



FLACSO
ARGENTINA

Área de Estado y Políticas Pública

Tesis para el Título de Magíster en Políticas Públicas y Desarrollo

**Avances en la institucionalización del Enfoque de Género en los
ciclos del Presupuesto Nacional de Uruguay”**

Evolución en el Presupuesto Nacional del período 2005-2023, como herramienta privilegiada para la transversalidad de la igualdad de género

Tesista Mariana Lacaño Silva

Director de Tesis Mariana González Pirez

Índice

Motivación Personal y Agradecimientos	4
Introducción	5
Resumen	5
Indagaciones preliminares	5
Problema De Investigación y Objetivos.....	11
<i>Problema de investigación</i>	11
<i>Objetivo General</i>	12
<i>Objetivos Específicos</i>	12
Estructura De La Tesis	12
Marco Teórico.....	14
Acercamiento A Los Feminismos.....	14
<i>Estudios de género y feminismos</i>	14
<i>Economía Feminista</i>	16
<i>Feminismos Latinoamericanos</i>	19
<i>Feminismos en Uruguay</i>	21
Políticas Públicas e Institucionalismo.....	27
<i>Problemas y Políticas públicas</i>	27
<i>Políticas Públicas Para La Igualdad De Género</i>	28
<i>El Institucionalismo histórico para el análisis de procesos de largo aliento</i>	36
Presupuestos Públicos Como Herramienta De Transversalización	39
<i>Tipos de Presupuestos Públicos</i>	39
<i>Presupuestos Públicos con Enfoque de Género</i>	40
<i>La Experiencia Internacional De Presupuestos PEG</i>	44
<i>Institucionalización De La Perspectiva De Igualdad De Género En Los Presupuestos</i>	46
Estrategia Metodológica	48
Instrumentos Para La Recolección De La Información.....	49
Dimensiones De Análisis y Operacionalización De Los Conceptos	51
Uruguay: Contexto, Antecedentes, Instituciones, Presupuestos	53
Antecedentes Históricos y Hechos Políticos Recientes En Uruguay.....	53
<i>Características Del Gobierno Actual En Uruguay (período 2020-2024)</i>	56
Breve Reseña De Datos y Estadísticas De Uruguay	57
Leyes, Documentos De Interés e Instituciones.....	72
Los Presupuestos Públicos En Uruguay	77
<i>Presupuesto Por Programas</i>	77
<i>Etapas del Presupuesto</i>	80

<i>Análisis Documental y De Entrevistas Con Foco En Los Objetivos</i>	89
Análisis Histórico De Acciones PEG y Ejecución De Recursos Públicos Para La Igualdad De Género	89
<i>Período Quinquenal 2005-2009</i>	89
<i>Período Quinquenal 2010-2014</i>	92
<i>Período Quinquenal 2015-2019</i>	99
<i>Período Quinquenal 2020-2023</i>	108
<i>Informes Anuales: “Políticas Para La Igualdad De Género”</i>	115
Herramientas, Enfoques y Estrategias Para La Transversalidad De La Perspectiva De Género En Las Políticas Públicas	120
<i>Período Quinquenal 2005-2009</i>	120
<i>Período Quinquenal 2010-2014</i>	122
<i>Período Quinquenal 2015-2019</i>	126
<i>Período 2020-2023</i>	129
Avances y Limitaciones Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos Presupuestales	133
<i>Avances Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos Presupuestales</i>	133
<i>Limitaciones Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos Presupuestales</i>	139
Conclusiones y Recomendaciones	146
Recomendaciones	157
Anexos	167
1- Referencia De Siglas Utilizadas	167
2 - Listado De Entrevistas Realizadas	170
3 – Índice De Figuras y Tablas	171
4 - Ejemplos De Incorporación De Perspectiva De Género En Planificación Estratégica	173
5 - Ejemplo De Incorporación De Perspectiva De Género En Planificación Estratégica En Instancia De Rendición De Cuentas	175
6 - Documento Anexo “Políticas De Género” En Rendición De Cuentas	176
7 - Ley 19.580 De Violencia Hacia Las Mujeres Basada En Género	179
8 - Consejo Nacional de Género	185
9 - Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030	198
Referencias Bibliográficas	206
Leyes, Decretos Y Otros Documentos Analizados Para La Investigación	213
Sitios Web Consultados	217
Bibliografía	218

Motivación Personal y Agradecimientos

Mi primer trabajo formal fue en el ámbito público, cumpliendo tareas vinculadas al registro contable de los gastos de la unidad en la que trabajaba. Desde ese 2001 hasta hoy, además de haber egresado como Contadora Pública, y realizar otras formaciones de manera permanente con énfasis diversos; he ido alternando los organismos en los que trabajé, siempre vinculados al Estado, creciendo, aprendiendo, intentando agregar valor en el desarrollo de la función.

Ese interés en aportar y transformar, me llevaron a que cada vez que sentí que no tenía más que agregar, busqué nuevos destinos. Es así que trabajé en el Ministerio del Interior, el Tribunal de Cuentas de la República, la Intendencia de Montevideo, el Ministerio de Educación y Cultura, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la Intendencia Departamental de Canelones, además de la docencia en la Universidad de la República sostenida desde 2014.

Mi formación y trabajo, siempre fue acompañado por una activa militancia política y social, que he sostenido en diferentes colectivos. Militancia que me transformó en feminista.

La concreción de este trabajo, es la síntesis de mi interés y saber profesional vinculado al Estado y los presupuestos públicos, con una militancia que me atraviesa enteramente, que dejará “el cuero en la estaca” en la lucha por una sociedad más justa e igualitaria.

Como feminista, como madre y pareja, como amiga, militante y pluriempleada siempre, lograr destinar el tiempo, la energía y el amor en esta investigación, sólo fue posible a partir de la red de contención que me rodea.

El agradecimiento especial es para Andrés, mi compañero de vida; para Cata, Joaco y Julia, por entender, por tolerar ausencias, por el respeto y el amor. Para el resto de la familia que sostiene. Para mi tutora, para quienes alentaron, dedicaron tiempo, lectura y escucha.

Introducción

Resumen

Esta investigación analiza el avance en el proceso de institucionalización del enfoque de género en los ciclos presupuestales quinquenales del Gobierno uruguayo, en el período 2005-2023.

Los presupuestos públicos son una herramienta privilegiada para la transversalidad de la igualdad de género, y a partir de ello, es que se analizan las diferentes etapas transitadas por cada propuesta de presupuesto quinquenal y por cada rendición de cuentas que anualmente se verifica.

El punto de inicio para este análisis es el año 2005, cuando inicia un Gobierno con un signo político diferente a todos los anteriores en Uruguay. Es un Gobierno de un partido de orientación progresista, alineado con las políticas de izquierda, que trae como plataforma de campaña, ideas asociadas a un Estado presente, con énfasis en la agenda de derechos.

Basado en que se trata de un tema de largo aliento, de procesos con mirada de largo plazo, el estudio explora además las distintas estrategias, enfoques y herramientas empleadas para integrar la igualdad de género en las políticas públicas.

Indagaciones preliminares

Las desigualdades de género son una constante en la actualidad, y las transformaciones que el Estado busca implementar responden a una perspectiva de largo plazo que trasciende las políticas específicas.

A mediados de la década de los 70, se comienzan a identificar con mayor claridad en América Latina, impulsos por promover desde las políticas públicas, la igualdad de género. Desde esa época hasta a la fecha, los énfasis y objetivos de estas políticas han ido variando en consonancia con las variantes que ha tenido la teoría de género y el propio concepto de igualdad.

Los presupuestos públicos como herramientas para la concreción de las políticas en cada período quinquenal, surgen a partir de la negociación de diversos actores/as e intereses, y reflejan las prioridades de cada Gobierno. Por ello, incidir sobre los mismos, se vuelve fundamental a la hora de avanzar en una transversalidad de la igualdad de género.

Las iniciativas de presupuesto con enfoque de género, son procesos también de largo plazo, que al surgir de las negociaciones mencionadas, promueven la transversalidad desde los ámbitos de poder, de manera de integrar al sector político y la sociedad civil.

Dado que no existen políticas neutras, que el presupuesto público impacta de manera diferente en hombres y mujeres, y que no es posible promover la igualdad sin destinar recursos a este fin, se han generado este acumulado de experiencias internacionales, bajo el nombre de “presupuestos sensibles al género” o “presupuestos con enfoque de género”. Estas experiencias han surgido desde los diferentes niveles de gobiernos (nacionales, departamentales y locales) y han sido promovidas por diferentes grupos de actores (administración pública, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional). Y más allá de particularidades, comparten el fin de transformar a los presupuestos públicos en un instrumento de la política económica y social, que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género (Jubeto 2008, Coello 2015, Pérez Fragoso y Rodríguez 2016).

Varias autoras identifican las experiencias de Presupuestos con Enfoque de Género como ejemplos privilegiados de los esfuerzos realizados en diferentes países por avanzar en la transversalización de la igualdad de género (Sharp 2002; Rees 2005; Lombardo 2006; Jubeto 2009; Coello 2015). Como plantea Lombardo (2006), existe una relación muy estrecha entre transversalidad y presupuesto sensible al género, puesto que el segundo es parte integrante del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género.

La economista y socióloga feminista Diane Elson, es una de las impulsoras y promotora del enfoque de los presupuestos con perspectiva de género. Según cita Margarita Percovich en “La Perspectiva de género en el presupuesto quinquenal 2016-2020” (2015), la autora referenciada indicaba que estas iniciativas “no proponen la elaboración por separado de presupuestos para mujeres. En cambio, tienen como meta analizar cualquier forma de gasto público o mecanismo de recaudación de fondos públicos desde una perspectiva de género, identificando las consecuencias e impactos en las mujeres y las niñas en relación con los hombres y los niños.” La cuestión central es según esta autora: ¿Qué impacto tiene esta medida fiscal en la igualdad de género?

Uno de los debates a considerar sobre la perspectiva de género en los presupuestos públicos, en el caso de países que han puesto sobre la mesa de discusión este tema, refiere al cómo se introduce esa perspectiva en los presupuestos, las herramientas que se utilizan para ello, cómo se produce esa transversalización de la sensibilidad respecto al género, en los presupuestos públicos.

Como analizara Margarita Percovich en el informe antes citado realizado en 2015 por CIRE (Ciudadanía en Red), de Cotidiano Mujer, para avanzar en la redistribución del poder se requiere no solo la presencia de las mujeres sino la consistencia de una agenda de igualdad que profundice el impacto de las políticas de género. Ello implica destinar recursos públicos para las políticas. Por ello, examinar cómo un gobierno planifica la asignación de fondos públicos y los servicios que espera proporcionar en atención a los derechos económicos y sociales de las mujeres, resulta fundamental.

De acuerdo a los estudios de Coello (2015) y de Pérez Frago y Rodríguez (2016), no hay una única definición conceptual de Presupuesto con Enfoque de Género y los énfasis han ido

variando al igual que los objetivos de las experiencias. Las primeras definiciones ponían su énfasis en el análisis para identificar impactos diferenciados de gastos e ingresos públicos, en hombres y mujeres, extendiéndose luego como parte de una estrategia más amplia de transversalización de género en las políticas públicas (Coello, 2015).

Las primeras iniciativas surgieron en el siglo XX, a mediados de los 80, impulsadas por Naciones Unidas en países como Australia (1984) y en América Latina en México (2008). Las mismas han proliferado y se han expandido en los cinco continentes. Es posible clasificar las diversas iniciativas según una serie de dimensiones: los agentes que las impulsan y/o que participan (ejecutivo, legislativo, sociedad civil, cooperación internacional), el ámbito en que se desarrollan (nacional, departamental, local), el foco de sus objetivos y la cobertura de la experiencia. (Jubeto 2008; Coello 2015; Pérez Fragoso y Rodríguez 2016)

Es importante resaltar que los contextos políticos, económicos y sociales en que se enmarcan, son determinantes de las posibilidades de desarrollo de estas iniciativas, según cada caso. Un análisis sobre las iniciativas latinoamericanas, permite concluir a Pérez Fragoso y Rodríguez (2016), que:

Todas ellas representan ejemplos interesantes de cómo las políticas y programas presupuestarios pueden abordar la desigualdad de género. (...) El presupuesto de género ha llevado a los gobiernos a asignar más recursos públicos (...) para abordar la igualdad de género y mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad del gasto gubernamental (p. 3).

Este análisis general, se acota para esta investigación a lo acontecido en Uruguay, donde a partir de 2005, con la asunción de un gobierno orientado con políticas de izquierda por primera vez, se creó un contexto propicio para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género.

El Presupuesto Nacional en Uruguay es quinquenal, y es un Presupuesto por Programas. Los organismos que integran el mismo son la Presidencia de la República, con sus oficinas asesoras Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Oficina Nacional del Servicio Civil, los Ministerios que componen la Administración Central y los organismos del artículo 220 de la Constitución.

En el marco del presupuesto de 2005, se iniciaron reformas orientadas a fortalecer el presupuesto como herramienta de planificación, fundamental para la implementación de un enfoque de género. Estas reformas incluyeron la búsqueda de mecanismos que permitieran flexibilizar las limitaciones de un presupuesto quinquenal, sujeto a revisiones anuales durante el período de gobierno y con escaso margen de modificación (Alesina, 2020).

En este contexto, surgieron normativas fundamentales que dieron sustento a las primeras iniciativas de integración del enfoque de género en los presupuestos nacionales, como la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2007) y el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) (2007-2011), que fueron el marco que propició las primeras acciones en relación a presupuesto con enfoque de género a nivel nacional definiendo entre sus líneas estratégicas de igualdad (LEI), la LEI 6 “Incorporación de la Perspectiva de Género en el Presupuesto Nacional”.

En el año 2009, el Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres), a través del Instituto de Economía de la Universidad de la República, realiza el primer análisis del presupuesto nacional desde una perspectiva de género, constatando que no existían en las planificaciones estratégicas que los organismos adjuntan a la Ley de presupuesto, objetivos explícitos hacia la equidad de género, por lo que no era posible hacer un análisis del contenido de género del presupuesto a partir de la información disponible.

El presupuesto quinquenal del 2010 introdujo algunas transformaciones en su estructura, con el objetivo de comenzar a avanzar hacia un presupuesto por resultados, según lo establecen las Notas metodológicas del Tomo II de la Ley de Presupuesto 2010-2014.

En el proceso de elaboración del presupuesto 2015-2019, a partir del impulso de la sociedad civil que actuaba en el marco del Consejo Nacional de Género, y de la articulación entre la OPP y el Inmujeres, se crearon proyectos presupuestales para identificar los recursos destinados a acciones para la igualdad de género. Esta iniciativa se presenta en las Notas metodológicas del Tomo II de la Ley de Presupuesto 2015-2019, en las que se menciona como novedad del presupuesto, la apertura de proyectos de inversión y de funcionamiento vinculados a políticas de equidad de género. Se trataba de un primer paso que planteaba el desafío de continuar en siguientes instancias presupuestales, a partir de un trabajo en conjunto entre OPP, Inmujeres, con este caso con el apoyo de CIRE (OPP, 2015).

El último presupuesto quinquenal (2020-2024), ha sido escasamente relevado en este aspecto. Del relevamiento inicial se desprende que existe información que surge del SIIF (Sistema de Información Financiera del Estado), información puramente presupuestal, que muestra de manera parcial a nivel de cada organismo y en una búsqueda casi artesanal, la ejecución de esos proyectos creados, pero ¿es esa la herramienta para visualizar la aplicación de recursos a políticas o proyectos con perspectiva de género? Se analizaron además informes que se anexan en las Rendiciones de Cuentas anuales, que agregan información sobre las políticas vinculadas al género.

Sin embargo, la sistematización de las políticas de género ha sido “pobres” en contenidos y diversas en criterios conceptuales para su confección en Uruguay, encontrando en este punto un campo fértil para el análisis.

Problema De Investigación y Objetivos

Problema de investigación

De lo analizado y relevado, se verifica a priori la intención de la incorporación de la perspectiva o enfoque de género en los presupuestos públicos de Uruguay, desde 2005 y hasta el período iniciado en 2015, habiendo poca sistematización de lo acontecido en el proceso de formulación y ejecución del presupuesto de 2020. Sin embargo, se visualiza como un proceso que es de largo aliento y que da “pasos cortos” en las distintas instancias presupuestales sin un claro seguimiento o rumbo definido a largo plazo.

Como expusiera Lorena Alesina en su tesis “Presupuesto público y transversalidad de la igualdad de género, una relación virtuosa y difícil. Avances y desafíos en Uruguay” (2020), el Presupuesto Público es “una herramienta privilegiada para la promoción y concreción de políticas específicas para la igualdad de género y para la transversalización de la igualdad de género (que incluye y trasciende a las políticas específicas) (p.10)”. Se trata de los planes de acción de cada Gobierno, y ello lo transforma en la oportunidad quinquenal, para incorporar la mirada transversal de género en las políticas que se prioricen.

Como problema de investigación se propone: ¿Cómo se ha avanzado en el proceso de institucionalización del enfoque de género en los Presupuestos Públicos Nacionales Quinquenales, y qué herramientas, enfoques y estrategias para la transversalidad de la igualdad de género se han utilizado, en el Uruguay de los últimos 4 períodos de Gobierno?

Este avance por un lado apunta al análisis socio histórico de la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas resumidas en los Presupuestos Públicos. Por otro lado, implica un análisis sistematizado y comparativo respecto de los recursos asignados y ejecutados en políticas, programas, inversiones y gastos específicos, que son directamente

aplicados en acciones concretas respecto de la promoción de la igualdad de género en las políticas públicas. Y finalmente incorpora la búsqueda de políticas y acciones transversales, que implican indagar con qué herramientas se ha trabajado, que seguimiento de las mismas se puede realizar, para consumir esa transversalización efectivamente.

Objetivo General

Analizar el avance en el proceso de institucionalización del enfoque de género en los Presupuestos Públicos Nacionales Quinquenales, identificando enfoques, estrategias y herramientas empleados para la transversalidad de la igualdad de género en Uruguay a partir del 2005.

Objetivos Específicos

- Sistematizar los presupuestos nacionales, las rendiciones de cuentas y otros documentos relevantes del período 2005-2023 para identificar y clasificar acciones y asignaciones de recursos específicos orientados a la igualdad de género
- Identificar herramientas, enfoques y estrategias utilizadas para la transversalidad de la igualdad de género
- Identificar avances y limitaciones en el proceso transitado, para la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto Nacional del período sujeto a análisis.

Estructura De La Tesis

Para presentar la investigación realizada se detalla a continuación la estructura del presente documento, de manera de ordenar el trabajo realizado.

En el capítulo del Marco Teórico se abordan diferentes componentes conceptuales que forman parte del problema de investigación.

Para ello se abordan conceptualizaciones sobre los feminismos a lo largo de la historia, la economía feminista y su concepción de la sostenibilidad de la vida, un acercamiento a los feminismos en Latinoamérica y el Uruguay específicamente.

Seguidamente se profundiza en conceptos vinculados a las políticas públicas, intentando comprender cómo los problemas sociales se pueden transformar en objeto de políticas públicas, ahondando además en las políticas que están orientadas a la igualdad de género.

Para entender los procesos de reducción de brechas de género, y tener en el horizonte a la igualdad como meta, los conceptos vinculados al institucionalismo histórico son oportunos en el análisis y se exponen a continuación de las políticas de igualdad.

Finalizando el capítulo de marco teórico, se definen y conceptualizan a los presupuestos públicos como una de las herramientas para transversalizar la mirada de género y se incorpora en el análisis a la institucionalización de estos procesos en la vida del Estado.

Definida la estrategia metodológica para el desarrollo del trabajo, se expone en capítulo específico la situación en general del Uruguay, analizando su vida democrática, sus antecedentes, las estadísticas principales vinculadas a brechas de género, las leyes e instituciones vinculadas a la temática y específicamente las particularidades de sus presupuestos públicos.

Finalmente se realiza en el siguiente capítulo todo el análisis de los documentos y entrevistas con foco en los objetivos definidos para la investigación, ordenando el análisis por períodos de gobiernos quinquenales y las dimensiones definidas en la estrategia metodológica.

Como cierre se exponen las conclusiones de la investigación, con el aporte de un conjunto de recomendaciones para las futuras instancias presupuestales.

Marco Teórico

Acercamiento A Los Feminismos

Estudios de género y feminismos

La historia de los feminismos como punto de partida a esta investigación, ha tenido a lo largo de los años, una vasta conceptualización que ha permitido no solo dejar en evidencia las desigualdades entre hombres y mujeres, sino convertirse en herramienta política para promover sociedades más justas e igualitarias, que den batalla por revertir los distintos sistemas de opresión que se han reproducido históricamente.

El feminismo, como se lo definió antes de considerar la existencia de distintos movimientos feministas, nació como un movimiento político, social, económico, cultural y académico que busca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Diferentes autores y autoras lo han definido, destacando en este caso, algunas de esas definiciones:

Anne y Jacqueline lo definen como “la toma de conciencia de la opresión que padece la mujer, que no es solo económica, jurídica y sexual, sino sobre todo psicológica”. Simone de Beauvoir indica que es “una forma de vivir individualmente y de luchar colectivamente”.

En la década del sesenta del siglo pasado, se define al patriarcado como el modelo de dominación basado en la diferencia sexual, que el conjunto de las instituciones sociales sostiene y reproduce, de manera que los hombres mantengan su dominación frente a las mujeres. La expresión más firme de este modelo es la división sexual del trabajo. Según lo detallado por Alesina (2020), la autora Marta Fontela (2008), lo define como:

Un sistema de relaciones sociales sexo-políticas basadas en diferentes instituciones públicas y privadas y en la solidaridad interclases e intragénero instaurado por los varones, quienes como grupo social y en forma individual y colectiva, oprimen a las mujeres también en

forma individual y colectiva y se apropian de su fuerza productiva y reproductiva, de sus cuerpos y sus productos, ya sea con medios pacíficos o mediante el uso de la violencia. (p.13)

Compartiendo tal definición, se pretende analizar al Estado como planificador y ejecutor de los Presupuestos Públicos, (objeto de esta investigación), el que se constituye como una de las grandes instituciones que perpetúa y sostiene al patriarcado.

Este modelo patriarcal trae consigo una visión sesgada del mundo desde la centralidad de la mirada masculina, lo que se ha llamado androcentrismo, y también está presente en las diversas organizaciones que componen la sociedad en términos generales, y el Estado en términos particulares. A esta visión sesgada desde la hegemonía del hombre blanco, de clase media-alta, heterosexual y con hijos, sobreviene la reflexión feminista valorizando todas las diversas realidades que habían sido históricamente invisibilizadas, en torno a mujeres, diversidades sexuales, población afro, personas en situación de pobreza, discapacidad, migrantes, entre otros.

Joan Scott (1996), define el género como un “elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos”, y como “el campo primario dentro del cual o por medio del cual se articula el poder”. Su planteo afianza la teoría del patriarcado, revelando que las desigualdades de género estructuran todo el resto de las desigualdades. La perspectiva de la igualdad de género constituye un marco analítico que sitúa a las relaciones de género, como relaciones de poder, históricas, contextuales, cambiantes y sostenidas por el conjunto de instituciones sociales (Alesina 2020).

Estos avances en las conceptualizaciones, y en la propia evolución histórica de los feminismos, permiten indicar que en la actualidad abordar la realidad, y en este caso concreto, el plan de acción de un Gobierno, desde una perspectiva de género, implica acompañarla de un

enfoque de interseccionalidad, definido como la “herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras identidades y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de opresión y privilegio” (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo, AWID, 2004).

Economía Feminista

Así como es preciso incorporar las definiciones de género y feminismo, como acercamiento a los temas más concretos que serán sujeto de análisis, resulta de interés en los términos de la investigación, conceptualizar la Economía Feminista y sus fundamentos.

La economía, como la definió Lionel Robbins en 1932, es la ciencia que estudia el comportamiento humano como relación entre los fines dados y los medios escasos que tienen aplicaciones alternativas.

Según Robeyns (2000), la Economía de Género sería la nomenclatura utilizada en ciertos discursos neoclásicos despolitizados y objetivistas sobre el estudio de la posición de las mujeres, mientras que la Economía Feminista propone un cuestionamiento central a la disciplina. Es por ello, según Astrid Agenjo Calderón (2021), que muchos de los estudios elaborados desde la Economía Feminista se consideren “indeseados” por parte de la economía dominante, y se obstaculicen o eliminen de los circuitos de conocimiento convencionales (al contrario que ocurre con la Economía de Género).

Según Astrid Agenjo (2021), el hecho de que en economía los hombres hayan sido tanto los creadores del conocimiento económico, como los objetos de estudio (los que actúan en el mercado), ha dado lugar a una infrarrepresentación e invisibilización de las mujeres como pensadoras y generadoras de saberes, y también como objeto merecedor de atención teórica.

En el marco de esta investigación sobre los planes de acción de los Gobiernos en Uruguay, los que surgen de análisis económicos, es imprescindible tener presente este tipo de concepción de la economía, que entiende que se ha creado conocimiento por parte de hombres para explicar las experiencias masculinas. Esta concepción expone que la economía se ha basado en la usurpación a las mujeres de la condición de sujeto epistemológico capaz de crear conocimiento y del estatuto de sujeto de derechos políticos y económicos, negando su condición de agentes económicamente activos, resaltando, por el contrario, su ausencia de la economía, y detentadores de los derechos asociados a la ciudadanía económica (Pérez-Orozco, 2005: 45).

No existe una definición generalmente aceptada de lo que es la Economía Feminista, ni se puede afirmar que se constituya como un único cuerpo de pensamiento, sino que existen diferentes aproximaciones. Uno de los rasgos fundamentales que suele mencionarse al tratar de describir esta corriente es su carácter “plural” (Esquivel, 2012a, 2012b; Carrasco, 2014a, 2014b; Pérez Orozco, 2014; Jubeto y Larrañaga, 2014; Gálvez, 2016; Gálvez *et al.*, 2016; Benería, Berik y Floro, 2018), haciendo referencia al amplio “abanico de posicionamientos” (Carrasco, 2014: 25a) que la componen.

Esta diversidad y amplitud de enfoques no solo se considera “aceptable”, sino que además se ve como algo “altamente deseable” (Benería, Berik y Floro, 2018), ya que se entiende le da riqueza y versatilidad a los debates, conformándose como una perspectiva amplia e inclusiva.

Autoras como Benería, Berik y Floro (2018: 106-107) señalan rasgos que caracterizan la Economía Feminista: generar explicaciones de las causas, la naturaleza y el papel que cumplen las desigualdades de género; trabajar a favor de una sociedad más equitativa desde el punto de vista del género, donde se haya eliminado la posición subordinada de las mujeres; y examinar la

disciplina para reducir los sesgos androcéntricos y generar explicaciones más adecuadas de la vida económica.

En el marco de la Economía Feminista, Astrid Agenjo Calderón (2021), presenta como una sub corriente, a la llamada **economía política feminista**, la que se define como una aproximación crítica y alternativa a los análisis de la economía convencional y a las deficiencias estructurales de un sistema capitalista, heteropatriarcal y racista que ha puesto en jaque la sostenibilidad de la vida, causando y agravando el conflicto capital-vida. Esta corriente económica pone la vida, sostenible y digna, en el centro. Articula sus principios en torno a un feminismo del 99%¹, que recuperaría el interés por las cuestiones redistributivas y por las preocupaciones medioambientales, negociando continuamente sobre las cuestiones del poder y la diferencia. Y se alinea con las posiciones interseccionales que entienden que la realidad socioeconómica está mediada por una multiplicidad de factores (de género, sexualidad, raza o etnia, localización, acceso a recursos...) que no deben ignorarse si se quieren afrontar los problemas sistémicos en un contexto global de complejidad e incertidumbre.

Un término o concepto vinculado a la economía feminista que resulta sustantivo para comprender este acento en la sostenibilidad de vida, refiere al “diamante del cuidado”, término propuesto por la académica Shahra Razavi en 2007 para describir a las instituciones que se encargan de brindar cuidados. Esta figura simboliza la interacción entre los cuatro pilares del bienestar: la familia, el Estado, la comunidad y el mercado. El concepto se utiliza para analizar cómo se distribuyen las responsabilidades del cuidado entre estos cuatro pilares. También se

¹ Manifiesto de un feminismo para el 99% (Cinzia Arruzza, Nancy Fraser, Tithi Bhattacharya, 2019), parte de una crítica al feminismo solo apto para la poderosa minoría acomodada, que se detiene en querer ver a las mujeres representadas en la cima de la sociedad, y manifiesta que el feminismo debe involucrarse en las perturbaciones políticas, la precariedad económica y el agotamiento socio-reproductivo, para resolver la crisis actual, que es una crisis social total, hace falta otro feminismo, un feminismo para el 99 por ciento.

puede usar para asignar la responsabilidad del cuidado de grupos específicos de personas a cada uno de los pilares.

Este diálogo necesario entre los pilares del bienestar, de manera de poner en el centro la vida, transforman este concepto del diamante del cuidado, en parte fundamental de la economía feminista, y necesariamente se vincula a los presupuestos con enfoque de género, en la medida que estos últimos, incorporan la mirada feminista, e intentan integrar a la economía feminista.

A propósito de la incidencia de la economía feminista en los temas macroeconómicos, y en el análisis latinoamericano, Alma Espino (2024), sostiene que la misma ha sido notoriamente menor que otras de las demandas de los feminismos, y que esa influencia ha sido (en la mejor de las opciones), reducida justamente a los presupuestos sensibles al género.

Feminismos Latinoamericanos

América Latina es una de las regiones del mundo con mayor diversidad cultural, étnica, social y lingüística. Esa pluralidad se refleja en las luchas de sus movimientos sociales, marcados por contextos e historias dispares y de donde los feminismos también se nutren.

Los movimientos feministas del siglo XX, de los que los países de Latinoamérica han sido parte activa, han revolucionado la historia, con cuestionamientos a los pensamientos únicos y hegemónicos, ya sea los vinculados a las relaciones humanas como aquellos vinculados a los diferentes contextos sociopolíticos, económicos y culturales.

Como aporta Vargas Valente (2005), en su análisis “Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. Una lectura político-personal”, los feminismos latinoamericanos, se desarrollaron, con diferentes ritmos, desde fines de la década de los setenta generalizándose durante los ochenta en todos los países de la región. Este surgimiento avanza de manera simultánea a la expansión de un movimiento popular de mujeres, el que expresaba de manera

heterogénea las diferentes formas en que las mujeres comenzaban a entender, y accionar respecto de su situación de subordinación y exclusión. Según el relevamiento de Vargas Valente, surgen en Brasil, México, Perú, Colombia, Argentina, Chile, Uruguay, así como en el Caribe de habla hispana, especialmente República Dominicana y Puerto Rico y, más adelante, Cuba.

Posteriormente, desde mediados de la década del ochenta se comienza a expresar en Ecuador, Bolivia, Paraguay, Costa Rica y, hacia fines de la década, se expande hacia los otros países centroamericanos. De esta forma, se generaliza, con mayor o menor intensidad, en todos los países de la región hacia fines de la década de los ochenta.

El desarrollo en cada país de la región responde a los rasgos característicos de cada uno de ellos. Sin embargo, también comparten algunos aspectos vinculados a feminismos que iniciaron a partir de mujeres de clase media, mayormente militantes de las diferentes izquierdas (con las que hubo por cierto confrontaciones varias vinculadas a la comprensión de las diferentes subordinaciones de las personas y de las mujeres en particular).

Si bien, desde fines de la década de los 80, el feminismo estaba generalizado en todos los países de la región, muchas cosas han cambiado desde entonces.

En los últimos años, los movimientos feministas irrumpieron con fuerza en la agenda política y social de los países latinoamericanos: desde la exigencia por el aborto libre a la denuncia de los feminicidios. Se trata de un fenómeno global, pero que en la región tiene particularidades que engloban una pluralidad de reivindicaciones que van más allá de la lucha por la igualdad de género.

Se habla de "feminismos", en la medida que existen diversos movimientos feministas: feminismo comunitario (con origen en las indígenas de Guatemala y Bolivia), feminismo

descolonial antirracista (Colombia, Brasil), o feminismo desde la diversidad sexual. Todos estos movimientos replantean las teorías más clásicas para sumar voces al discurso feminista.

América Latina transita un proceso de replanteamiento de la lucha feminista, de manera de adaptarla a la heterogeneidad e interseccionalidad de colectivos que incluyen a las mujeres indígenas, las partidarias de la lucha comunitaria, las negras, las empobrecidas, las populares, las de la diversidad sexual.

En ese proceso, y en las primeras décadas del siglo XXI, se han dado grandes avances respecto de la disminución de las brechas de desigualdades de género, las cuales han tenido gran vinculación con la llamada “marea rosa”², donde la “nueva agenda de derechos”, logró sendas conquistas. (Espino, 2024).

Sin embargo, a partir de 2015, con las derrotas electorales de las izquierdas, y el retorno del neoliberalismo en América Latina, las voces de oposición a los feminismos, y en general a la igualdad de género y los derechos sexuales, han avanzado profundamente.

En este marco, a las políticas públicas que se nutren de la agenda política y social, les corresponde incorporar nuevas reivindicaciones de los movimientos sociales, concretando en sus planes de gobierno (quinquenales en el caso de Uruguay), acciones para dar solución a los problemas planteados.

Feminismos en Uruguay

Resulta de sumo interés para la comprensión del proceso histórico de los feminismos y las luchas por reducir las brechas de igualdad de género que se mantienen en el Uruguay de nuestros días, analizar no solo los avances en las diferentes conceptualizaciones de los

² La *Marea Rosa* comenzó en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, siguió con el arribo al gobierno de candidatos de izquierda o centroizquierda en casi todos los países de América del Sur (con la excepción de Colombia) y en diversos países de América Central.

feminismos, sino también tomar como base teórica para la investigación concreta que se realizará, el proceso de los feminismos transitados en nuestro país.

El término feminismo según Inés Cuadro Cawen, en su artículo “Entre la igualdad y las diferencias: el concepto “feminismo” en Uruguay a inicios del siglo xx” (s.f), se incorporó al vocabulario local producto de la circulación transatlántica de ideas y personas característica del último cuarto del siglo XIX.

Según la autora, en el espacio rioplatense el término con frecuencia connotó las prácticas políticas de las “exaltadas anglosajonas”; de ahí que en el entre siglo se utilizó frecuentemente la palabra “emancipación” para referirse al proceso por el cual las mujeres accedían a ciertos derechos o lograban desafiar el canon de la domesticidad.

En el siglo XX, el feminismo surgió como movimiento político e ideológico, pero también como un concepto político, en tanto encerró variados contenidos significativos. Hasta la primera década del siglo pasado, las reivindicaciones femeninas con matices diferentes según su cultura política se centraron en el acceso de las mujeres a una mejor educación, a la inserción en el mercado laboral en iguales condiciones que los hombres, a la igualdad en materia de derechos civiles y en última instancia a la concesión del sufragio.

Se identifican tres corrientes entorno al feminismo para las primeras décadas del siglo XX: una que lo repudia y recurre al término para deslegitimar cualquier acción vinculada a la emancipación femenina; otra que se apropia de él para reivindicar la igualdad de derechos; y una tercera corriente que también lo usa, pero recurriendo a adjetivos que permitan diferenciarlo de la corriente igualitaria (feminismo cristiano, feminismo de la compensación).

Los discursos antifeministas fueron la contracara del avance de las ideas feministas, atravesaron a todas las ideologías, clases sociales y niveles educativos. La palabra feminismo,

antes y ahora también, da miedo. Esta connotación negativa, según Cuadro, explica la cantidad de adjetivos que comienzan acompañarla. A diferencia de otros conceptos políticos que también emergieron con fuerza en el lenguaje político de fines del siglo XIX y que en sus orígenes tenían una carga negativa, el feminismo nunca ha dejado de generar cierta resistencia. Es que su principal diferencia radica en que de un modo u otro siempre ha interpelado al patriarcado.

Los Feminismos y Las Organizaciones Sindicales. Los sindicatos tienen un rol fundamental en las sociedades, en la lucha por la justicia social y la profundización de la democracia. En este sentido, la reducción de las brechas de desigualdad referidas al género, son un desafío para este tipo de organizaciones.

Según la Confederación Sindical Internacional (CSI), a nivel global las mujeres representan el 42% de las personas afiliadas a los sindicatos, pero su participación en los órganos de conducción de las organizaciones sindicales no llega al 30% y es de tan solo 7% en los cargos directivos más altos.

En el movimiento sindical de Uruguay, desde 1966 las organizaciones sindicales de todos los sectores productivos y ramas de actividad económica se dan una forma superior de funcionamiento, coordinación y gobernanza en la CNT (Convención Nacional de Trabajadores), llamada PIT-CNT desde 1983 (Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores). El PIT-CNT es la única central sindical del Uruguay; se trata de una convención de sindicatos con relativa autonomía, cuyas reivindicaciones en este contexto han estado principalmente vinculadas a las condiciones de trabajo y no a la visibilización o defensa específica de los derechos de las mujeres.

En el último congreso de la central, realizado en 2021, el 45% de los/as congresales que participaron por las filiales, fueron mujeres. Sin embargo, la participación de estas en los ámbitos de dirección, no sigue la misma proporción.

Los principales órganos de dirección del PIT CNT son tres: el Congreso, la Mesa Representativa y el Secretariado Ejecutivo. En la Mesa Representativa, a pesar del aumento de participación de las mujeres, al 2021 sólo el 18% del total, eran mujeres. En el Secretariado y en el mismo año, la participación de mujeres llegó al 40%. De todas formas, se trata de procesos de largo aliento, ya que los sindicatos son aún espacios masculinizados.

Según la encuesta realizada en el marco de la investigación de Ana Paula García Erramuspe (2023), “Las mujeres y la agenda de la justicia de género en el sindicalismo de América Latina y el Caribe, realizado por el Proyecto Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert (FES)”, las sindicalistas manifiestan que las condiciones de participación en los espacios son desiguales con relación a los hombres. No solo la integración es masculinizada, sino que las formas de funcionamiento y participación lo son. Ello incluye la forma en que se vinculan las personas, el lenguaje y las prácticas políticas que utilizan.

La cuota de participación de mujeres en los espacios de dirección fue un instrumento puesto a consideración en el PIT-CNT, que se aprobó en el XI Congreso en 2011 y de acuerdo con la Secretaría de Género (2015) no se implementó. En el XIII Congreso (2018) el PIT-CNT definió que los ámbitos de dirección deben integrar mujeres —cuota que debe ser de un tercio en el Secretariado Ejecutivo—, lo cual ha redundado en un aumento significativo de la cantidad de mujeres, sobre todo en este ámbito.

Sin embargo, la Secretaría de Género plantea desde 2015 la necesidad de una integración paritaria de los órganos de dirección de la central. En el XIV Congreso (2021) la paridad fue

puesta a consideración, pero considerando la estructura organizativa del PIT-CNT es difícil la discusión y la definición sobre mecanismos como la cuota o la paridad.

El ámbito de organización de las mujeres y disidencias en el PIT-CNT, que se dedica a las temáticas de género, es la Secretaría de Género, Equidad y Diversidad. Así se definió en el X Congreso de la central en el año 2008. Su historia inicia con la creación de la Comisión de Mujeres del PIT-CNT en 1986, a la salida de la dictadura.

Pese a esta secretaría, su larga historia y sus avances, las sindicalistas, según la investigación de Ana Paula Erramuspe (2023), plantean varios obstáculos para la participación de las mujeres en los sindicatos. Los derivados de la división sexual del trabajo son los más nombrados por las sindicalistas entrevistadas. “Las responsabilidades domésticas, de cuidados y de sostenimiento de la vida aparecen como una de las principales causas de la desigualdad y las dificultades que enfrentan las mujeres para la participación política”. A ello se suma la estructura sindical y la lógica de funcionamiento de estas organizaciones antes mencionadas. Hay una percepción en general de las sindicalistas, respecto de la existencia de una distancia entre lo que la central sindical sostiene en el discurso y lo que en la práctica política realiza.

De todas formas, el avance de las mujeres en los sindicatos se ha dado de manera articulada con los movimientos feministas de la región y de Uruguay en particular. La movilización masiva y el alcance de los feminismos en la agenda pública, hicieron que fuera imposible para el movimiento sindical no incorporar estas reivindicaciones. Se trata de una interpelación constante que implica comenzar a cuestionar acciones y dinámicas históricas de los sindicatos.

Sin embargo, se trata de movimientos muy diferentes, que trabajan conjuntamente tendiendo puentes, pero que han mantenido tensiones que se sostienen en el tiempo. Existen

diferencias importantes en la forma de construir política que cada uno tiene. El PIT-CNT es una organización “tradicional”, estructurada y jerárquica, con una compleja ingeniería organizativa. El movimiento feminista, es una fuerza que se construye, rearticula y reinventa constantemente, no pretende crear estructuras jerárquicas, sino que tiene formas de organización plurales y diferentes a lo tradicional, su forma de hacer política es más horizontal, más en armonía con la vida de cada una de las mujeres que integran el movimiento.

