, acotada a un tipo de intervención y las modalidades de incorporación social están fuertemente reguladas desde el gobierno municipal. Indudablemente, las iniciativas de movilización social no son independientes del locus de la acción política. En efecto, el hecho de que Montevideo concentre la acción política nacional y de que Rosario tenga como competencia al Gobierno nacional afecta también a quién demandan y a quién presionan las organizaciones de mujeres y los movimientos feministas. La estructura centralizada de Uruguay favoreció que la descentralización generara procesos de entrelazamiento de actores políticos y sociales, mientras que el contexto federal en el que está inserta Rosario dificultó aún más un proceso análogo. Estas consideraciones sugieren que, más allá de la escala local de la gobernanza del *mainstreaming*, esta no escapa a los entornos políticos más amplios porque estos modifican los posicionamientos de los actores, tanto institucionales como sociales.

La gobernanza multiactoral también depende de la dinámica burocrática al afectar las herramientas de gestión y los dispositivos administrativos. Estos instrumentos se fortalecen mediante una lógica recursiva. Las condiciones iniciales de la institucionalidad de género, en términos de prestigio, legitimidad y articulación de redes intraburocráticas, constituyeron un factor esencial para la continuidad de estos instrumentos. Instrumentos consolidados son más resistentes a su evaporación, razón por la cual el pensamiento feminista ha insistido en la necesidad de institucionalizar las herramientas y los programas. En Montevideo, una institucionalidad fortalecida y de paulatina jerarquización, junto con un entramado institucional de apoyo para el *mainstreaming*, aseguraron la adopción y la reproducción de los instrumentos legales y de gestión. Rosario presenta instrumentos más reducidos, lo cual debe rastrearse no solamente en las escasas dotaciones del organismo rector de género, sino también, seguramente, en una lógica de gestión propiamente vertical. Sin desconocer que esta es una lógica característica de los gobiernos, en Montevideo la lógica transversal de las políticas tuvo una mayor intencionalidad política y se hizo más aparente, precisamente, en las estructuras descentralizadas de gestión.

Una inferencia final concierne al hecho de que las políticas de género, y en particular las de *mainstreaming*, enfrentan el desafío de sostenerse y continuarse en el tiempo. Son políticas que demandan un compromiso explícito y, además, una clara comprensión de la naturaleza de las relaciones de género en diversos ámbitos de política pública, así como recursos por parte de la totalidad de los actores involucrados. Requieren, además, de una heterogeneidad de espacios que aseguren la incorporación de voces subalternas y la participación a lo largo del tiempo. Por cierto, resta por examinar qué sucede con el *mainstreaming* de género cuando las condiciones de partida son más adversas y su implementación enfrenta obstáculos más manifiestos.

Referencias

1. Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky. 2013. "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por Carlos H. Acuña, 19-70. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
2. Acuña, María Magdalena. 2012. "Presupuesto sensible al género en Rosario: una mirada a los actores, los procesos y las ideas". Tesis de Maestría, Georgetown University, Georgetown, Washington.
3. Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
4. Avas, María Noel. En prensa. "Arreglos institucionales para la transversalidad de género: desarrollo y organización de entramados de actores de las políticas de igualdad