A pesar de estas tensiones, y de que sigue siendo complejo sostener alianzas entre estos movimientos, existe un acuerdo entre las sindicalistas de que las mujeres trabajadoras organizadas deben participar de las articulaciones feministas. Así surgió la Intersocial Feminista (ISF), una organización que comenzó como coordinación puntual para el 8 de marzo de 2017 y que desde ese momento nuclea a múltiples mujeres y disidencias, colectivos y organizaciones (aunque no a todo el movimiento feminista), para generar una alianza amplia para la lucha feminista, que aporte a transversalizar esta perspectiva en todas las luchas del movimiento social en Uruguay.

Estas dificultades o tensiones en el relacionamiento entre el movimiento sindical y el o los feminismos, es muy similar al que ocurre a la interna del movimiento sindical, entre las mujeres más jóvenes y las más mayores, se trata de un conflicto más intergeneracional, que denota el momento de transformaciones en las organizaciones sociales y la política que se vive en el país. Se trata de viejas y nuevas lógicas y formas de hacer política que están en pugna. Se trata de incorporar nuevas preguntas y de hacer de las luchas sociales espacios de referencia para la igualdad y la justicia en el presente.

Políticas Públicas e Institucionalismo

Problemas y Políticas públicas

Para conceptualizar a los Presupuestos Sensibles o con Enfoque de Género, como la concreción de las prioridades de un Gobierno, se requiere conceptualizar a las políticas públicas, las cuales se constituyen en las herramientas que tiene el Estado para completar su concepción de Desarrollo, la manera en que la sociedad a través del Estado regula sus relaciones sociales, lo que está íntimamente vinculado con el régimen político.

La definición recogida por la mayoría de los autores, y que es más o menos complejizada a partir de la misma, indica que es “la acción de gobierno orientada a afrontar una situación socialmente problematizada”. Si bien estas definiciones se encuentran en varios autores como Medellín, García Linera, Oszlak, se pueden resumir con Vilas, quien indica que “las políticas públicas son el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines a los que se orienta el ejercicio del poder político”.

La concepción de Desarrollo del Gobierno que lleva adelante las políticas es parte de las mismas, y por ello es relevante mencionar que el contexto político, que desde el institucionalismo histórico se resalta como fundamental para llevar a cabo procesos de reformas y cambios, se da para esta investigación referida a la sensibilidad vinculada al género en las políticas y presupuestos, como se indicó previamente, a partir de la asunción de gobiernos de tipo progresistas en 2005, con la vuelta a un Estado presente y activo, enfocado en las políticas públicas para la población más vulnerable, en las grandes masas salariales, en distribuir con equidad, en los derechos humanos en general.

Las políticas públicas surgen de acuerdo a los ciclos que transitan (sean más, o menos canónicos), a partir de una situación socialmente problematizada. En ese sentido resulta de

interés analizar cómo una situación social, en este caso las desigualdades entre hombres y mujeres, se vuelve efectivamente un problema para la sociedad. Para ello, la sociología de los problemas públicos es de utilidad.

Para que algo sea considerado un problema, es necesario que ciertos actores reconozcan su existencia, que se movilicen para visibilizar la situación y que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio. Es necesario que las principales arenas de producción y circulación de representaciones sociales nuevas lo tomen en cuenta, a costa de otros potenciales “problemas” que pugnan por ser reconocidos como tales. (Lorenc Valcerce, 2005).

Al proceso de surgimiento, configuración, estabilización e institucionalización de los problemas públicos, Gusfield (2014), propone pensarlo como disputa de intereses de las altas esferas de la acción pública, de las asambleas legislativas, de los laboratorios científicos y de los medios masivos de comunicación. En ese sentido, se intentará tomar esta propuesta para analizar los procesos seguidos por los feminismos y la latente institucionalización de la situación problemática referida a la desigualdad existente entre hombres y mujeres. Se analizarán los distintos actores involucrados, sus pesos relativos y su capacidad de incidir en esa institucionalización del problema.

Políticas Públicas Para La Igualdad De Género

Las políticas públicas para la igualdad de género que a mediados de los 70, se identifican con mayor claridad en América Latina, han variado los énfasis y objetivos en consonancia con las propias variantes que la teoría de género y el concepto de igualdad han tenido, como ya se ha mencionado.

Según recoge en su análisis Alesina (2020), y de acuerdo al planteo de Joan Acker (1990), todas las políticas públicas están generizadas, por lo que sus contenidos, objetivos y procedimientos están imbuidos de concepciones sobre el valor relativo de atributos culturales masculinos y femeninos, así como de creencias respecto de los roles y comportamientos deseables para cada uno de los sexos (Rodríguez Gustá, 2008). Esta investigación, intentará relevar los avances respecto al concebir e implementar los presupuestos públicos, desde el principio de igualdad, permeando a las instituciones.

Se identifican al menos cuatro tipos de políticas “con sensibilidad de género”, las que serán consideradas a la hora del análisis de los planes de acción de los Gobiernos del Uruguay desde el 2005: políticas de acciones afirmativas (promueven presencia femenina en espacios de decisión del Estado), políticas hacia las mujeres (no cuestionan los roles definidos por la división sexual del trabajo, sino que el foco es en mejorar las condiciones de las mujeres para realizar todas las actividades), políticas de género (ponen el foco en la transformación de las relaciones jerárquicas de género) y políticas de transversalización de género (parten de que todas las políticas se pueden convertir en promotoras de la igualdad sin importar el sector del que se trate). Estas últimas trascienden a las políticas específicas (es decir a las políticas hacia mujeres y políticas de género).

El *gender mainstreaming*, o transversalidad de la igualdad de género (que usaremos indistintamente), como parte de la investigación, surge de los movimientos feministas, los mecanismos de género estatales, la academia y los organismos internacionales de DDHH, que posicionan la lucha por la igualdad de género como una prioridad que cada Estado debiera asumir.

En acuerdo a lo que plantea Rodríguez Gustá (2008) tomando a Acker (1990), el enfoque de la transversalización de género implica romper con esa concepción androcéntrica de los estados que se mencionara anteriormente, ya que las construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino están cristalizadas en las estructuras y las prácticas del propio Estado. Se cuestiona la neutralidad de los procedimientos, normas y de todas las políticas públicas, ya que una supuesta política neutra, implicaría en realidad una ceguera a las desigualdades intrínsecas de género.

La transversalidad de género es entonces, un medio para alcanzar la igualdad sustantiva de género, un proceso de alcance global y sistémico de la realidad cuyo campo de instrumentación es el proceso de las políticas públicas, proceso que en el análisis y evaluación de los Presupuestos Públicos está presente desde la programación misma en cada período de gobierno sujeto a revisión.

Los Presupuestos con Enfoque de Género y el *gender mainstreaming* son parte de un mismo proceso, como bien describe Lombardo (2006), que procura visibilizar la falsa neutralidad de género de las políticas públicas, proponiendo una transformación de la óptica con la que se enmarcan, aplican y evalúan las políticas, con el fin de eliminar las brechas de desigualdad de género.

Para lograr que esa transversalidad de género se concrete, distintos autores y autoras, coinciden en algunas condiciones a verificar, las que serán consideradas en el marco de la investigación, de manera de identificar aspectos que contribuyen al avance de la institucionalización de la perspectiva de género, y otros aspectos que se visualizan como limitaciones.

La primera condición a considerar es la participación de la sociedad civil en los procesos de *gender mainstreaming*. Se entiende relevante promover una estrategia participativa, en la que las organizaciones de base de mujeres y feministas y los grupos académicos y de expertas, ocupe un lugar en la determinación de necesidades y demandas, y en el monitoreo y contralor de lo realizado por el Estado. Rodríguez Gustá y Carminotti, plantean que “la constitución de un ‘entramado’ entre femócratas en el Estado y movimientos de mujeres (de base y feministas) sería el motor fundamental para la generación y el debate de ideas que requiere el *mainstreaming*” (2016, p.10).

Otra condición que se reitera en la literatura, refiere a la arquitectura institucional para la promoción de la igualdad de género. La plataforma de Acción de Beijing (1995), estableció el rol protagónico que deben tener “las maquinarias de género”, o mecanismos para la igualdad de género en el Estado. Se deben verificar algunos requisitos para poder cumplir de manera efectiva su cometido en la promoción e implementación del *mainstreaming*, como ser, contar con los recursos financieros y humanos necesarios, tener la jerarquía institucional y la capacidad de incidencia política en los procesos decisorios, disponer de información y herramientas que permitan dar seguimiento a los compromisos para la igualdad de género de la política pública, entre otros (Rodríguez Gustá y Carminotti, 2016).

Si bien estos mecanismos para la igualdad de género, refieren a los organismos rectores de la política de género a nivel del ejecutivo nacional, como el Instituto Nacional de las Mujeres, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, es importante relevar la existencia de redes o entramados de “agentes de género”, con niveles sectoriales, subnacionales (Direcciones de Género en las Intendencias por ejemplo), y hasta municipales, que se denominan secundarios o de segunda generación.

Para legitimar la política de igualdad de género en las instituciones y asegurar la incorporación de este enfoque en las políticas, se requiere también la sensibilización y capacitación constante no solo para quienes integran esta red de mecanismos para la igualdad de género, sino para quienes ocupan cargos de dirección y para los/as funcionarias en general. Sólo así se podrán transformar los procedimientos técnico administrativos, las herramientas de gestión, y comenzar a generar indicadores, de manera de monitorear y evaluar los compromisos por la igualdad de género. En Uruguay se realizan este tipo de capacitaciones, las que serán relevadas de manera más abarcativa en el desarrollo de la investigación.

La transversalidad de la igualdad de género, como ya se ha comentado, requiere de una profunda transformación del Estado, para instalar el tema en el centro del debate político y del quehacer técnico. Los Planes de Igualdad de Género (que como se indicara existen en Uruguay desde 2007), son una de las herramientas técnico-política para la promoción de la igualdad de género, implementada desde hace varios años en América Latina. Sin embargo, diversos estudios demuestran las dificultades que se siguen sorteando para que estos Planes, dialoguen y se vinculen con los Planes de Desarrollo o Estratégicos de carácter general, en los respectivos niveles de aplicación, lo que será analizado como parte de los aspectos que pueden limitar los avances.

La Guía del PNUD (2014) sobre las capacidades institucionales necesarias para un proceso de *mainstreaming* en las políticas públicas, identifica a las instancias de rendición de cuentas, como otro componente clave para que las instituciones y los grupos de actores involucrados en torno a la política de género, puedan dar seguimiento, aprender, autorregularse y ajustar su comportamiento en función de los resultados. En Uruguay estas instancias de rendición

se constituyen como mecanismos de flexibilización de los presupuestos quinquenales, son leyes anuales de gran debate parlamentario, por lo que será un insumo a relevar con atención.

Es preciso detenerse además en las herramientas de gestión y los sistemas de información que se utilizan en el Estado, en este caso en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Estado de Uruguay, así como en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE), y otros sistemas de información; de manera de permitir una efectiva y eficiente implementación y monitoreo de las políticas de género. Muchas veces, desde los mecanismos de género se impulsan e instrumentan sistemas de gestión paralelos a los ya institucionalizados, creando procedimientos *ad hoc* para las políticas de género, lo que contradice la propia definición del proceso de transversalización. Como plantea Rodríguez Gustá siguen existiendo dificultades desde las estructuras del Estado, para generar indicadores y evaluaciones de impacto de las políticas. Las experiencias de presupuesto con enfoque de género son un avance en este sentido, destacándose la importancia de estas experiencias para sensibilizar a las dependencias de planificación y presupuesto sobre su rol en la transformación de las desigualdades de género (Rodríguez Gustá, 2008 b).

Incluso Lombardo (2006), expresamente señala que entre las aplicaciones del *gender mainstreaming* con mayores consecuencias materiales para la vida de las mujeres están las iniciativas de presupuestos sensibles al género.

Sin embargo, es preciso dejar constancia que la implementación de la transversalidad de género, es realmente compleja, y ha seguido diferentes caminos, con diferentes resultados. Alfama (2007), en su tesis doctoral, describe como a partir del análisis teórico y empírico, numerosas autoras han discutido las limitaciones y obstáculos con los que se ha encontrado la estrategia del *mainstreaming* de género.

Las burocracias y administraciones públicas son más bien ámbitos de conflicto y cooperación entre grupos, campos de batalla donde principios, intereses, valores, normas y objetivos opuestos se articulan y re articulan dinámicamente de forma abierta y encubierta (Mergaert y Lombardo, 2014). Así, indica Alfama (2007), en los procesos de implementación se siguen (re) definiendo los objetivos y contenidos de las intervenciones públicas, de modo que no es sólo el poder legislativo y los y las responsables políticas quienes elaboran las políticas públicas. Desde esta perspectiva se subraya de nuevo la relevancia de profundizar en las dinámicas internas de las administraciones públicas.

Al cierre de esta conceptualización sobre el *gender mainstreaming* y las estrategias para su implementación, definidas en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, es preciso insistir, en que a pesar de los esfuerzos realizados en múltiples países del mundo, por parte de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, no se produjeron grandes cambios en el orden institucional, los que resultan necesarios para integrar la igualdad de género en las políticas públicas. Se han producido varios documentos de revisión y evaluación de la implementación, que señalan claros avances, pero también obstáculos que obligan a hacer un ejercicio de reflexión constante y cuestionan la propia estrategia, llegándola a considerar en algunos casos como fallida. (PNUD, 2014, 2022).

Se visualizan en la actualidad, una serie de desafíos y tensiones que enfrentan los procesos de institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas, especialmente en América Latina:

- Tensión entre el compromiso discursivo y la falta de voluntad política real: existe apoyo retórico, pero sin recursos o medidas concretas.

- Confusión conceptual sobre el uso de términos como igualdad de género, equidad de género, y qué se considera *gender mainstreaming* y qué no.
- Fragmentación institucional: múltiples actores con escasa coordinación entre mecanismos de género, planificación y finanzas.
- Tensiones entre enfoques técnicos y políticos: la transversalización suele caer en manos técnicas sin suficiente respaldo político. En definitiva la *expertise* técnica y la voluntad política son dos dimensiones más complementarias que contradictorias.
- Reducción de PEG a etiquetas presupuestales: riesgo de cumplir formalidades sin impacto real en la asignación de recursos.
- Resistencia cultural e institucional: valores patriarcales aún presentes en los espacios de decisión dificultan el cambio estructural.
- Retrocesos en contextos conservadores: cambios de gobierno pueden implicar eliminación de avances logrados en planificación y presupuesto.

Sobre este último punto, desde el documento Retrocesos Democráticos y oposición a los Derechos de las Mujeres: Desafíos actuales para las políticas feministas de ONU Mujeres, se trae la preocupación al respecto y se reasalta que, aunque se ha prestado una atención considerable a los retrocesos que definen como desdemocratización, “hay una sorprendente falta de investigación sobre sus aspectos y consecuencias en relación con las cuestiones de género” (ONU Mujeres, 2022).

Estas tensiones actuales exigen estrategias que fortalezcan el compromiso político (para lograr sostenibilidad), los marcos normativos y la articulación entre actores, para que la igualdad sustantiva sea una realidad en el diseño y la ejecución de políticas públicas.

El Institucionalismo histórico para el análisis de procesos de largo aliento

Para entender el proceso histórico de los feminismos y su evolución, así como la inclusión de una perspectiva de género en las políticas que lleva adelante el Estado a través de sus diferentes instituciones, resulta útil apoyarse en conceptos vinculados al institucionalismo histórico. Se trata de una estrategia de investigación en la ciencia política contemporánea, cuyas características salientes son el abordaje de las grandes preguntas del mundo real, el rastreo de los procesos a través del tiempo, y el análisis de configuraciones y contextos institucionales. La proximidad a cuestiones importantes, implican para este modelo de pensamiento, contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública (Thelen, 1999, 2006; Steinmo, 2001; Pierson y Skocpol, 2008).

A partir de la convicción que la lucha por la igualdad de género, y la evolución de los feminismos, es un proceso de largo aliento que debe permear y distribuirse en cada rincón de las políticas e instituciones del Estado, se vuelve fundamental comprender y encontrar herramientas para el desarrollo del análisis, y el institucionalismo histórico es propicio para ello.

Algunos de los autores del Institucionalismo, sostienen que en el Estado o bien no se suceden cambios, o bien se cree que la mayor parte del tiempo el cambio de las instituciones públicas es adaptativo al entorno. Principalmente prevalece el principio de la *path dependence*, es decir: lo que se ha hecho en el pasado condiciona en sobremanera lo que se puede hacer en el futuro. Para estas teorías solo cada largo período de tiempo se producen cambios exógenos (al sistema político institucionalizado) suficientemente importantes para un cambio en las instituciones que merezca este nombre. Streek y Thelen (2005) sin embargo, complementan el principio de la *path dependence*, defendiendo la idea de la estabilidad y el cambio como dimensiones inseparables del desarrollo institucional, perspectiva que se comparte y que

atraviesa este proceso lento, que no es lineal y que refiere a la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en general y en los presupuestos públicos como herramienta para su concreción.

Estos conceptos se pueden visualizar en la siguiente tabla, tomada de Streek y Thelen (2005)

Tabla N° 1

Procesos de cambios graduales a partir de la path dependence

		Resultado del cambio	
		continuo	discontinuo
Proceso de cambio	incremental	reproducción por adaptación	transformación gradual
	abrupto	supervivencia y retorno	ruptura y reemplazo

La hipótesis de estos autores analizada por Marc Martí-Costa (2015), es que el proceso más habitual de cambio no es el abrupto, sino el de la transformación gradual, para el cual plantean cinco modalidades. El cambio a gran escala (transformador) se puede lograr no sólo en contextos de coyunturas críticas, sino también en escenarios de aparente estabilidad, como resultado de la acumulación a lo largo de períodos de sutiles cambios incrementales.

Este enfoque se sustenta en la idea de que concibe las instituciones como fenómenos relacionales, razón que los obliga a estudiar sus vínculos con el contexto político y social en el cual están inmersos para poder explicarlas (Thelen, 1999). Las instituciones no solo se reproducen, sino que también cambian. Se trata de un cambio endógeno, impulsado desde el

interior de las mismas por actores que, a través de la reinterpretación y el redireccionamiento de las reglas existentes, buscan debilitarlas para posicionar las de sus preferencias (Thelen y Streeck, 2005). Es un cambio gradual, cuyos resultados se acumulan, las instituciones preexistentes, así se estén reformando o disolviendo, limitan y condicionan su desarrollo futuro.

Las fuerzas políticas y sociales que las defienden y las que buscan cambiarlas no tienen la suficiente capacidad para imponer unilateralmente su propio diseño institucional.

Para el análisis de estos cambios graduales, como los que se verifican en la lucha por la igualdad de género, se utiliza el método histórico comparativo, el cual es inductivo y microfundacional y exige trabajo empírico, para explicar cómo los actores se configuran históricamente, cómo definen sus preferencias y percepciones y cómo construyen sus capacidades usando sus recursos para actuar estratégicamente con sus pares. El interés de la investigación es analizar este proceso a lo largo del tiempo para hallar las conexiones causales entre variables, incluidas las relaciones temporales. Las instituciones no son las únicas variables explicativas.

Teniendo en cuenta que en la vida política el horizonte temporal de las decisiones es muy corto debido a que los eventos que pueden alterar los resultados electorales pesan más que las motivaciones de largo plazo, reorientar el curso de un determinado proceso es complejo; por ello identificar las secuencias que encadenan causas y efectos resulta crítico en el estudio de la trayectoria del cambio institucional. Por consiguiente, la apuesta metodológica consiste en profundizar en la dimensión temporal de los feminismos en Uruguay, para construir explicaciones que superen la visión sincrónica que tiende a unir linealmente las causas y efectos de los problemas abordados (Pierson, 2000).

Relacionado con este método de análisis, y con la idea de los cambios graduales, Palier-Bezer (2018), se refieren a los mecanismos causales y el enfoque de las trayectorias, como herramientas para el seguimiento de procesos de largo aliento (cuyo objetivo es rastrear los vínculos causales entre eventos o secuencias de acción), y/o las sucesiones de las reformas que se plantean para analizar los cambios institucionales. Ambas herramientas son esenciales para medir el cambio institucional y comprender los procesos de transformación institucional y serán analizadas, de manera de encontrar en ellas vínculos o conexiones que se puedan establecer con el análisis específico de los presupuestos públicos como concreción de las prioridades de cada gobierno. Las mismas permiten un análisis cualitativo sistemático y riguroso de la temporalidad y causalidad.

Estas herramientas ponen especial énfasis en el análisis temporal, en la definición del punto de partida como puntapié de los cambios. Para esta investigación, el análisis comienza en 2005, cuando el contexto político, que es otra de las características relevantes resaltadas por los autores institucionalistas, indicaba un giro hacia la izquierda, orientado entre otras cosas, a los Derechos Humanos, con clara apertura a cambios institucionales.

Presupuestos Públicos Como Herramienta De Transversalización

Tipos de Presupuestos Públicos

La presente investigación referida a las políticas públicas y la perspectiva de género, pone el foco en los presupuestos públicos, que son “la principal herramienta utilizada para asignar recursos públicos escasos y es en el contexto del proceso presupuestario cuando se priorizan ciertas políticas públicas sobre otras” (Bergara, 2018).

Como instrumento de planificación, el presupuesto público es una herramienta clave de gestión, con gran potencial en cuanto a la orientación de la actuación del Gobierno y las Políticas

Públicas. Se trata del plan de acción del quinquenio expresado en términos financieros, en el que se incluyen los fines, los medios para lograrlos, los recursos que se necesitan para ello (humanos, materiales, financieros), y los métodos que se emplearán para su organización y cumplimiento.

Según las técnicas para la presupuestación, el presupuesto público puede ser de tipo tradicional o moderno. En los orígenes fue de tipo tradicional, pero sobre mitad del siglo XX con el “boom de la planificación”, impulsado en América Latina por la CEPAL, fue adquiriendo las características de moderno. En el caso del Presupuesto Moderno, el que se utiliza en Uruguay a partir de la Constitución de 1967 (Presupuesto por Programas), se trata realmente de un plan de acción, donde se fijan objetivos, las acciones para cumplirlos, y se valorizan. Se aprueba por ley (Quinquenal para el Presupuesto Nacional), y tiene la mirada desde el lado de los productos. Implica una ampliación de la actividad estatal, que requiere control de eficacia y eficiencia. El enfoque de control se realiza sobre los productos o resultados en lugar de insumos o gastos.

Presupuestos Públicos con Enfoque de Género

En el caso de los presupuestos con enfoque o perspectiva de género (PEG), la definición y los objetivos han ido variando con el tiempo, y según señala Coello (2015) todavía es un concepto en construcción. Existe variada evidencia teórica y práctica para situar la argumentación a favor de los PEG en el marco general de la teoría sobre la transversalidad de la igualdad de género. Según Lombardo, “los esfuerzos hacia la elaboración y puesta en práctica de un presupuesto sensible al género intentan llegar precisamente al “corazón duro” de las políticas públicas.” (Lombardo, 2006 :2).

Como ya se mencionó, existe una relación muy estrecha entre transversalidad y presupuesto con enfoque de género, ya que el segundo es parte del primero y ambos son complementarios en el intento de conseguir la igualdad de género.

Sería conveniente, por lo tanto, no considerar el presupuesto sensible al género como un proceso aislado de la estrategia general del *mainstreaming*, sino como parte de los esfuerzos hacia la incorporación de una perspectiva de género en todas las áreas políticas, incluida la política presupuestaria. (Villagómez 2004, en Lombardo, 2006 :1).

Emprender un proceso de PEG es parte de la deconstrucción del androcentrismo existente en los procedimientos, normas, actores involucrados y decisiones políticas, del proceso presupuestario en general, con el fin de incorporar la perspectiva de igualdad de género en todo el ciclo de políticas.

No hay una única definición conceptual de PEG, sin embargo, lo que caracteriza a la mayoría es que refieren más a los procesos (lo que se hace para que el presupuesto incorpore la perspectiva de género) que a los resultados (la existencia de un presupuesto que incorpore plenamente la perspectiva de género), por lo que se suelen llamar Iniciativas de PEG, haciendo referencia a un proceso no acabado (Coello, 2015).

Se define en términos generales un presupuesto con enfoque de género, como un presupuesto que promueve el desarrollo y el ejercicio pleno de derechos por parte de toda la ciudadanía (y no un presupuesto para mujeres), que logra traducir los compromisos gubernamentales por la igualdad de género en compromisos monetarios, que elabora planificación estratégica, programación y presupuestación orientada a transformar el orden de género imperante, a eliminar la división sexual del trabajo y los estereotipos de género, que aporta los recursos necesarios para transformar las desigualdades de género, y que cuenta con

sistemas de información que promueven y facilitan el monitoreo y la transparencia. (Alesina, 2020).

Para analizar los Presupuestos Públicos en Uruguay, se tomará como base la identificación de los cuatro tipos de énfasis que se han relevado: a) las iniciativas que se han centrado en la construcción de un sistema de clasificación de gastos, para permitir al gobierno especificar y rastrear los recursos asignados a la igualdad de género dentro de cada institución del gobierno y aplicar presión a las instituciones que no abordan la igualdad de género; b) las iniciativas dedicadas a diseñar políticas y programas presupuestales para abordar la desigualdad de género y asegurar que estos programas reciban asignaciones presupuestarias; c) las iniciativas centradas en desarrollar mecanismos parlamentarios para monitorear las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género o en establecer una base legislativa favorable a la incorporación de la perspectiva de género en políticas, programas y presupuestos; y d) las iniciativas donde la sociedad civil ha asumido el papel principal y ha fortalecido su propia capacidad para incidir en las políticas y procesos presupuestarios para que aborden la igualdad de género y los derechos de las mujeres y para mejorar la transparencia presupuestaria y la exigibilidad (Pérez Fragoso y Rodríguez, 2016).

Según describe Lombardo (2006), a partir del análisis de Durán (1999, 2000), un aspecto fundamental del presupuesto con enfoque de género, es el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado desempeñado de manera mayoritaria por mujeres. Tal reconocimiento se verifica a través de iniciativas como las “cuentas satélites” del uso del tiempo y los recursos en los hogares, que pretende calcular el valor de la aportación de las mujeres que actualmente no tiene precio. Incluso las sugerencias de la economía feminista antes descrita, para incorporar el género en el presupuesto, van en la dirección del reconocimiento de la “interdependencia de los

sectores productivo y reproductivo de la economía”, y de la priorización de objetivos de bienestar y desarrollo humano que visibilicen a las mujeres en la macroeconomía (Bakker, 1999; Carrasco, 1999).

Uno de los instrumentos clave de la estrategia de la transversalidad de género, refiere según Lombardo (2006), a la evaluación de impacto de género de todas las políticas públicas, lo que incluye, la presupuestal. La idea central es medir previo a su implementación, el impacto que sobre las relaciones de género pueda tener la aplicación de cualquier propuesta, de manera de poder modificar la misma si fuera requerido.

El ámbito de aplicación de estas evaluaciones de impacto es sumamente amplio, ya que va desde proyectos de ley, de reglamentos, programas, planes, acciones concretas, etc. que deban ser sometidas a aprobación del Parlamento y/o Gobiernos.

Volviendo a Lombardo (2006), se puede concluir que el *gender mainstreaming*, los presupuestos sensibles al género y la evaluación de impactos, se sitúan en una misma posición crítica respecto de la falsa neutralidad de género de las políticas públicas, y abogan por incorporar la óptica de la igualdad de género en la formulación, la puesta en práctica y la evaluación de políticas y presupuestos. No se trata solo de procedimientos técnicos, sino que expresan juicios de valor y se sostienen en interpretaciones diferentes del problema. Es por ello fundamental, la participación en estos procesos del movimiento feminista y las organizaciones de la sociedad civil.

Si los presupuestos logran incorporar la perspectiva de género en todas las políticas públicas a las que se les asignan recursos, el objetivo de la transversalidad o *mainstreaming* estará cumplido.

La Experiencia Internacional De Presupuestos PEG

Las primeras iniciativas, como se indicó, surgieron en el siglo XX a mediados de los 80, impulsadas por Naciones Unidas. Sin embargo, las iniciativas han proliferado y se han expandido en los cinco continentes. Es posible clasificar las diversas iniciativas según una serie de dimensiones: los agentes que las impulsan y/o que participan (ejecutivo, legislativo, sociedad civil, cooperación internacional), el ámbito en que se desarrollan (nacional, departamental, local), el foco de sus objetivos y la cobertura de la experiencia. (Jubeto 2008; Coello 2015; Pérez Fragoso y Rodríguez 2016).

Es importante resaltar que los contextos políticos, económicos y sociales en que se enmarcan, son determinantes de las posibilidades de desarrollo de estas iniciativas, según cada caso. Un análisis sobre las iniciativas latinoamericanas, permite concluir a Pérez Fragoso y Rodríguez que:

Todas ellas representan ejemplos interesantes de cómo las políticas y programas presupuestarios pueden abordar la desigualdad de género. (...) El presupuesto de género ha llevado a los gobiernos a asignar más recursos públicos (...) para abordar la igualdad de género y mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad del gasto gubernamental (2016 :3).

Estos autores en 2016, realizan un análisis de 16 iniciativas latinoamericanas de PEG más la experiencia canadiense, que es recogida también por Alesina (2020). Algunas iniciativas, según el estudio, se destacan por cumplir con “requisitos claves” para el éxito de las experiencias de PEG: involucrar al Ministerio de Economía y Finanzas, perdurar a través de varias administraciones gubernamentales con avances en su institucionalización, realizar contribuciones metodológicas con una aplicabilidad más general. En este sentido, se destacan las experiencias de México, Ecuador, Bolivia y El Salvador.

Los puntos en común de diferentes experiencias internacionales de PEG (Jubeto 2008; Coello 2015), permiten resumir en tres, los objetivos principales de una iniciativa de PEG:

- Que el presupuesto público se convierta en un instrumento de la política para el desarrollo que contribuya de forma activa a superar las desigualdades de género.
- Analizar el proceso presupuestario con el propósito de conocer el alcance y el impacto de las políticas públicas sobre las relaciones de género y las desigualdades existentes.
- Incidir en las diferentes etapas del presupuesto, para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas presupuestales y las asignaciones presupuestales correspondientes para alcanzar la igualdad sustantiva.

En la publicación de ONU Mujeres, Presupuesto con Enfoque de Género, Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina (2023), se presentan las experiencias de doce países de América Latina y el Caribe, visibilizando nuevamente que no hay recetas únicas para la aplicación de los PEG.

Durante el análisis, se muestran los avances respecto de los compromisos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular en lo referido al indicador 5.c.1, que mide la “Proporción de países que cuentan con sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y asignar fondos públicos para ese fin” ODS 5, identificando elementos que contribuyan a su cumplimiento. Como principal conclusión, se evidencian los avances en la implementación de los presupuestos con enfoque de género en la región de América Latina. Países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, muestran estrategias, herramientas y metodologías específicas que permiten diseñar una hoja de ruta con los avances y las buenas prácticas relevadas.

El estudio, que resulta relevante para la presente investigación centrada en Uruguay, identifica algunos desafíos para los cuales se propone recomendaciones, que serán especialmente consideradas: i. generación de datos estadísticos e indicadores sobre la ejecución de los presupuestos con enfoque de género; ii. elaboración de evaluaciones de impacto con enfoque de género en los ciclos de planificación y presupuestación pública; iii. mejora de los mecanismos de transparencia; iv. establecimiento de mecanismos que eviten que la inversión en igualdad de género pueda ser redirigida hacia otros objetivos; v. potenciar el rol de fiscalización de la inversión pública en igualdad de género desde el Poder Legislativo y los Organismos de Control; vi. fortalecimiento de las capacidades de género de los Ministerios de Economía y Finanzas; y vii. conocimientos en el trabajo presupuestario, en los mecanismos para el adelanto de la mujer, promoviendo a su vez el trabajo conjunto entre ambos y los espacios de coordinación con otras instituciones.

En una investigación realizada por Raquel Coello (2015) en el marco de su tesis doctoral, se sistematizan 91 iniciativas de presupuesto con enfoque de género en 17 países de América Latina, de las cuales concluye, 29 presentan algún elemento que contribuyó a su institucionalización y se constituyen en ejemplos de buenas prácticas en relación a los PEG (Coello, 2015). Es relevante tomar estos elementos de institucionalización encontrados por Coello, como marco de referencia para el análisis de los avances en institucionalización de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto nacional. Sin embargo, para avanzar en ello, es necesario desarrollar el concepto de institucionalización.

Institucionalización De La Perspectiva De Igualdad De Género En Los Presupuestos

Como se ha detallado, la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en general, y en los presupuestos públicos en particular, requiere de procesos y

estrategias que transformen las lógicas androcéntricas. La transversalidad de la igualdad de género debe impactar en la institucionalidad, transformándola, creando una nueva.

La institucionalización de la perspectiva de género, se entenderá como el proceso mediante el cual el enfoque de género es integrado en las instituciones, a través de reglas o mecanismos específicos, incorporándose en las rutinas y normas existentes, pasando a ser parte de las prácticas institucionales regulares y continuas y cobrando una importancia significativa en la estructura organizativa y en la definición de objetivos y metodologías de la institución (Coello, 2015 :91).

A partir de la propuesta de Bezer y Palier (2018) y las herramientas que desde el institucionalismo histórico se ofrecen, se cuenta con una lista de tareas que incumben a la investigación de los cambios institucionales en el trabajo de reconstrucción, las que serán tomadas en consideración para el análisis de los presupuestos públicos en su evolución desde 2005: 1) rastrear las sucesivas secuencias de reformas en relación con el espacio institucional, 2) estudiar de manera empírica el orden de las secuencias, las interdependencias entre las secuencias, sus efectos de composición y especialmente sus efectos de transformación; 3) identificar las influencias de las instituciones en las actividades de reforma en el contexto y en cada etapa revelando los mecanismos causales; 4) encontrar regularidades producidas por esta influencia de una secuencia a otra; 5) sacar a la luz las bifurcaciones, reorientaciones, especificidades, 6) presentar un análisis global de las transformaciones del sistema estudiado resultantes de los efectos de los cambios inducidos por sucesivas reformas.

Coello (2015), tomando como referencia un conjunto de investigaciones sobre PEG (Alami 2008; Budlender 2007; Coello y Wretblad 2012), identifica al menos seis tipos de elementos que en las diversas iniciativas internacionales de PEG han permitido avanzar en su

institucionalización, los que serán considerados en la presente investigación: a) los marcos normativos y legales que rigen el proceso presupuestario; b) las formas de programación y formulación presupuestaria; c) los sistemas contables y financieros de registro; d) los informes presupuestarios de género; e) los mecanismos institucionales creados para promover y acompañar la implementación de los PEG; y f) los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto. El relevamiento respecto de la existencia de estos elementos en la realidad de los ciclos presupuestales de Uruguay, permitirá aportar fundamentos para concluir sobre los avances en la institucionalización de la mirada de género en tales procesos.

Estrategia Metodológica

Determinada por los objetivos de la investigación, la estrategia metodológica que organiza el diseño y el relevamiento de la información, para cumplir eficazmente con los propósitos del estudio, refiere a un enfoque básicamente cualitativo. Se pretende relevar desde una perspectiva comparada las metodologías de Presupuestos con enfoque de género que se han aplicado, teniendo como foco las acciones vinculadas a la transversalidad de género. Esta estrategia debe conjugar componentes descriptivos, comparativos y explicativos.

El análisis puramente cuantitativo no es suficiente en una investigación que toma conceptos y herramientas del institucionalismo histórico, para comprender cómo se unen las variables (o eventos). Se requiere una investigación cualitativa, y buscar los mecanismos causales o qué mecanismos causales se desean probar empíricamente.

El primer objetivo específico, que refiere a un trabajo de sistematización, para identificar acciones PEG, es de corte descriptivo.

Sin embargo, este objetivo incluye un seguimiento de la ejecución de los recursos del Estado, para determinar (si la información lo permite), posibles brechas entre lo previsto y lo realizado. En este caso se va a realizar una triangulación o combinación de enfoques, sumando técnicas cuantitativas. Se medirá y cuantificará en los términos presupuestales definidos en oportunidad de la elaboración del presupuesto, la asignación y la efectiva ejecución de recursos destinados a los mecanismos de género y a las políticas de igualdad.

Los siguientes objetivos, que refieren a la institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos analizados, requieren relacionar y asociar algunas dimensiones del problema a investigar, intentando la construcción de un modelo explicativo, a partir del análisis histórico y comparado.

Si bien el caso analizado de manera comparada en los últimos presupuestos, y con la experiencia internacional, es relevante en sí mismo, se espera que el resultado de este análisis sea útil para comprender un fenómeno mucho más general, que refiere a la relación intrínseca entre los presupuestos con enfoque de género y los procesos de transversalización de la igualdad de género.

De esta forma, el fin es intentar comprender un fenómeno amplio y complejo, que incluye diversas dimensiones cuyo relacionamiento no es posible de ser medido de manera cuantitativa. Por ello se define una estrategia básicamente de tipo cualitativo.

Instrumentos Para La Recolección De La Información

Para el desarrollo de la investigación, en lo que refiere a información de tipo cualitativa, se identifican dos etapas o instancias diferenciadas en lo que a instrumentos de recolección de datos refiere: a) relevamiento y análisis de documentos primeramente, y b) consulta a informantes calificados a partir del relevamiento y síntesis de la instancia anterior.

En la primera instancia, el esfuerzo estará destinado al relevamiento y análisis de documentos, de manera que se utiliza una fuente secundaria para la recolección de datos. Los documentos sujetos a análisis, que contienen información relevante para el objeto de estudio, refieren a proyectos y leyes de Presupuesto Nacional y de Rendiciones de Cuentas anuales (articulados, tomos de planificación, planillados financiero-contables, anexos con informes puntuales), instructivos para la formulación de presupuestos y rendiciones de cuentas, Planes de Igualdad, memorias, informes y publicaciones de los Mecanismos de Género, y de las organizaciones de la sociedad civil, otra información institucional disponible referida a acciones sobre presupuesto con enfoque de género.

A partir de la síntesis del análisis de información, que será insumo fundamental, la siguiente etapa se concentra en la consulta a informantes calificados. Para ello, la técnica directa de la entrevista semi estructurada con definición de los temas a tratar, pero con la apertura para el diálogo fluido, se visualiza como la herramienta óptima. Los y las entrevistadas, serán referentes con experticia y que hayan acompañado los procesos PEG en el ámbito público. Se prevé la realización de entrevistas a referentes de los Mecanismos de Género, a integrantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y del Ministerio de Economía y Finanzas, como los organismos rectores del Presupuesto, a parlamentarios e integrantes de organismos de la sociedad civil. Se busca relevar las valoraciones sobre los procesos transitados, los objetivos alcanzados, las dificultades u obstáculos atravesados, los aspectos que los potenciaron. Sus discursos permitirían realizar un análisis de los avances y limitaciones, así como de las herramientas, enfoques y estrategias utilizadas en los ciclos presupuestales analizados, de cara a próximas instancias, ya sean rendiciones de cuentas, o futuros presupuestos quinquenales.

Para analizar las asignaciones presupuestales previstas y las ejecuciones de las mismas, se utilizará el análisis cuantitativo de datos secundarios, mediante la recolección de datos existentes en los tomos (de planificación, evaluación, gastos, recursos, resúmenes), que se presentan en cada Presupuesto Nacional y en cada Rendición de Cuentas anual. Con los mismos se procederá a su análisis y sistematización.

A partir del relevamiento y análisis de la información en documentos, las entrevistas realizadas, y los análisis cuantitativos, se pretende sistematizar las iniciativas PEG, identificando acciones específicas, ejecuciones de recursos, buscando establecer su relación con las dimensiones relativas a la transversalidad de género.

Dimensiones De Análisis y Operacionalización De Los Conceptos

A partir de lo expuesto en el marco teórico, así como del objetivo general y los objetivos específicos que fueron planteados, y con base en lo expuesto respecto de la estrategia metodológica y los instrumentos para la recolección de datos; se plantea la operacionalización de los conceptos, dimensiones y categorías que serán analizadas.

Para el análisis de las “acciones PEG” como uno de los conceptos, que refieren mayormente al objetivo 1³ de esta investigación, las dimensiones en las que se trabajará, se vinculan a las etapas transitadas por cada ciclo presupuestal de 5 años, esto es: proceso de elaboración, aprobación, ejecución e instancias de rendición de cuentas anuales.

En cada una de estas etapas se sistematizarán las acciones con enfoque de género relevadas, teniendo presente a los actores que intervienen en el proceso (Ministerios u organismos rectores del presupuesto, mecanismo de género, sociedad civil, parlamento,

³ Objetivo 1: Sistematizar los presupuestos nacionales, las rendiciones de cuentas y otros documentos relevantes del período 2005-2023 para identificar y clasificar acciones y asignaciones de recursos específicos orientados a la igualdad de género

cooperaciones o consultorías específicas), así como los avances y limitantes visualizados, en base a las acciones que efectivamente logran concretarse en cada oportunidad.

En relación a las herramientas, enfoques y estrategias utilizadas para transversalizar la mirada de género en las políticas públicas, así como lo referido a la incorporación o institucionalización en el Estado de los PEG, las dimensiones que se visualizan como claves, refieren a:

- Los marcos normativos e institucionalidad del Estado, esto es: leyes, decretos, manuales, procedimientos, reformados o adaptados para construir la nueva institucionalidad, normativas que rigen el presupuesto, formulación presupuestal, formas de registro y seguimiento.
- Rol del mecanismo de género y la sociedad civil en los procesos de transversalización de la igualdad de género: ubicación en la institucionalidad, poder político, poder de negociación del Mecanismo de Género, entramados de género, mecanismos secundarios. Identificación de necesidades y demandas, y cumplimiento activo en el monitoreo y supervisión de las acciones realizadas por el Estado por parte de la sociedad civil.
- Capacitaciones a tomadores/as de decisión y funcionariado en general: oportunidades, objetivos y contenidos de las instancias, alcance, etc.
- Herramientas para el monitoreo y rendición de cuentas de las políticas para la igualdad de género: seguimiento del Plan Nacional de Igualdad, planificación de corto y largo plazo, informes y datos contenidos en las rendiciones de cuentas.
- Sistemas de información y herramientas de gestión: relevamiento, conocimiento por parte de los usuarios de los mismos, acceso a la ciudadanía en general, incidencia del mecanismo de género en esos sistemas

Si bien esta operacionalización resulta extremadamente ambiciosa para la investigación a realizar, en el proceso de relevamiento de informaciones sobre los presupuestos con enfoque de género en Uruguay, se accedió a la tesis de Lorena Alesina, realizada para la maestría en Género y Políticas de Igualdad de FLACSO Uruguay, presentada en febrero de 2020, en la cual se realiza una comparación de los presupuestos Nacional y Departamental (de la Intendencia de Montevideo), referida a las transversalidades de la igualdad de género en el período 2007-2018.

A partir de la lectura atenta de la misma, de los aportes que al marco teórico de este trabajo efectuó, y de intercambios realizados con su autora, para el análisis correspondiente al período 2007 – 2018, se toman los datos relevados por la referida autora, adicionando aristas, sensibilidades e intereses específicos de esta investigación en concreto; de manera de poner el acento y el análisis más exhaustivo a partir del ejercicio económico 2019 y hasta la rendición de cuentas del ejercicio 2023, presentada promediando el año 2024.

Uruguay: Contexto, Antecedentes, Instituciones, Presupuestos

Antecedentes Históricos y Hechos Políticos Recientes En Uruguay

Uruguay, como país ubicado en el cono Sur de América Latina, es parte de esta región no homogénea que al decir de Luis Dallanegra Pedraza (2010), no ha sido estudiada profundamente en la especificidad del sistema político, propio de la región.

Tiene una larga historia de estabilidad y democracia, reconocida incluso por The Economist como un país con “democracia plena”.

Fiel a la historia de la América Latina, Uruguay es un país presidencialista, y optó por el régimen unitario proveniente de Europa, con un Presidente con gran poder.

En el territorio, los caudillos conservadores del Partido Nacional, tenían a inicios de la República su fortaleza, mientras que en Montevideo, la capital y ciudad portuaria, el Partido Colorado de pensamiento más liberal se hacía fuerte, y le alcanzaba para ser quien gobernara largamente.

A inicios del siglo XX se produce La Reforma del Batllismo, con el liderazgo de Batlle y Ordóñez en el primer cuarto del siglo XX. Este se desempeñó como presidente durante dos períodos (1903-07 y 1911-15). Su forma de gobernar era de tipo pragmática sin ideología y de carácter urbana. Se trataba, según Dallanegra Pedraza, de un sistema con características de socialismo estatal, estableciendo un sistema social integral, contemplando jornadas de trabajo, salario mínimo y seguro de vida, fomentando la actividad de los sindicatos. Hubo una política de nacionalizaciones (ferrocarriles, energía, fábricas de conservas de carne y Banco de la República) y se tomaron medidas de promoción y estímulo a la industria y al sector agrario.

Apoyado en la ingeniería institucional del país, ya desde la primera presidencia de Batlle, el Partido Nacional participaba de espacios de poder en el Ejecutivo, en lo que se visualizaba como una forma de integrar para “licuar” el conflicto.

Como otro hito importante, corresponde mencionar que en la década del 70 se desencadena la dictadura cívico militar (1973). La misma llega al igual que en la región, en el marco de un escenario político inestable, con un Gobierno electo en 1971, que cedió autoridad en manos de los militares, estableciendo medidas prontas de seguridad, y en medio de una guerrilla armada iniciada por parte del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, a fines de 1969.

En los años anteriores a 1973, en el país habían aumentado las tensiones y se verificaba una crisis política sustentada en una base social conservadora que promovía la criminalización de las organizaciones populares y apoyaba el avance autoritario. Esa visión fue base para la

coordinación represiva regional (Plan Cóndor), que facilitó la persecución política, la desaparición forzada, el secuestro y el traslado clandestino de personas a varios países de la región.

La dictadura se extendió hasta las elecciones de 1984, pero ya en el plebiscito del 80 había sufrido su gran revés.

A partir del Consenso de Washington en 1989, y coincidiendo con el retorno a la democracia de 1985, Uruguay siguió las recomendaciones que en tal documento se plasmaron, tales como el achicamiento del Estado y su rol, la apertura y desregulación de la economía, el fortalecimiento de los sectores privados, la tendencia a las privatizaciones (que fueron resistidas plebiscito mediante), el endeudamiento externo, entre otros.

Ese modelo de Estado propio de teorías neoliberales, condujeron los destinos del país cayendo en una profunda crisis en 2002. En las siguientes elecciones y también siguiendo el rumbo regional, se produce en 2004 la primera victoria (sin requerir balotaje), de la izquierda en Uruguay, la que iniciaría el período de la “era progresista”. A partir de esta victoria, siguen 15 años de un Estado Nacional, que vuelve al Estado presente y activo, que lleva adelante una marcada agenda de derechos, concretando leyes como el matrimonio igualitario, la ley de interrupción voluntaria del embarazo, ley de reproducción asistida, ley integral para personas trans, ley de regulación de la producción, distribución y venta de cannabis, entre otras. Se trata de gobiernos centrados en el empleo, en mejorar la distribución de los ingresos, defensores de los Derechos Humanos.

Es en el marco de estos cambios o giros en la conducción del Gobierno, que se entiende que se dan las circunstancias para introducir e institucionalizar la perspectiva de género en las

políticas públicas en general, y en los presupuestos públicos, como concreción de las mismas, en particular.

Llegando a la actualidad, el Gobierno que asumió en Uruguay el 1° de marzo de 2020, gobierno de coalición de 5 partidos, afines a políticas neoliberales, pone fin a los 15 años de era progresista. La victoria sucedió también en sintonía con la región, y en balotaje, donde esa coalición de partidos de derecha obtuvo treinta mil votos más que el Partido Frente Amplio.

Si se realiza un análisis sobre la estabilidad presidencial que se vive en Uruguay enfocados especialmente en el período objeto de análisis (2005-2023); en los dos gobiernos de Vázquez, el de Mujica y el actual de Lacalle Pou (desde una coalición de partidos), se evidencian las particularidades de este país, que acompaña los ritmos (a veces a un tiempo más lento) y vaivenes de la región, pasando por la dictadura militar, la era neoliberal, el giro a la izquierda y ahora el retorno a un posneoliberalismo, pero siempre sostenido por una institucionalidad fuerte, por el respeto al sistema político en general, manteniendo sus partidos tradicionales, ya sean de derecha o de izquierda, sin introducir cambios de manera abrupta o radical, sino con pasos cortos y seguros.

Características Del Gobierno Actual En Uruguay (período 2020-2024)

Se trata de un Gobierno neoliberal de derecha, que reúne 5 partidos políticos: los históricos Nacional y Colorado, el Partido Independiente (que inició como partido de izquierda en 2003), y los recientes Partido de la Gente (con muy poca representación en votos), y Cabildo Abierto (fundado en 2019 con líderes militares y gran cantidad de militares retirados en sus dirigentes, que sorprendiera con más de un 10% de votación).⁴

⁴ Datos de la Corte Electoral del Uruguay (<https://www.corteelectoral.gub.uy/>)

Por primera vez en Uruguay, una coalición de varios partidos de derecha firma un acuerdo programático “Compromiso por el país”, donde se delinear los puntos que serían llevados adelante por el Gobierno de resultar electo, como finalmente sucedió.

La Ley de urgente consideración, Ley N° 19.889, aprobada el 9 de julio de 2020, da inicio efectivo a varios de los puntos de ese acuerdo “Compromiso por el país”, donde se revisan e incluso se revierten, algunos de los derechos adquiridos en períodos anteriores.

El peso de los líderes territoriales dispersos a lo ancho de todo el territorio nacional, que otrora se llamaran caudillos, referentes en general justamente del Partido Nacional, fueron en estas elecciones también relevantes, para la construcción de esta victoria de derecha, en este neoliberalismo tardío que retorna a Uruguay.

Si bien desde el inicio de la gestión de este Gobierno, primero la pandemia de Covid-19 y en 2023 el déficit hídrico producto principalmente de la sequía, han marcado la agenda del Gobierno, las políticas que se vienen desarrollando, muestran una preocupación extrema por el déficit fiscal, el que se procurado reducir aún en plena emergencia sanitaria, económica y social, una reducción de las políticas vinculadas a la presencia del Estado en el territorio, un interés especial en apoyar a los sectores privados y el capital, un poco disimulado interés en tender nuevamente a la privatización de algunas de las Empresas Públicas, por citar algunos ejemplos.

Breve Reseña De Datos y Estadísticas De Uruguay

Según la clasificación realizada por Mesa Lago (2004), el Uruguay en la región de América Latina, está dentro del grupo de países “pioneros” en el desarrollo de los sistemas de seguridad social con inicio en los años 20 y 30, acompañado por Argentina, Cuba, Chile y Brasil. La cobertura de políticas de seguridad social es calificada como “mayor”, hay una estratificación

clara en el sistema, se trata de una población demográficamente envejecida, los costos de atender esta seguridad son altos con un creciente déficit y desequilibrio financiero para su sostenimiento.

Fernando Filgueiras, cientista social de Uruguay, avanza en otra tipología de las políticas sociales, según la cobertura, sea de seguridad social, de salud, entre otras, y el gasto que el Estado realiza en ello. En este caso, Uruguay se ubica en un estadio de “universalismo estratificado”, confirmando el desarrollo temprano de la seguridad social, con amplia cobertura, alto grado de desmercantilización, fuerte estratificación de beneficios y de condiciones de acceso. Ese universalismo ha ido reorientando la matriz de bienestar a partir de las reformas que se vinieron realizando en los inicios de este siglo, corriéndose hacia el lado del corporativismo en el caso de Uruguay.

Si nos situamos en el Uruguay de inicios del 2020, previo a la pandemia COVID 19 y al cambio de gobierno, se trata uno de los países de la región con mejores estadísticas referidas a variables que miden la igualdad entre sus habitantes, la situación económica financiera del país, el nivel de pobreza de sus habitantes, el sistema de salud y el acceso al mismo, entre otras tantas variables que se pueden considerar, y que se corresponden a un Estado presente, con fuerte orientación a la defensa de los Derechos Humanos.

*Algunos indicadores de interés comparados con el promedio de América Latina:*⁵

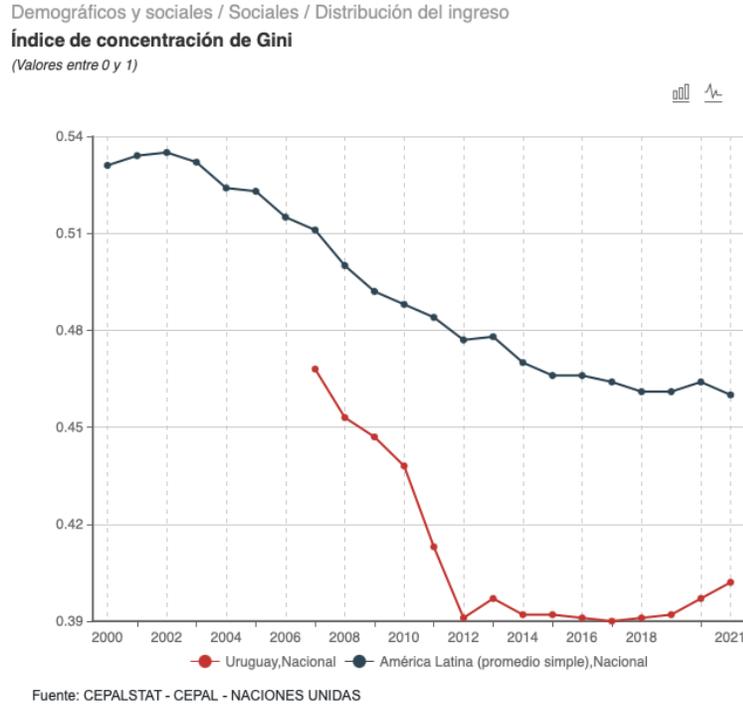
- Índice de Gini: método utilizado para medir la desigualdad basada en los ingresos. En este caso se visualiza a Uruguay como un país muy igualitario en comparación a los promedios de la región.

⁵ CEPALSTAT Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas
(https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3127&area_id=411&lang=es)

- Población en situación de pobreza y pobreza extrema. También en este caso se presentan los datos comparados con los promedios de América Latina y el Caribe, y los guarismos de Uruguay son sustantivamente mejores que los promedios de la región. La pobreza y la pobreza extrema mantienen una tendencia a la baja desde el comienzo de la medición, en 2007, y sólo han cambiado la tendencia en 2020/2021, cuando la pandemia COVID 19, estuvo en su auge.
- Tasa de mortalidad infantil. Otro de los indicadores que presenta una tendencia a la baja desde la década del 80 del Siglo XX, mostrando a Uruguay con tasas de mortalidad infantil bastante menores que los promedios de la región históricamente.
- Otro indicador comparado con la región, es el gasto público social realizado por el Gobierno en porcentajes del PIB, donde al igual que en los otros indicadores, Uruguay muestra niveles de gasto porcentuales, más altos que los que realiza en promedio la región.

Figura N° 1

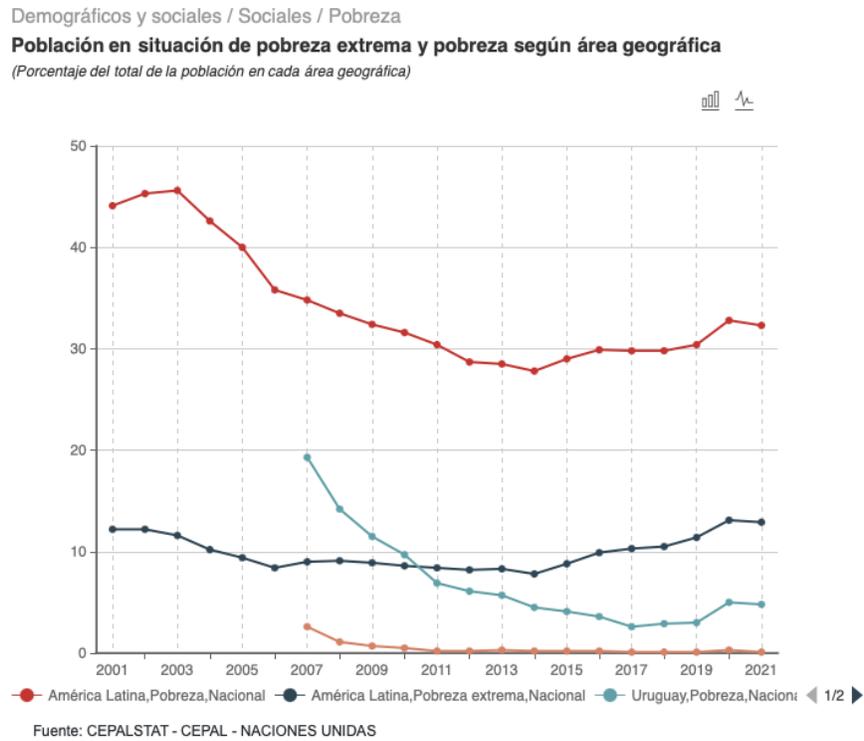
Índice de Gini: desigualdad basada en ingresos



Nota: Desde que existen en Uruguay mediciones al respecto, el índice de Gini (marcado en rojo para Uruguay), es significativamente menor que el promedio en la región (línea azul), resaltando que cuanto más cercano a cero sea el índice, mayor igualdad a nivel de distribución de ingresos se verifica.

Figura N° 2

Población en situación de pobreza extrema y pobreza en Uruguay y la región



Nota: en el gráfico se verifica que en Uruguay tanto la pobreza (marcada en línea celeste) como la extrema pobreza (marcada en color naranja), se ubican en porcentajes notoriamente menores que en el promedio del resto de América Latina y el Caribe (líneas roja y azul respectivamente).

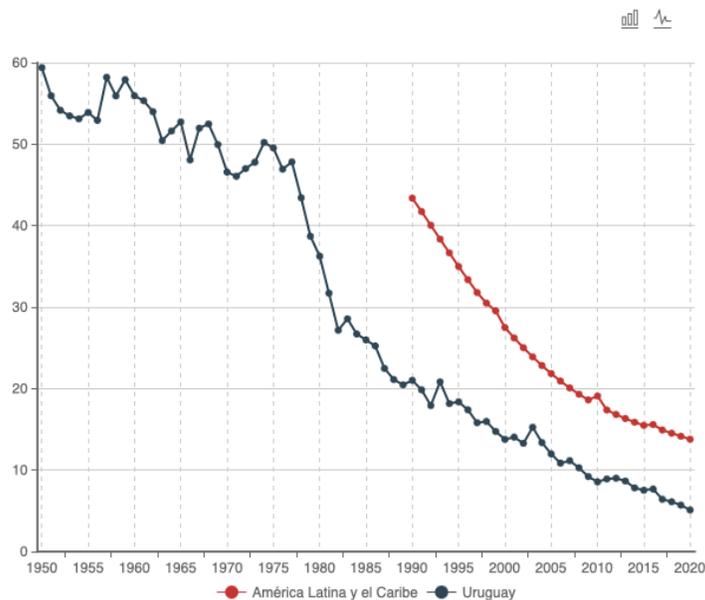
Figura N° 3

Tasa de mortalidad infantil en Uruguay y la región

Demográficos y sociales / Sociales / Salud

Tasa de mortalidad infantil (IGME)

(Muertes por 1.000 nacidos vivos)

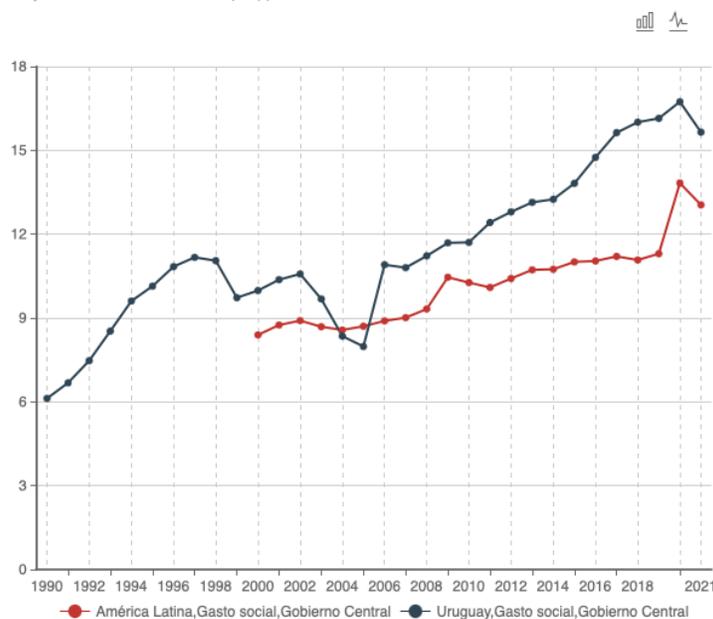


Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Nota: En el gráfico se verifica que en Uruguay la tasa de mortalidad infantil marcada en azul, desde que existen registros en la región, es sensiblemente menor que en el promedio de América Latina y el Caribe

Figura N° 4*Gasto Público Social en Uruguay y la región*

Demográficos y sociales / Sociales / Gasto público social
Gasto público social según clasificación por funciones del gobierno (en porcentajes del PIB)
 (En porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB).)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

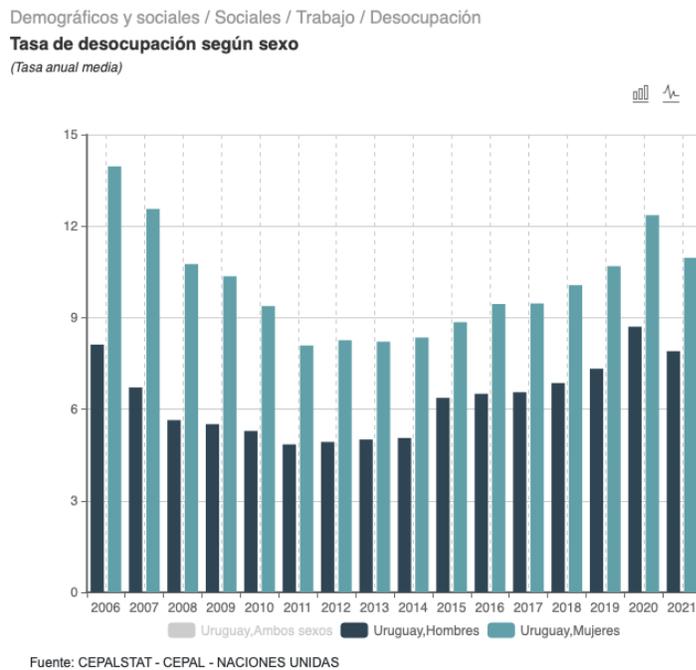
Nota: la gráfica muestra el gasto público social realizado por el Gobierno expresado en porcentajes del PIB. En este caso, la línea azul que muestra el gasto social de Uruguay, salvo en momentos vinculados a la crisis del 2002, ha sido superior al promedio de América Latina. Se verifica que Uruguay se ha caracterizado por un Estado que destina gran parte de los recursos que genera, en gastos sociales como educación, salud, protección social, vivienda, cultura

Resulta de interés, especialmente en el marco de este trabajo de investigación, relevar los **datos estadísticos que refieran a brechas, diferencias y desigualdades vinculadas al género**, en los grandes números del Uruguay.

En ese sentido, y también a partir de los datos de CEPAL, se pueden analizar a lo largo de los años, las tasas de desocupación según el sexo, mostrando que **las mujeres tienen mayores niveles de desocupación:**

Figura N°5

Tasas de desocupación según sexo



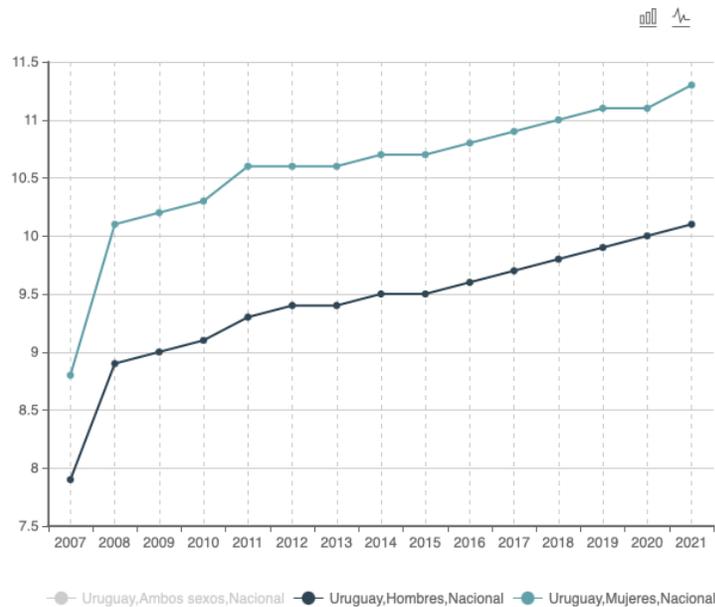
Nota: el gráfico verifica que los hombres en todas las mediciones anuales, desde 2006, marcan menores niveles de desocupación, en Uruguay.

Si se analizan los años de estudio de la población económicamente activa mayor de 15 años en Uruguay, se puede visualizar la **mayor escolaridad en años para mujeres que varones**, a pesar que como se mostrara en la Figura N° 5, **las mujeres están desocupadas históricamente en mayores porcentajes que los varones.**

Figura N° 6

Años de estudio en la población económicamente activa en Uruguay según sexo

Temas transversales / Género / Educación y capacitación de la mujer
Promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más según sexo y por área geográfica
 (Años de estudio)



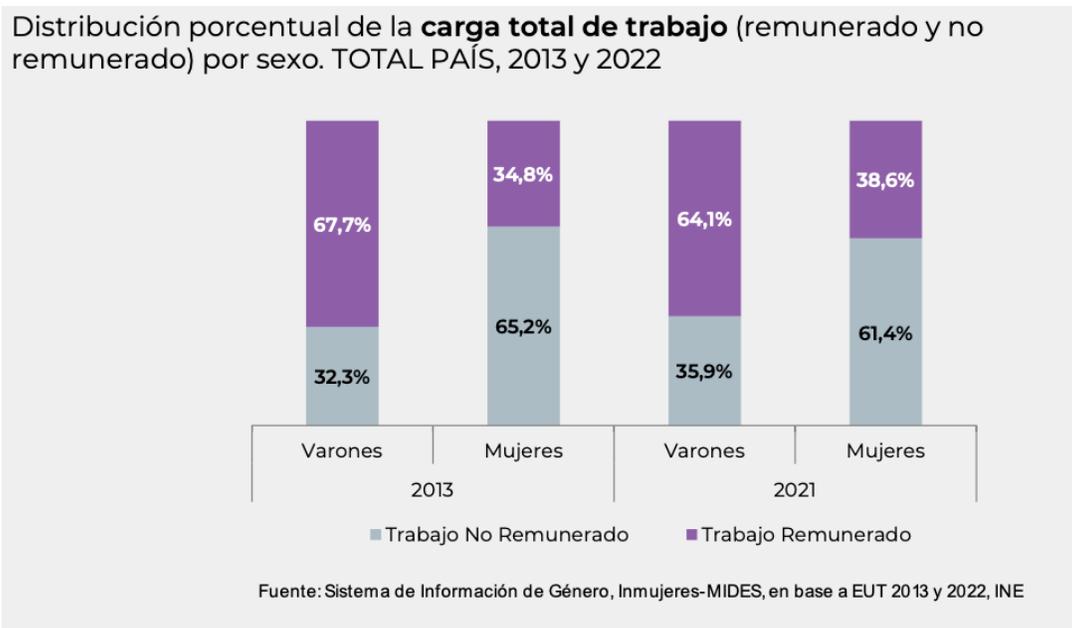
Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Nota: el gráfico muestra que en Uruguay, a nivel nacional, las mujeres representadas con la línea celeste, tienen en promedio mayor cantidad de años de estudios que los varones.

Según una encuesta sobre el uso del tiempo y trabajo no remunerado, presentado por MIDES en 2022, la que compara los datos de 2013 con datos 2021, el porcentaje en el total trabajado correspondiente a trabajo remunerado y no remunerado, se distribuye en varones y mujeres de la siguiente forma:

Figura N° 7

Distribución del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, en Uruguay



Nota: los datos proporcionados por MIDES, verifican que tanto en 2013 como en 2021, las mujeres destinan un porcentaje mucho mayor de su tiempo al trabajo no remunerado en comparación con el trabajo remunerado. Situación inversa se verifica en el caso de los hombres, quienes destinan mucho más de la mitad de su tiempo al trabajo remunerado. Si bien hay algunas diferencias entre las dos mediciones, las mismas están lejos de verificar que la proporción de trabajo remunerado y no remunerado en hombres y mujeres es similar.

Otros datos a relevar para visualizar las brechas de género refieren a la **participación política de las mujeres y el acceso a cargos de jerarquía.**

Según el informe “El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión” de ONU Mujeres del año 2021⁶, en el año 2020 la composición de los cargos ministeriales de jerarquía, era la siguiente:

⁶ El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion->

Tabla N° 2*Distribución de cargos ministeriales en el año 2020 en Uruguay, según sexo*

CARGOS	HOMBRES	MUJERES
Ministro/a	12	2
Subsecretario/a	12	2
Dirección General	11	3
TOTAL	35	7

Fuente: “El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión” de ONU Mujeres del año 2021

Si el análisis se realiza en el ámbito del legislativo nacional, el informe nos presenta la información contenida en la siguiente gráfica, respecto de los cargos electos en la Cámara de Representantes y Cámara de Senadores, 2020:

Tabla N° 3*Distribución de cargos en el parlamento uruguayo en el año 2020 según sexo*

	C. REPRESENTANTES		C. SENADORES		ASAMBLEA GENERAL	
	N° ABSL.	% RLTVO	N° ABSL.	% RLTVO	N° ABSL.	% RLTVO
Mujeres	19	19%	8 + 1 (VP)*	27%	27	21%
Hombres	80	81%	22	73%	102	79%
Total	99	100%	30	100%	129	100%

*VP: vicepresidenta

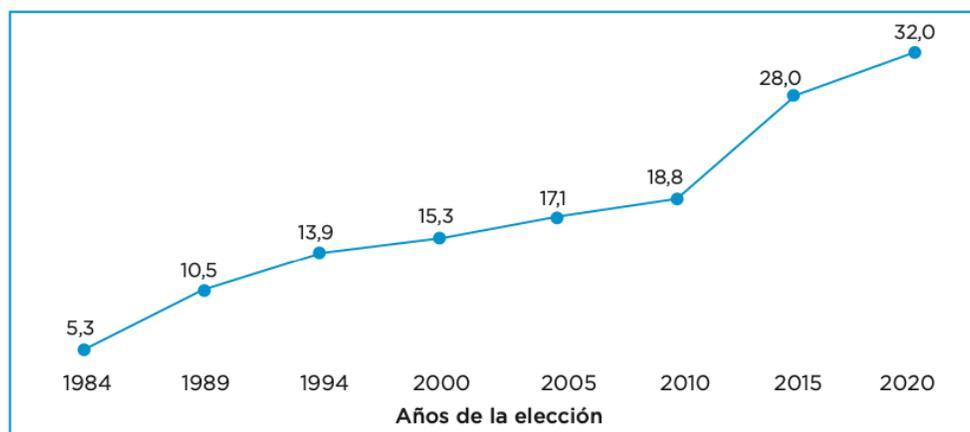
Nota: Con base en datos del Sistema de Información en Género, INMujeres/Mides, 2020.

Si en cambio se realiza el análisis en el segundo nivel de gobierno, esto es en los Gobiernos Subnacionales, las brechas también son elocuentes. Los datos que expone el referido informe indican que, para los 19 Departamentos, la evolución histórica de intendentas electas muestra que entre 1985 y 2009 no hubo intendentas, mientras que en 2010 se eligieron 3, en 2015 resultó una intendenta electa y en 2020 hubo dos candidatas finalmente electas.

En el ámbito del legislativo Departamental, se viene transitando un proceso lento pero muy claro de aproximación de las mujeres a este tipo de cargos electivos. Según gráfico extraído de artículo Mujeres en el Territorio, ONU Mujeres, FCS/Udelar (2020), la evolución del total de mujeres en Juntas Departamentales, porcentualmente, es la siguiente:

Figura N° 8

Representación de Mujeres en las Juntas Departamentales de Uruguay



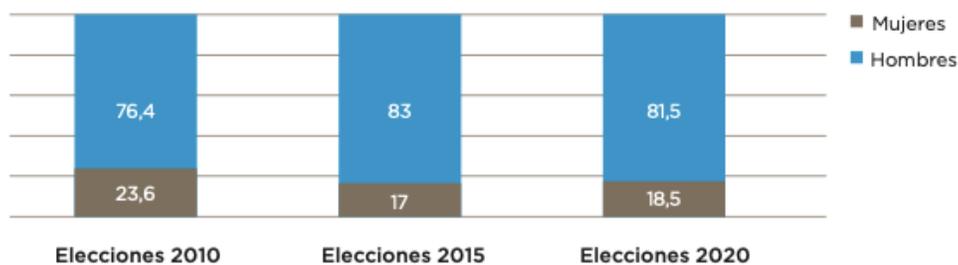
Fuente: Mujeres en el Territorio, ONU Mujeres, FCS/Udelar (2020)

En el tercer nivel de Gobierno, las brechas de participación también resultan evidentes, a pesar del incremento en la participación en lo referido a concejales y concejalas de los Municipios, los cargos de Alcaldes y Alcaldesas son en una porción extremadamente superior, asumidos por varones.

Los gráficos que siguen, también corresponden al informe de ONU Mujeres 2021.

Figura N° 9

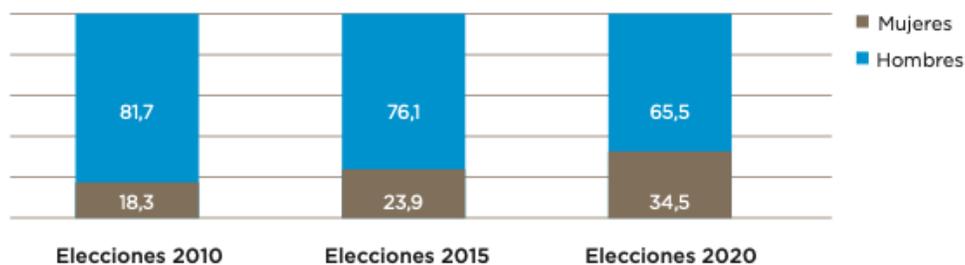
Alcaldesas: comparación 2010-2020, en porcentaje



Nota: Gráfico extraído del folleto *Mujeres en el Territorio*, ONU Mujeres, FCS/Udelar (2020)

Figura N° 10

Concejales: comparación 2010-2020, en porcentaje



Nota: Gráfico extraído del folleto *Mujeres en el Territorio*, ONU Mujeres e ICP (2020).

Finalmente, en lo que refiere a los Servicios Descentralizados, los Entes Públicos y las Empresas Públicas, se detalla en el gráfico que sigue, y a partir del informe de ONU Mujeres 2021, resumen con porcentaje de mujeres funcionarias de cada organismo, y porcentaje de mujeres en cargos de alta dirección, esto es, de designación política.

Figura N° 11

Mujeres funcionarias y altos cargos en Servicios Descentralizados, los Entes Públicos y las Empresas Públicas de Uruguay

	% Mujeres Funcionarias	%Mujeres en altos cargos
 ANEP	76	50
 AFU	9	0
 ANEP LITORAL	57	0
 BHU	55	33
 BPS	68	25
 BPSICA	49	17
 CCO	61	0
 inac	48	0
 UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA	59	41
 UTEC	Sin datos	33
 ANP	32	50
 asse	74	20
 ANC	42	0
 anv	50	33
 inau	80	33
 inisa	54	100
 inumet	53	0
 INTEP	75	50
 URSEC	Sin datos	50
 ANCAP	27	0
 antel	45	25
 CASA	34	33
 UTE	26	25

Fuente: “El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión” de ONU Mujeres del año 2021

Cerrando este apartado referido a estadísticas y datos de Uruguay en general y de desigualdades y brechas de género en particular, es de relevancia señalar algunos datos de la

segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones⁷. En esta encuesta se indaga sobre la ocurrencia de la **violencia basada en género** y sus características e impactos en espacios públicos y semipúblicos (ámbitos educativo, social, laboral, del sistema de salud), y en ámbitos privados (en la infancia, en la familia actual, hacia las mujeres mayores, en la pareja).

Según la referida encuesta, en el año 2019, el 76,7% de las mujeres con 15 años o más, que residen en Uruguay, reportan situaciones de violencia basada en género a lo largo de la vida, lo cual representa aproximadamente 1,1 millón de mujeres. Esta prevalencia aumenta cuatro puntos porcentuales respecto a la reportada en la medición de 2013, cuando se realizó por primera vez esta encuesta nacional.

En el mismo sentido, se releva que la violencia sexual es el tipo más frecuente, habiendo aumentado 8,3 puntos porcentuales (36,5% en 2013 y 44,8% en 2019).

En lo que refiere a las relaciones de pareja, el 47% de las mujeres de 15 años y más declaró haber vivido situaciones de violencia basada en género por parte de la pareja o expareja a lo largo de toda la vida (45,4 % en 2013), y 19,5% en el último año. (18,2% en 2013).

Estos datos reflejan las dificultades de las mujeres para obtener autonomía en las tres dimensiones que plantea CEPAL⁸: autonomía económica, autonomía en la toma de decisiones y autonomía física; dimensiones que son interdependientes y requieren ser interpretadas con un enfoque interseccional, intercultural, de ciclo de vida y en el marco de los derechos humanos.

⁷ Segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-prevalencia-sobre-violencia-basada-genero-generaciones>)

⁸ Observatorio de la Igualdad de Género - Autonomías (<https://oig.cepal.org/es/autonomias-0>)

El conjunto de los datos detallados se convierte en argumentos de enorme peso respecto de la necesidad que el Estado implemente, el conjunto de políticas públicas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de derechos por parte de las mujeres.

Leyes, Documentos De Interés e Instituciones

Uruguay, como se mencionó, es un país con una institucionalidad muy fuerte y con un sistema político en general, muy respetuoso de esa institucionalidad.

En relación a la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto de cada Gobierno, se han ido transitando diferentes avances desde la Ley N° 17.930, del período 2005-2009.

En la mencionada ley, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, pasó a denominarse Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Por ley N° 17.866 también de 2005, pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social creado en ese período. Estos cambios determinaron que el Inmujeres se transformara en un mecanismo de igualdad de género a nivel nacional, que además contaba con presupuesto asignado y funcionarios/as dependientes del mismo.

En el año 2007, se sanciona la Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres, la que en su artículo 2 establece que “el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género...”. La mencionada Ley encomienda al Inmujeres el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (artículo 3), y crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género a través del artículo 8, el cual preside justamente el Inmujeres.

Este Consejo, según el artículo 13 de la Ley mencionada, deberá rendir cuentas anualmente ante la Asamblea General, respecto de los avances en la ejecución del Plan Nacional

de Igualdad de Oportunidades y Derechos, a realizarse en el marco de las actividades del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer.

A partir de esta Ley de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres, surge el “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, 2007-2011 – PIONA”, formalizado por Decreto 184/007 del 15 de mayo de 2007. El plan se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres y combatir todo tipo de discriminación. Se trata de un instrumento integral para enfrentar las desigualdades y discriminaciones.

El Plan propone transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, en las prácticas institucionales y en las actuaciones de los Incisos del Estados. Entre las líneas estratégicas se define la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto nacional, lo que redundará en el fortalecimiento de la institucionalidad nacional con la intención de mejorar la dotación de recursos materiales y humanos a los distintos organismos. Otras de las líneas estratégicas proponen la transversalidad de género en las actuaciones de la administración pública, y Mecanismos institucionales para la igualdad y la no discriminación.

En el plan se resalta que Uruguay ha ratificado, los más importantes instrumentos en materia de igualdad de género. Entre los que se destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará). La CEDAW reúne derechos civiles y políticos, con derechos económicos sociales y culturales y su cumplimiento exige erradicar las normas, políticas y prácticas que tienen como propósito discriminar a las mujeres, y también aquellas cuyo resultado deviene en discriminación. La Convención de Belem do Pará, es el único instrumento internacional que aborda la integralidad de situaciones de violencia contra las mujeres.

En el mismo sentido, se destaca que Uruguay ha adquirido importantes compromisos de desarrollo de políticas públicas de igualdad, en las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer y Desarrollo (Beijing, 1995) y contra el Racismo y la Discriminación (Durban, 2001). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio planteados por Naciones Unidas, que el Uruguay ha firmado, incluyen la igualdad de las mujeres como uno de sus objetivos y también es transversal a cada uno de los otros siete objetivos.

La Ley de Presupuesto Nacional Quinquenal 2010-2014, N° 18.719 de 27 de diciembre de 2010, referencia al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, y a la Ley 18.104, estableciendo que “en el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas”, que los distintos organismos del Presupuesto Nacional tienen a su cargo, debe considerarse lo que establecido en la citada normativa (Ley 18.104 y PIODNA).

La Rendición de Cuentas del ejercicio 2010, Ley N° 18.834, establece en su artículo 3 que “Toda la información relativa a beneficiarios/as de servicios públicos brindados por los organismos del Presupuesto Nacional, deberá ser relevada, analizada y difundida por sexo”.