- de género en Montevideo”. En *Desafíos territoriales para la igualdad de género. Dinámicas de acción colectiva e instrumentos de política pública*, editado por Ana Laura Rodríguez Gustá. Buenos Aires: Clacso.
5. Blanes, Paola y Soledad Pérez. 2011. “Ni solas ni silenciadas, en la calle libres y desatadas’: construyendo una ciudad sin violencia y más segura para todas y todos. La experiencia organizativa de las mujeres en tres distritos de la ciudad de Rosario, Argentina”. En *Construyendo ciudades seguras. Experiencias de redes de mujeres en América Latina*, editado por Red Mujer y Hábitat de América Latina, 119-146. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.
 6. Bonder, Gloria. 2013. *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*. Buenos Aires: Flacso / IDRC.
 7. Bonino, María. 2010. “Balance y desafíos para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales”. Congreso Intendentes, Comisión Interdepartamental de Género, Uruguay.
 8. Bruera, Silvana y Mariana González. 2004. *Montevideo, construyendo equidad. Una mirada de género desde los presupuestos*. Montevideo: Fesur / Comisión de Equidad y Género en la Ciudad / Comisión de la Mujer.
 9. Bugni, Renata Porto. 2016. “Políticas públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal”. Tesis de maestría, Universidade de São Paulo, Brasil.
 10. Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg y Kenneth E. Sharp, eds. 2012. *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
 11. Carmona, Rodrigo. 2012. *El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas*. Buenos Aires: Ciccus.
 12. Clulow, Michael. 2004. *Las mujeres y la democracia local: experiencias y aprendizajes desde Centroamérica*. Matagalpa, Nicaragua: OWA / Las Dignas / Las Mélicas / Tierra Viva / Asociación Civil Grupo Venancia / CEMH.
 13. Cortés, Patricia. 2002. *Descentralización en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género*. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo / Cepal.
 14. Crozier, Michel. 1969. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
 15. Cunill Grau, Nuria. 2010. “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 46: 1-20.
 16. Delgado, Maria do Carmo Godinho. 2007. “Estrutura de governo e ação política feminista: A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo”. Tesis de doctorado, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
 17. Eaton, Kent. 2012. “Decentralization and Federalism”. En *Routledge Handbook of Latin American Politics*, editado por P. Kingstone y D. J. Yashar, 33-47. Abingdon: Routledge.
 18. Echavarrí, Leticia, Javier Moreira Slepoy y Carlos La Serna. 2011. “Gobiernos locales, equidad de género y mundo del trabajo”. En *La cuestión de género en las políticas locales*, compilado por Carlos de La Serna, 148-199. Córdoba, Argentina: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad / Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Programa de Investigación Modernidad y Políticas Sociales, Universidad de Córdoba.
 19. Falú, Ana. 2009. *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina / Ediciones Sur.

20. Fernós, María Dolores. 2010. *National Mechanism for Gender Equality and Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region*. Vol. 102. Santiago de Chile: Cepal.
21. Fuentes Vásquez, Lya Yaneth. 2009. "Políticas públicas para la diversidad en Bogotá: la incidencia de las mujeres". *Nómadas* 30: 148-162.
22. Garma, María Eugenia y H. Ignacio Castro Rojas. 2013. "La gestión de la política de asistencia y promoción social en Rosario (2003-2011)". *Revista Cátedra Paralela* 10: 174-201.
23. Goldfrank, Benjamin. 2011. "The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay, and Venezuela". En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, 168-183. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
24. González, Mariana y Silvana Bruera. 2005. *ComunaMujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces*. Montevideo: Secretaría de la Mujer, Comisión de Equidad de Género, Intendencia Municipal de Montevideo.
25. Guadarrama Sánchez, Gloria. 2012. "Acuerdos operativos y capacidades de los organismos de la mujer. La institucionalización del género en los municipios mexicanos". *Economía, Sociedad y Territorio* 12 (38): 215-247.
26. Guzmán, Virginia. 2001. *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: Cepal.
27. Guzmán, Virginia y Sonia Montaña. 2012. *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: Naciones Unidas / Cepal.
28. Hannah, Michael y John Freeman. 1984. "Structural Inertia and Organizational Change". *American Sociological Review* 49 (2): 149-164.
29. Herrera Argueta, Morena Soledad y Ana María Landa Ugarte. 2005. "Limitaciones y potencialidades para la implementación de las políticas municipales de equidad de género de cuatro municipios de Cuscatlán: San Rafael, Cedros, Tenancingo, Suchitoto y Cojupeque". Tesis de Maestría, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.
30. Herrera, Morena, Mirna Benavides y Christine Hopkins Damon. 2013. "Desde abajo y lo local: las mujeres en la creación de nuevas institucionalidades de género". En *Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en espacios locales: promesas y realidades de la descentralización en América Latina*, editado por G. Bonder, 111-136. Buenos Aires: Flacso / IDRC.
31. Jahan, Rounaq. 1995. *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Nueva Jersey: Zed Books.
32. Levin, Silvia. En prensa. "Las implicancias de institucionalización gubernamental de las políticas municipales de violencia de género en Rosario". En *Desafíos territoriales para la igualdad de género. Dinámicas de acción colectiva e instrumentos de políticas públicas*, editado por Ana Laura Rodríguez Gustá. Buenos Aires: Clacso.
33. Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts. 2011. "Latin America's 'Left Turn': A Framework for Analysis". En *The Resurgence of the Latin American Left*, editado por Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts, 1-29. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
34. Massolo, Alejandra. 2006. *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (Instraw).

35. Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21: 7-22.
36. Mesa, Barón, Génesis Fernanda y Janeth Patricia Muñoz Erasó. 2016. "Aciertos y fallas en la implementación de la Política de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá". *Papel Político* 21 (1): 101-120.
37. Montoya, Ana Milena. 2012. "Mujeres, derechos y ciudad: apuntes para la construcción de un estado del arte desde el pensamiento y la teoría feminista". *Territorios* 1 (27): 105-124.
38. Municipalidad de Rosario, Área de la Mujer, Secretaría de Promoción Social. S. f. "Construyendo equidad. Veinte años del Área de la Mujer". Mimeo.
39. Novellino, Maria Salet Ferreira. 2017. "Local Gender Policies in Brazil". *Sociology and Anthropology* 5 (1): 1-8.
40. Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2001. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan International.
41. Quesada, Solana. 2015. "Mecanismos para la transversalidad de género en las políticas públicas: el caso de los equipos de igualdad en Montevideo". Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Género, Flacso, Montevideo, Uruguay.
42. Rees, Teresa. 2005. "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe". *International Feminist Journal of Politics* 7 (4): 555-574.
43. Rigat-Pflaum, María. 2013. "Políticas públicas y género: planes de igualdad de oportunidades y derechos en Argentina". *Análisis* 2. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentini/en/10754.pdf>
44. Rodríguez Gustá, Ana Laura y Mariana Caminotti. 2016. "Herederos de Beijing: las trayectorias del *mainstreaming* de género en Montevideo y Rosario". *Studia Politiæ* 39: 7-25.
45. Rodríguez, Carlos. 2008. "Políticas públicas, acción ciudadana y los derechos de las mujeres: el caso de Cunduacán, Tabasco". *Gestión y Política Pública* 17 (2): 425-449.
46. Ruga, Cecilia. 2014. "La conformación del tablero. El movimiento feminista y la participación en la agenda de igualdad de género en la ciudad de Santa Fe (2007-2013)". Tesis de Maestría, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
47. Siria Castillo, Isabel. 2001. "Lo que puedan hacer las mujeres por el desarrollo de su municipio". *Encuentro* 33 (56): 66-82.
48. Soto, Clyde. 2001. "Planes de igualdad: compromisos compartidos entre Estado y sociedad civil". En *Ciudades planificando la igualdad*, editado por Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de la Mujer, 27-36. Montevideo: Fundación Ebert.
49. Squires, Judith. 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12 (3): 366-388.
50. Valdés, Alejandra y Patricia Provoste. 2000. *Democratización de la gestión municipal y ciudadanía de las mujeres: sistematización de experiencias innovadoras. Informe de investigación*. Santiago de Chile: Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza / Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
51. Vegas, María Luz. 2017. "Actores políticos, funcionarias y activistas: el desarrollo de las políticas de género en el municipio de Morón" Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín y Georgetown University, Buenos Aires, Argentina.
52. Velásquez, Angie. 2012. "Políticas públicas con sensibilidad de género. La participación política de las mujeres en Bogotá a nivel local 2004-2011". Tesis de postgrado. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

53. Walby, Sylvia. 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice". *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 12 (3): 321-343.
54. Zaremberg, Gisela. 2016. "¿Género versus pueblo? Movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua". *Latin American Reserch Review* 51 (1): 84-108.
55. Zaremberg, Gisela, ed. 2012. *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Vol. I. Ciudad de México: Flacso / IDRC.



Ana Laura Rodríguez Gustá es profesora titular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Obtuvo su doctorado en Sociología en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Entre sus últimos artículos, en coautoría con Nancy Madera, cuenta "When Some Rights Matter More than Others: Recent National Legislation on Women's Human Rights in Latin America and the Caribbean", *Canadian Woman Studies* (2019). Es compiladora del libro *Marchas y contra-marchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (Clacso, 2019). ✉ ana_laura_gusta@yahoo.es.

Mariana Caminotti es Doctora en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y Master of Arts in Development Management and Policy (Georgetown University). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina y profesora adjunta regular en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Es coautora de dos libros y coeditora de los volúmenes *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2018) y *Women, Politics and Democracy in Latin American* (Palgrave, Nueva York, 2017). ✉ mariana.caminotti@hotmail.com