En el 2013, mediante una experiencia piloto con cinco organismos del Estado, para promover la incorporación de la perspectiva de género en los objetivos estratégicos e indicadores de la planificación presupuestal, se trabajó conjuntamente con el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), los organismos seleccionados y los mecanismos de género. Se trató de una experiencia que logró identificar factores para avanzar en la elaboración de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género.

En 2016, y a partir de la Ley del Presupuesto Nacional Quinquenal N° 19.355 del 30 de diciembre de 2015, se implementa la creación de un Proyecto Presupuestal de Igualdad de

Género, tanto para Programas de Funcionamiento (proyecto con código 121), como para las inversiones públicas (proyecto código 840).

En el año 2017, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se presenta el Estudio Prospectivo Uruguay 2050 Volumen I, “Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050. Tal estudio sistematiza el conocimiento analizando escenarios de evolución que sirven para la proyección de políticas públicas dirigidas a la reducción de las brechas de género.

Un año después, en mayo de 2018, por decreto N° 137/18, se aprueba la “Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030”. La misma establece en sus líneas estratégicas, instrumentar la apertura y consolidación de presupuesto con enfoque de género en todas las unidades ejecutoras, visibilizando las partidas presupuestales orientadas a la igualdad de género y monitorear, evaluar y/o redefinir el presupuesto para que sea sensible al género en todas las áreas programáticas presupuestales del Estado.

También en el año 2018, el Tribunal de Cuentas de la República (organismo de contralor del Estado por excelencia), realizó puntualmente una Auditoría de Desempeño de preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5, cuyo indicador 5.C.1., mide la proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin. La mencionada auditoría estaba referenciada al período octubre 2015-junio 2018 y analizó, entre otras cuestiones, un análisis sobre la planificación y presupuesto con perspectiva de género en la gestión pública uruguaya.

A partir de la rendición de cuentas del ejercicio presupuestal 2018, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, agrega como Anexo a la Rendición, un informe de Políticas de

Igualdad de Género, que compila la información de cada uno de los organismos que integran el Presupuesto Nacional, sobre las acciones realizadas y proyectadas por cada uno en lo que refiere a igualdad de género.

Por Ley N° 19846, de 19 de diciembre de 2019, “Aprobación de las obligaciones emergentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en relación con la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento”, se establece en el artículo 9 (Medidas presupuestales y administrativas), que: “[..] En los presupuestos respectivos, deberán destinarse gastos de funcionamiento e inversiones a la creación y al fortalecimiento de los mecanismos y acciones para el logro de la igualdad de género. Los referidos rubros deberán ser identificados para facilitar la rendición de cuentas y la evaluación de resultados”.

Al año siguiente, ya con el Gobierno de coalición en funciones, se aprueba por Ley N° 19924, el 18 de diciembre de 2020, el Presupuesto Nacional 2020 – 2024, el cual, en el marco de la Ley N° 19846, establece la creación de Unidades Especializadas en Género en todos los organismos públicos, dando así cumplimiento a los Artículos 18, 19 y 20 de la mencionada Ley 19.846. Entre las competencias de estas Unidades, (Art. 19), se establece asesorar al Organismo al que pertenecen para transversalizar la perspectiva de género en la planificación, en la gestión humana, en el cumplimiento de sus funciones y en el presupuesto. En el Tomo II de Planificación y Evaluación del proyecto de ley de presupuesto, incluyen la transversalización de género por instituciones.

En febrero 2020, aún cuando en marzo asumiría un Gobierno nuevo, que prepararía con sus prioridades y lineamientos específicos el nuevo Presupuesto Quinquenal, que regiría en el período de Gobierno, el Inmujeres publica la “Guía para la incorporación de acciones de

igualdad de género en la planificación estratégica y presupuesto de los organismos públicos”. Tal guía fue utilizada como experiencia piloto en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Los Presupuestos Públicos En Uruguay

Presupuesto Por Programas

Como se mencionó anteriormente, la mayor complejidad que adquirió el Estado, requirió la necesidad de analizar la eficacia en los gastos, medir los resultados logrados y la eficiencia en el uso de los recursos. Es así que la Constitución de 1967, establece para el Presupuesto Nacional, la obligatoriedad de realizar un presupuesto por programas.

La estrategia para su aplicación en todo el sector público, inició adaptando la estructura programática a la estructura organizativa. Se siguió la lógica de que cada Unidad Ejecutora era un Programa. De esta forma, los Programas carecían de contenido programático y el presupuesto era del tipo tradicional con formato Programa. Esta formulación no permitía la evaluación.

A partir del Presupuesto 2010-2014, se realiza un cambio metodológico dotando de sentido programático a los programas presupuestales. De esta forma, los Programas presupuestales reúnen las características de ser transversales y tener un objetivo asociado, permitiendo la vinculación de los recursos presupuestales con el objetivo último que se espera lograr de su aplicación.

Para llegar a esos programas, como el conjunto de actividades mediante las cuales se pretenden conseguir los objetivos propuestos, a través de la generación de determinada cantidad de productos en un plazo determinado; se determinan primeramente las grandes áreas programáticas, a través de las cuales se determinan los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrando la naturaleza de los servicios que los Organismos Públicos brindan a la comunidad, proporcionando más información sobre la política del gasto público.

El presupuesto por Programas es la traducción monetaria para un período, de los planes y programas a cumplir.

La programación incluye planes a largo, mediano y corto plazo. El presupuesto es la herramienta donde se prevén los productos a obtener y los insumos necesarios para obtenerlos.

En la confección de ese presupuesto, debe existir una coherencia interna respecto de los insumos y productos, así como coherencia externa, para que cada producto generado en el sector público contribuya a servir a las políticas trazadas por el Gobierno.

En la etapa de ejecución, el Presupuesto por Programas debe contar con un sistema de gestión y contabilidad que permita medir el grado de cumplimiento de los objetivos y metas presupuestados, rendimiento financiero, apreciar desvíos entre lo presupuestado y lo real y poder realizar correctivos.

Aplicación De Conceptos De Planeamiento Estratégico En La Confección Del Presupuesto.

Cada Inciso y cada Unidad Ejecutora deben definir su misión y visión. Esto implica definir su razón de ser.

La misión es una definición comprensible, clara y concisa del propósito organizacional o identidad. Señala la dirección que las acciones de la organización deben seguir.

La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización. Contesta a preguntas relacionadas a cuál es la situación futura deseada de los usuarios y beneficiarios, cual es la posición futura de la organización en relación a las otras, cuales son las contribuciones distintivas que quieren hacerse en el futuro y/o cuáles son los principales proyectos o actividades que se desea desarrollar.

La visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja. Por lo general la visión incluye tanto los cambios que deseamos

lograr en el seno de la población objetivo, como la imagen objetivo de la propia institución.

Los productos estratégicos a obtener son la expresión cualitativa de los logros a alcanzar con las acciones de la Organización.

Corresponde a cada Unidad Ejecutora e Inciso definir las metas de gestión, que implican compromisos en materia de eficacia y eficiencia, cuya concreción no depende de factores exógenos y que sean factibles de alcanzar.

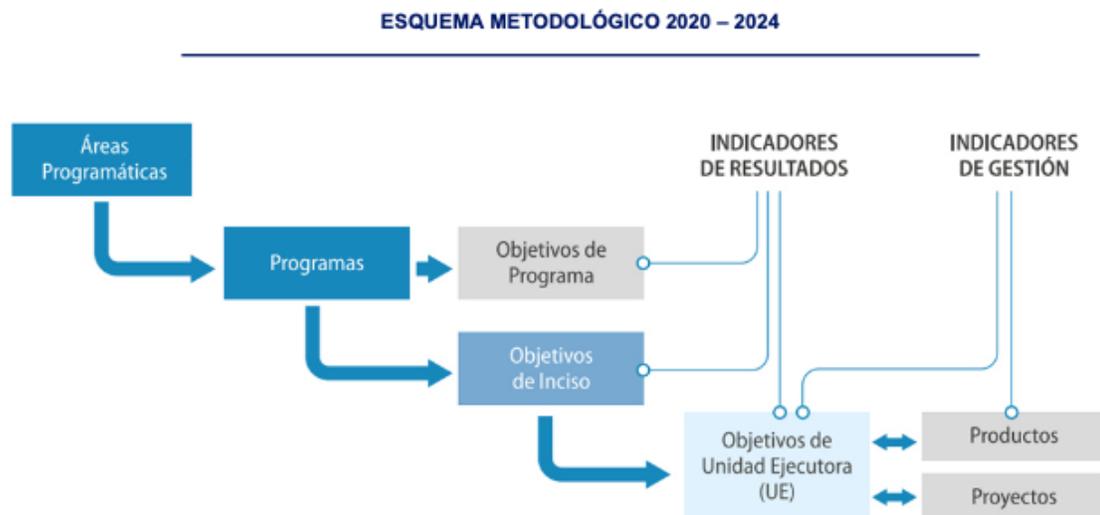
A partir de esas metas, se definen los Indicadores de Gestión, como variable cuantitativa que provee información sobre el grado de cumplimiento de esas metas de gestión. Debe ser una variable que el Organismo ejecutor pueda controlar.

Una condición básica para formular indicadores de gestión es que la Unidad haya definido, de acuerdo a las prioridades de Gobierno, los objetivos estratégicos que orientarán en el mediano y largo plazo su acción, y haya sido capaz de traducir estos objetivos en planes de acción y en metas concretas y medibles. El papel que juegan los indicadores, dentro de este marco, no es otro que el de intentar medir el grado de consecución de estos objetivos y metas planteados.

Una segunda condición se refiere a la capacidad de la institución para generar la información que permita medir el desempeño y elaborar los indicadores de gestión con los adecuados niveles de certeza y confiabilidad.

El relevamiento de información es crucial para la construcción de indicadores, puesto que la disponibilidad y calidad de la misma debería ser una restricción explícita al momento de formularlos.

Este proceso se visualiza en la siguiente figura, que forma parte del Tomo II Planificación y Evaluación, del Proyecto de Ley de Presupuesto Quinquenal 2020 - 2024.

Figura N° 12*Esquema Metodológico Presupuesto 2020 - 2024*

Etapas del Presupuesto

Se detalla a continuación la normativa específica vinculada a los Presupuestos Públicos en Uruguay, referida a las diferentes etapas transitadas por cada presupuesto quinquenal.

Si bien se puede mencionar el proceso de elaboración de todos los presupuestos públicos de Uruguay, la presente investigación se limita al análisis del Presupuesto Nacional, compuesto por los Organismos de la Administración Central (Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Oficina Nacional del Servicio Civil, Ministerios) y los Organismos del artículo 220 de la Constitución de la República.

Se representa en diagrama el ciclo del proceso que transita el Presupuesto Nacional:

Figura N° 13*Ciclo presupuestal en Uruguay para el Presupuesto Nacional*

I - Formulación De La Política Fiscal Agregada. Se determinan las proyecciones macroeconómicas, los objetivos fiscales, los objetivos de deuda, y la existencia de márgenes fiscales o cómo generarlos.

Esto comprende entre otras actividades: proyectar el nivel de la economía y sus componentes, estimar la evolución de los principales precios, estimar los ingresos fiscales, la evolución del gasto endógeno (aquellos gastos que tienen una dinámica propia en la que no es posible incidir en el corto plazo, como por ej. gasto en seguridad social, los intereses de la deuda, la asistencia financiera al Fondo Nacional de Salud, etc.).

II - Elaboración. En esta etapa, es donde se asignan recursos a políticas y organismos específicos, e intervienen distintos actores, según el tipo de presupuesto público. Los más relevantes en el Estado son el Presupuesto Nacional, el de los Gobiernos Departamentales y Juntas Departamentales, el del Poder Legislativo y el de los organismos del artículo 221 de la Constitución, las Empresas Públicas

Resumidamente, el siguiente cuadro expone los organismos que intervienen en cada uno de los presupuestos públicos, el período de vigencia en cada caso, y los plazos de presentación, entre otros.

Tabla N° 4

Principales tipos de presupuesto en Uruguay, períodos y vigencias

	Organismos	Vigencia	Propuesta	Aprueba	Plazo Presentación
Presupuesto Nacional	Adm. Central y Org. 220 Const.	5 años	P.E. y Org. 220	P.L.	1/3 - 31/8
Poder Legislativo	Cada Cámara	5 años	P.L.	Cada Cámara	1er. Año
Gobiernos Dptales.	Intendencia	5 años	Intendente	Junta Dptal.	1/7 - 31/12
Empresas Públicas	Org. 221 Constituc.	1 año	Empresas	P. E.	5 meses previo a cada ejercicio

Como se mencionara, se detallará expresamente el ciclo presupuestal del Presupuesto Nacional, en el cual la planificación estratégica es parte fundamental. Se definen objetivos y metas en todos los niveles, acciones necesarias para cumplirlas y los recursos que financiarán dichas actividades.

La normativa de referencia para ello se encuentra en el Artículo 214 de la Constitución de la República que se expresa respecto al Presupuesto de la Administración Central y los Organismos del Art. 220 de la Constitución, quienes componen el Presupuesto Nacional.

Tabla N° 5*Organismos que componen el Presupuesto Nacional*

Administración Central			Organismos del 220 de la Constitución		
02	Pres.Rep.	Presidencia de la República	16	Poder Judicial	Poder Judicial
03	M.D.N.	Ministerio de Defensa Nacional	17	Tribunal de Cuentas	Tribunal de Cuentas
04	M.I.	Ministerio del Interior	18	Corte Electoral	Corte Electoral
05	M.E.F.	Ministerio de Economía y Finanzas	19	T.C.A.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
06	M.RR.EE.	Ministerio de Relaciones Exteriores	25	A.N.E.P.	Administración Nacional de Educación Pública
07	M.G.A.P.	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	26	UDELAR	Universidad de la República
08	M.I.E.M.	Ministerio de Industria, Energía y Minería	27	I.N.A.U.	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
09	M.T.	Ministerio de Turismo	29	A.S.S.E.	Administración de Servicios de Salud del Estado
10	M.T.O.P.	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	31	UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
11	M.E.C.	Ministerio de Educación y Cultura	32	INUMET	Instituto Uruguayo de Meteorología
12	M.S.P.	Ministerio de Salud Pública	33	FGN	Fiscalía General de la Nación
13	M.T.S.S.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	34	JUTEP	Junta de Transparencia y Ética Pública
14	M.V.O. T.	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.	35	INISA	Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
15	M.D.S.	Ministerio de Desarrollo Social			
36	M.A.	Ministerio de Ambiente			

Según el citado artículo, el Poder Ejecutivo proyecta con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyecta y aprueba con la siguiente estructura:

- A) Gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- B) Escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
- C) Recursos y estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales.

A este efecto, la Comisión Sectorial (referida en el artículo 230 de la Constitución), asesorará sobre el porcentaje a fijarse con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo

establecido en el inciso primero. Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.

D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

De acuerdo al artículo 215 de la Constitución, el Poder Legislativo se pronuncia únicamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.

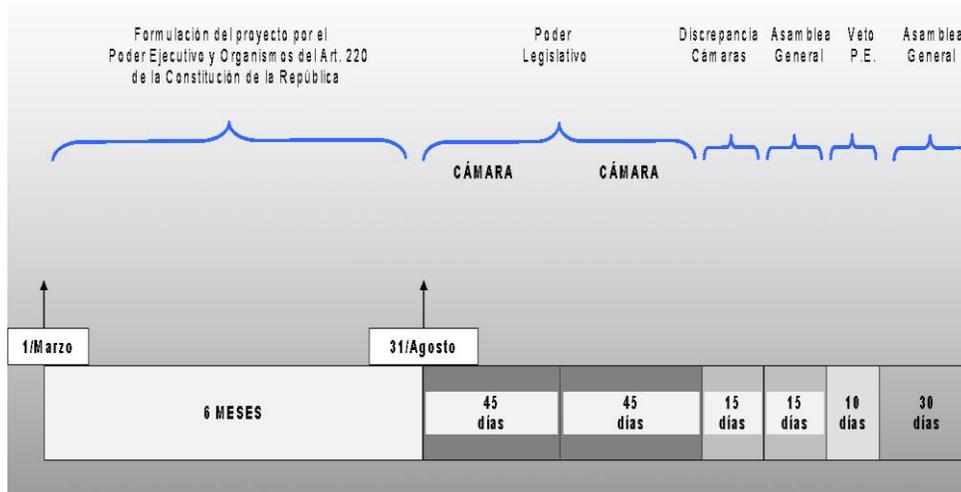
Todos los proyectos de presupuestos son elevados para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes.

Los organismos que componen el artículo 220 Constitución (Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo 221 de la Constitución) , tienen la particularidad, a partir de la autonomía funcional que ostentan, de proyectar sus respectivos presupuestos y presentarlos al Poder Ejecutivo, el que podrá modificar los proyectos originarios y someter éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

Resumidamente la línea de tiempo de la elaboración y trámites en las cámaras es la siguiente, en el caso del Presupuesto Nacional:

Figura N° 14

Ciclo del Proyecto de ley Presupuesto Nacional en línea temporal

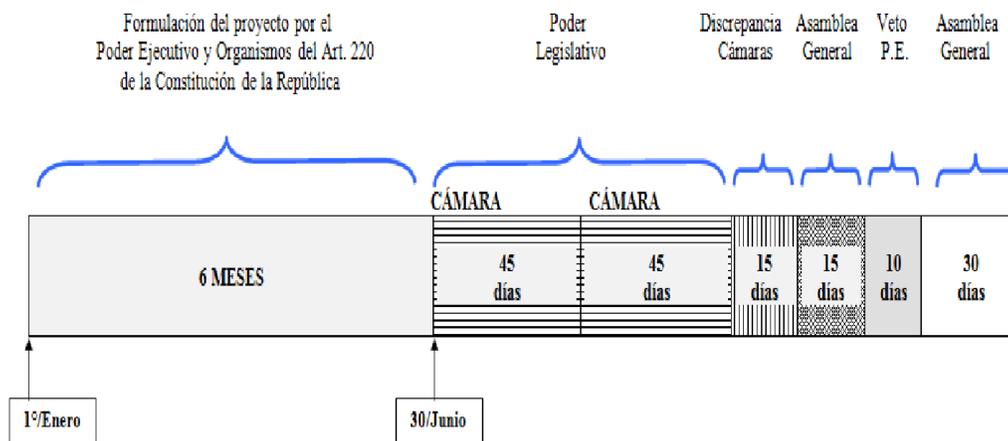


El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que, coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas

Para el caso de las rendiciones de cuentas anuales, los plazos y trámites se resumen de la siguiente forma:

Figura N° 15

Ciclo de los proyectos de ley de rendiciones de cuentas anuales en línea temporal



El Poder legislativo recibe el presupuesto quinquenal en la siguiente presentación:

- Proyecto de Ley con el Articulado que define las readecuaciones, aumentos o disminuciones de asignaciones para cada Ministerio u Organismo que depende de este presupuesto.
- El Mensaje y Exposición de Motivos que realiza el Poder Ejecutivo y fundamenta los grandes lineamientos de las definiciones de Recursos, gastos e Inversiones por Inicio.
- El Tomo I de los Anexos Planillados contiene:
 - i. Resúmenes con los Gastos Corrientes e Inversiones.
 - ii. El Planillado de los Recursos
 - iii. El Estado de Resultados
 - iv. Comparativos de todos estos rubros.

Los planillados proporcionan una mirada global sobre la estructura del Presupuesto Quinquenal que permite conocer también como se transversalizan en la ejecución de los distintos organismos de Estado, el desarrollo de las Áreas Programáticas.

- El Tomo II incluye la Planificación Estratégica y Evaluación de cada Inciso, que debe explicitar, dentro de cada Área Programática, qué Programas va a desarrollar, a través de cuáles de las Unidades Ejecutoras (que pueden manejar el gasto) del Inciso se van a desarrollar y que indicadores van a medir la ejecución.
- El Tomo III incluye los Gastos Corrientes e Inversiones con las estimaciones de todo el período presupuestal, año por año, detallando cada inciso los montos de cada Programa. Los montos totales son por programa por cada Inciso.
- El Tomo IV detalla los Recursos por Institución Recaudadora y por concepto, para los diferentes años
- El Tomo V refiere a la Estructura de Cargos y Contratos de Función Pública.

III- *Discusión y Sanción*. De acuerdo a lo que indica el Artículo 217 de la Constitución, cada Cámara del parlamento, deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuestos o leyes de Rendición de Cuentas dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos.

De no haber pronunciamiento en este término el o los proyectos se considerarán rechazados.

“Cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra Cámara, la Cámara que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General” (Artículo 218 Constitución).

La Asamblea General también deberá pronunciarse, una vez que ambas cámaras se pronunciaron, para lo que tendrá quince días de plazo.

Cumplidos esos trámites, el proyecto aprobado es enviado al Poder Ejecutivo. Cuando un proyecto de ley (cualquiera sea), fuese devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones, totales o parciales, se convocará a la Asamblea General y se estará a lo que decidan los tres quintos de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, quienes podrán ajustarse a las observaciones o rechazarlas, manteniendo el proyecto sancionado (artículo 138).

IV – Ejecución. Esta etapa está a cargo de cada Organismo. Consiste en la movilización de los recursos aprobados en el presupuesto, a los efectos de alcanzar los objetivos propuestos.

Se ejecuta el plan de acción que se había planificado, a través de las actividades previstas.

Supone el aprovisionamiento (movilización) de los insumos necesarios para la producción de bienes y servicios que brinda el Estado a la población.

Se deben registrar presupuestalmente en el Sistema Integrado de Información Financiera del Estado, las etapas de ejecución del gasto y de los ingresos.

V - Control y evaluación. El control y la evaluación del Presupuesto, deberá contener la identificación y análisis de desvíos entre ejecución y proyección, la evaluación sobre la calidad de las proyecciones y supuestos.

Corresponde en esta instancia, evaluar la cadena de relaciones entre objetivos y resultados estratégicos, volúmenes de prestaciones y previsión de servicios y asignación financiera.

A través de la utilización de indicadores de gestión y del balance de ejecución presupuestal anual, se identifican, analizan y evalúan el grado de cumplimiento de las metas de

resultados, así como el grado de utilización de presupuesto por parte de las autoridades políticas del gobierno y las Unidades Ejecutoras

Se controla toda la gestión relativa a la Hacienda Pública, por intermedio de distintos Organismos: Tribunal de Cuentas, Auditoría Interna de la Nación, Contaduría General de la Nación, Poder Legislativo, ciudadanía (acceso a la información).

Análisis Documental y De Entrevistas Con Foco En Los Objetivos

Análisis Histórico De Acciones PEG y Ejecución De Recursos Públicos Para La Igualdad De Género

Para realizar el análisis histórico de todas las acciones que se han implementado con enfoque de género en los ciclos de los presupuestos públicos de Uruguay, se tomarán los diferentes períodos quinquenales desde 2005.

Para cada período se pondrá el foco en el proceso de elaboración de cada presupuesto quinquenal, en lo acontecido durante la aprobación del mismo en el parlamento, y en cada una de las rendiciones de cuentas presentadas que informan sobre la ejecución de los recursos, dan cuenta del cumplimiento de la planificación estratégica para cada período, y proyectan, incrementan o reasignan nuevos recursos y gastos.

Período Quinquenal 2005-2009

El período quinquenal que inicia en marzo del año 2005, punto de partida de esta investigación, es como se mencionara, un punto de inflexión en la historia del país y de las políticas públicas en términos generales, en la medida que se trata de la primera vez en la vida democrática del Uruguay, que asume un gobierno con una concepción política de izquierda. Ese cambio y las propuestas vinculadas a un Estado presente con fuerte énfasis en los Derechos Humanos, son el puntapié para iniciar el análisis.

En la primera ley de Presupuesto Quinquenal de la era progresista (N° 17.930), presentada por el Poder Ejecutivo el 31 de agosto de ese 2005, a seis meses de su asunción, la primera señal respecto de una mirada diferente de los temas vinculados al género, refiere a la transformación del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, que pasó a denominarse Instituto Nacional de las Mujeres, sumado a que, por ley N° 17.866 también de 2005, pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social, creado en ese período. Con estos cambios normativos e institucionales, el **Inmujeres se transforma en el mecanismo de igualdad de género a nivel nacional, con presupuesto asignado y funcionarios/as dependientes del mismo.**

La Ley N° 18.104 de 2007, de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres encomienda al Inmujeres la realización del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el cual se concreta por Decreto N° 184/007 del 15 de mayo de 2007, en lo que se dio a llamar PIODNA 2007-2011.

Entre las líneas estratégicas del PIODNA, se define la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto nacional, y se designa como organismos responsables a la OPP y los Ministerios, y como organismo asociado al Poder Legislativo.

La Ley 18.172 de Rendición de Cuentas del ejercicio 2006, en su artículo 259, ordena a los Incisos a presentar ante el Consejo Nacional de Género (creado por la mencionada ley de Igualdad de Derechos, presidido por Inmujeres), la rendición de lo actuado en políticas de género; y a crear indicadores desagregados por sexo. Esta incorporación en la ley, fue promovida por la OPP.

Al año siguiente, en la Ley 18.362 de Rendición de Cuentas del ejercicio 2007, el artículo 478, establece una asignación presupuestal para la contratación de equipo técnico para incorporar la perspectiva de género al Presupuesto Nacional, y promover la incorporación de la variable

sexo en sistemas informáticos. Para su implementación se requiere la articulación entre el MEF, la OPP y el Inmujeres. (Art. 478: Créase en el Inciso 24 "Diversos Créditos", el Proyecto 940 "Incorporación al Presupuesto de la Perspectiva de Género", con una asignación presupuestal de \$ 600.000 (seiscientos mil pesos uruguayos) para el Ejercicio 2008 y de \$ 1:200.000 (un millón doscientos mil pesos uruguayos) para el Ejercicio 2009).

También en la ley de Rendición de Cuentas de 2007, en el marco de la creación del Programa de Contratación Pública para el Desarrollo, se establece en el punto D del artículo 44 que se considerará la perspectiva de género en la formulación de los instrumentos a emplear.

En la Rendición de Cuentas del ejercicio 2008, y a partir de la articulación entre MEF y OPP, se logra incluir como uno de los anexos, la primera rendición del PIODNA. Si bien se detallaron las acciones llevadas a cabo, el plan no tuvo asignaciones presupuestales definidas y en las rendiciones no se identifican los recursos utilizados para la concreción de las acciones informadas. La presentación de este informe con las mismas características se realizó en 2009 y 2010.

Además de la rendición del PIODNA, se agrega entre todos los documentos que componen la rendición de cuentas, un tomo referido a "Informes de Gestión", donde surgen algunos otros comentarios de interés. Por ejemplo, que desde el Inmujeres se realizaron 4 Cabildos Regionales de Mujeres con participación de 4.250 personas de 158 localidades de todo el país en lo que se expresa como una apropiación del PIODNA. Además, se publicaron 20.000 folletos para difusión, se organizaron 35 jornadas de sensibilización descentralizadas, con participación de 991 personas, se instaló el Sistema de Información en Género con desagregación en los 19 departamentos.

En el año 2009, se realiza por parte del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UDELAR, un análisis del Presupuesto Nacional desde una perspectiva de género, con foco en tres Incisos. El estudio concluyó, según expone Alesina (2020), que no existían en las planificaciones estratégicas que los organismos adjuntan a la Ley de presupuesto, objetivos explícitos hacia la equidad de género, así como tampoco indicadores desagregados por sexo, por lo que no era posible hacer un análisis del contenido de género del presupuesto a partir de la información disponible.

Período Quinquenal 2010-2014

Ya desde este período, se avanzó en la presentación de un Presupuesto Nacional por objetivos y por productos, lo que implica que los organismos realicen una planificación estratégica, definiendo objetivos, metas e indicadores tanto a nivel de Inciso, como de Unidad Ejecutora. Anualmente, en la presentación de la rendición de cuentas, se miden los resultados como forma de monitoreo de los mismos.

En esta línea de trabajo, el Poder Ejecutivo definió las grandes áreas programáticas que son las funciones del Estado en términos generales, y que marcan de alguna manera la orientación de los gastos a realizar.

Para este período esas áreas programáticas fueron:

Tabla N° 6*Áreas Programáticas en el Período 2010-2014*

1. Administración de Justicia
2. Asuntos Legislativos
3. Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Control y Transparencia
5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional
7. Desarrollo Productivo
8. Educación
9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones
10. Medio Ambiente y Recursos Naturales
11. Protección y Seguridad Social
12. Registros e Información Oficial
13. Salud
14. Seguridad Pública
15. Servicios Públicos Generales
16. Trabajo y Empleo
17. Vivienda

Analizado el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo el 31 de agosto de 2010, así como lo relevado en las consultas en oportunidad de las diferentes entrevistas, e incluso a partir de lo indicado por Lorena Alesina (pág.77, 2020), se puede afirmar que, en el proceso de elaboración del presupuesto quinquenal, no hubo incidencia del Mecanismo o del entramado de género, para lograr impulsar acciones tendientes a la igualdad de género en el proyecto de ley.

Sin embargo, ya en el proceso de aprobación del mismo, desde la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento, con la participación del Inmujeres y de cooperación internacional, se lograron algunos cambios en artículos específicos, de manera de incorporar cláusulas de género en los mismos. Según relevamiento de Alesina, fueron 22 los artículos que lograron esas modificaciones.

Las modificaciones estuvieron mayormente vinculadas a la aplicación de la ley de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres. El artículo 6 de la ley de presupuesto por ejemplo indica que “en el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas a cargo de los organismos del Presupuesto Nacional será de aplicación lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley No 18.104 y por el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos”. El mencionado artículo refiere a que “el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género ...”

Otro de los casos de modificación de artículos, refiere al artículo 14, que indica que “La Oficina Nacional del Servicio Civil deberá incluir anualmente en la Rendición de Cuentas, un informe del número de vínculos laborales con el Estado correspondiente a diciembre del año anterior, discriminado por tipo de vínculo y organismo, determinándose asimismo su distribución por sexo...”

En los artículos 14, 24, 45 y 51 se incorporan cláusulas para promover la equidad de género en el empleo público. En otros 17 artículos, se establecen cláusulas de género específicas para diferentes incisos del Presupuesto Nacional.

En todos los casos, las modificaciones no establecieron mecanismos de implementación y formas de monitoreo del cumplimiento. Incluso no se centraron en la asignación específica o en la identificación de recursos asignados, como tampoco hubo incidencias en la planificación estratégica de cada Organismo, lo que podría visualizarse en los objetivos, metas e indicadores expuestos en el tomo II del proyecto que envía el Poder Ejecutivo al Parlamento.

En la misma línea de lo indicado antes, en lo que refiere al PIONA, no es posible un análisis presupuestal al no contar con la ejecución discriminada del gasto. El PIONA no

contempló financiamiento asociado a las líneas estratégicas ni a las actividades comprometidas para su cumplimiento.

En el año 2011, Inmujeres incorpora un equipo técnico para acompañar procesos PEG, que logra definir una estrategia a seguir, además de analizar el gasto del MIDES desde la perspectiva de género, y realizar una publicación desde Consejo Nacional de Género, con recomendaciones para avanzar en PEG realizando una experiencia piloto con las planificaciones estratégicas de 5 Incisos.

En lo que refiere a ese primer avance en el análisis del gasto del Ministerio de Desarrollo Social, si bien no existe en el Presupuesto Nacional ni en las rendiciones de gasto de los Ministerios, un clasificador que permita identificar y promover el gasto de género, el equipo de “Presupuestos Sensibles al Género” del Departamento de Estrategias Transversales de Género, aplicó categorías reconocidas en la literatura internacional para intentar visualizar técnicamente los recursos que se asignan a mujeres y niñas a través de los gastos generales de sus programas, proyectos y actividades. El documento resultante de este ejercicio fue presentado en una instancia interna a las distintas Direcciones del Mides. Si bien no es un documento de acceso público, se remarcan las dificultades en el sistema de información financiera que utiliza el Estado (SIIF), para visualizar de manera “limpia” las asignaciones de recursos en acciones de género. (Espino, A; Zerpa, M; Viejo, C, 2010).

Respecto del documento presentado desde el Consejo Nacional de Género, **Contribuciones para el Diseño de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género**; en el mismo se mencionan las diferentes herramientas para la implementación, resaltando que no hay una forma única, sino que cada país debería adaptar las herramientas disponibles a la coyuntura y particularidades del mismo. Se indica que "existen al menos tres canales de incidencia o

mecanismos de incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos: la normativa, la planificación y los sistemas de información". Cuando se refiere a la planificación, es interesante el planteo de preguntas guía para cada etapa (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación). Entre las conclusiones del trabajo, las debilidades más relevantes que se plantean refieren a la:

Falta de jerarquía en las comisiones de género, o de falta de sensibilización en el tema y la importancia de la herramienta de los PEG, disociación entre la planificación estratégica de los organismos y los compromisos asumidos en el PIODNA, escasa permeabilidad e intercambio entre las comisiones de género y los/las involucrados/as en la planificación y el presupuesto del inciso, inadecuado aprovechamiento de recursos tecnológicos y humanos para el relevamiento, sistematización y procesamiento de información diagnóstica y de cobertura relevante para el diseño y evaluación de las políticas (en especial con perspectiva de género), escasa interoperabilidad e integración de los sistemas de información del Estado, necesarios para la construcción de indicadores. (Contribuciones para el Diseño de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género, 2011).

El documento fue presentado con el apoyo del Proyecto AECID “Fortalecimiento de las políticas de género en el Uruguay”.

Con respecto al trabajo en los 5 Incisos, en el tomo II de la Rendición de Cuentas del 2013, tomo de planificación estratégica, se explicitan objetivos para la igualdad de género así como se incorporaron algunos indicadores relevantes de género en ANEP, MIDES, MI, MSP y MTSS. Se trató de un esfuerzo compartido en el que se vincularon las áreas de género de cada Inciso con las de planificación presupuestal, para vincular objetivos en el marco del PIODNA de

cada uno de los organismos. Como franca debilidad de este proceso, se destaca que no se incorporó al MEF en el mismo, ni hubo un correlato presupuestal de todo este esfuerzo realizado.

La siguiente tabla resume para cada organismo de este plan piloto, lo que se pudo concretar en la rendición de cuentas 2013. Sin embargo, lo que resulta más relevante es la instalación en estos organismos, de mecanismos de género con competencias y conocimientos en planificación estratégica con enfoque de género y en presupuestos públicos.

Tabla N° 7

Resumen aplicación plan piloto en Incisos del Presupuesto Nacional

RC 2013 Organismos que participaron del plan piloto, que en 2014 y 2015 siguieron mostrando objetivos, acciones y metas realacionadas	
Ministerio del Interior	2 objetivos sustantivos y 2 objetivos complementarios, se definen indicadores con valores para el año 2013 en las distintas UE que los llevaron a la práctica. Se destaca este Ministerio con un Mecanismo de Género en su estructura.
Ministerio de Salud Pública	para la implementación de la ley de salud sexual y reproductiva se definen indicadores que podrían definirse como tendientes a la reducción de brechas de género
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	objetivo de programa 400 incorpora la igualdad de género. En otros programas, se incorporan como indicadores, varios con perspectiva de género, no todos tienen valor ingresado para el año 2013
Ministerio de Desarrollo Social	objetivo de programa 400 incorpora igualdad de género. Programa 401 red de asistencia e integración social, define en el alcance del programa, el foco desde la igualdad de género. En programa 400 objetivo sustantivo de UE con 3 indicadores definidos y relevados para 2013. También objetivo complementario, sin indicadores definidos. Objetivo sustantivo con indicador definido y relevado en programa 401
Administración Nacional de Educación Pública	en programa 8 Educación, 2 objetivos de gestión interna con indicadores y datos relevados para 2013

Según surge de los documentos de evaluación del PIODNA, se creó una comisión de Presupuestos con Enfoque de Género, que fue constituida en la primera etapa del CNG y convocada en el año 2011, debido a la importancia que se otorgó al análisis de las características del proceso de elaboración de presupuestos públicos y las oportunidades para la incorporación del enfoque de género. Los cometidos de la comisión se enmarcan en los compromisos asumidos por el Estado en el PIODNA, en la Línea Estratégica de Igualdad N°6 “Incorporación de la perspectiva de género al Presupuesto Nacional”.

El trabajo de la comisión estuvo centrado en el análisis de los conceptos principales sobre el ciclo presupuestal y los actores involucrados en el mismo, la reflexión sobre la contribución de un Presupuesto con Enfoque de Género a la efectividad y eficiencia de las políticas hacia la igualdad de género, la presentación de herramientas metodológicas para la incorporación del enfoque de género en el Presupuesto Nacional, la planificación con perspectiva de género, así como la presentación de antecedentes nacionales de aplicación de herramientas.

Se realizaron talleres sobre Presupuestos Sensibles al Género para técnicos/as y decisores/as de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Intendencia de Canelones y de las empresas públicas, así como algunas instancias de apoyo al trabajo en la temática a un subgrupo del Consejo Nacional de Género conformado a esos efectos.

En el documento de evaluación del PIONA, presentado en 2014, se indica expresamente el esfuerzo para avanzar en los presupuestos con perspectiva de Género, y el poco avance al respecto. Se destacan como aporte las capacitaciones ejecutadas por Inmujeres al personal de dichos organismos en materia de presupuesto de género e indicadores de logros y resultados. Además, desde AGEV se destaca la iniciativa del MIDES en relación a la creación de códigos de identificación de gastos asociados a temas de igualdad y género (lo que finalmente se lograra concretar en el siguiente período de gobierno).

En las otras instancias de rendición de cuentas, se pueden mencionar algunas muy concretas y tímidas menciones o vinculaciones al tema género:

- Rendición de Cuentas del ejercicio 2010, Art 3. “Toda la información relativa a beneficiarios/as de servicios públicos brindados por los organismos del Presupuesto Nacional, deberá ser relevada, analizada y difundida por sexo”.

- A partir de ello, en la Rendición de Cuentas del 2011, se verifica en el tomo sobre SISI (Sistema de Información y Seguimiento de la Inversión), que 47 de 530 proyectos brindan información validada por sexo (9% del total).
- En 2012, la evaluación del PIONA identifica como una de las Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI) de menor avance, a la LEI 6 “Incorporación de la Perspectiva de Género en el Presupuesto Nacional”. Asimismo, señala que el análisis presupuestal del PIONA está limitado al no poder contar con la ejecución del gasto asociado.
- La Rendición de Cuentas de 2012 del PIONA, es sobre el plan finalizado en 2011, por lo que se repasa todo lo realizado y se toma conciencia de lo que resta por hacer en un próximo plan.

Período Quinquenal 2015-2019

En este nuevo período de Gobierno, y a partir de los avances realizados en los dos períodos anteriores, se dan pasos más sustantivos vinculados a implementar el enfoque de género en todo el ciclo presupuestal público, lo que implica también el abordaje desde la etapa de la elaboración de la propuesta del Poder Ejecutivo.

Con la nueva conformación del Consejo Nacional de Género (en 2015), se visualiza una clara voluntad política de avanzar en los ejes de trabajo priorizados por el mismo, entre los que se encuentra el presupuesto con enfoque de género. Para ello resulta fundamental la sintonía entre las máximas jerarquías de la OPP y el Inmujeres (Álvaro García y Mariela Mazzotti, ambos entrevistados para el desarrollo de esta investigación).

En el marco del proceso de elaboración del presupuesto quinquenal, en oportunidad de las tareas de planificación estratégica, se indica a través de nota de 1 de julio de 2015 enviada a los organismos del Presupuesto Nacional desde la OPP, que se promueve la creación de

proyectos presupuestales para la igualdad de género, en funcionamiento e inversión, los que llevarían los códigos 121 y 840 respectivamente. Tal indicación es sugerida a nivel de cada una de las Unidades Ejecutoras de los diferentes Incisos del Presupuesto Nacional, con el objeto de identificar los recursos que se asignan a acciones vinculadas a la igualdad de género, dentro de las competencias de cada organismo, así como de los programas que cada uno ejecuta. Del mismo modo, se solicita en la referida nota, el ingreso de objetivos e indicadores vinculados a la igualdad de género en el sistema de planificación estratégica (SPE).

Es de mencionar que la nota se envía con posterioridad al envío del instructivo general para la elaboración del presupuesto, emitido por la Contaduría General de la Nación.

En la etapa de elaboración del presupuesto quinquenal, el Inmujeres realiza un acuerdo con CIRE (Ciudadanas en Red), organización de la sociedad civil, con el fin de apoyar técnicamente a los organismos y cumplir con lo solicitado por la OPP.

El resultado de este acuerdo se puede visualizar claramente en el Tomo II de la Ley 19.355, de Presupuesto Quinquenal 2015-2019, donde se verifica un aumento considerable de objetivos e indicadores con perspectiva de género (en 15 Incisos). Hubo nueve organismos que solicitaron a la Contaduría General de la Nación (CGN) la apertura del proyecto presupuestal 121 “igualdad de género” (funcionamiento), y cinco de ellos realizaron asignaciones presupuestales antes de enviar el proyecto presupuestal al Parlamento: MIDES, MI, PRESIDENCIA (OPP), MGAP, MDN. (Inmujeres-OPP, Informe Análisis del Presupuesto Quinquenal 2015-2019.)

A partir del análisis realizado por CIRE, en documento elaborado por Margarita Percovich (La perspectiva de género en el presupuesto quinquenal 2016-2020, dic.2015), se realiza relevamiento (propio), del Tomo II presentado en el proyecto de ley de presupuesto

quinquenal, resumiendo en tabla que sigue, la cantidad de objetivos e indicadores vinculados a la igualdad de género, presentados por los diferentes organismos.

Tabla N° 8

Enfoque de Género en planificación estratégica de los Incisos del Presupuesto Nacional

Inciso	objetivos de género del Inciso	objetivos de género de las UE	indicadores de género de las UE
02 PRESIDENCIA	1	10	8
03 MDN	0	1	0
04 MI	2	3	3
05 MEF	0	0	0
06 MRREE	5	6	8
07 MGAP	1	3	6
08 MIEM	0	2	5
09 TURISMO Y DEPORTES	3	7	4
10 MTOP	0	0	0
11 MEC	0	1	0
12 MSP	0	0	1
13 MTSS	1	3	2
14 MVOTMA	0	0	0
15 MIDES	3	9	12
16 PJ	3	0	0
17 TCR	0	0	0
18 CE	0	0	0
25 ANEP	0	0	0
26 UDELAR	0	0	0
27 INAU	1	3	5
29 ASSE	0	0	0
31 UTEC	0	0	1
32 METEOROLOGÍA	0	0	0
33 FGN	0	1	0
34 JUTEP	0	0	0

A lo expuesto en la tabla, corresponde aclarar que en el Inciso 4 Ministerio del Interior, todas las jefaturas que son Unidades Ejecutoras definieron los mismos 2 objetivos de UE e

indicador, vinculados a la violencia basada en género, los que se exponen como dos objetivos en total, y no 2 por cada Unidad.

Los objetivos e indicadores que se presentaron, se concentran en las siguientes Áreas Programáticas y Programas específicos:

Tabla N° 9

Programas y Áreas Programáticas con planificación estratégica con enfoque de género

MARCO PARA LA DEFINICIÓN DE OBJETIVOS CON ENFOQUE DE GÉNERO	
AREAS	PROGRAMAS
PROGRMÁTICAS	
5- CULTURA Y DEPORTE	282 Deporte Comunitario
5- CULTURA Y DEPORTE	283 Deporte Federado
7-DESARROLLO PRODUCTIVO	320 Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios
8- EDUCACIÓN	3 EDUCACIÓN SECUNDARIA
8- EDUCACIÓN	343 Formación y Capacitación
11- PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	400 Políticas transversales de desarrollo social
11- PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	401 red de asistencia e integración social
15- SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	480 Ejecución de la política exterior
15- SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	487 Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos

Para visualizar los créditos o asignaciones presupuestales que se otorgaron a nivel de cada Unidad Ejecutora con el fin de cumplir los objetivos definidos, es necesario recurrir al

sistema de información y contabilidad del Presupuesto Nacional (SIIF) y vincular artesanalmente los créditos asignados a los proyectos 121 (proyecto específico de funcionamiento para la igualdad de género), con aquellos objetivos de género identificados. Se trata de un análisis que no es objetivo, ni brinda datos certeros y en muchos casos ni siquiera se logra esa vinculación.

En la Presidencia de la República se destaca que, en este período, hubo objetivos vinculados a la igualdad de género en la Junta Nacional de Drogas, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en el Instituto Nacional de Estadística, en la Oficina Nacional del Servicio Civil, en la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, en la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento y en la Secretaría Nacional del Deporte.

En la primera instancia de Rendición de Cuentas, con el nuevo presupuesto vigente, esto es Rendición de Cuentas correspondiente al ejercicio 2016, si bien ningún Inciso habilitó proyectos de inversión específicos que identificaran asignaciones presupuestales destinadas a impulsar o aplicar políticas que apunten a la igualdad de género, algunos organismos identificaron, dentro de sus proyectos de inversión, acciones en obras o equipamiento que contribuyen a la igualdad de género. Por ejemplo:

- Ministerio del Interior, expone en el Proyecto 973 “Inmuebles” de la Unidad Ejecutora 001 “Secretaría del Ministerio del Interior”, la construcción o habilitación, de Unidades de Violencia Doméstica y de Género, en Rivera, Lavalleja, Pando, Solymar y Piriápolis;
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, expone en los Proyectos 971 “Equipamiento y Mobiliario de Oficina” y 973 “Inmuebles”, de la Unidad Ejecutora 004 “Dirección Nacional de Medio Ambiente”, la construcción y acondicionamiento de una Sala de Lactancia;

- Ministerio de Relaciones Exteriores, en su Proyecto 971” Equipamiento y Mobiliario de Oficina”, expone el equipamiento para espacio destinado a Cambiador de bebé;
- Universidad de la República, expone en el Proyecto 702 “Obras en general” de la unidad ejecutora 019 “Facultad de Psicología”, la construcción y acondicionamiento de una Sala de Lactancia.

En el marco de la planificación estratégica contenida en el tomo II presentado en la rendición de cuentas de 2016, en el apartado “Políticas de Igualdad de Género”, se da cuenta del apoyo de Naciones Unidas en la concreción de proyecto con OPP a través de su Asesoría de Género, con el fin de avanzar en la inclusión de la perspectiva de género en el presupuesto. El informe da cuenta de los avances en 10 de los Incisos que integran el Presupuesto Quinquenal (Presidencia, Defensa, Interior, Relaciones Exteriores, Ganadería, Agricultura y Pesca, Turismo, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Anep y Fiscalía General de la Nación).

Algunos de los Incisos, como es el caso de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores, en sus informes de planificación estratégica, hacen el ejercicio de presentar la información resumida en cuadro que detalla: Área Programática, Programa, Unidad Ejecutora, objetivo, indicador y presupuesto asignado. Sin embargo, la información así detallada, sólo se realiza por pocos organismos, y se verificó que, a partir de 2019, ya no se continúa con esa forma de presentación.

Vuelve a destacar en esta oportunidad, la calidad y cantidad de información presentada por el Ministerio del Interior, que no solo resume en el cuadro antes detallado la información, sino que da cuenta de la existencia al 31 de diciembre de 2016, de 52 Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género con más de 570 policías, creación en 12 Jefaturas de Direcciones Departamentales de Violencia doméstica de género, la adquisición de 916 tobilleras, guía práctica para la formación de policías con enfoque de género y diversidad sexual, protocolo

de actuación en materia de violencia doméstica, creación del Departamento de Género y Diversidad en el Instituto Nacional de Rehabilitación, con el objeto de transversalizar de manera integral la temática de género y diversidades en la población privada de libertad y el funcionariado, así como otros programas específicos vinculados a la intervención socioeducativa en mujeres privadas de libertad.

En la etapa de discusión parlamentaria de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2017 y modificación presupuestal 2018, se introdujo en la Ley 19.670, el art.235, que define una asignación presupuestal incremental para la implementación de la Ley 19.580 de Violencia Basada en Género. Los recursos se destinan a los proyectos 121 de diversos Incisos (MI, MIDES, Presidencia) y en el caso del MVOTMA, al Proyecto 307 (Política de Alquileres), ya que no tiene el proyecto 121 abierto. Al intentar realizar el monitoreo de la ejecución de estos recursos, dificulta enormemente la tarea el hecho de no tener los recursos totalmente etiquetados en proyectos 121 u 840, y tampoco identificados en un programa presupuestal específico. Incluso se identifica una partida incremental para el Ministerio del Interior, en el art. 71 (no dirigida al proyecto 121), para la contratación de becarios/as que apoyen las Unidades Especializadas en VBG. Esa y otras partidas son difíciles de identificar antes de su concreción, y mucho más durante su ejecución, si no están identificadas específicamente. (En Anexo 7 se realiza análisis de la ley, sus definiciones, los recursos definidos en la Rendición de Cuentas 2018 y la complejidad para identificar el uso de esos recursos).

Se mantiene en esta rendición del ejercicio 2017, que en el tomo II de Planificación y Evaluación por Inciso, además del detalle de cada objetivo de Inciso, y UE con sus indicadores y metas, en la parte final, se detallan entre los informes, uno titulado "políticas de igualdad de género," que además de recoger lo ya detallado a nivel de objetivos, metas e indicadores, si los

hubo, repasa acciones de cada Inciso, por UE. En general se trata de algunos párrafos, con detalle de capacitaciones, talleres, encuentros, emisión de folletería, eventos, etc. En algunos casos, se agrega cuadro con detalle por Área Programática, Programa, UE, objetivo de inciso, objetivo de UE, e indicador, de lo realizado. Incluso en algún otro caso se agrega el presupuesto asignado. Sin embargo, la información es realmente heterogénea, no hay criterios únicos para su sistematización.

A partir de la Rendición de Cuentas del 2018, y coincidiendo con la definición de visibilizar los esfuerzos y acciones tendientes a género en las instancias de rendición de cuentas, se da la incorporación de un anexo separado como parte del Tomo II de Planificación Estratégica y Evaluación, que refiere a las “políticas de género” y que presenta información específica de todos los Incisos (la que será analizada detalladamente más adelante).

En este anexo, se puntualizan para cada uno de los Incisos que presenta la información, los hitos del período 2015-2018 vinculados a las políticas de género, lo realizado en el ejercicio 2018 "etiquetado" (proyectos 121 y 840), lo que no se etiquetó pero da cuenta de acciones que se pueden detallar con costo y que refieren a la igualdad de género, y otras acciones que o bien no tuvieron costo específico o que el mismo no puede determinarse específicamente, pero refieren a políticas de género; y finalmente los desafíos para el año 2019.

Según surge del propio documento, el objetivo o necesidad de uniformizar el formato de presentación y resumir en un solo documento las políticas vinculadas a la igualdad de género, responde a:

- Rendir cuentas de las acciones realizadas por los Incisos que contribuyen a la igualdad de género
- Identificar cuáles de dichas acciones tienen asignación presupuestal específica

- Informar respecto de las acciones que se realizan con cargo a fondos presupuestales y no presupuestales, así como aquellas que se realizan y no tienen una asignación presupuestal específica, pero contribuyen a la igualdad desde el cambio cultural y la forma de hacer las cosas en cada Organismo.

Corresponde destacar además en este período de gobierno, aunque no en línea con el ciclo presupuestal, la presentación de la Estrategia Nacional de Género 2030 (ENG), que surge del trabajo coordinado por el CNG, y que se presenta en 2018, incorporando varias líneas estratégicas tendientes a avanzar en PEG. Se estructura en Aspiraciones estratégicas-operativas 2030, Directrices de política y Líneas estratégicas de acción. La Aspiración estratégica II “Principio de igualdad de género, principio orientador de todas las políticas públicas”, en su Directriz II.3 “Las políticas públicas implementadas en el territorio incluyen la dimensión de la igualdad de manera integral, en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación”, define entre sus líneas estratégicas hacia la acción, la implementación de los PEG, en consonancia con el Eje 5 de la Estrategia de Montevideo (CEPAL 2016) sobre Financiamiento.

Directriz de Política II.3 Líneas estratégicas hacia la acción vinculadas a PEG:

- a) Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los **planes quinquenales**, integrando programas que ordenen y prioricen las acciones vinculadas a la igualdad y no discriminación en todos los organismos públicos de nivel nacional, departamental y municipal
- b) Instrumentar la apertura y consolidación de **presupuesto con enfoque de género** en todas las unidades ejecutoras, visibilizando las partidas presupuestales orientadas a la igualdad de género.

- c) **Monitorear, evaluar y/o redefinir el presupuesto para que sea sensible al género** en todas las áreas programáticas presupuestales del Estado.

La rendición de Cuentas de 2019, sigue la misma forma de presentación, contando con el tomo específico en el marco de la planificación estratégica de cada organismo, vinculado a las políticas de igualdad de género. Sin embargo, tal rendición es presentada el 30 de junio de 2020, ya con un nuevo Gobierno ideológicamente contrario en funciones (desde el 1 de marzo).

Si bien la presentación mantiene el formato, se visualizan algunos cambios, especialmente vinculados a la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, la cual no fue priorizada por el Gobierno, por lo que desde los Incisos, no se dio cumplimiento a la presentación de la información de acuerdo a lo que el documento indicaba.

Período Quinquenal 2020-2023

Este nuevo período de análisis contiene la particularidad, como se indicó, que el cambio de gobierno también fue un cambio de signo en los partidos políticos que pasaron a gobernar, (colación de partidos de derecha), después de 15 años de era progresista.

Del análisis documental, así como de las entrevistas realizadas en OPP e Inmujeres especialmente, se desprende que, en la elaboración del presupuesto quinquenal del año 2020, no hubo equipos técnicos específicos, acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, o la academia, ni instancias concretas de capacitación, vinculadas a consolidar la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo presupuestal, como se había verificado en oportunidades anteriores.

La ley 19.924 correspondiente al Presupuesto Quinquenal 2020-2024 incluyó la creación de Unidades Especializadas en Género, ubicadas en la Unidad Ejecutora 001 Secretaría General, de los distintos Incisos que aún no tenían en su estructura este tipo de Unidades. Tal creación es

el corolario de lo indicado por ley 19.846 de diciembre 2019, que en el artículo 18 indica que “todos los organismos públicos deberán contar con Unidades Especializadas en Género, que favorezcan la aplicación de los derechos y principios establecidos en la presente ley, en el ámbito de su competencia”. Las mismas deberán depender de los ámbitos de mayor jerarquía institucional, y contar con recursos humanos y presupuestales para el cumplimiento de sus cometidos.

De acuerdo a lo analizado en el articulado de la ley de presupuesto, se crearon estas Unidades Especializadas en los Incisos: 05 Ministerio de Economía y Finanzas (art. 209), 06 Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 255), 07 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (art. 259), 10 Ministerio de Transporte y Obras Públicas (art. 327), 11 Ministerio de Educación y Cultura (art.356), 13 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (art. 423), 14 Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (art. 472), 36 Ministerio de Ambiente (art. 513), 17 Tribunal de Cuentas (art. 554), 27 Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (art. 585), 32 Instituto Nacional de Meteorología (art. 607).

Entre otros de los artículos de relieve, vinculados a la igualdad de género y/o la implementación de acciones PEG, se detallan:

- Creación del cargo de Dirección Nacional de Políticas de Género en el Ministerio del Interior (art. 177), que configura la creación de la Dirección de Políticas de Género
- Modificación del artículo 18 de la Ley 19.580 de VBG (art. 508): la comisión interinstitucional honoraria a cargo del observatorio sobre VBG, pasa a estar presidida por MIDES, e integrada además por el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación. Deja de estar integrada por la OPP (que la presidía), y por la red uruguaya contra

la violencia doméstica y sexual (que podrá ser convocada cuando se entienda conveniente).

- Creación de 3 Juzgados Letrados de Primera Instancia del Interior (art. 542), que tendrán competencia especializada en materia de violencia basada en género hacia las mujeres, conforme lo dispuesto en la Ley 19.580. Se asignan recursos para 2021 a 2024 (\$32.900.000 para 2021, y \$65.700.000 desde 2022 a 2024), los que incluyen la creación de 45 cargos para los juzgados.
- El artículo 543 dispone que la recaudación de las publicaciones que se efectúen en la red informática del Poder Judicial fijadas en una Unidad Reajutable, será destinada a los Juzgados Letrados de primera instancia con competencia especializada en VBG

Del análisis de la planificación estratégica, consolidada en el tomo vinculado a ello, se verifica una reducción en la cantidad de objetivos e indicadores vinculados a la igualdad de género. Se exponen, a partir de análisis propio, comparados con lo acontecido en el período anterior:

Tabla N° 10

Enfoque de género en planificación estratégica de los Incisos del Presupuesto Nacional

comparado

ENFOQUE DE GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS INCISOS DEL PESUPUESTO NACIONAL						
Inciso	PRESUPUESTO 2015-2019			PRESUPUESTO 2020-2024		
	objetivos de género del Inciso	objetivos de género de las Unidades Ejecutoras	indicadores de género de las Unidades Ejecutoras	objetivos de género del Inciso	objetivos de género de las Unidades Ejecutoras	indicadores de género de las Unidades Ejecutoras
02 PRESIDENCIA	1	10	8	0	0	0
03 MDN	0	1	0	0	1	3
04 MI	2	3	3	0	0	5
05 MEF	0	0	0	0	0	0
06 MRREE	5	6	8	0	0	1
07 MGAP	1	3	6	1	6	9
08 MIEM	0	2	5	0	0	0
09 TURISIMO Y DEPORTES	3	7	4	1	2	2
10 MTOP	0	0	0	0	0	0
11 MEC	0	1	0	1	0	1
12 MSP	0	0	1	0	0	0
13 MTSS	1	3	2	0	0	0
14 MVOTMA	0	0	0	0	0	0
15 MIDES	3	9	12	2	3	3
16 PJ	3	0	0	3	0	6
17 TCR	0	0	0	0	0	0
18 CE	0	0	0	0	0	0
25 ANEP	0	0	0	0	0	0
26 UDELAR	0	0	0	0	0	0
27 INAU	1	3	5	0	1	0
29 ASSE	0	0	0	0	0	0
31 UTEC	0	0	1	0	0	2
32 METEOROLOGÍA	0	0	0	0	0	0
33 FGN	0	1	0	0	0	0
34 JUTEP	0	0	0	0	0	0
35 INISA				0	0	2

En las instancias vinculadas a las rendiciones de cuentas, se mantuvieron los informes presentados en Anexo específico, como parte del Tomo II de Planificación Estratégica, correspondientes a “Políticas de Igualdad de Género”.

De las entrevistas realizadas, se identifica que el compilado del mencionado tomo, se continuó realizando por parte de la OPP, que envía previamente formato de presentación, y realiza una vez reunida la información de todos los Incisos, un análisis formal previo a su envío al MEF para ser incluido en la rendición de cuentas anual. Sin embargo, el análisis no se realiza desde la expertise técnica respecto a temas vinculados a la igualdad de género, lo que correspondería a Inmujeres. Tampoco implica un control de que las acciones rendidas se vinculen o relacionen directamente con los objetivos y metas que para la igualdad de género se hayan definido por cada organismo. Y finalmente tampoco implica un control o relevamiento de la homogeneidad en los criterios y acciones que se puedan vincular a la igualdad de género.

Las instancias de rendición de cuentas no fueron en este período, la herramienta o estrategia para visibilizar acciones vinculadas a la reducción de brechas de género.

Si bien se mantuvieron los proyectos 121 y 840, como parte de la estrategia de implementación de los PEG, no se relevaron otras acciones tendientes a profundizar o analizar críticamente el proceso transitado para reorientar su implementación.

La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, presentada en el marco del CNG en 2018, fue desestimada o desestimulada su aplicación, por lo que no hay mecanismos para el seguimiento de lo allí definido.

Respecto del CNG, si bien el mismo continuó funcionando, las actas dejaron de ser públicas, no siendo posible acceder a información objetiva vinculada a su funcionamiento. Los grupos de trabajo y reuniones del Consejo, según se pudo relevar, existieron, pero no contaron con la integración de las máximas jerarquías de los organismos que lo componen, como sucedía con anterioridad.

Como cierre a este punto, se resumen a continuación las acciones PEG de mayor trascendencia que se relevaron en el período objeto de estudio.

Tabla N° 11

Resumen acciones PEG más relevantes en el período 2005-2023

Período	ACCIONES PEG DE RELEVANCIA A RESALTAR	
	Formulación y aprobación Presupuesto Quinquenal	Rendiciones de Cuentas Anuales y otras acciones
2005-2009	Imujeres como mecanismo de género a nivel nacional con presupuesto y funcionarix designados.	Primer PIODNA, que define entre sus líneas estratégicas la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto quinquenal.
		Creación Consejo Nacional de Género y obligación de Incisos de rendir anualmente lo actuado en políticas de género, así como a desagregar la información por sexo
		Rendición 2007 destina asignación presupuestal para contratación equipo técnico para implemtar PEG
		apoyo Cooperación Internacional y Junta de Andalucía en las primeras capacitaciones en Inmujeres, OPP, Parlamento y algunos Incisos
		Rendición 2008, 2009 y 2010 e incorpora rendición PIODNA, sin detalle de recursos destinados
	IECON realiza en 2009 análisis sobre aplicación de perspectiva de género en presupuesto nacional con foco en 3 Incisos.	
2010-2014	presentación de Proyecto Presupuesto Nacional por objetivos y productos con planificación estratégica (definición de metas e Indicadores por Inciso y UE)	2011 incorporación en MIDES de equipo técnico para acompañar procesos PEG
	Bancada Bicameral incidió en redacción de varios artículos para incorporar la perspectva de género, aunque no hubo asignación específica de recursos	2011 presentación documento Contribuciones para el diseño de PEG
		2013 experiencia Piloto con las planificaciones estratégicas de 5 Incisos
		creación de comisión de PEG a partir del CNG
	talleres y sensibilizaciones sobre PEG para OPP, Intendencia de Canelones y Empresas Públicas	
2015-2019	En oportunidad de la planificación estratégica de los Incisos, se promueve la creación de proyectos presupuestales para la igualdad de género a nivel de UE, con el fin de identificar recursos o etiquetar gastos	dificultad para seguimiento presupuestal de las partidas definidas en los proyectos 121y 840 (para la igualdad de género)
	Se solicita la incorporación en el SPE de objetivos e indicadores vinculados a la igualdad de género	apartado con detalle e acciones en Tomo II de rendición de cuentas 2016 y 2017, bajo el título "políticas de Igualdad de Género"

	<p>Acuerdo entre Inmujeres y CIRE para apoyar en los Incisos con la creación de los proyectos etiquetados. El resultado de este esfuerzo articulado se cristaliza en el tomo II del proyecto de presupuesto quinquenal, resumido en Tabla N° 8</p>	<p>En Rendición de Cuentas 2017 se introducen asignaciones presupuestales específicas para implementación de Ley 19.580 de VBG. No estuvieron en todos los casos en proyectos 121 u 840, lo que dificulta su seguimiento.</p> <p>A partir de rendición de cuentas 2018, se incorpora como parte del Tomo II planificación y evaluación, un anexo único para todos los organismos donde se presenta toda la información vinculada a las "Políticas de género"</p> <p>En 2018 se presenta la ENG 2030, la que entre otras cosas define como línea estrategia la implementación de los PEG</p>
<p>2020-2023</p>	<p>No hubo participación específica de Inmujeres u otros equipos técnicos vinculados a PEG, en la preparación del Presupuesto Nacional</p>	<p>se mantienen los informes presentados en anexo específico que compone el Tomo II de Planificación y Evaluación, vinculado a Políticas de Igualdad de Género, los que son compilados por OPP sin criterios homogéneos y expertise técnica en su elaboración</p>
	<p>La ley de Presupuesto Quinquenal define, tal como exigía la ley 19.846, la creación de las Unidades Especializadas en Género, en todos los organismos del Presupuesto Nacional</p>	<p>se desestima la aplicación de la ENG 2030 y las instancias de Rendición de Cuentas no se consideraron como herramienta para visibilizar acciones vinculadas a la igualdad de género</p>
	<p>Se modifica la integración de la comisión interinstitucional honoraria a cargo del observatorio de VBG</p>	<p>se mantuvieron los proyectos 121 y 840, de manera inercial, sin aumentar relativamente el uso de recursos en los mismos.</p>
	<p>siguiendo con la implementación de la Ley de VBG, se crean 3 juzgados letrados de primera instancia con competencia especializada en VBG hacia las mujeres</p> <p>se verifica reducción en la cantidad de objetivos, metas e indicadores vinculados a la igualdad de género</p>	<p>El CNG siguió funcionando, aunque sin las máximas jerarquías de cada organismo como referentes, las actas dejaron de ser públicas</p>

Informes Anuales: “Políticas Para La Igualdad De Género”

Desde el ejercicio presupuestal 2018, como se indicó con anterioridad, cada proyecto de ley de rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal, incluye en el tomo II vinculado a la Planificación Estratégica, un anexo específico, donde se detallan las “Políticas de Igualdad de Género”.

El informe revela para cada uno de los organismos del Presupuesto Nacional, que presentan información, el detalle anual de la ejecución en los proyectos 121 y 840, códigos de proyectos para la “igualdad de género”. Además, se detallan otras acciones con costo pero que no se etiquetaron en el año que se rinde, así como un detalle más cualitativo de acciones que o bien no tienen costo, o no es posible acceder al mismo específicamente. También cada organismo finaliza detallando los desafíos en materia de políticas de igualdad de género para el siguiente ejercicio económico.

Respecto de este informe, desde Inmujeres y OPP, quienes lograron imponer la presentación de la información en este formato, se considera como una gran herramienta que visibiliza el esfuerzo en términos monetarios, pero también otras informaciones no solo medibles en términos económicos o de esfuerzo presupuestal, que cada organismo realiza año a año. Sin embargo, desde el Parlamento no se ha visualizado hasta el momento, que sea considerado un tomo a partir del cual se den intercambios, referencias, consultas en particular.

El informe ha logrado sostenerse en el tiempo, ya que desde la rendición de cuentas del ejercicio 2018, se viene presentando sin excepción. Incluso, para los organismos de la Administración Central, ha pasado a ser obligatoria su presentación, ya que cada año, todos los organismos presentan datos en este tomo anexo. En los organismos del artículo 220 de la

Constitución, si bien la mayoría presenta información, al contar con autonomías funcionales en sus respectivas competencias, no es obligatoria tal presentación.

En lo que refiere al contenido del informe, hay un componente objetivo que refiere a los montos que anualmente se ejecutan en los proyectos 121 de funcionamiento y 840 de inversión, vinculados a la igualdad de género. Estos montos ejecutados o la relación de los mismos sobre el total de ejecución al año en los organismos del presupuesto nacional, es realmente poco significativo. En ese sentido, desde el Inmujeres por ejemplo, se sostiene que no es un objetivo en sí mismo, el lograr un determinado monto o porcentaje, sino que ya poder visualizar el esfuerzo o que exista la posibilidad de realizar ese etiquetado, es relevante en sí misma.

La Directora del Inmujeres en el período 2015-2019, Mariella Mazzotti, decía que: “El objetivo de los PEG es visibilizar cuánto se gasta y cuánto no se gasta en acciones para la igualdad de género, denunciar cuando es poco y eventualmente mostrar que el presupuesto va creciendo”. Respecto al etiquetado específicamente, Mariella comentaba que: “el etiquetado es importante, pero fue complejo que se quisiera mostrar el gasto en un proyecto de igualdad de género, porque es como que no se puede mostrar también como parte de lo gastado en salud, educación o lo que fuere”. (M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024).

Esta dificultad o complejidad fue expuesta en varias de las entrevistas realizadas, y refiere a una valoración sobre la conveniencia o no, de mostrar una ejecución presupuestal en proyectos específicos para la igualdad de género, y no en otros.

La información contenida en este anexo es año a año recopilada por OPP, desde el Departamento de Presupuesto Nacional, a partir de un formato, también elaborado por OPP, que cuenta con el visto bueno de Inmujeres. Este último no participa de la compilación, o del relevamiento de la información, e incluso tampoco tiene la estructura en recursos o talento

humano requerida, como para asesorar y capacitar sostenidamente a todos los Organismos, respecto de qué acciones o políticas son las que deberían etiquetarse o relevarse en este informe. Esa ausencia, y el hecho que desde OPP no se tiene el conocimiento técnico requerido sobre las acciones vinculadas a políticas de género, ya que no es una cuestión de su competencia, tienen como consecuencia inevitable, entre otras, la falta de homogeneidad en estos informes.

Esta heterogeneidad de acciones relevadas y criterios se visualiza entre los diferentes años y sobre todo entre los diferentes organismos que tienen criterios disímiles a la hora de etiquetar e informar las acciones tendientes a la igualdad de género.

En el mismo sentido, se pudo verificar que no hay diálogo claro entre el resto de la información presentada en el marco de la planificación estratégica y su evaluación, esto es, la rendición de las metas y objetivos anuales vinculados a la igualdad de género, con estos montos y acciones etiquetadas y no etiquetadas, también vinculadas a la igualdad de género.

De las entrevistas realizadas, se infiere, según lo manifestaron desde OPP y desde Inmujeres, que quienes trabajan con la información presupuestal y de ejecución de recursos, están vinculados a áreas o departamentos de contabilidad y finanzas, y quienes informan en el Sistema de Planificación Estratégica, no desempeñan tareas en esas áreas, y más aún, no hay intercambio de información entre quienes cumplen unas y otras tareas.

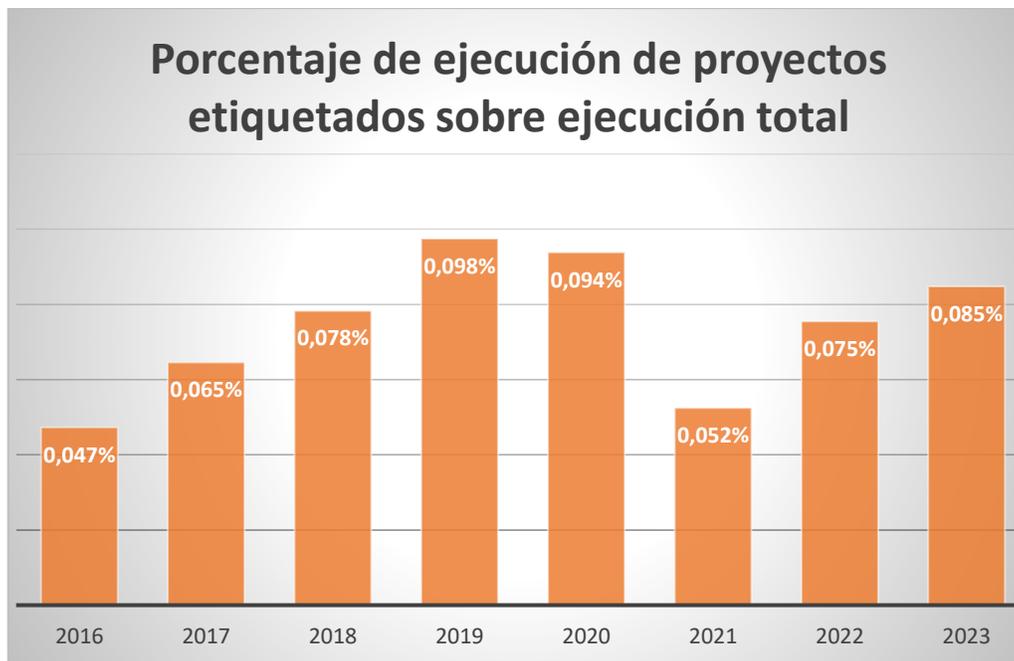
El cuadro que sigue, sintetiza a partir de la información presentada en los informes de igualdad de género, y en los mensajes de exposición de motivos de cada rendición, para cada año y organismo del Presupuesto Nacional, desde el 2016 y hasta la última rendición presentada, (la de 2023). Son montos expresados a valores corrientes (de cada año), ejecutados en proyectos 121 y 840.

Tabla N° 12

Ejecución de gastos etiquetados desde 2016 a 2023

Organismos Presupuesto Nacional	Ejecución en proyectos 121 Funcionamiento y 840 Inversiones							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
O2 PRESIDENCIA	638.743	634.766	4.610	5.492.699				
03 MDN	116.840	80.270	335.146	114.945	5.980	5.980	105.889	
04 MI	14.089.278	41.165.051	66.226.625	113.069.498	130.550.010	125.488.157	165.049.749	180.110.207
05 MEF								
06 MRREE	3.553.679			115.457		2.955.362	3.765.114	4.701.083
07 MGAP	1.850.000	580.303	3.308.210	651.492	3.990.019	2.793.827	9.143.907	8.383.152
08 MIEM		1.052.383	2.800.738	6.658.979	2.852.128	2.740.000	3.250.000	3.048.541
09 MT	549.168	386.214	1.006.331	808.705	130.000	565.054	883.220	559.971
10 MTOP								
11 MEC						399.523		8.342
12 MSP		59.921.855	35.164.738	40.438.326	59.681.216	56.616.272	52.599.527	76.270.302
13 MTSS				97.795			23.524	77.250
14 MVOT			58.298	118.368		61.551	61.551	50.500
15 MIDES	175.360.877	199.830.304	300.682.486	389.631.628	372.685.783		276.763.993	296.517.583
16 PJ						150.000.000	48.206.066	115.685.147
17 TCR								
18 CE								
19 TCA			51.423					
25 ANEP	3.670.646	3.018.313	1.876.486	12.557.228	22.858.899	18.373.196	22.613.938	21.766.871
26 UDELAR								
27 INAU								
29 ASSE								
31 UTEC								
32 INUMET			198.761	67.430			152.341	
33 FGN	486.000	948.136	159.891	64.311			215.386	207.129
34 JUTEP								
35 INISA								
36 MA								
Totales anuales etiquetados	200.315.231	307.617.595	411.873.743	569.886.861	592.754.035	359.998.922	582.834.205	707.386.078

Los montos ejecutados para cada uno de los años citados, en estos proyectos específicos 121 y 840, no lograron alcanzar el 0,1% del total ejecutado en cada año.

Figura N° 16*Ejecución de proyectos 121 y 840 desde el comienzo de su aplicación*

Fuente: elaboración propia a partir de tomos de proyectos de rendiciones de cuentas del Poder Ejecutivo

Los porcentajes de la ejecución en los proyectos 121 y 840 respecto de los gastos totales, son realmente escasos. Incluso en el año 2021, el propio Inmujeres dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, no logró ejecutar gastos en proyectos 121 u 840, lo que claramente muestra que no fue un tema priorizado en este período.

A propósito de este etiquetado poco significativo, en oportunidad de ser entrevistada para esta investigación, Carmen Beramendi, reconocida feminista que ha ocupado el cargo de Directora de Inmujeres en el primer período de la era progresista (2005-2009), ha estado vinculada a varias organizaciones de la sociedad civil (colectivos de feministas), ha sido directora del posgrado vinculado a Género en Flacso Uruguay, e incluso ocupó una banca parlamentaria, destacaba: “El etiquetado está bien, y permite identificar un gasto específico y

concreto, pero hay otro montón de gastos "conexos" que también fortalecen las políticas de igualdad". (C. Beramendi, comunicación personal, 14 de agosto de 2024).

Herramientas, Enfoques y Estrategias Para La Transversalidad De La Perspectiva De Género En Las Políticas Públicas

Hasta aquí se han relevado acciones que dan cuenta del proceso que se viene transitando desde 2005, en relación a la institucionalización de la perspectiva de género en los ciclos de los presupuestos públicos. Como se mencionó en el desarrollo conceptual de los presupuestos con enfoque de género, los mismos son una de las formas o herramientas para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas. En la medida que esta investigación pretende avanzar en el análisis de otras formas de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, se analizan a continuación y para los mismos períodos de manera de ordenar la información, otras herramientas, enfoques y estrategias utilizadas.

Para este análisis se ponen en consideración los diferentes aspectos que fueron relevados en el marco teórico y recogidos en la estrategia metodológica; esto es: los marcos normativos e institucionalidad del Estado, el rol del mecanismo de género y la sociedad civil en los procesos de transversalización de la igualdad de género, las capacitaciones a tomadores/as de decisión y funcionariado en general, las herramientas para el monitoreo y rendición de cuentas de las políticas para la igualdad de género, y los sistemas de información y herramientas de gestión.

Período Quinquenal 2005-2009

Como se indicó, en el año 2007, se sanciona la Ley N° 18.104 de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres, la que en su artículo 2 establece que “el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género...”. La mencionada ley

encomienda al Inmujeres el diseño del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (artículo 3), y crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género a través del artículo 8, el cual preside justamente el Inmujeres.

Este Consejo, según el artículo 13 de la citada Ley, deberá rendir cuentas anualmente ante la Asamblea General, respecto de los avances en la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

A partir de esta Ley de Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres, surge el “Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, 2007-2011 – PIONA”, formalizado por Decreto 184/007 del 15 de mayo de 2007. El plan se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres y combatir todo tipo de discriminación. Se trata de un instrumento integral para enfrentar las desigualdades y discriminaciones.

El Plan propone transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, en las prácticas institucionales y en las actuaciones de los Incisos del Estado, así como mecanismos institucionales para la igualdad y la no discriminación. (LEI 4: Transversalidad de género en las actuaciones de la administración pública, y LEI 5: Mecanismos institucionales para la igualdad y la no discriminación)

Algunas otras leyes de este primer período de la era progresista, que incluyen una mirada nueva y transversal de las políticas para la igualdad de género, refieren a la Ley N° 18.065 Regulación del Trabajo Doméstico (rama de actividad absolutamente feminizada) de 2006, Ley N° 18.395 Flexibilización del régimen de acceso a beneficios jubilatorios (especialmente beneficioso para mujeres) de 2008, Ley N° 18.426 sobre la salud sexual y reproductiva de 2008, Ley N° 18.561 Acoso Sexual de 2009, Ley N° 18.620 Derecho a la identidad de género, de 2009. En ese año también se vota la Ley N° 18.476 que declara de interés general la

participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de órganos electivos y dirección de partidos políticos, definiendo cuota femenina en las listas electorales.

En el año 2008, a partir del apoyo de Cooperación Internacional y con el aporte técnico de la Junta de Andalucía, se trabajó para instalar las primeras capacidades en el Inmujeres, MEF, OPP, Parlamento, Incisos y Empresas Públicas. El objetivo fue "Sensibilizar y crear capacidades para incidir en Rendición de Cuentas a efectos de incorporar la perspectiva de género en el proceso de elaboración, ejecución y evaluación del presupuesto.

En el marco de las dimensiones que guían el análisis, corresponde destacar que el PIODNA establece: "La participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas es parte constitutiva de la metodología de diseño y de implementación de este Plan".

Otro de los puntos relevantes del PIODNA, es que en su estrategia de aplicación (página 34), al mencionar la integralidad, establece "Se trata en última instancia de institucionalizar las políticas de igualdad en todas las instituciones públicas."

Período Quinquenal 2010-2014

Como una de las herramientas utilizadas para transversalizar la perspectiva de género, y a partir de lo que sugiere el PIODNA respecto de los programas de empleo protegido dirigido a mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad; en el documento de evaluación de PIODNA, se menciona que si bien no existen programas destinados exclusivamente a esta población, se mantienen acciones diferenciadas para estimular la participación de mujeres o bien atender su participación de forma diferencial en cada una de estas iniciativas. Para el caso del MIDES, destacan la edición 2011 de Uruguay Trabaja y del programa Cooperativas Sociales. Para el primero, de un total de 3.288 participantes un 74,6% fueron mujeres. Para el caso de

Cooperativas Sociales se registra un total de 348 personas beneficiarias, siendo un 65,5% mujeres.

Otra de las acciones reportadas en el tomo referido a rendición del PIODNA para el ejercicio económico 2011, refiere a las Asignaciones Familiares, que si bien son una política de transferencia monetaria destinada a niños, niñas y adolescentes, se establece que el pago de la misma se realice preferentemente a las madres. De acuerdo a los datos proporcionados por el BPS para el año 2011, de un total de 203.178 hogares en situación de vulnerabilidad social, 190.011 acceden al beneficio a través de mujeres, representando un 93,5% del total de los mismos. Esta acción reportada en PIODNA como tendiente a la igualdad de género, estuvo presente en la entrevista realizada a quien en el siguiente período de gobierno (2015-2019), sería la Directora de Inmujeres. En la entrevista, se hacía referencia a acciones que se reportan como tendientes a la igualdad de género, en las que no hay un acuerdo definitivo sobre su aporte real o concreto a la igualdad de género. En este sentido Mariela Mazzotti, planteaba:

De hecho, nosotros habíamos llegado al acuerdo en Inmujeres, que no era una política de género, era una transferencia que se le daba a las mujeres, pero que no buscaba que fueran actoras concretas del proceso, sino que se le se las visualizaba como, bueno, las beneficiarias por el rol que cumplen, el rol tradicional que cumplen en su familia. Pero eso puede ser un debate.

(M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024)

En la rendición de PIODNA 2012, además de repasar las instancias de capacitaciones y sensibilizaciones en los diferentes organismos, se indica que es necesario incorporar la perspectiva de género en los cometidos y valores esenciales de cada uno de los organismos del Estado para que las políticas sean eficaces; lo cual implica un esfuerzo que atraviesa dos dimensiones: la estructura institucional, (desde la programación estratégica, pasando por la

gestión de recursos, hasta los dispositivos de evaluación y monitoreo), y la voluntad política de las autoridades.

En este período, es de relieve destacar que por Ley N° 19.161 de 2013, se realizan modificaciones al régimen de licencias parentales para el sector privado, extendiendo de 12 a 14 semanas la licencia por maternidad, sumando 10 días de licencia por paternidad (que anteriormente eran 3 días). Se aprueba además licencia parental de medio horario por cuidados, que puede ser usufructuada por padres y madres indistintamente, hasta los 6 meses del hijo o hija.

Entre las recomendaciones que se exponen en la evaluación PIODNA que se presenta en 2014, se propone una estrategia de transversalidad que implique negociación política por parte del Inmujeres en los procesos de programación financiera y rendición de cuentas, articulaciones de los mecanismos de género con organismos de planificación, seguimiento y monitoreo de cada sector e incorporación de metas e indicadores relevantes al género. En el documento se señalan además las debilidades del entramado de género en tanto la “trama institucional de género no cuenta con recursos de autoridad, legitimidad, humanos y financieros para coordinar acciones, planificar e incidir en los círculos de decisión de los distintos sectores ministeriales.” (Inmujeres, Evaluación PIODNA, 2014).

Para dar cumplimiento a las acciones que refieren a la “integración de la transversalidad de género en las actuaciones de la administración pública” (LEI No 4), desde las instituciones se informó acerca de los avances en la transversalización de sus planes operativos anuales.

En el referido informe sobre evaluación PIODNA, presentado en 2014, se indica que “en algunos ministerios los procesos de institucionalización del enfoque de género han avanzado más y ofrecen mejores condiciones para incorporar la igualdad de género en las concepciones y

políticas. Es el caso de los Ministerios de Salud Pública, de Trabajo y Seguridad Social, del Interior y de Desarrollo Social.”

Como resumen de las recomendaciones y comentarios que surgen en el documento realizado por MIDES, respecto de la evaluación del PIODNA, se detallan:

Importancia de vincular el sistema de indicadores con los registros y base de datos que se utilizan para el monitoreo y evaluación financiera en el MEF.

Necesaria negociación anual entre las autoridades de INMUJERES y el ministerio u órgano público en cuestión, sobre los objetivos y actividades asumidas en los procesos de programación financiera y en la rendición de cuentas de las acciones realizadas y recursos movilizados.

Inclusión de indicadores de género en la programación anual de las metas ministeriales.

Promover la coordinación de los mecanismos de género con los organismos de planificación, seguimiento y monitoreo del sector en torno a objetivos, metas e indicadores.

Los avances logrados en el tema de la institucionalización de género exigen cambios profundos para consolidar y avanzar. Existe dentro del Estado una arquitectura institucional que aborda los temas específicos de la agenda de la igualdad de género, cuyo trabajo se sustenta en cada caso en la experiencia acumulada, los conocimientos desarrollados, los compromisos adquiridos internacionalmente y la movilización de organizaciones de la sociedad civil

La trama institucional vinculada a estos temas, no cuenta con recursos de autoridad, legitimidad, humanos y financieros para coordinar acciones, planificar e incidir en los círculos de decisión de los distintos sectores ministeriales.

Existen posibilidades de pensar una nueva modalidad de ejercer el mecanismo rector de políticas públicas a través de la creación de un Sistema Nacional de Políticas de Género que coordine todas las instancias de género en el Estado, cuyo marco jurídico sería a nivel nacional la Ley de Promoción de la Igualdad de Oportunidades y Derechos y la aprobación de una Política Nacional de Género. El órgano rector de este Sistema Nacional debería tener una posición jerárquica equivalente a un ministerio de manera de garantizar su participación en los círculos de decisión ministerial, su autonomía y capacidad de decisión en materia de predicación, gestión de recursos humanos y financieros.

Período Quinquenal 2015-2019

En materia de normativa y fortaleza institucional es un período muy prolífico, en el que los movimientos sociales en sintonía con la fuerte inclinación del Gobierno en materia de agenda de derechos, vieron concretar varias leyes de relieve vinculadas a temas de derechos humanos en general, y vinculados a la reducción de brechas de género en particular, que avanzan hacia la institucionalización de una mirada más transversal en el Estado y en las políticas públicas:

- 2015 Ley N° 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (primer país en la región).
- 2017 Ley N° 19.538 Actos de discriminación y femicidio.
- 2017 Ley N° 19.480 Creación en la órbita del BPS del Registro de personas obligadas a pagar pensiones alimenticias decretadas u homologadas judicialmente.
- 2018 Ley N° 19.555 participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos.
- 2018 Ley N° 19.580 Ley de Violencia hacia las mujeres basada en Género.
- 2018 Ley N° 19.643 Prevención y combate de la trata de personas.
- 2018 Ley N° 19.685 Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género, producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Promoción del desarrollo con equidad de género.
- 2018 Decreto 304/18 del Poder Ejecutivo que aprueba la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030.
- 2019 Ley N° 19747 Código de la niñez y la adolescencia, modificación del capítulo XI de la ley 17.823.

- 2019 Ley N° 19.846 Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento.

El intercambio con la sociedad civil en este período también está presente. En este sentido se destaca el trabajo realizado con FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) en varias oportunidades, por ejemplo a través de instrumentos como la reconsideración del nuevo cálculo de subsidio a la permanencia en la vivienda en casos de violencia doméstica, (subsidio que estaba definido de manera previa al episodio de violencia), con el objetivo de asegurar que las mujeres permanezcan en la vivienda, más allá de las medidas cautelares que se establezcan para el agresor.

En otro orden, desde el Ministerio de Defensa Nacional se plantea en agosto de 2017, la derogación del decreto 325/2016, el que imponía el requisito de permanecer sin descendencia hasta el egreso de las instituciones de estudios militares.

Como se mencionó con anterioridad, en este período el Consejo Nacional de Género fue fuertemente jerarquizado, manteniendo reuniones varias veces en cada año, de la que están disponibles las actas de cada una de ellas, desde el 2015 y hasta la última de 2019. Las reuniones contaron con las máximas jerarquías de cada organismo integrante, y fueron rotando de sede. A partir de estas reuniones, surgen diferentes grupos de trabajo con equipos técnicos y políticos de los diferentes organismos.

La anteriormente mencionada Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 que se presenta en el año 2018, es producto de esos grupos de trabajo, y de la coordinación del CNG.

Pretende convertirse en una hoja de ruta, integral e integradora, susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género a mediano plazo.

Además de proponer un horizonte en el año 2030, para la igualdad de género, el plan pretende obtener un itinerario a mediano plazo, que contemple los retos de las diversas áreas de vulneración de derechos y desigualdad.

Sin perjuicio de detallar en Anexo N° 9 algunas de las características más relevantes de esta Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, es preciso destacar que en el documento se define a la política de género como política de Estado. Esta Estrategia viene a acompañar a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ambos esfuerzos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la definición de la Estrategia Nacional para el Desarrollo 2050. Del mismo modo, se recuperan como aportes sustantivos las diversas agendas de las mujeres y de feministas.

La Estrategia para la igualdad de género como compromiso de Estado, permitirá dar un marco orientador a los planes específicos de los diferentes grupos de trabajo del Consejo Nacional de Género, así como acordar los pilares sustantivos para la **transversalidad** de la política de igualdad con participación ciudadana y de las diversas organizaciones sociales.⁹

En el marco de las reuniones que se mantuvieron del Consejo Nacional de Género en este período, de las que se hace especial referencia en Anexo N° 8, y entre un sin número de referencias a temas y tareas que se vienen desarrollando desde los diferentes organismos, OPP resalta el trabajo de un grupo de funcionarias/os de: INMUJERES, MGAP, MIEM, MIDES, Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE) y OPP, que tiene el objetivo de

⁹ Estrategia Nacional para la Igualdad de Género al 2030 | Ministerio de Desarrollo Social, 2017 (<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/1941#:~:text=La%20Estrategia%20para%20la%20igualdad%20de%20g%C3%A9nero.de%20igualdad%20con%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20y%20de>)

introducir la perspectiva de género en las compras públicas, llegando a la posibilidad de presentar un proyecto de ley en ese sentido. Esto implicaría comenzar a consolidar acciones para la igualdad de género en las políticas públicas productivas, favoreciendo el acceso, control y uso de los recursos productivos por parte de las mujeres productoras y/o empresarias, en los distintos sectores de la actividad, a partir de la introducción de mecanismos que favorecen la posición de las organizaciones de la agricultura familiar y de las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres, o que promueven acciones para la igualdad de género a su interna.

Es de resaltar que tanto el producto cristalizado en la Estrategia Nacional para la Igualdad 2030, así como el trabajo realizado en el CNG hasta el 2019, tuvo la activa participación de la sociedad civil, que en este período era parte integrante del CNG.

A propósito del CNG, Mariela Mazzotti traía a la charla la relevancia del mismo, la jerarquización que se le dio en el período y lo que de ese ámbito surgió: “El CNG era el órgano que permitía transversalizar la visión de la igualdad de género, de cambio cultural, fue el ámbito con consecuencias más claras. Los PEG son una de las herramientas. Hay un avance normativo muy importante...” (M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024)

Período 2020-2023

En este último período de análisis, los aspectos más relevantes tuvieron que ver con la institucionalización de las Unidades Especializadas en Género en los Incisos que en los que las mismas no estaban creadas o formalizadas, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Presupuesto de este quinquenio.

Desde el punto de vista de las instancias de capacitación, desde el Inmujeres se señaló que se trabajó con esas Unidades durante el período, de manera de generar recursos con

capacidades en la identificación y en el etiquetado de políticas con enfoque o tendientes a la igualdad de género.

Tal cual menciona la economista María Noel González, Directora de Presupuesto de la CGN en el MEF, en intercambio realizado para la presente investigación; las estrategias y herramientas fundamentales, llevadas adelante en este período refieren:

Particularmente la creación de las Unidades Especializadas en Género y los Proyectos de Igualdad de Género para la registración del gasto. Asimismo, desde OPP se ha logrado informar periódicamente en la rendición de cuentas un compilado de los gastos de los proyectos específicos de igualdad de género y otros gastos no etiquetados, así como información adicional de políticas sin impacto presupuestal. (M.N. González, comunicación personal, 9 de octubre de 2024).

Cabe agregar que las Unidades Especializadas en Género que se crearon en la estructura de cada organismo, no tuvieron una asignación de recursos específicos para la realización de las tareas encomendadas.

Como cierre de este relevamiento, se detallan en tabla N° 13, algunas de las herramientas, enfoques y estrategias de mayor relevancia en el período objeto de estudio, de manera de visualizar las mismas en forma conjunta y sistematizada.

Tabla N° 13

Resumen herramientas, enfoques y estrategias para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas 2005-2023

Dimensiones	Herramientas, enfoques y estrategias para transversalizar la mirada de género en las políticas públicas y para institucionalizar los PEG			
	período 2005-2009	período 2010-2014	período 2015-2019	período 2020-2023
Marcos normativos e institucionalidad del Estado	Ley 18.104, Igualdad de Derechos entre hombres y mujeres	Evaluación PIODNA indica la necesaria incorporación de la perspectiva de género en los cometidos y valores esenciales de cada organismo, lo que atraviesa la estructura institucional y la voluntad política	Ley N° 19.538/2017 Actos de discriminación y femicidio, Ley N° 19.643 Prevención y Combate de trata de personas.	Creación de las Unidades Especializadas de Género
	Ley 18.426 Salud Sexual y Reproductiva	Se mencionan cuatro Incisos en los que los procesos de institucionalización del enfoque de género, han tenido mayores avances	Ley N° 19.353/2015 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados	
	Ley 18.620 Derecho a la identidad de género		Ley N° 19.580/2018 Ley de Violencia Basada en Género.	
	Ley 18.476 declara de interés la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de las direcciones de partidos políticos, definiendo cuota femenina en listas		Ley N° 19.685/2018 Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género, producción familiar agropecuaria y pesca artesanal.	
	Estrategia de aplicación de PIODNA establece como fin la institucionalización de las políticas de igualdad en todas las instituciones públicas		Decreto 304/18 que aprueba la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030	
			Ley N° 19747/2019 Código de la niñez y la adolescencia, modificación del capítulo XI de la ley 17.823.	
			Ley N° 19.846/2019 Aprobación de las obligaciones	

			emergentes del derecho internacional de los DDHH en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones	
			Informes de OPP, Prospectiva 2050.	
Rol del Mecanismo Rector de las Políticas de Género y de la Sociedad Civil	PIODNA establece la participación ciudadana como parte constitutiva del plan, en todo el ciclo de las políticas públicas	Evaluación PIODNA recomienda negociación política de Inmujeres en procesos de programación financiera y rendición de cuentas, articulaciones con organismos e integrar todo el proceso de las políticas públicas con perspectiva de género	Mecanismo de Género liderando el CNG fuertemente jerarquizado, con gran continuidad en todo el período	Mecanismo de Género y sociedad civil sin participación en instancias presupuestales o de definición de políticas y recursos
	Mecanismo de género se integró a MIDES, lideró creación PIODNA	Se relevan debilidades de los entramados de género, sin autoridad ni recursos	Sociedad civil participa en CNG, y programas concretos (ej. FUCVAM)	
Capacitaciones	Seminario con referentes de Andalucía	Evaluación de PIODNA da cuenta de las instancias de capacitaciones en los diferentes organismos y a diferentes niveles	Se detallan instancias de capacitaciones y sensibilizaciones durante todo el período	Capacitaciones a Unidades Especializadas en Género por parte de Inmujeres
	En 2008 capacitaciones en Inmujeres, MEF, OPP, Parlamento y EEPP, para incidir en las rendiciones de cuentas a efectos de incorporar la perspectiva de género en el ciclo presupuestal	se trabajó en capacitar para incorporar la perspectiva de género desde la planificación estratégica	Instancias con CIRE e Inmujeres para capacitar a los organismos en la creación de proyectos presupuestales etiquetados	
Herramientas para el Monitoreo y Rendición de Cuentas	Las rendiciones de cuentas fueron instancias para accionar desde el Inmujeres,	las instancias de rendición de PIODNA dieron cuenta de acciones referidas a políticas de igualdad de género	En las instancias de rendición de cuentas desde el 2018 aparece un anexo específico del tomo II, en el que se compilan las acciones de todos los organismos, las etiquetadas y las que no lo están	Se mantienen informes anuales en Rendiciones de Cuentas incluidas en Tomo II Planificación y Evaluación
	Esfuerzos centrados en concreción del PIODNA y otras acciones que no llegaron a			

	establecer mecanismos para el monitoreo			
Sistemas de información y herramientas de gestión	No hubo acciones que pudieran relevarse o monitorearse a través de sistemas y herramientas de gestión	el SPE resumido en Tomo II de rendiciones de cuentas, permite dar seguimiento a objetivos y metas planteados por Inciso (escasamente vinculados a la igualdad de género)	Los proyectos etiquetados pueden seguirse en los sistemas, pero no reflejan el gasto del Estado en políticas de igualdad,	Se mantienen proyectos 121 y 840 de igualdad de género sin aumento de recursos
		En lo que refiere a recursos, no se pueden rastrear en los sistemas de información	lo relevado e informado anualmente desde el SPE no se vincula con los recursos invertidos	en SPE no se vincula planificación estratégica con informes anuales para la igualdad de género

Avances y Limitaciones Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos

Presupuestales

Avances Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos Presupuestales

El inicio de la era progresista, el cambio de rumbo de las políticas públicas a partir de un Gobierno de Izquierda en 2005, dejó atrás a la primera ola neoliberal en el Uruguay, y fue un punto de inflexión para la historia del país, para la agenda de derechos que incorpora entre otros, los temas vinculados a la igualdad de derechos y oportunidades, a la reducción de brechas en torno a las diferentes formas de discriminación.

En ese sentido, hubo un campo fértil para la incorporación, al principio de manera tímida, de normativa a nivel nacional, en las políticas y acciones del Estado, en su institucionalidad, y también en los presupuestos públicos, como concreción de los planes de acción quinquenal de cada período.

Concretamente en lo vinculado a los presupuestos con enfoque de género, las primeras medidas pusieron el foco en vincular al PIONA (que entre sus líneas de acción proponía

avanzar en PEG), con el presupuesto y en capacitar a los recursos humanos de los diferentes organismos que componen al Estado.

En este sentido, la primera directora del Inmujeres, en el período sujeto a análisis, Carmen Beramendi, comentaba en oportunidad de entrevista para esta investigación:

Se realizó un seminario en 2007 con los que más sabían de Andalucía, y después capacitaciones específicas con esas personas. Se formaron equipos de trabajo, que no se lograron institucionalizar para que se mantuvieran activos. El primer plan surgió de la visita con asamblea a cada ciudad del país, donde se convocaba a todas las autoridades y organizaciones. (C. Beramendi, comunicación personal, 14 de agosto de 2024)

En este primer período, como resume Lorena Alesina:

La etapa de Rendición de Cuentas fue el foco del accionar y la tracción de la iniciativa la tuvo el Inmujeres. En cuanto a los elementos de institucionalización de la perspectiva de género, se identifica un tímido “marco normativo” a través del cual, se ratifica en las leyes de Rendición de Cuentas lo planteado en la ley 18.104 de Igualdad de Oportunidad, se asigna una pequeña partida presupuestal para impulsar desde el Inmujeres el PEG, y se elaboran “informes de rendición de la política de género” que se adjuntan a la ley de Rendición de Cuentas como documentos cualitativos. Se destaca que fue el único período con participación del MEF, aunque de manera tangencial”. (Alesina, 2020, p. 85)

En el siguiente período, y según se relevó a partir de las entrevistas, de los documentos analizados, especialmente en los informes de rendición de cuentas, de lo destacado por Alesina en su tesis de maestría ya citada, y de la propia experiencia personal como funcionaria de la OPP desde 2014; el foco estuvo en la generación de capacidades específicas a distintos niveles en el funcionariado público y en los y las tomadoras de decisiones. Incluso como se indicó con

anterioridad, se trabajó en la línea de incorporar desde la planificación estratégica, la perspectiva de género en los objetivos, metas e indicadores de los organismos integrantes del Presupuesto Nacional.

Especialmente se destaca como instrumento de institucionalización de acciones PEG, la experiencia piloto en cinco Incisos, que si bien no obtuvo un resultado superlativo, permitió acercar las áreas de planeamiento, de contabilidad y a las personas que trabajan en diferentes comisiones o áreas vinculadas a Género, logrando instalar capacidades, articulando con Inmujeres y OPP.

El período 2015-2019, fue el de mayor avance en términos generales respecto de acciones PEG, pero también de institucionalización de la perspectiva de género, permeando en diferentes normas, instructivos, procedimientos y acciones del Estado todo.

En ese período se concreta la creación de proyectos presupuestales específicos para etiquetar gastos vinculados a la igualdad de género, y es el hito más claro con relación a la institucionalización del enfoque de género en los presupuestos públicos. Tal concreción se complementa con el trabajo vinculado a la sensibilización necesaria para ser contemplada en las diferentes etapas del ciclo presupuestal.

Otro hito también de este período, que se ha sostenido en el tiempo y ha logrado su institucionalización, refiere al tomo específico en cada rendición de cuentas (desde el ejercicio 2018), de las políticas para la igualdad de género, donde todos los organismos del Presupuesto Nacional, detallan sus gastos etiquetados y otros gastos no etiquetados vinculados a la igualdad de género, así como acciones y políticas específicas, que refieren al tema.

A propósito del etiquetado y del tomo específico sobre políticas de igualdad de género, los cuales fueron objeto de intercambio en todas las entrevistas realizadas, desde el Inmujeres, en charla con Carla Sacchi y Mariela Cambon, comentaban:

El tomo específico no solo muestra la ejecución etiquetada, que sirve más que nada para pensar en el tema, para obligarse a intentar acciones, también se exponen otras acciones allí que no están etiquetadas, pero que corresponde mostrar. El proceso de asesorar, capacitar, informar cómo crear y trasponerles recursos a los proyectos 121 y 840, llevó años. Terminamos la gestión de 2015-2019 construyendo una estrategia de trabajo en conjunto OPP - Inmujeres, que fue bastante ardua porque no nos poníamos de acuerdo, porque teníamos miradas distintas en algunas cosas. (C. Sacchi y M. Cambón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024).

El período 2020-2023 (hasta donde llega el análisis de esta investigación), mantiene el etiquetado de gastos, así como los informes de Políticas para la igualdad de cada rendición de cuentas, y avanza en la concreción de las Unidades Especializadas en Género, en los organismos que aún no las tenían institucionalizadas y visibilizadas en la estructura.

En las diferentes entrevistas realizadas a referentes calificados/as, ya sea desde OPP, Inmujeres, desde el ámbito del parlamento, del MEF y de las instituciones de la sociedad civil, se repiten como las acciones más relevantes de avances en la institucionalización de los PEG, las siguientes:

- Etiquetado de proyectos presupuestales para visualizar gastos específicos vinculados a la igualdad de género.
- Equipos de trabajo conjuntos de OPP e Inmujeres. En este punto también se repite la ausencia del MEF, y su necesaria incorporación para futuras instancias.

- Sensibilizaciones a nivel de tomadores/as de decisión y de funcionarios/as en general, en temas vinculados a la igualdad de género y especialmente a acciones PEG para visibilizar en las instancias presupuestales.
- Presentación anual de los informes de igualdad de género, en tomo específico en las rendiciones de cuentas (desde 2018).
- Consultorías específicas vinculadas a la implementación de PEG. Se destaca consultoría con Eurosocietal que propició la definición del etiquetado de gastos. También se destacó en 2019 una consultoría compartida entre AUCI, OPP e Inmujeres, de la que surgió una guía que finalmente no contó con el aval de OPP, pero que fue presentada por Inmujeres

Desde el Inmujeres, en la charla mantenida para esta investigación, se resumía la importancia de incorporar la perspectiva de género en los presupuestos, destacando:

La importancia de que los presupuestos puedan reflexionar, que se visualice que no son neutros al género (...), ese análisis crítico de dónde van los dineros públicos desde la perspectiva de género, de derechos humanos. El etiquetado es uno de los instrumentos, una punta de lanza para comenzar a hablar del tema. Está bien continuarlo, pero no es la única herramienta en materia de presupuesto, es insuficiente. (C. Sacchi y M. Cambón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024)

En lo que refiere a estrategias, instrumentos y herramientas utilizados para transversalizar la perspectiva de género en el Estado, es preciso resaltar como avances importantes de todo el período sujeto a análisis la vasta normativa que en estos años se logró aprobar, las que se han mencionado para cada período en concreto. En este sentido, la diputada Bettiana Díaz, integrante de la comisión de Género, y de la comisión de Hacienda, del parlamento, comentaba: “existe un paquete normativo que te da institucionalidad y que ordena transversalizar la perspectiva de

género. Lo importante es ver como se cumplen, se requiere un seguimiento y control específico”

(B. Díaz, comunicación personal, 14 de agosto de 2024).

Se destacan especialmente algunos de los hitos concretos, que surgen del relevamiento de documentos realizados, pero también, (al igual que en el caso de las acciones PEG), surgen de las entrevistas realizadas:

- Consejo de Género integrado por las máximas jerarquías de cada organismo, con varias reuniones anuales. Se trata de un mecanismo de coordinación de la política pública, se coordina a nivel político y se legitima la política y las líneas estratégicas para la igualdad en las cuestiones de gobierno. Este instrumento, que en el período 2020-2023 dejó de tener la relevancia del período anterior, es visualizado como una herramienta fundamental.
- Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030. La misma es producto de equipos de trabajo del Consejo Nacional de Género, y es un hito importante en el período 2015-2019 que proyecta acciones en todos los organismos involucrados, y surge de acuerdo con la sociedad civil. Sin embargo, en el siguiente período no se priorizó su continuidad. Es un tema que se referenció en todas las entrevistas realizadas, no solamente en las de actores/as políticos/as del Gobierno anterior.
- Informes de OPP prospectiva 2050. En varias de las entrevistas, se mencionaron estos informes como claros aportes a la institucionalidad de las políticas de igualdad, de reducción de brechas de diferentes formas de discriminación
- Ley N° 19.846 de aprobación de las obligaciones emergentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento. Si bien hay

una vasta normativa vinculada a los temas de género, de violencia basada en género, de igualdad de derechos y oportunidades, esta ley es la última del período 2015-2019, y viene a sintetizar otras varias acciones y políticas públicas impulsadas previamente.

Como cierre de este capítulo vinculado a los avances en materia de institucionalización de los PEG y de otras herramientas e instrumentos que permiten avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, se detallan parte de los aportes compartidos en intercambio con Mariella Mazzotti, que de alguna manera sintetiza las acciones que hasta 2019 fueron llevadas a cabo:

Hay un avance normativo muy importante, un avance programático, también en materia de violencia de género con el Consejo Consultivo que desembocó en la ley de Violencia Basada en Género, pero además incentivó a los organismos a actuar. No fue suficiente, sin dudas, pero hubo un gran avance ideológico. Se empezó a articular las políticas de infancia y adolescencia con la de igualdad de género, se hicieron intentos en la parte de educación en primera infancia, se trabajó con el tema cuidados. Hubo voluntades políticas formales, que la educación trabajara en relación a una socialización libre de estereotipos de género, pero es complejo, son procesos largos. En el Ministerio del Interior, en Inau, hubo definiciones importantes, acompañadas con inversiones (M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024).

Limitaciones Para La Institucionalización Del Enfoque De Género En Los Ciclos

Presupuestales

Del análisis realizado desde el inicio del ciclo presupuestal 2005, y hasta la rendición de cuentas del ejercicio económico 2023, presentada al promediar el año 2024, se visualizan varias limitaciones que enlentecen y dificultan la institucionalización del enfoque de género en los ciclos presupuestales.

Una de las limitantes más importante, que se constató en el análisis documental, y surgió en todas las entrevistas realizadas, fue la **ausencia del MEF**, (organismo que lidera el presupuesto en todas sus instancias), **en los procesos PEG** llevados a cabo hasta el momento.

Esta ausencia debilita enormemente las posibilidades de éxito de las propuestas, ya que como se ha relevado y surge de los estudios internacionales, vinculados a evaluación de PEG, y como trae Alesina (2020), al reflexionar sobre los organismos que lideran el presupuesto, “son quienes tendrían la potestad de incluir en las directrices presupuestarias lineamientos y mandatos para regular los PEG, solicitar en los formatos de presentación de presupuestos y planificaciones campos específicos para los objetivos, metas o indicadores para la igualdad” (Alesina, 2020, p.86).

Estos organismos que lideran los procesos presupuestales, pueden establecer incentivos de manera de priorizar programas o proyectos, en este caso vinculados a la igualdad de género, mientras que los sistemas de información implementan mecanismos para clasificar y monitorear los gastos vinculados a ejecución de esos programas o proyectos.

Además de esta ausencia marcada y resaltada en cada una de las entrevistas realizadas, **no se identifica un trabajo sostenido interinstitucional** y coordinado, que lidere todas las aristas de este proceso de institucionalización de la perspectiva de género en los presupuestos públicos y en el Estado en general. En este punto en particular, la Economista Ana Laura García de OPP, mencionaba:

No hubo continuidad ni seguimiento en el proceso. OPP e Inmujeres dejaron de trabajar en conjunto y eso no es bueno para el proceso. En particular en este período (2020-2023), se nota falta de voluntad política desde OPP, de lineamientos claros de los organismos transversales y de seguimiento del proceso (...) En las rendiciones de 2018 y 2019, el SPE era en base a la

Estrategia Nacional para la igualdad de género, con el cambio de gobierno no se reportó más con ese enfoque. (A.L. García, comunicación personal, 27 de julio de 2024).

En el mismo sentido, Mariella Mazzotti, ex directora de Inmujeres mencionaba: “Si bien en el período 2015 hubo mucha disposición política desde OPP, no fue tan fácil la coordinación del Inmujeres con las áreas más técnicas de Presupuesto Nacional de OPP, e incluso de los diferentes Incisos del Presupuesto que requerían asesoramientos continuos y estaban sobrecargados de trabajo” (M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024).

Otra limitante a destacar refiere a la **heterogeneidad, falta de idoneidad o de relevancia destinada a la instancia de la planificación estratégica** y más aún en la planificación estratégica con perspectiva de género. Si bien se han hecho intentos por priorizar y focalizar esfuerzos en esa etapa, como en el caso del plan piloto de 2013 en 5 Incisos, la nota enviada por OPP en 2015 para la apertura de proyectos presupuestales 121 y 840, y la incorporación en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE) de los objetivos e indicadores correspondientes, se visualizan como acciones puntuales, empujes de voluntades políticas específicas, que no han logrado sostener los avances y acciones, para lograr su institucionalización.

En varios Incisos, se ha explicitado el principio de igualdad de género, se han definido objetivos específicos y transversales, metas e indicadores de género, pero todo ese desarrollo se pierde en una cuestión meramente expositiva, que no tiene un correlato claro en la ejecución de recursos. Incluso lo rendido respecto de esa planificación estratégica en el Tomo II de cada rendición de cuentas, no se puede vincular con los gastos etiquetados o acciones detalladas en el tomo Políticas para la Igualdad que se presenta desde 2018.

La información presentada no es homogénea, no hay criterios claros de qué sería un gasto que se podría etiquetar, una acción a mencionar en el tomo específico, e incluso los objetivos,

metas e indicadores vinculados a la igualdad de género tampoco tienen criterios únicos o definidos con claridad en todos los organismos.

Resulta una debilidad relevante que el organismo rector de las políticas de Igualdad, el Inmujeres, no participe de la confección del tomo anual que reúne las acciones realizadas con perspectiva de género, y que el mismo sea únicamente compilado por OPP, sin un cruzamiento de información con el tomo de Planificación Estratégica.

En este tema resulta fundamental para lograr transversalidad y acciones claras de presupuestos con enfoque de género, mejorar la calidad de los documentos de planificación, y más aún lograr su legitimación entre quienes participan de todo el ciclo presupuestal y quienes definen e implementan las políticas.

Otros de los factores relevados que se consideran limitantes a la hora de institucionalizar los PEG, refieren a:

Voluntad política no fue sostenida en el tiempo: La ausencia de un compromiso firme por parte del sistema político en general, dificulta la integración de la perspectiva de género en la planificación y el presupuesto. Esta limitante surgió con más relevancia en este último período desde el 2020, en el que el gobierno de turno no sigue la misma línea ideológica que los 3 anteriores. En las diferentes entrevistas realizadas, personas políticas y técnicas, insistieron en que no fue un tema priorizado en este período, por lo que en algunas definiciones fue únicamente la inercia de cuestiones ya institucionalizadas las que permanecieron, como el tímido etiquetado o los tomos específicos para relevar acciones para la igualdad de género, quedando más relegado la jerarquía y relevancia del CNG y de la Estrategia para la Igualdad. La voluntad sostenida en el tiempo debiera ser de todo el sistema político, y no de personas que circunstancialmente ocupan lugares estratégicos de poder político que llevan adelante acciones aisladas.

Desconocimiento y falta de capacitación: Si bien se han realizado un gran número de instancias de capacitaciones, charlas, talleres, etc, muchos equipos de presupuesto carecen de conocimientos sobre género, lo que impide una adecuada identificación y asignación de recursos para políticas de igualdad. Y sucede además que en muchos organismos que funcionan las Unidades Especializadas en Género, las personas que las componen, no tienen formación o capacitación en presupuestos, lo que termina provocando en un diálogo sin sentido.

Sectorialidad y fragmentación: La división entre diferentes ministerios y sectores crea una falta de coordinación, que dificulta la implementación de políticas integrales que aborden la igualdad de género de manera efectiva. Esta limitante surgió en varias de las entrevistas realizadas y es también fácil de extraer de la información parcial o segmentada que los diferentes organismos presentan.

Camen Beramendi, con vasta experiencia en el Estado, en el parlamento y en organizaciones feministas de la sociedad civil, decía:

El etiquetado está bien, y permite identificar un gasto específico y concreto, pero hay otro montón de gastos "conexos" que también fortalecen las políticas de igualdad. Hubo sectarismo que impide que todas las partes sepan de lo que hacen las otras. Hay que romper con eso, para que las unidades de género trabajen con los equipos de planificación estratégica y presupuesto, y estos con OPP, MEF e Inmujeres (C. Beramendi, comunicación personal, 14 de agosto de 2024).

Resistencia al etiquetado de gastos: Existe una reticencia a mostrar los gastos relacionados con la igualdad de género, ya que algunos Ministerios temen que esto pueda resultar en recortes presupuestarios. En otros casos insisten en que mostrar gastos etiquetados en género, no permite mostrar alguna otra función del gasto, que consideran fundamental.

Mariella Mazzotti, traía de manera muy clara esta limitante, en la entrevista realizada: “El etiquetado es importante, pero fue complejo que se quisiera mostrar el gasto en un proyecto de igualdad de género, porque es como que no se puede mostrar también como parte de lo gastado en salud, educación o lo que fuere” (M. Mazzotti, comunicación personal, 31 de julio de 2024).

Heterogeneidad en la implementación: Las prácticas y resultados varían significativamente entre diferentes organismos, lo que lleva a una implementación desigual de las políticas de género.

Herramientas inadecuadas: La ausencia de guías y herramientas estandarizadas para la planificación y el seguimiento de presupuestos con enfoque de género limita la capacidad de los equipos para realizar un trabajo efectivo. En el mismo sentido, las posibilidades de los sistemas de información, tanto el Sistema de Planificación Estratégica (SPE), como el sistema contable (SIIF), no permiten mostrar claramente la definición estratégica y su correspondiente correlación de esfuerzos económicos previstos y finalmente realizados, en el marco de las políticas vinculadas a la igualdad de género.

En lo que refiere a estas últimas tres limitantes, resulta enriquecedora la charla con las técnicas del Inmujeres, que traían:

Hay cosas que no se etiquetan, de hecho, es muy poquito lo que se etiqueta. En Inmujeres hay muchas dudas sobre la utilidad de la herramienta, aunque es una más y suma. Pero por ejemplo todo lo vinculado a los recursos humanos que se destinan al tema, no está o casi nunca está valorizado o etiquetado. Más allá de las sectorialidades que corresponden, por supuesto, la segmentación en el Estado, es terrible (...) Todos los organismos del ejecutivo crearon las unidades especializadas en género, de manera muy heterogénea (...) La guía de febrero 2020, lo

que indica es sobre recuperar el presupuesto desde el diseño, identificar cuáles son las acciones de género. Porque también nos pasaba de que había una heterogeneidad, que lo que para turismo era una acción de género, que eran financiar viajes de quinceañeras. Entonces definimos en esa guía cuáles son las acciones de género, y en función de esas acciones de género planificar. La guía no se usó en este período porque la Estrategia nacional fue desestimada. (C. Sacchi, M. Cambón, comunicación personal, 6 de agosto de 2024).

El Contador Álvaro García, director de OPP en 2015-2019, al comentar las dificultades en la implementación de PEG, indicaba: "...la complejidad de implementar cosas nuevas, por ejemplo, todo lo de Planificación estratégica. Llevar adelante la medición del presupuesto con mirada de género, obviamente tiene una serie de dificultades y en las cuales la parte de inserción en los diferentes organismos es muy importante. La experiencia es muy diversa" (A. García, comunicación personal, 30 de julio de 2024).

Por su parte, también desde OPP, pero con la mirada técnica del Departamento de Presupuesto Nacional, María Noel Hernández mencionaba: "...Los informes anuales que se anexan a la rendición de cuentas, son pobres en la calidad de la información presentada. No hubo un proceso interinstitucional claro en el sentido de avanzar en los PEG. Inmujeres debería asesorar sobre qué etiquetar y qué se informa como acciones sin etiquetar..." (M.N. Hernández, comunicación personal, 27 de julio de 2024).

Desde el MEF, la actual directora de Presupuesto Nacional en la Contaduría General de la Nación, indicaba también en clara sintonía con las limitaciones que se sintetizaron antes:

No se visualizan líderes claros, depende mucho de las voluntades políticas. Si bien se ha avanzado, hoy en día Inmujeres no tiene un rol fundamental en la rectoría de políticas que promuevan la equidad de género. Si bien desde OPP se han impulsado avances hace algunos

años, no han logrado los cometidos, en parte porque entendemos que es fundamental la participación activa y liderazgo de MEF en el proceso. Respecto de la creación de los proyectos específicos de igualdad de género el mismo no logró los objetivos esperados en la medida que muchas de las políticas con impacto en género tienen otras funciones principales (salud, educación, etc), lo que implica que no se logra que el gasto en género quede categorizado en estos proyectos sino en otros según sus funciones principales. (M.N. González, comunicación personal, 9 de octubre de 2024).

Conclusiones y Recomendaciones

Esta investigación se propuso analizar el avance en el proceso de institucionalización del enfoque de género en los Presupuestos Públicos Nacionales Quinquenales, identificando enfoques, estrategias y herramientas empleados para la transversalidad de la igualdad de género en Uruguay a partir del 2005.

Para ello, como objetivos específicos, se establecieron: 1) Sistematizar los distintos presupuestos, sus respectivas rendiciones de cuentas, y otros documentos de interés, para el período 2005-2023 a nivel nacional, para identificar y tipificar acciones y recursos específicos con foco en la igualdad de género. 2) Identificar herramientas, enfoques y estrategias utilizadas para la transversalidad de la igualdad de género y 3) Identificar avances y limitaciones en el proceso transitado, para la institucionalización de la perspectiva de género en el presupuesto Nacional del período sujeto a análisis.

Para cada uno de los objetivos específicos que fueron propuestos, el análisis se realizó de manera de ordenar la información relevada y los resultados a exponer, por períodos quinquenales, esto es: 2005-2009, 2010-2014, 2015-2019 y 2020-2023. Para cada uno de esos

períodos, se relevaron las instancias específicas de planificación o preparación del presupuesto, proceso de aprobación parlamentaria del presupuesto, la ejecución anual y los controles posteriores vinculados a las leyes de rendiciones de cuentas anuales (con todo el ciclo parlamentario nuevamente).

Para cada instancia descrita, y para cada objetivo perseguido, se tuvieron presente los marcos normativos e institucionalidad del Estado, el rol del mecanismo de género y la sociedad civil en los procesos de transversalización de la igualdad de género, las capacitaciones a tomadores/as de decisión y funcionariado en general, las herramientas para el monitoreo y rendición de cuentas de las políticas para la igualdad de género, y los sistemas de información y herramientas de gestión.

A partir del análisis conceptual desarrollado en el marco teórico, así como de todo el análisis documental y las entrevistas realizadas, las primeras conclusiones de esta investigación refieren a resaltar **el proceso de largo aliento que implica la definición e implementación de políticas públicas vinculadas a la igualdad de derechos y oportunidades para todos y todas.**

Con respecto a los procesos de los presupuestos con enfoque de género, como un instrumento para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, es preciso reafirmar, como se releva en el marco conceptual, que no hay una manera óptima o única, para implementar estos procesos, sino que cada país con sus particularidades, deberá encontrar su forma, considerando como indicara Coello (2015) en su relevamiento de la experiencia internacional, algunos elementos fundamentales, como: a) los marcos normativos y legales que rigen el proceso presupuestario; b) las formas de programación y formulación presupuestaria; c) los sistemas contables y financieros de registro; d) los informes presupuestarios de género; e) los

mecanismos institucionales creados para promover y acompañar la implementación de los PEG; y f) los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas sobre la ejecución del presupuesto.

En el marco de este proceso de largo plazo, y con el apoyo conceptual del institucionalismo histórico, se inició esta investigación en 2005, cuando hay un punto de inflexión en la historia del país, que inicia un período conducido por un Gobierno que anunciaba su énfasis y prioridad en los Derechos Humanos, entre otras cuestiones. Efectivamente se trató de una oportunidad para dar inicio a la implementación de PEG. Este proceso transitado por el Uruguay, ha estado caracterizado por los avances lentos, y por las muchas limitaciones.

En ese sentido, **no se reconoce una estrategia clara trazada para la implementación de PEG**, que supere períodos y gobiernos, sino que surgió a partir de oportunidades políticas, vinculadas a una era progresista proclive a estas acciones, y a las voluntades específicas de quienes coyunturalmente ocuparon puestos de liderazgos, que permitieron avances y acciones PEG, sin una estrategia de largo plazo que permitiera realmente permear a la institucionalidad del Estado de manera sostenida y firme.

Según surgió de todas las entrevistas y se verificó en las acciones relevadas a partir de la documentación analizada, desde el 2005 y hasta el 2019, aún sin una estrategia definida, hubo avances en cada período, dando pasos “cortos”, pero con algunas acciones concretas que incluso en algún caso lograron su institucionalización, más allá de sus resultados concretos en términos de reducción de brechas de género. Entre esas acciones, se puede destacar la herramienta disponible del etiquetado de los gastos, y los informes anuales de acciones vinculadas a la igualdad, que en oportunidad de la rendición de cuentas (desde el ejercicio 2018), se presentan en un tomo específico que reúne la información de todos los organismos que integran el Presupuesto Nacional.

Como se mencionó, la calidad y homogeneidad de la información contenida en ese tomo, no es la adecuada, pero la herramienta como parte de la normativa e institucionalidad, permanece.

En el período de gobierno que inicia en 2020, con una coalición de partidos alineados a la derecha y una concepción neoliberal en el gobierno, el análisis realizado indica claramente que el tema dejó de estar en la agenda de prioridades, y sólo se mantuvieron inercialmente algunas de las acciones incorporadas previamente.

Desde el punto de vista de los énfasis que pueden tener los PEG, según se detallara en el marco teórico, a partir de lo relevado por Pérez Fragosó y Rodríguez (2016), no es posible identificar a Uruguay en ninguna de los cuatro tipos de PEG analizados, aunque al instrumentar el etiquetado de gastos, lo podríamos acercar a las iniciativas centradas en la construcción de un sistema de clasificación de gastos, para permitir al gobierno especificar y rastrear los recursos asignados a la igualdad de género dentro de cada institución del gobierno y aplicar presión a las instituciones que no abordan la igualdad de género.

Resulta fundamental para lograr la institucionalización de procesos PEG, que se priorice políticamente el abordaje de todos los temas vinculados a la igualdad en términos generales, y a la reducción de las brechas que ocasionan además las múltiples interseccionalidades del tema.

Para ello, **la incidencia desde la planificación de las políticas, y en este caso concreto, desde la planificación estratégica del presupuesto quinquenal, resulta clave.** Una planificación con un marco metodológico claro, que incluya entre los instructivos y primeros lineamientos vinculados al proceso de preparación del presupuesto, indicaciones precisas y con características obligatorias, para proyectar objetivos, metas, indicadores y recursos asociados a políticas de igualdad.

Para este esfuerzo, **es imprescindible el trabajo interinstitucional, coordinado y articulado, de los organismos que lideran el ciclo presupuestal**, como lo son el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A ese equipo, necesariamente **debe unirse el organismo rector de las políticas de Igualdad**. No es posible transitar este proceso sin, al menos, estos tres organismos liderando.

En relación al mecanismo rector de las políticas de igualdad, el Inmujeres, Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, es preciso una revisión integral del mismo, en la medida que, para liderar e implementar políticas públicas desde la transversalidad de la mirada de género, y para institucionalizarlas en los presupuestos públicos, toda la literatura relevada, así como lo constatado en esta investigación, es coincidente con la necesidad de un **mecanismo con la máxima jerarquía posible, dotado de recursos materiales y humanos, y con claras posibilidades de incidencia en las definiciones de las políticas públicas**, (lo que implicaría la incorporación del mecanismo al Gabinete del Equipo de Gobierno).

Respecto justamente a la **arquitectura institucional del Mecanismo rector de las políticas de igualdad**, es preciso considerar un nuevo diseño, respecto de su ubicación en el organigrama del Estado, de manera de lograr las mejores posibilidades de transversalidad, pero más aún, respecto de sus competencias y hasta la forma de nombrarlo.

La transversalidad puede lograrse, según las diferentes opiniones relevadas, desde un nuevo Ministerio (lo que no está previsto en los programas de Gobierno), desde la órbita de la Presidencia de la República, con una clara definición de su incorporación al Gabinete (una estructura similar a la de OPP), o incluso como un organismo descentralizado, con independencia funcional.

En lo que refiere a sus competencias, sería importante considerar que el organismo rector, ya desde su nombre, sea más abarcativo, en la medida que las luchas de los feminismos han ido incorporando a las diversidades y disidencias sexuales, pero más aún, plantean constantemente la intersectorialidad de las diferentes formas de discriminación de las que son objeto. Es por ello, que el mecanismo rector, más que con las mujeres, debería identificarse conceptualmente con la igualdad en términos más generales, de manera de incorporar esas otras formas de discriminaciones.

En referencia a la jerarquización del mecanismo rector de las políticas de igualdad, es importante esbozar algunas conclusiones sobre el entramado de género en términos generales y sobre el Consejo Nacional de Género en particular.

En este sentido, es relevante resaltar el rol sustantivo que cumplió el Consejo Nacional de Género (CNG) creado por ley N° 18.104 de marzo del 2007, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Cuando este instrumento fue jerarquizado, cuando tuvo reuniones periódicas con sus máximas jerarquías integrándolo, cuando hubo equipos de trabajos vinculados, resultó de gran aporte. Por ende, volver a un CNG con esas características, para visibilizar los temas, definir acciones y realizar seguimiento de las mismas, es imprescindible.

Fue a través del CNG que se cristalizó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, la cual no fue priorizada en el período de gobierno que inició en 2020. Sin embargo, la misma pretendía ser una hoja de ruta clara, con definiciones y acciones comprometidas por parte de los diferentes organismos que lo componen.

Es preciso mencionar, que esa jerarquización que hasta 2019 se verificó del CNG, no fue sostenida o acompañada con un entramado de género sólido, que pudiera llevar adelante las definiciones logradas en ese ámbito de máxima jerarquía. Es imperioso recuperar los

mecanismos secundarios, que son los que pueden llevar adelante desde lo más técnico, las definiciones que políticamente se resuelven. En este sentido, es relevante tener presente el vínculo necesario entre lo técnico y lo político, lo imprescindible de una coordinación permanente entre esos mundos, para que las definiciones políticas se puedan concretar y retroalimentar con los fundamentos y capacidades desde lo técnico.

Otra de las condiciones relevadas en la parte conceptual, que distintos autores y autoras indican importante para los procesos de transversalidad de la perspectiva de género, refiere a la **participación activa en los mismos de la sociedad civil**. En el caso de Uruguay, si bien existe un entramado entre grupos de feministas y las feministas institucionalizadas en el Estado, no se percibe que ese vínculo se haya cultivado de manera sistemática. Si bien el primer PIONA surgió a partir de asambleas en todo el país con las organizaciones de la sociedad civil, y además grupos de la sociedad civil estuvieron representados en el Consejo Nacional de Género, se percibe que no hay un cabal conocimiento de las posibilidades de incidencia que un presupuesto con enfoque de género, podría tener. Es preciso promover una estrategia más participativa, lograr redes fuertes entre feministas de la sociedad civil, feministas del Estado, del Parlamento y también de la Academia.

El rol de la sociedad civil es fundamental, a través de las demandas que puede traer en las instancias de la preparación del presupuesto quinquenal, pero especialmente en las instancias de rendiciones de cuentas, para exigir transparencia en el uso de los recursos. La participación puede ser a través del mecanismo rector de las políticas de igualdad, o puede ser incluso integrando ese equipo de trabajo del que deben participar los organismos rectores del presupuesto y el mecanismo rector de las políticas de igualdad.

En este punto, es necesario mencionar lo importante que resulta para los procesos de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, y en el Presupuesto Nacional en particular, la **presencia de mujeres políticas y feministas, ocupando cargos de decisión**, mujeres que tengan formación en género, pero también en presupuestos públicos.

Con respecto a las capacidades y capacitaciones, como otra de las condiciones necesarias para los procesos PEG, es preciso tener personas formadas no solo en Género o en Presupuesto, sino que se requieren equipos de trabajo, en los que participen las personas que se desempeñan en áreas de presupuesto, de planificación, de contabilidad y en las Unidades Especializadas en Género. Esos equipos, son los que deben intercambiar con los equipos de MEF, OPP y el organismo rector de las políticas de igualdad.

Incluso, así como se mencionó que la sociedad civil debería estar representada, bien a través de las demandas que hacen llegar al organismo rector de las políticas de igualdad o con presencia concreta en ese equipo, **también el saber académico debería ser parte de los procesos PEG**. Lograr la participación de la Universidad de la República, u otros Institutos Académicos, se visualiza como una gran oportunidad de trabajo compartido, de intercambio de saberes para generar las capacidades que el Estado requiere para avanzar decididamente en institucionalizar los procesos PEG y la mirada de género desde la génesis de las políticas públicas. Las posibilidades a considerar van desde ser parte de estos equipos interinstitucionales, ya sea interviniendo en el desarrollo metodológico del armado del presupuesto, como en las capacitaciones a los equipos de los organismos de cara a la planificación estratégica, o bien capacitando a decisores y decisoras más políticas.

En el relevamiento de los organismos participantes o involucrados específicamente en los procesos PEG, así como de otros instrumentos para transversalizar la mirada de género, es

necesario **incorporar al Parlamento**. Es clave que desde el Palacio Legislativo exista un equipo de trabajo, que esté analizando los presupuestos y las rendiciones, especialmente con los “lentes” de género. Si bien en el Parlamento funciona la Comisión de Género y por otro lado, la Comisión de Hacienda y Presupuesto, resultaría de gran utilidad un equipo específico para el análisis y seguimiento de los PEG, el que podría ser impulsado por lo que hasta el período 2015-2019 funcionaba con regularidad, la **Bancada Bicameral Femenina**.

Así como resulta relevante insistir en este trabajo interinstitucional, que podría incluir a la sociedad civil y a la academia, para las diferentes etapas del ciclo presupuestal, es también fundamental que esos equipos de trabajo, y las contraparte en los organismos integrantes del Presupuesto Nacional, conozcan los planes de más largo plazo y mirada global, los que en su momento se cristalizaron en el Plan de Igualdad de Derechos en el primer período de la era progresista, luego en la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, que se presentó en el año 2018, a partir de los equipos de trabajo del Consejo Nacional de Género; y que definieron una hoja de ruta, con acciones en cada organismo. **Todas esas definiciones más amplias, con miradas de largo plazo, de política pública de largo aliento, deben “dialogar” con los procesos PEG**, con quienes los llevan adelante desde los diferentes roles.

Los presupuestos en la etapa de la planificación estratégica precisan conocer los objetivos que deben cumplirse en materia de políticas de igualdad. Incluso se requiere vincular recursos específicos a la concreción de esos planes, objetivos y metas. Los procesos de planificación y presupuestación debieran ser concordantes con los planes de igualdad y los objetivos asociados a los mismos.

En esas instancias de planificación estratégica y para la incorporación de la perspectiva de género especialmente, se requiere como se indicó, un respaldo metodológico contundente. En

este sentido, no se trata únicamente de enviar instructivos para el armado del presupuesto, sino que implica realizar acuerdos en los criterios y capacitar a los diferentes organismos de manera de contar con herramientas para definir objetivos, metas e indicadores que tengan la mirada de género transversalizada, e incluso que se puedan proyectar y ejecutar recursos, en los proyectos 121 y 840, que es donde se etiquetan los gastos en funcionamiento e inversión, destinados específicamente a la igualdad de género, o en otros programas y proyectos que se puedan crear.

Respecto justamente a los gastos etiquetados, es importante concluir que no es la única manera de implementar PEG, sino que son una de las herramientas disponibles para visualizar el uso de recursos específicos para la igualdad de género. Sin embargo, el proceso de institucionalizar acciones PEG y de transversalizar la mirada de género en todo el Estado, es mucho más amplio que el etiquetado de gastos específicos.

De todas formas, y considerando el etiquetado como una de las herramientas a utilizar, se destaca que el avance en su uso no se corresponde con un monto significativo en términos comparados a la ejecución total, no habiendo alcanzado en ningún año desde su implementación en 2016, un porcentaje de 0,1% del total ejecutado en el año.

Se visualiza y se recogió en las entrevistas, que hay varias dificultades vinculadas a su implementación. Por ejemplo, se constata que no hay criterios claros o capacidades instaladas en quienes ejecutan los recursos, para definir qué gastos son los que deberían exponerse en estos proyectos. Incluso hubo dificultades operativas para la apertura en el sistema contable de tal proyecto, y algunas limitaciones o rigideces vinculadas a poder dotar de recursos presupuestales a esos proyectos concretos. Del mismo modo, existe, como se relevó, una resistencia a ese etiquetado en el entendido, según se indicó en las entrevistas, que los y las jerarcas tienen dudas

sobre si mostrar una gran ejecución en esos proyectos, no sería contraproducente para la obtención de recursos presupuestales y financieros.

Otra de las limitaciones vinculadas al etiquetado, refiere a que los gastos en la mayoría de los casos, tienen otra función o fin principal, que no es la igualdad de género, aunque tengan esa mirada transversal, no es la principal, y no está prevista aún una forma de mostrar el gasto de manera indirecta o parcial.

En lo que refiere a los **sistemas de información y gestión**, se concluye la **necesidad de realizar cambios en las normativas, en los procedimientos y en las herramientas utilizadas para la gestión**, de manera que se pueda realizar la planificación, el monitoreo y la rendición de cuentas a través de esos sistemas, y no sea a partir de otros instrumentos que funcionen en paralelo. Es preciso ajustar los sistemas existentes de manera de reflejar en los presupuestos y las rendiciones de cuentas anuales, las acciones tendientes a la igualdad de género, que en los diferentes organismos del Estado se realizan, y también que se pueda visualizar claramente lo que no se hace.

En estas conclusiones es preciso traer la necesidad de avanzar más decididamente hacia un presupuesto por resultados, lo que podría ayudar en la definición y seguimiento de “productos” asociados a la igualdad de género, y en ese sentido, impulsar con mucha más fuerza, las evaluaciones de impacto o resultado sobre las políticas desarrolladas.

Como definía el documento presentado desde el Consejo Nacional de Género, **Contribuciones para el Diseño de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género**, y que se reitera como fundamental en estas conclusiones: “existen al menos tres canales de incidencia o mecanismos de incorporación del enfoque de género en los presupuestos públicos: la normativa, la planificación y los sistemas de información.” Si bien en la normativa hay sendos avances, los

mismos refieren más a leyes cuya implementación es bastante heterogénea, y no tanto a cuestiones prácticas de los procesos y procedimientos en el Estado, que se deben profundizar.

Recomendaciones

De cara a las siguientes instancias presupuestales, y coincidiendo con el nuevo período de gobierno que inicia en 2025, y que transitará por todo el proceso de la elaboración del presupuesto quinquenal, una de las leyes más importantes de cada período de gobierno, se esbozan algunas de las sugerencias o recomendaciones, que podrían instrumentarse de manera de generar más acciones PEG y continuar con el proceso de institucionalización ya construido.

En términos más generales, en lo que refiere al proceso del presupuesto con enfoque de género, de las normas, la institucionalidad y el ciclo presupuestal globalmente, es importante destacar:

- En el período analizado, la normativa vinculada a leyes, decretos y demás, ha tenido innumerables avances ya relevados largamente, sin embargo, se hace necesario traducir e incorporar en las normas, las formas para instrumentar presupuestalmente lo que se define. Es decir, que las leyes y decretos, por ejemplo, definan recursos y formas de identificarlos presupuestalmente.
- En la medida que los procesos PEG son a largo plazo, es necesario pensar este proceso histórico, de largo aliento, y no en el marco del período electoral de 5 años. Para caminar en esa línea, debería formalizarse una estrategia acordada por el sistema político, que tenga la fuerza de una ley, que obligue más allá del partido político que esté llevando adelante el gobierno en los diferentes períodos.
- La relevancia y jerarquía que tuvo hasta 2019 el Consejo Nacional de Género, integrado por los máximos jefes de los diferentes organismos, con reuniones periódicas, con

- relevamiento de acciones, seguimiento de las mismas, grupos de trabajo concretos, es fundamental para volver a poner a las políticas de igualdad en el centro del debate.
- La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, desestimada en este período de gobierno, debería recuperarse, revisarse, actualizarse y que vuelva a ser la hoja de ruta con líneas y acciones a seguir por los diferentes organismos que integran el Consejo Nacional de Género, y toda la institucionalidad estatal.
 - Partiendo de esa voluntad política necesaria para avanzar en un proceso de largo plazo, es necesario definir y consolidar el equipo de trabajo interinstitucional, con el liderazgo de OPP, MEF y la propia Presidencia de la República. Otros integrantes que deben ser parte de este proceso, son el organismo rector de las políticas de igualdad (hoy Inmujeres), la sociedad civil, la Academia y el Parlamento (a través de una comisión específica). Cabe mencionar como otro actor que podría contribuir a aunar esfuerzos en los procesos PEG, a la Agencia de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas, dependiente y asesor de la Presidencia de la República, cuyo rol para el seguimiento y las evaluaciones de impactos o resultados, es crucial.
 - El grupo de trabajo interinstitucional deberá coordinar acciones con los organismos que integran el Presupuesto Nacional, los que deberán participar con integrantes de sus áreas de Planificación, Presupuesto, Contabilidad y de las Unidades Especializadas en Género.
 - Respecto del nuevo diseño del Mecanismo Rector de las políticas de Igualdad, el Inmujeres debería transformarse en un mecanismo para la igualdad en términos más amplios, sugiriendo que deje de ser una Unidad Ejecutora del MIDES, para tener una ubicación que asegure mayor transversalidad. En la actualidad ese cambio podría llevarlo a una estructura y ubicación similar a la de OPP en la órbita de la Presidencia, con integración al Gabinete de

- Gobierno, o podría ser un organismo descentralizado con autonomía funcional. Lo que sin dudas se requiere es un relieve político que le permita estar donde se toman las decisiones y tener jerarquía para incidir en las mismas, además de recursos humanos acordes y un presupuesto específico asignado para el diseño, ejecución y control de las políticas, planes y proyectos que se realizan desde el mecanismo rector, y las que le compete su seguimiento.
- Las Unidades Especializadas en Género de cada organismo, que fueron creadas en el último período a partir de lo que la ley 19.846 de 2019 indicaba, deberían incorporar en sus competencias la participación activa en las instancias presupuestales, de manera de coordinar criterios, claros y delimitados con las áreas de planificación y presupuesto, para la incorporación de objetivos, metas, indicadores y recursos asociados, para la igualdad de género.
 - Para llevar a la acción todas las medidas que se puedan definir en los espacios más políticos, es clave fortalecer el entramado de género, recuperar los mecanismos secundarios, trabajar de manera coordinada. Priorizar un área dentro del CNG que se encargue de los PEG, específicamente.
 - Otra de las áreas que, durante todo el período analizado, resultó relevante para los avances (aún margos), de los presupuestos con enfoque de género, es el área de Gestión y Evaluación, la AGEV, que funciona en la órbita de la OPP y es quien está a cargo del Sistema de Planificación Estratégica. En el período de gobierno que inició en 2020, la OPP perdió una de las “patas” claves, vinculada a la planificación, a partir de definiciones políticas del gobierno de turno. AGEV fue reducida en la cantidad de personas que forman parte de su equipo, en la ubicación en la estructura de la OPP y en los cometidos durante las instancias presupuestales. Sin embargo, su función es clave en la preparación del

presupuesto y en cada instancia de rendición, la herramienta del SPE se debería utilizar más y mejor, considerando que es una herramienta disponible, que puede actualizarse, mejorarse, adaptarse, a través de la cual se puede monitorear el plan que se defina. Recuperar AGEV y la planificación o el planeamiento dentro de OPP, resulta imprescindible en el marco de las competencias que la OPP debe llevar adelante, y fundamentalmente en el marco de los procesos PEG.

- Las Capacitaciones como se indicó son clave, y si bien se han relevado muchas instancias de este tipo, vinculadas a la igualdad de género, y que es bueno que sigan realizándose; resulta fundamental plasmar equipos en los organismos, que se formen en planificación y presupuesto, y también en género, y en cómo vincular o traducir en los presupuestos la mirada desde la igualdad. Es imperioso hacer dialogar al mundo más rígido de lo presupuestal y la ejecución de los recursos, con la planificación estratégica en términos de los objetivos y metas que se proponen, y que estas a su vez, incluyan a la igualdad como parte fundamental de las políticas de cada quinquenio.
 - La posibilidad de incorporar el saber académico es una gran oportunidad para el Estado y para la Academia. Esas posibilidades no son taxativas, y van desde integrar el equipo interinstitucional de trabajo desde el inicio del proceso a través de un acuerdo específico, hasta generar esa capacidad instalada que se requiere en los procesos PEG y en la incorporación de la mirada de género desde la planificación de las políticas públicas, tanto para los equipos funcionales como para las y los tomadores de decisiones.
- Las definiciones al respecto, pueden abrir oportunidades para la investigación y para la docencia. Desde la investigación, dar cuenta de los procesos regionales profundamente y

proponer aterrizajes a la realidad de los ciclos presupuestales de Uruguay, puede ser de gran valor.

En lo que refiere a la docencia, las formaciones en PEG, en políticas públicas desde la perspectiva de género, resultan fundamentales. Sin embargo, ello no solo se limita a capacitar funcionarios/as o tomadores de decisiones, sino que la oportunidad para la Academia podría estar en la creación de cursos específicos en el marco de programas de formación a profesionales, o incluso en el marco de programas de posgrados y maestrías, que refieran al Sector Público, o a las Políticas Públicas.

- Para consolidar avances, para identificarlos y transparentarlos, un buen sistema de información accesible y amigable, es también parte importante del proceso. La información debe tener apertura para la ciudadanía y se deben definir responsables con definiciones claras y en articulación con los otros organismos referentes del tema. El sistema de información tiene que permitir visualizar de manera amigable la información y filtrarla para realizar diferentes análisis.
- Hay un componente de los presupuestos con enfoque de género, en el que no se ha trabajado aún en Uruguay, y que se recomienda firmemente su incorporación en el análisis, y refiere a los ingresos. Es relevante pensar y planificar las políticas realizando el análisis desde la mirada de género e incorporar esa mirada en la política tributaria. Una verdadera política debe tener acciones para las políticas de ingresos, acciones para la política de egreso y realmente contribuir a la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. Pensar en cómo se distribuye la carga tributaria entre hombres y mujeres, e incluir la parte de los ingresos es parte de los procesos PEG.

En lo que refiere más concretamente a acciones específicas de cara a la próxima instancia presupuestal, se listan algunas recomendaciones no exhaustivas, que se considera que sumarían en este proceso de institucionalizar acciones tendientes a la igualdad de género, en los ciclos presupuestales:

- De cara a la elaboración del próximo presupuesto quinquenal, la instancia de la planificación como ya se mencionó, resulta clave. Para la misma los equipos interinstitucionales ya mencionados, deberían trabajar articuladamente y lograr desde los primeros lineamientos e instructivos, incorporar la perspectiva de género, desde un marco metodológico claro.
- Los organismos que lideran el proceso del presupuesto quinquenal, deberían indicar en los instructivos, la obligatoriedad de incluir objetivos, metas e indicadores que incluyan la mirada de género y que tiendan a la igualdad de género. Esa obligatoriedad debe estar marcada a nivel de Inciso y de Unidad Ejecutora. Es relevante que estas definiciones sean producto de trabajos coordinados, capacitaciones a decisores/as y funcionariado de las áreas involucradas, pero principalmente, que no sean declaraciones de buenas intenciones, sino que sean el resultado de una planificación estratégica a conciencia.
- El presupuesto por Resultados, que aún es un “debe” en Uruguay, debiera avanzar con acciones concretas, por ejemplo, con la definición obligatoria en la instancia de planificación estratégica, de productos. De esos productos, es preciso que un determinado porcentaje, o cantidad, se refieran a la igualdad de género.
- En este punto de lo que se define como obligatorio de incluir, el MEF debería condicionar recursos al cumplimiento de determinados resultados, productos, objetivos, indicadores, metas, vinculadas a la igualdad de género.

- Es preciso lograr acuerdos respecto de los criterios, pero también acuerdos metodológicos para definir qué porcentaje de los productos que se definan, deberían aportar a la igualdad de género, y proponer que se prioricen resultados en ese sentido.
- Respecto del etiquetado de gastos, que ya se ha dicho que es una de las herramientas de los PEG, aunque no la única, ni la más relevante, es preciso considerar la apertura, más allá de los ya existentes proyectos para la igualdad (121 y 840), de programas específicos que refieran a la igualdad. En el caso de leyes o acciones definidas por varios organismos que “ataquen” la misma arista del tema, como por ejemplo la aplicación de recursos en el marco de la Ley de Violencia Basada en Género (varios organismos deben realizar acciones para dar cumplimiento a esta ley, son acciones transversales), es mucho más oportuno, transparente, fácil de rastrear y verificar los recursos aplicados, cuando existe un programa presupuestal específico para ello.
- A partir de los sistemas de información, ya sea del SIIF o del SPE, se deberían plantear alternativas para marcar, dar seguimiento, o considerar de manera parcial, el uso de recursos que tienen una función principal que no es la igualdad de género (pueden ser gastos, programas o proyectos vinculados a salud, educación, cultura, deporte, etc.), pero que fue considerado en su diseño, en su implementación, con una mirada transversal de género. Debiera ser posible categorizar el gasto en las instancias de la elaboración del Presupuesto Nacional, evaluando cómo definir técnicamente porcentajes o formas de asignar gastos directos e indirectos vinculados a la igualdad, y no sólo a través del etiquetado que hoy existe. Las definiciones en ese sentido, deberían ser parte de las guías e instructivos, además de parte fundamental de las instancias de capacitación imprescindibles en el proceso.

- Se podría pensar, por ejemplo, en definir una “línea de base” que permita identificar el gasto incurrido en políticas de género, de manera de poder realizar mediciones posteriores en cada oportunidad de rendición de cuentas.
- En el SPE se pueden marcar los indicadores de género, por ejemplo, para realizar seguimiento específico, asesoramiento, etc. Se puede definir qué se quiere visualizar, a qué nivel y cómo, se trata de herramientas ya previstas en el SPE. No se han internalizado estas herramientas, y la prueba de ello es que, en este período, se desestimaron.
- Las instancias de rendición de cuentas son momentos claves para transparentar, para visualizar, para demandar. El trabajo de la Bancada Bicameral Femenina, en coordinación con una comisión específica del parlamento para los presupuestos con enfoque de género, con el acompañamiento y asesoramiento de la Agencia de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Públicas y la Sociedad Civil organizada, puede tener una potencia realmente importante.
- El parlamento debería ser clave para la mirada transversal de ver avances y retrocesos. Deben aprovecharse mucho más las instancias anuales de rendición de cuentas, donde van todos los ministros y ministras a exponer lo que hicieron y lo que no hicieron, de lo que estaba previsto al parlamento.
- Es imprescindible pensar en medir resultados, en medir el impacto de las brechas de género, por ejemplo, de las decisiones que se toman, no solo indicadores de proceso, sino de resultados de la implementación de una política. Es preciso mostrar objetivamente cómo cambia la vida de las personas.

- Sería interesante hacer el ejercicio de incluir en los compromisos y metas de gestión, algunas cuestiones que estén vinculadas a la igualdad de género, es otra forma de obligar a accionar.
- En las rendiciones de cuentas anuales es imprescindible, y debe tener carácter obligatorio, que el tomo vinculado a las políticas de igualdad se relacione con el tomo vinculado al cumplimiento de la planificación estratégica. Los objetivos, metas e indicadores vinculados a la igualdad, deben exponerse con identificación de los recursos aplicados, en el tomo de políticas de igualdad.
- Respecto de este tomo ya institucionalizado de las políticas para la igualdad de género, es preciso que el organismo rector de las políticas de igualdad, sea parte de la recopilación de la información, que se den instancias claras para aunar criterios respecto de qué acciones incluir en esos tomos, que la información logre homogeneidad en los diferentes organismos, que sea compacta, clara y transparente.
- Para muchas de estas acciones, es imprescindible una plan de capacitación continua, de capacitación en términos generales de la igualdad de género, para permear en las instituciones y transformar lógicas andrógenas y patriarcales, y también capacitación concretamente en las distintas instancias del ciclo presupuestal, en presupuesto con enfoque de género, teniendo presente todas las áreas que deben vincularse y hablar el mismo idioma: las Unidades Especializadas en Género, las áreas de presupuesto y contabilidad, y las de planificación.
- Como oportunidad para acciones futuras, es relevante mencionar el rol de los organismos internacionales, los cuales están especialmente enfocados en las cuestiones vinculadas a la igualdad de género, y a los temas ambientales; y muchas veces condicionan los recursos a

otorgar, los convenios y acuerdos, al cumplimiento de acciones, planes o programas vinculados a estos temas. El avance hacia presupuestos con enfoque de género, es entonces, una oportunidad para concretar financiamientos y recursos provenientes de estos organismos.

Anexos

1- Referencia De Siglas Utilizadas

CIRE - Ciudadanías en Red

PIODNA - Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Varones y Mujeres

LEI - Líneas Estratégicas de Igualdad

INMUJERES – Instituto Nacional de las Mujeres

CGN – Contaduría General de la Nación

OPP – Oficina de Planeamiento y Presupuesto

SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera

AWID - Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo

CSI - Confederación Sindical Internacional

CNT - Convención Nacional de Trabajadores

PIT CNT - Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

FES - Fundación Fridrich Ebert

ISF - Intersocial Feminista

DDHH – Derechos Humanos

PNUD - Programa Naciones Unidas para el Desarrollo

SPE - Sistema de Planificación Estratégica

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe

PEG – Presupuesto con enfoque de género

ODS - Objetivos para el Desarrollo Sostenible

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas

PIB - Producto Interno Bruto

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

ONU - Organización de las Naciones Unidas

FSC - Facultad de Ciencias Sociales

UDELAR - Universidad de la República

VBG – Violencia Basada en Género

CEDAW - Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

IECON – Instituto de Economía

AECID - Centro de Formación de la Cooperación Española

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública

MI – Ministerio del Interior

MSP - Ministerio de Salud Pública

MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

AGEV - Dirección de Gestión y Evaluación

MGAP – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

UE – Unidad Ejecutora

MVOTMA – Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

BBF – Bancada Bicameral Femenina

ENG - Estrategia Nacional de Género

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua

ACCE - Agencia de Compras y Contrataciones Estatales

AUCI - Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

ONSC - Oficina Nacional del Servicio Civil

URSEC - Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones.

AGESIC - Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

2 - Listado De Entrevistas Realizadas

Organismo	Cargo	Nombre	fecha entrevista
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Director período 2015-2019 (cargo político)	Álvaro García	30 de julio de 2024
	Directora Departamento de Presupuesto Nacional (técnica)	María Noel Hernández	26 de julio de 2024
	Técnica de AGEV (Directora de Sistema de Planificación Estratégica)	Ana Laura García	27 de julio de 2024
INMUJERES	Directora período 2015-2019 (cargo político). Integrante de colectivos feministas	Mariela Mazzotti	31 de julio de 2024
	Directora técnica de Planificación, Gestión y Desarrollo	Carla Sacchi	06 de agosto de 2024
	equipo técnico de Dirección de Planificación, Gestión y Desarrollo	Mariela Cambon	06 de agosto de 2024
Sociedad Civil	Integrante de colectivos feministas, ex Directora de Inmujeres en período 2005-2009, parlamentaria suplente en período 2020-2024	Carmen Beramendi	13 de agosto de 2024
Ministerio de Economía y Finanzas	Directora de División Presupuesto en Contaduría General de la Nación	María Noel González	9 de octubre de 2024
Parlamento	diputada, integrante comisión Hacienda y Comisión Género	Bettiana Díaz	14 de agosto de 2024

3 – Índice De Figuras y Tablas

Figura N° 1: *Índice de Gini: desigualdad basada en ingresos.* **Página 60**

Figura N° 2: *Población en situación de pobreza extrema y pobreza en Uruguay y la región.*

Página 61

Figura N° 3: *Tasa de mortalidad infantil en Uruguay y la región.* **Página 62**

Figura N° 4: *Gasto Público Social en Uruguay y la región.* **Página 63**

Figura N°5: *Tasas de desocupación según sexo.* **Página 64**

Figura N° 6: *Años de estudio en la población económicamente activa en Uruguay según sexo.*

Página 65

Figura N° 7: *Distribución del trabajo remunerado y no remunerado, por sexo, en Uruguay.*

Página 66

Figura N° 8: *Representación de Mujeres en las Juntas Departamentales de Uruguay.* **Página 67**

Figura N° 9: *Alcaldesas: comparación 2010-2020, en porcentaje.* **Página 69**

Figura N° 10: *Concejales: comparación 2010-2020, en porcentaje.* **Página 69**

Figura N° 11: *Mujeres funcionarias y altos cargos en Servicios Descentralizados, los Entes Públicos y las Empresas Públicas de Uruguay.* **Página 70**

Figura N° 12: *Esquema Metodológico Presupuesto 2020 – 2024.* **Página 80**

Figura N° 13: *Ciclo presupuestal en Uruguay para el Presupuesto Nacional.* **Página 81**

Figura N° 14: *Ciclo del Proyecto de ley Presupuesto Nacional en línea temporal.* **Página 85**

Figura N° 15: *Ciclo de los proyectos de ley de rendiciones de cuentas anuales en línea temporal.* **Página 86**

Figura N° 16: *Ejecución de proyectos 121 y 840 desde el comienzo de su aplicación.* **Página**

119

Tabla N° 1: *Procesos de cambios graduales a partir de la path dependence.* **Página 37**

Tabla N° 2: *Distribución de cargos ministeriales en el año 2020 en Uruguay, según sexo.*
Página 67

Tabla N° 3: *Distribución de cargos en el parlamento uruguayo en el año 2020 según sexo.*
Página 67

Tabla N° 4: *Principales tipos de presupuesto en Uruguay, períodos y vigencias.* **Página 82**

Tabla N° 5: *Organismos que componen el Presupuesto Nacional.* **Página 83**

Tabla N° 6: *Áreas Programáticas en el Período 2010-2014.* **Página 93**

Tabla N° 7: *Resumen aplicación plan piloto en Incisos del Presupuesto Nacional.* **Página 97**

Tabla N° 8: *Enfoque de Género en planificación estratégica de los Incisos del Presupuesto Nacional.* **Página 101**

Tabla N° 9: *Programas y Áreas Programáticas con planificación estratégica con enfoque de género.* **Página 102**

Tabla N° 10: *Enfoque de género en planificación estratégica de los Incisos del Presupuesto Nacional comparado.* **Página 111**

Tabla N° 11: *Resumen acciones PEG más relevantes en el período 2005-2023.* **Página 113**

Tabla N° 12: *Ejecución de gastos etiquetados desde 2016 a 2023.* **Página 118**

Tabla N° 13: *Resumen herramientas, enfoques y estrategias para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas 2005-2023.* **Página 131**

4 - Ejemplos De Incorporación De Perspectiva De Género En Planificación Estratégica

Inciso 04 Ministerio de Interior

Tomo II Planificación Estratégica Proyecto de Ley Presupuesto Quinquenal 2015 2019

En este período quinquenal, el Ministerio del Interior, que había integrado en 2013 el plan piloto para la incorporación de la perspectiva de género en la planificación estratégica, definió dos objetivos de Inciso vinculados a la perspectiva de género, tres objetivos a nivel de Unidad Ejecutora con los indicadores vinculados a ello.

Se deja como ejemplo uno de los objetivos que figuran en el tomo de planificación estratégica.

Inciso 4 Ministerio del Interior		
Área Programática 14 - SEGURIDAD PÚBLICA		
Programa 460 Prevención y represión del delito		
Objetivo sustantivo del Inciso 4: Auxiliar de la Justicia	Vigencia 2015 a 2019	UEs que contribuyen
Descripción: Especializar la función de la Policía como auxiliar de la Justicia en el esclarecimiento de los delitos, comprometida con la plena vigencia de los derechos humanos y los principios constitucionales.		1 - Secretaría del Ministerio del Interior 4 - Jefatura de Policía de Montevideo 5 - Jefatura de Policía de Artigas 6 - Jefatura de Policía de Canelones
Indicadores del objetivo de Inciso		
Nombre	Descripción	Fórmula de cálculo
Cobertura del Programa de Monitoreo Electrónico de Víctimas de VDG	Se indica sobre el porcentaje de víctimas de violencia doméstica en situación de riesgo sobre las cuales la Justicia ha determinado la inclusión en el PMEVDG.	(Víctimas de VD dentro del PMEVDG/ Víctimas en situación de riesgo)*100

Inciso 09 Ministerio de Turismo y Deportes

Tomo II Planificación Estratégica Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2015 2019

En el período quinquenal de referencia, el Inciso 09, Ministerio de Turismo y Deportes definió 3 objetivos a nivel de Inciso vinculados a la perspectiva de género. En sus Unidades Ejecutoras, se definieron 7 objetivos con perspectiva de género y 4 de ellos, definieron indicadores para su seguimiento y medición. Ejemplo de ellos se detallan seguidamente:

Objetivo sustantivo del Inciso 9: Impulsar la igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres	Vigencia 2015 a 2019	UEs que contribuyen
Descripción: Otorgar oportunidades laborales a mujeres en tareas vinculadas a la actividad turística		3 - Dirección Nacional de Turismo

Área Programática 7 - DESARROLLO PRODUCTIVO

Programa 323 Cad. de valor generadoras de empleo y desarrollo prod local

UE 3 - Dirección Nacional de Turismo

Objetivo sustantivo de UE: Impulsar la participación con equidad de género en el sector turístico	Vigencia 2015 a 2019
Descripción: Impulsar la participación directa o indirecta de mujeres en las tareas del sector turístico	

UE 2 - Dirección Nacional de Deporte

Objetivo sustantivo de UE: Educar en Valores en Enseñanza Media	Vigencia 2015 a 2015
Descripción: Trabajar, a través de las actividades recreativas y deportivas, apuntando a la inclusión, la socialización, la igualdad de género, la educación en valores, la consolidación de hábitos saludables, en la enseñanza media.	

Área Programática 11 - PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Programa 400 Políticas transversales de desarrollo social

Objetivo sustantivo del Inciso 9: Desarrollo de estrategias de integración	Vigencia 2015 a 2019	UEs que contribuyen
Descripción: Contribuir al Plan Nacional de Juventudes y planes de integración social.		1 - Dirección General de Secretaría 3 - Dirección Nacional de Turismo

UE 1 - Dirección General de Secretaría

Objetivo de gestión interna de UE: Fortalecer los recursos humanos del inciso respecto a la equidad de género	Vigencia 2015 a 2019
Descripción: Incentivar políticas de formación continua para contar con recursos humanos conscientes de la problemática y preparados para difundirla con los actores del ámbito turístico.	

Indicadores del objetivo de Unidad Ejecutora				Línea base		Metas		
Nombre	Descripción	Fórmula de cálculo	U. de medida	Vigencia	Año	Valor	Año	Valor
Porcentaje de recursos humanos capacitados	Porcentaje de recursos humanos del inciso capacitados (en talleres, cursos, posgrados) en equidad de género	(Número de funcionario capacitados en el período / total de los funcionarios)*100 + valor base	Porcentaje	2015 - 2019	2014	10	2015	12
							2016	14
							2017	16
							2018	18
							2019	20

5 - Ejemplo De Incorporación De Perspectiva De Género En Planificación Estratégica En Instancia De Rendición De Cuentas

Tomo II Planificación Estratégica Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2016

Inciso 02 Presidencia de la República

En la rendición de cuentas del ejercicio 2016, el Inciso 02 Presidencia de la República, expone objetivos que incorporan la perspectiva de género en la Junta Nacional de Drogas, en AUCI, en OPP, en INE, en ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil), URSEC (Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones); AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) y la Secretaría Nacional del Deporte.

Inciso 2 Presidencia de la República

Rendición de Cuentas 2016

Área Programática 15 - SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES

Programa 481 Política de Gobierno

<p>Objetivo sustantivo del Inciso 2: Impulsar acciones afirmativas de Equidad de Género en las políticas públicas que son de competencia</p> <p>Descripción: Impulsar acciones afirmativas de Equidad de Género en las políticas públicas que son de competencia del inciso</p>	Vigencia 2015 a 2019	<p>UEs que contribuyen</p> <p>4 - Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p>
<p>UE 4 - Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p>		
<p>Objetivo sustantivo de UE: Asesorar en la incorporación de la perspectiva de género.</p> <p>Descripción: Asesorar en la incorporación de la perspectiva de género en la fase de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en el marco de sus competencias</p>	Vigencia 2016 a 2019	
<p>Objetivo sustantivo de UE: Transverzar la perspectiva de género la interna de la organización</p> <p>Descripción: Transverzar la perspectiva de género la interna de la organización</p>	Vigencia 2016 a 2019	
<p>Objetivo sustantivo del Inciso 2: Mejorar la calidad de la inversión pública en los tres niveles de gobierno</p> <p>Descripción:</p>	Vigencia 2015 a 2019	<p>UEs que contribuyen</p> <p>4 - Oficina de Planeamiento y Presupuesto</p>

6 - Documento Anexo “Políticas De Género” En Rendición De Cuentas

Como ejemplo de los informes que se presentan en las diferentes rendiciones de cuentas a partir del ejercicio 2017, en anexo específico, que es parte del Tomo II Planificación y Evaluación, se traen a continuación, algunos de los puntos expuestos por el Inciso 007 Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el cual realiza un informe muy detallado, que incluso en esta rendición de 2019, logra referenciar a los puntos y acuerdos de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, que se presentó en 2018.

Referido a las acciones etiquetadas en los proyectos 121 y 840, durante el ejercicio 2019, el MGAP informa:

Programa Presupuestal	Unidad Ejecutora	Código Proyecto	Ejecución \$ (*)	Objetivo de UE al que contribuye (**)	Descripción de acciones
320 Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios	001 - Dirección General y Secretaría	121	50.000	Fortalecimiento de la Gestión Institucional.	Actividades conmemorativas de marzo y octubre, la impresión de la rendición de cuentas de género del Inciso, la sensibilización en VBG a funcionarios/as de INC y MGAP y la impresión de una fracción de los materiales gráficos de Murú.
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 Dirección Gral Desarrollo Rural	121	551.493	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	Actividades conmemorativas locales (PEG Local) de conmemoración del 15 de octubre, curso de formación de jóvenes lideresas rurales, financiamiento de campañas, financiamiento de la convocatoria Aprendemos Equidad y del lanzamiento de la política afirmativa Somos Mujeres Rurales. Diseño de la campaña de la marca comercial Murú y financiamiento de las actividades de formación y co construcción de la marca.
323 - Cadenas de valor generadoras de empleo y desarrollo prod. Local	006 Dirección Gral de la Granja	121	49.999	Ejecutar acciones que promuevan la producción inocua y sustentable de alimentos	Taller de formación en género y Buenas prácticas agrícolas de 20 productoras del departamento de Canelones. Campaña las Mujeres en las Buenas Prácticas Agrícolas Construcción de un documento de transversalización de la política de DIGEGRA.

Seguidamente, como acciones vinculadas a la perspectiva de género, pero que no fueron etiquetadas en los proyectos 121 y 840, se detalla por parte del MGAP:

Programa Presupuestal	Unidad Ejecutora	Código Proyecto	Ejecución \$	Descripción de acciones
320	001	000	4.412	Impresiones asociadas a la campaña de Murú, la marca de mujeres rurales.
320	001	000	8.600	Almuerzo para la sensibilización sobre el abordaje de VBBG de funcionarios de INC y MGAP.
320	001	000	16.470	Catering lanzamiento de la marca comercial Murú en presidencia
320	001	000	29.500	2000 unidades. Impresión de librillos de rendición de lo actuado en género en función de los lineamientos estratégicos del MGAP.
320	001	000	96.000	Dedicación especial por coordinación de las actividades de género del Inciso.
322 323	007	209 770	50.778.559*	Proyecto piloto de inclusión rural. Cuenta con una acción afirmativa dentro de las postulaciones que señala que el porcentaje de contraparte se reduce ante la presencia de al menos 30% de mujeres en los grupos con proyectos productivos. La convocatoria tiene en 2019 un 55% de mujeres. *El monto corresponde a todos los proyectos, no al 55% de mujeres ya que los grupos son mixtos y no se identifica individualmente.
322	007	000	49.360.000	Por el diseño del microcrédito es una política sensible al género (interés bajo, asentado en capital social comunitario, con acuerdos de pago). El Programa Microcrédito Rural entregó en 2019 \$94.103.000 3.562 créditos, de los cuales \$49.360.000 (52,45%) fueron otorgados a mujeres, en 1.960 créditos (55,03%)

El MGAP también informa de acciones realizadas cuyo costo no fue con fuente del presupuesto nacional, esto es que surgieron de donaciones o préstamos no reembolsables:

Programa Presupuestal	Unidad Ejecutora	Organismo Cooperante o Prestatario	Ejecución \$	Descripción de acciones
	DGS (UE1)	FAO - GEF	31.896	Financiamiento de especialista en género para la transversalización del proyecto Ganadería y Clima. 12 días de trabajo. El monto del GEF es donación y el pago se realiza directamente desde la administración de FAO.
		IICA	26.400	Seminario sobre ENIG y técnicas. Financiamiento de Lunch para 55 personas por parte de IICA

Si bien también se detallan una lista de acciones que no tuvieron costo presupuestal, sobre el final, y siguiendo la estructura propuesta por el informe, se detallan en cuadro que sintetiza de manera clara, los desafíos para el año 2020, que generan un costo presupuestal, y los vinculan con claridad a la ENG:

Programa Presupuestal	Unidad Ejecutora	Código Proyecto	Organismo Cooperante o Prestatario	Ejecución \$	Objetivo de UE al que contribuye	Descripción de acciones	Ref. ENIG
320 - Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios	001 - Dirección General de Secretaría	121	No corresponde	50.000	Fortalecimiento de la Gestión Institucional.	Materiales para actividades conmemorativas de marzo y octubre, e impresión de materiales vinculados a difusión de derechos. Materiales de la campaña #Mujeres rurales, mujeres con derechos 2020.	I.1.a
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 - Dirección Gral Desarrollo Rural	121	No corresponde	3.200.000	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	Política Somos Mujeres Rurales 3ª Edición, financiamiento de proyectos.	VIII.1.a
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 - Dirección Gral Desarrollo Rural	121	No corresponde	200.000	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	Actividades conmemorativas locales (PEG Local) de conmemoración del 15 de octubre.	I.1.a II.3.b IV.2.b IV.2.c XI.2.a
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 - Dir. Gral Desarrollo Rural	121	No corresponde	10.000	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	3ª edición del curso de formación de jóvenes lideresas rurales.	IV.2.d
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 - Dirección Gral Desarrollo Rural	121	No corresponde	150.000	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	3ª Edición de Aprendemos Equidad.	I.1.a
322 - Cadenas de valor motores de crecimiento	007 - Dirección Gral Desarrollo Rural	121	No corresponde	340.000	Desarrollar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural	Encuentros, talleres y jornadas de empoderamiento. Formación de mujeres rurales. Elementos comunicacionales para el cambio cultural.	I.1.a
323 - Cadenas de valor generadoras de empleo y desarrollo prod. Local	006 - Dirección Gral de la Granja	121	No corresponde	50.000	Ejecutar acciones que promuevan la producción inocua y sustentable de alimentos	Taller de formación en género y Buenas prácticas agrícolas de 20 productoras del departamento. Materiales de la campaña Las Mujeres en las Buenas Prácticas Agrícolas.	VIII.1.c
320	01-DGS	000	No corresponde	40.000	Fortalecimiento de la Gestión Institucional.	Dedicación especial por coordinación de las actividades de género del Inciso. Enero a mayo de 2020.	II.1.c.
No Corresponde	01-DGS	N/C	FAO	228.060 Y U\$S 14.000	No corresponde	Construcción participativa del plan de igualdad de oportunidades y derechos en las políticas del MGAP. Materiales, pasajes, impresiones, contratación de asistente de junio a diciembre 2020. El monto es donación y el pago se realiza directamente desde la administración de FAO.	II.1.c.
No Corresponde	01-DGS	N/C	FAO – GEF	578.400	No corresponde	Especialista para la transversalización de género del proyecto GIC. 20 hrs semanales por 10 meses. El GEF es donación y el pago se realiza directamente desde FAO.	VIII.1.c

No Corresponde	01-DGS	N/C	FAO – GEF	U\$S 1.120.000*	No corresponde	Monto de la AT para predios dirigidos por mujeres, son 22 predios sobre un total de 64 (34 %). La AT directa a esos predios es de una jornada por mes con un valor de USD 175/jornada. *La alícuota serían USD 38.500 para predios de mujeres en 2020. Se incluye porque el proyecto incluye una medida afirmativa (en este caso cuota). El monto del GEF es donación.	VIII.1.a
-------------------	--------	-----	-----------	--------------------	----------------	---	----------

7 - Ley 19.580 De Violencia Hacia Las Mujeres Basada En Género

La Ley tiene por **objeto garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género**. Comprende a mujeres de todas las edades, mujeres trans, de las diversas orientaciones sexuales, condición socioeconómica, pertenencia territorial, creencia, origen cultural y étnico-racial o situación de discapacidad, sin distinción ni discriminación alguna. Se establecen mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación.

Define a la VBG como toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres. Quedan comprendidas tanto las conductas perpetradas por el Estado o por sus agentes, como por instituciones privadas o por particulares.

Se definen los distintos tipos de VBG: física, psicológica, sexual, por prejuicio hacia la orientación sexual, identidad o expresión de género, económica, patrimonial, simbólica, obstétrica, laboral, en el ámbito educativo, acoso sexual callejero, violencia política, mediática, femicida, doméstica, comunitaria, institucional, étnica-racial.

La ley detalla derechos específicos que a las mujeres víctimas de VBG deben garantizarse, primero en términos generales y luego en procesos administrativos y judiciales en particular, del mismo modo que se detallan para los niños, niñas y adolescentes.

Se define el **sistema de respuesta a la violencia basada en género** hacia las mujeres, el cual debe ser integral, interinstitucional e interdisciplinario, e incluir como mínimo: acciones de prevención, servicios de atención, mecanismos que garanticen el acceso eficaz y oportuno a la justicia, medidas de reparación, el registro y ordenamiento de la información, la formación y capacitación de los operadores y la evaluación y rendición de cuentas.

El **Instituto Nacional de las Mujeres como órgano rector de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres**, es responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación, seguimiento y evaluación de las mismas. Debe velar por el cumplimiento de la ley, y la misma le establece obligaciones específicas, que le son propias en algunos casos y que tienen que ver con el rol de articular, coordinar y hacer cumplir a otros organismos, en otros casos. Se establece al **Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres**, como organismo de competencia nacional, el cual integra el Inmujeres así como otros organismos (Defensa, Cultura, Interior, OPP, Salud, Trabajo, Vivienda, Poder Judicial, Fiscalía, Educación, BPS, Congreso de Intendentes, INAU, Red Uruguay contra la violencia sexual y doméstica.

El Consejo mencionado creará comisiones departamentales que también deberán colaborar con el cumplimiento de la ley.

Se crea el **Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres**, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización permanente de datos e información sobre la violencia hacia las mujeres. Estará a cargo de una Comisión Honoraria Interinstitucional conformada por el Ministerio de Desarrollo Social, que la presidirá, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General de la Nación. La referida Comisión podrá convocar a organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la lucha contra la violencia basada en género.

Se define todo un capítulo en la ley donde se establecen directivas para los organismos involucrados en el cumplimiento de la ley. Cada una de las directrices requieren recursos específicos, materiales, humanos y financieros, pero esta ley no es parte de una instancia presupuestal, por lo que la manera de disponer recursos para la misma, es en el marco de las asignaciones ya definidas en el Presupuesto Quinquenal que regía.

En la Rendición de Cuentas del ejercicio 2017, presentada en junio 2018, oportunidad para destinar y asignar recursos específicos para la aplicación de la ley, se mencionan al respecto:

Artículo 71.- Incrementase en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", la partida dispuesta por el artículo 152 de la Ley N° 19.355, de 19 de diciembre de 2015, con destino a "Becas", en \$ **45.063.158** (cuarenta y cinco millones sesenta y tres mil ciento cincuenta y ocho pesos uruguayos), incluido aguinaldo y cargas legales, **con destino a financiar la contratación de hasta 120 (ciento veinte) becarios con el objetivo de recibir las denuncias de las personas que concurren a seccionales y Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y de Género (UEVDG).**

Artículo 235.- **Incrementase, en el marco de lo establecido en la Ley N° 19.580**, de 22 de diciembre de 2017, "Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género", **a partir del ejercicio 2019**, en los Incisos, unidades ejecutoras y programas que se detallan, las siguientes partidas:

En el Inciso 04 "**Ministerio del Interior**", unidad ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior", programa 460 "Prevención y represión del delito", **Proyecto 121 "Igualdad de género"**, objeto del gasto 259.002 "Dispositivos electrónicos M Interior", para financiar el uso de dispositivos electrónicos (tobilleras), la suma de \$ **25.000.000**(veinticinco

millones de pesos uruguayos).

En el Inciso 14 "**Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente**", unidad ejecutora 002 "Dirección Nacional de Vivienda", Financiación 1.5 "Fondo Nacional de Vivienda", programa 523 "Política Nacional de Alquileres Vivienda de Interés Social", Proyecto 307 "Política Nacional Alquileres de Vivienda de Interés Social", objeto del gasto 299.000 "Otros servicios no personales no incluidos en los anteriores", **a efectos de otorgar subsidios para atender situaciones vinculadas con la "Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género"**, la suma de \$ **20.000.000** (veinte millones de pesos uruguayos). Este incremento será adicional a las partidas resultantes de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 605 de la Ley N° 18.719, de 27 de diciembre de 2010.

En el Inciso 15 "**Ministerio de Desarrollo Social**", unidad ejecutora 002 "Dirección de Desarrollo Social", programa 400 "Políticas transversales de desarrollo social", **Proyecto 121 "Igualdad de género"**, objeto del gasto 554.000 "De Asistencia Social", para fortalecimiento de la atención de las víctimas de violencia basada en género en el interior del país, la suma de \$ **30.000.000** (treinta millones de pesos uruguayos).

Asignase, en el marco de la misma ley, en el Inciso 02 "**Presidencia de la República**", unidad ejecutora 001 "Presidencia de la República y Unidades Dependientes", programa 481 "Política de gobierno", **Proyecto 121 "Igualdad de género"**, objeto del gasto 299.000 "Otros servicios no personales no incluidos en los anteriores", con destino a realizar campañas de bien público sobre temas de género, la suma de \$ **5.000.000** (cinco millones de pesos uruguayos).

Artículo 318:....Asígnase al Inciso 16 "**Poder Judicial**", unidad ejecutora 101 "Poder Judicial", Programa 202 "Prestación de Servicios de Justicia", Financiación 1.1 "Rentas Generales", una partida de \$ **3.805.603** (tres millones ochocientos cinco mil seiscientos tres

pesos uruguayos) en el grupo 0 "Servicios Personales", con destino a **financiar las horas docentes que se dicten por funcionarios judiciales para implantar en todo el país la Ley N° 19.580**, de 22 de diciembre de 2017, de "Violencia hacia las mujeres basada en Género".

Asignase al Inciso 16 "Poder Judicial", unidad ejecutora 101 "Poder Judicial", Programa 202 "Prestación de Servicios de Justicia", Financiación 1.1 "Rentas Generales", una partida de \$ **3.080.850** (tres millones ochenta mil ochocientos cincuenta pesos uruguayos), en Gastos de Funcionamiento, para atender los **gastos de alojamiento, traslado y viáticos de los funcionarios judiciales que realicen la capacitación para la implantación en todo el país de la Ley N° 19.580**, de 22 de diciembre de 2017, de "Violencia hacia las mujeres basada en Género"

Si bien en todos los organismos involucrados se establecen directivas vinculadas a capacitaciones, talleres, planes de transversalización de la mirada de género, protocolos de actuación, difusión de información, registros y sistematización de datos, inclusión de la perspectiva de género en currículas de educación pública, de militares y policías; hay otras directivas bastantes más complejas de instrumentar y articular entre organismos. Entre ellas, todo lo vinculado al sostén a la víctima desde lo jurídico, psicológico y emocional, acceso a la salud, a mantener su seguridad física, a mantener el vínculo con la educación y/o el ámbito laboral, a acceder o mantenerse en las viviendas, etc. Se trata de muchas aristas que implican una gran articulación entre organismos, y especialmente destinar recursos a su instrumentación. Todo eso sin mencionar todos los cambios y actualizaciones que, desde el punto de vista del sistema judicial, deben instrumentarse.

En el Tomo II de Planificación y Evaluación, Anexo Políticas de Género, que se adjuntan en las rendiciones de cuentas desde 2018, a partir de la rendición del ejercicio 2019, comienzan a

aparecer algunos gastos etiquetados en los proyectos 121 y/o 840, otros que no son etiquetados, pero sí detallados, vinculados al proceso de implementación de la Ley. Sin embargo, el hecho de no tener todos los gastos vinculados a esta implementación en un solo programa, impide el seguimiento claro del destino de estos recursos.

La forma de monitorear la ejecución de los recursos para esta ley definidos en la Rendición de Cuentas, es buscar en cada organismo, los gastos ejecutados vinculados a los proyectos 121 y 840, los cuales no solo traerán montos de la implementación de esta ley, sino todo lo ejecutado en el año en estos proyectos. A ello se le puede agregar el detalle que surge en los anexos de políticas de género de la rendición, pero la información no es completa, no es homogénea y no trae de manera clara los recursos disponibles y los realmente ejecutados.

A la dificultad anterior se suma que no todos los recursos están definidos en proyectos 121 u 840. El Poder Judicial no tiene apertura en los proyectos 121 y 840, y no se le exige en la medida que es un organismo del artículo 220 de la Constitución que tiene autonomía funcional para el desarrollo de sus tareas. En el Ministerio del Interior, las partidas para becas y otras, no fueron establecidas en los proyectos 121 y 840. En el Ministerio de Vivienda, las partidas para subsidio de alquiler a mujeres víctimas de VBG tampoco están definidas en un proyecto 121 u 840.

8 - Consejo Nacional de Género

A continuación, se deja constancia de algunos de los puntos relevantes que surgen de las diferentes actas del Consejo Nacional de Género en el período que las mismas fueron públicas, esto es, entre 2015 y 2019.

El primer informe previo a reunión de abril 2015, menciona la posibilidad de incorporar lo que se va a trabajar en un próximo presupuesto con enfoque de género.

Se intercambia sobre planes y programas en cada institución parte para incorporar la mirada de género a las políticas públicas

Acta de 10 de abril de 2015:

Se aceptan y comparten los ejes de trabajo previstos. Desde el MTSS, se menciona la relevancia de que el **tema género aparezca reflejado en los presupuestos y planificaciones institucionales** de cara a los próximos 5 años.

Los ejes de trabajo propuestos en la agenda conjunta son:

- 1.- Derecho a una vida libre de Violencia de Género
- 2.- Derecho a una vida saludable
- 3.- Derecho al acceso a la cultura y superación de estereotipos culturales
- 4.- Derechos a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial
- 5.- Derecho al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales
- 6.- Derecho a los cuidados y a la protección social

Además, los objetivos presentados son:

- 1.- Contribuir al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas transformadoras, incorporando una mirada de igualdad de género, de manera de avanzar en el reconocimiento efectivo y promoción del ejercicio de derechos ciudadanos de mujeres y hombres en base a la solidaridad y la justicia.
- 2.- Definir un orden de prioridades estratégicas para las políticas públicas de género, que comprometa a diferentes organismos del Estado y organizaciones e instituciones de la sociedad civil, promoviendo sinergias y acciones coordinadas entre diversos organismos.
- 3.- Consolidar mecanismos de seguimiento y monitoreo de las políticas públicas de género de manera de garantizar los procesos de rendición de cuentas y transparencia de la acción pública en la materia.

Acta 21 de agosto 2015:

Tres puntos transversales son tratados:

- 1) Apertura del Proyecto presupuestal “Igualdad de Género” en el presupuesto nacional. Este trabajo se desarrolló entre mayo y agosto, entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el INMUJERES con apoyo de la ONG Ciudadanías en Red (CIRE).
- 2) Convocatoria en el marco del CNG de un grupo de trabajo hacia la Conferencia Regional de la Mujer de CEPAL que se llevará a cabo en 2016 en Montevideo y será presidida por el Instituto Nacional de las Mujeres. La misma será un hito en América Latina y el Caribe en la medida que las conclusiones de la conferencias establecen líneas para la definición de las políticas públicas de los Estados por los siguientes 3 años.

3) Situación del anteproyecto de ley integral de Igualdad de Género a presentar en 2017.

Desde OPP se informa la situación respecto de la implementación de presupuestos “sensibles” al género:

Presupuestos Sensibles Género Avances 2015	INCISOS
1. Abrieron el Proyecto Presupuestal de funcionamiento 121, para la identificación de los recursos previstos para la IGUALDAD DE GÉNERO.	MIDES, MI, MSP, MRREE, MDN, MTSS, MGAP PRESIDENCIA, INAU, INCISO 24 (Diversos créditos) – apertura posterior al 21/8/2015
2. Definieron objetivos y/o acciones para la igualdad de género en la etapa de elaboración presupuestal.	ASSE, ANEP, PODER JUDICIAL, MINTUR, MEC
3. Sin objetivos ni recursos para la igualdad de género visibilizados en el presupuesto quinquenal/Sin información.	MVOTMA, MTOP, MIEM

Se definieron 3 líneas de acción a futuro: 1) análisis del presupuesto quinquenal; 2) análisis de los compromisos asumidos por los diferentes organismos en el marco de los ejes del CNG y; 3) el acompañamiento a los incisos para profundizar su trabajo de cara a la próxima instancia de rendición de cuentas a través de la definición de objetivos e indicadores en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE) y la creación de Proyectos Presupuestales

Compromisos institucionales:

Se aprobaron todas las planificaciones de los ejes de trabajo y del Eje transversal de Presupuesto con Enfoque de Género.

En términos de presupuesto, a través de la **Oficina de Planeamiento y Presupuesto** se reafirmó el compromiso de visibilizar, dar seguimiento y evaluación a las acciones para la igualdad de género definidas en el presupuesto nacional.

El **Ministerio de Educación y Cultura** definió la conformación del Equipo de Igualdad de Género del Ministerio para trabajar en todos los ejes del CNG y del trabajo hacia la interna de la institución.

Por su parte, el **Ministerio del Interior** comprometió recursos para el trabajo en todos los ejes del CNG y planteó la necesidad de que éste se comprometa en el impulso de la creación de una agravante específica con el nombre jurídico de Femicidio en el Código Penal.

El **Ministerio de Salud Pública**, a partir de la sentencia N°586/2015 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (del 11 de agosto del 2015) de anulación parcial del decreto reglamentario de la Ley No 18.987 sobre la interrupción voluntaria del embarazo (IVE), planteó la vigencia de dicha ley y su compromiso en relación a las garantías en el ejercicio de los derechos de las mujeres, a través de la asistencia por parte de los prestadores de salud.

El **Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca**, reafirmó el compromiso del Ministerio y en particular de la Dirección de Desarrollo Rural en lo que refiere a la incorporación de la perspectiva de género tanto en el diseño como en la ejecución de las políticas públicas.

Acta diciembre 2015:

Se está trabajando en la elaboración de un informe que sistematiza las principales líneas de la planificación estratégica favorables a la igualdad de género que los organismos del Presupuesto Nacional explicitan en el Sistema de Planificación Estratégica (SPE). Para su identificación fue necesario analizar el conjunto de objetivos que plantean los Incisos y Unidades Ejecutoras desde la estructura presupuestal organizada en Áreas Programáticas y Programas Presupuestales.

A partir de dicho análisis se constató un gran avance en la visibilidad de los compromisos y los aportes que cada organismo ha realizado para avanzar en la transversalidad de género. Asimismo, se mencionó que de los 9 organismos que solicitaron a la Contaduría General de la Nación la apertura de los proyectos presupuestales denominados “Igualdad de Género”, 5 lograron efectivamente asignar presupuesto: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Presidencia de la República.

Acta febrero de 2016:

Desde el Instituto Nacional de las Mujeres se hizo especial hincapié en la relevancia de establecer compromisos ministeriales concretos, objetivos concretos y definir acciones específicas a ejecutar en 2016 en el marco de los distintos grupos de trabajo. Dichos objetivos serán ratificados como compromisos del Consejo Nacional de Género, por parte de las máximas autoridades de los ministerios sustantivos de la política de género en el acto central del 8 de marzo, bajo la consigna “Más Igualdad, Compromiso de Estado”. Esta consigna sustantiva da cuenta de la importancia de la construcción de una política pública de género con mirada interinstitucional permeable a la incorporación de propuestas por parte de la diversidad de actores de la sociedad civil.

Ministerio de Educación y Cultura: Desde este ministerio se hizo hincapié en los principales lineamientos, resaltando que promoverá el relacionamiento libre de discriminación y violencia basada en género y generaciones entre varones y mujeres y la construcción de nuevas masculinidades. Además, llevará a cabo acciones que estimulen la participación cultural de las mujeres en áreas no tradicionales y buscará estimular el acceso, continuidad y culminación de ciclos educativos. Por último, concretará procesos de formación de docentes en derechos, sexualidad y género.

Desde OPP se indica que es necesario continuar avanzando y aprovechar las instancias de rendiciones de cuentas para aprender y capacitarse sobre el tema y para implantar cada vez más los proyectos vinculados a la igualdad de género.

En cuanto a las acciones concretas, llevará adelante la implantación de un área con enfoque de género en el Observatorio de Políticas Públicas para darle seguimiento a los objetivos, a los indicadores y al presupuesto con enfoque de género lo que servirá para la reformulación de los mismos. Además se realizará una investigación que proveerá una mirada de largo plazo sobre las brechas de género y su impacto en el desarrollo hacia el Uruguay 2050.

Acta julio 2016:

OPP indica la realización de un diagnóstico que releva los avances en la ejecución de los recursos identificados en 2016 en el proyecto 121; 2) la profundización en la identificación de los recursos a partir de la asistencia técnica a los incisos; 3) dos instancias de capacitación (16 y 17 de agosto) con gerentes financieros y planificadores de los incisos y las unidades ejecutoras, de forma de consolidar esta política para que se transforme en una práctica habitual que permita disponer de información que resulta fundamental para la toma de decisiones.

Ministerio de Relaciones Exteriores: A partir de la preocupación mencionada por OPP en torno a la desagregación de información sobre los recursos destinados a las políticas de igualdad de género, dio cuenta de la importancia de las estadísticas. En este sentido, la misma preocupación se relevó en la Conferencia Mundial por el Derecho de las Personas LGTBI celebrada en Montevideo del 13 al 15 julio, en la medida que los datos desagregados son los que permiten entender las situaciones, visibilizar los problemas, evidenciar las necesidades y encontrar soluciones para atender las situaciones específicas de ciertos colectivos

Para cada uno de los ejes de trabajo definidos, los diferentes organismos que componen el CNG, realizan una rendición de sus acciones.

Acta diciembre 2016:

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto indica el trabajo de la dirección de planificación de la OPP creada en 2015 con el objetivo de recuperar el sentido de la OPP de planeamiento.

Actualmente está trabajando con técnica de prospectiva a largo plazo hacia el 2050 con dos grandes áreas vinculadas a lo económico y a lo social y 3 transversales: territorial, cultura y género. Por lo tanto, allí se están realizando algunos trabajos en prospectiva en materia de género. Con respecto al presupuesto sensible al género, como dimensión transversal, el objetivo es tratar de medir todo aquello que tenga que ver con las políticas a favor de la igualdad de género, tratando de sustentar estos procesos de mejora en la calidad del gasto. La experiencia recorrida a nivel nacional entre agosto 2015 y diciembre 2016

El estudio tiene como alcance la planificación, ejecución y rendición del presupuesto. En temas de cobertura, en concreto se llevó a cabo la apertura en una serie de incisos, de proyectos específicos relacionados con la perspectiva de género (121 de gastos de funcionamiento y 840 de inversiones). Aún resta la apertura en algunos incisos y organismos, pero la idea es que alcance a todos. Este ámbito de aplicación presupuestal con enfoque de género tiene 3 ejes: uno es el trabajo colectivo que ya genera un beneficio el hecho al juntar las oficinas que trabajan con género con los niveles presupuestales que han trabajado la parte mas dura del presupuesto; la otra pata es el sustento teórico conceptual sobre los que se está apoyando el trabajo y por último, la práctica cotidiana que procura incorporar en los aspectos del trabajo las ideas que desarrolladas en los marcos conceptuales.

Todo implica un trabajo importante, básicamente de compañeras que han acompañado a cada Inciso tratando de remover estructuras y sensibilizar al respecto.

Por otro lado, en agosto de este año se han realizado jornadas de trabajo con las áreas de equidad de género, de financiero contable y de planificación estratégica de los incisos con los objetivos planteados en la planificación del CNG. En ellas participaron 47 personas de 10 incisos de secretarías de Presidencia y de OPP. Asimismo, en setiembre se realizó una mesa de trabajo a nivel de OPP para trabajar procesos de planificación y presupuesto.

Se indica que se trata de un proceso, y como todo proceso se avanza a diferentes ritmos en los diferentes incisos, pero la creación de los proyectos no agota lo que el Estado uruguayo invierte en políticas de igualdad de género, porque hay áreas que seguramente tienen grandes inversiones en el presupuesto que no están siendo reflejadas a través de los proyectos 121 y 840. El MIDES es el que tiene mayor cantidad en valores absolutos de proyectos creados y el Ministerio del Interior en segundo lugar. De lo previsto en la ley de presupuesto exclusivamente para estos dos proyectos el nivel de ejecución al 2/11 es del 78% es decir, 166 millones de pesos exclusivamente para los incisos 121 y 840. El desafío es apoyar la rendición de cuentas 2016 donde en cada una existe la posibilidad de avanzar; visibilizar los recursos comprometidos en el propio plan de acción del CNG; desarrollar indicadores para seguir la trayectoria hacia la igualdad de género y generar herramientas que faciliten los procesos de planificación y presupuesto.

Acta febrero 2017:

Se repasa el camino recorrido, las acciones tomadas en los distintos organismos, se propone realizar acto conmemorativo a 8 de marzo, el día 6, en virtud del paro de mujeres decretado. Se

aprovechará la instancia para comunicar la Estrategia Nacional para la Igualdad, la que se integrará a la estrategia nacional para el desarrollo que está elaborando OPP

Se resaltó la importancia de la sociedad civil en el CNG, en la medida que en las sesiones previas se mencionó que había predominado la voz de las instituciones del Estado; por lo tanto, se valoró sustantivamente que dado el contexto de violencia que se está viviendo en el país, las organizaciones que están invitadas a participar junto al Estado hayan tomado la palabra y expresado su perspectiva. En la medida que el gobierno solo no puede avanzar, el movimiento de mujeres y feministas tampoco así como el sindicalismo tampoco, es fundamental el espacio de articulación y participación del CNG.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto: En 2017 se apoyará la rendición de cuentas y se buscará incorporar cada vez más proyectos que midan las políticas de género en todo el Estado, buscando visibilizar los recursos existentes y comprometidos en el CNG. Además se apoyará la generación de indicadores en diferentes incisos en el marco de la Estrategia Nacional para la Igualdad y está previsto apoyar la realización de instancias para la promoción de espacios libres de violencia a nivel laboral dentro del Estado, a través de acciones de detección, derivación y respuesta del acoso sexual y moral laboral, así como el proceso de instalación de mecanismos y la instrumentación de protocolos para su erradicación. En este sentido, se mencionó que es importante fortalecer las capacidades institucionales para que la comunicación sea efectiva, por lo que se lanzará un ciclo de capacitación para referentes de comunicación de cada uno de los organismos.

Por otro lado, se instaló la Mesa Interinstitucional, que surge como resultado del trabajo de 2016, que va a instrumentar la implementación, seguimiento y elaboración de un informe país para

diagnosticar las brechas de género en especial en materia de ciencia y tecnología y generar acciones para mitigar las mismas.

Por último, se mencionó que se seguirá trabajando en la instrumentación como eje transversal de la perspectiva de género en la Estrategia Nacional para el Desarrollo.

Se siguió trabajando en el proyecto de ley de VBG con aportes de los organismos presentes.

En 2017 el MVOTMA lanza la campaña: “Espacios libres de violencia de género” con el objetivo de sensibilizar y generar compromisos que quienes accedan a soluciones habitacionales, puedan construir relaciones intrafamiliares y de convivencias más igualitarias.

Acta diciembre 2017:

Aprobación de la **Ley No 19.580/17**. *Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida libre de Violencia basada en Género*.

Opp resalta el trabajo que se viene realizando, en especial vinculado al tema de género con el informe presentado en 2016: *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo al 2050*. Vol I. (OPP; 2016)

El Ministerio de Defensa adecua el marco normativo desde una perspectiva de género para el ingreso y permanencia en las escuelas de formación militar, pudiendo ingresar y permanecer aún con descendencia cierta o esperada, incluyendo licencia por maternidad y medio horario por lactancia.

En esta sesión se hace la presentación y validación política de la estrategia nacional para la igualdad de género, y cada organismo comenta sobre la misma, la forma colectiva de armarla, los acentos o acuerdos de cada uno con la misma, y se hacen algunas consultas también

Organismo	Observaciones- consultas- propuestas
Secretaría de Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aspiración VII: Instalada la igualdad en la vida cotidiana de mujeres y varones mediante la deconstrucción de los roles tradicionales de género e incorporando el ejercicio efectivo al derechos de cuidar y ser cuidado.</i> ¿Cuál es la dirección, la orientación de la política? En el entendido que no se busca reforzar los roles de género relacionados al cuidado.
Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Explicitar los mecanismos de acción, participación efectiva e incidencia de la sociedad civil organizada. • Considerar los procesos de evaluación continua, en referencia a la propuesta de capacitaciones hacia funcionarias y funcionarios estatales.
Banco de Previsión Social	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Aspiración VII: Instalada la igualdad en la vida cotidiana de mujeres y varones mediante la deconstrucción de los roles tradicionales de género e incorporando el ejercicio efectivo al derechos de cuidar y ser cuidado.</i> Dejó abierta la discusión sobre la viabilidad de la propuesta.
Cámaras Empresariales	<ul style="list-style-type: none"> • No acuerdo con 2 artículos del anteproyecto de Ley de igualdad de género estos son: Artículos 12 y 22. Sobre Escrutinio estricto e Intereses difusos, respectivamente.
Ministerio de Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Propuso que el Consejo Nacional de Género, sesione en el interior del país con una metodología similar al Consejo de Ministros abierto.

Acta febrero 2018:

Presentación y compromisos institucionales de cara al cumplimiento de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia de Género. Se recogen insumos para el anteproyecto de ley de Igualdad y no Discriminación hacia las Mujeres.

Se comienza a evaluar el anteproyecto de ley de Igualdad de Género y no Discriminación hacia las Mujeres. Se argumenta que la misma es una la propuesta sustitutiva de la Ley de Promoción de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República Oriental del Uruguay -Ley N.o 18.104/07-:

Se aprueba en general el anteproyecto presentado

La Fiscalía General de la Nación destacó como avances significativos, la tipificación del femicidio como agravante del homicidio y el nuevo Código de Proceso Penal ya que conjuntamente con la

ley de violencia de género permite darle a las situaciones de delitos sexuales el tratamiento adecuado. Sin embargo, observó que mientras no existan unidades jurisdiccionales desde el Poder Judicial que faciliten el acceso a la justicia de manera efectiva, en la práctica el cumplimiento de la ley es parcial.

2da acta de 2018:

Se resalta el Decreto de aprobación de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030.

Se han identificado tres grandes ejes que aún hoy dificultan alcanzar una mayor igualdad. Es así que se conformaron tres grupos de trabajo interinstitucionales, con acciones concretas y viables a desarrollarse en los años 2018-2019, estos grupos son:

Disminución sustantiva de la violencia basada en género en todo el territorio nacional.

Cambio de patrones culturales que condicionan y enmarcan las conductas.

Autonomía económica de las mujeres.

Acta febrero 2019:

Se hacen reflexiones sobre el año de cierre del período quinquenal, sobre el funcionamiento y las acciones tomadas por el CGN

Por ejemplo, desde el Instituto de los Derechos Humanos se indica que para analizar la efectividad del CNG se debe poner foco en la vida cotidiana de las mujeres. Un balance y rendición de cuentas del CNG no solo debe enumerar las acciones desarrolladas sino reflejar y reflexionar sobre los cambios producidos en la vida de las mujeres, para lo cual hay que tomar en cuenta su voz y los indicadores de género existentes.

Se reflexionó sobre alcanzar un cambio cultural en el Estado, que debe realizar una inversión sustantiva y permanente en campañas comunicacionales de sensibilización sobre la violencia basada en género, desigualdad y discriminación dirigida al ámbito educativo y la sociedad en

general. Se consideró que es indispensable el rol activo del Estado contribuyendo y estimulando el accionar de la sociedad civil organizada y la población activa.

Importancia de generar institucionalidad ante una dimensión crucial de la desigualdad en general del país, como lo es el factor género.

Se destaca que el 2019 es un año de concreciones, para cumplir los objetivos trazados, en ese sentido destacó dos acciones concretas:

- Implementación de la Ley Nro. 19.580 Violencia hacia las Mujeres basada en Género. ·

Aprobación parlamentaria del proyecto de ley de igualdad de género y no discriminación hacia las mujeres

Todas estas leyes nos permiten construir esa política de Estado, en una batalla que es cultural y de largo plazo.

Se propone como mejora del espacio de trabajo, entre otras:

Realizar rendición sobre objetivos y metas cumplidas dentro del Presupuesto con enfoque de género 2015-2019

9 - Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030

A continuación, se detallan algunos de los conceptos y puntos relevantes que el documento presentado como Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, nos deja.

Esta Estrategia pretende convertirse en una hoja de ruta, integral e integradora, susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género a mediano plazo

El claro lineamiento para el quinquenio 2015-2019: *la política de género como política de Estado.*

Se acompaña de este modo a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ambos esfuerzos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la definición de la Estrategia Nacional para el Desarrollo 2050. Asimismo, recupera como aportes sustantivos las diversas agendas de las mujeres y de feministas.

La Estrategia para la igualdad de género como compromiso de Estado, permitirá dar un marco orientador a los planes específicos de los diferentes grupos de trabajo del Consejo Nacional de Género, así como acordar los pilares sustantivos para la transversalidad de la política de igualdad con participación ciudadana y de las diversas organizaciones sociales.

Se reconoce que el Estado debe actuar a través de la implementación de medidas en el ámbito de sus tres poderes, teniendo en cuenta las tendencias del país, manejando los factores críticos presentes e incorporando las principales prioridades identificadas por la sociedad civil para llegar al 2030 con logros sustantivos en igualdad de género.

El Estado uruguayo reconoce los avances realizados en las últimas décadas en materia de actualización de sus marcos normativos y ampliación de los planes y programas orientados a la

igualdad de género. Sin embargo, reconoce insuficiencias que se convierten en compromisos de gobierno con la ciudadanía para avanzar hacia la igualdad de género

Uruguay necesita profundizar en el corto plazo sus marcos normativos para otorgar rango legal a los compromisos asumidos por el país con la igualdad sustantiva de género. Así como para avanzar en la transformación democrática-igualitaria del Estado con una gestión pública de calidad con equidad de género y presupuestos sensibles al género

Se requiere una arquitectura institucional transversal de género que consolide la promoción de los planes y programas de género a lo largo de todas las instituciones del Estado.

Las aspiraciones de igualdad de género sin embargo no podrán concretarse si no se fortalecen los canales de comunicación y alianza con el movimiento social, especialmente con el movimiento de mujeres y feminista. De la misma manera, la territorialización de las acciones en las realidades locales y concretas donde las mujeres se agrupan y movilizan es de suma importancia

La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género, que se presenta, es fruto del trabajo colectivo de un conjunto de funcionarios y funcionarias profesionales, de los distintos organismos nacionales y departamentales integrantes del Consejo Nacional de Género que conformaron el Grupo Asesor para la estrategia. Asimismo, se construyó con los insumos recogidos en las instancias de trabajo realizadas con organizaciones de mujeres y feministas, así como también representantes de la central sindical y de instituciones de los tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. Integran el Grupo Asesor de la Estrategia Nacional para la Igualdad representantes, especialmente designadas, de 17 organismos públicos, representante de la Cámaras Empresariales, PIT-CNT y organizaciones y redes de mujeres y feministas.

La implementación del Modelo de Calidad con Equidad en las empresas públicas inicia una línea programática sustantiva para el cambio cultural y superación de barreras discriminatorias en las organizaciones públicas; los presupuestos sensibles al género también se inician como propuesta programática.

Los avances en términos de la igualdad formal son los más contundentes. El trabajo legislativo para la actualización de los marcos normativos para la igualdad de género ha sido muy fructífero desde la recuperación democrática, contándose con nuevas normas orientadas a superar situaciones de desigualdad y discriminación en materia de participación política, derecho laboral, derechos sexuales y derechos reproductivos, de violencia basada en género, de cuidados, de seguridad y protección social, discriminación racial, de familia, civil y penal.

La consolidación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, así como la constitución de la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata, son espacios de desarrollo de una política pública intersectorial de género en materia de violencia de género, en diálogo con las organizaciones y redes de mujeres y feministas.

El INmujeres se plantea como uno de sus objetivos «promover acciones coordinadas e integrales dirigidas a incluir la perspectiva de género en planes y programas de alcance territorial, con énfasis departamental y municipal, impulsando y apoyando la participación de grupos de mujeres, de referentes de la sociedad civil y de mujeres en situaciones especialmente vulnerables, para el ejercicio pleno de los derechos de las personas».

El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica presentó en noviembre de 2015 el «Plan de Acción 2016-2019, por una Vida libre de Violencia de Género, con mirada generacional», aprobado a través del Decreto del Poder Ejecutivo No 306/015

En el año 2015, se establece el Consejo Nacional Coordinador de Políticas de Diversidad Sexual que promueve la transversalización del enfoque de diversidad sexual y no discriminación en las políticas públicas, en el Estado y en la sociedad en su conjunto, incluyendo el enfoque de género para el diseño de planes y políticas específicas. (CNG, folleto, 8/3/2015).

Se destaca un fuerte compromiso del Ministerio de Salud Pública con el derecho de las mujeres de todas las edades a una salud integral, incorporando la perspectiva de género al momento de diseñar los objetivos sanitarios para este período, así como para la implementación de estrategias para dar cumplimiento a la ley de Interrupción voluntaria del embarazo en todo el territorio nacional, y la implementación de una estrategia interinstitucional de prevención del embarazo adolescente no intencional.

En lo que refiere al empleo Ley No 16.045 «Actividad laboral», que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector; la Ley No 17.242 del año 2000 que garantiza el derecho de las mujeres a tener un día de licencia especial anual para la realización de exámenes médicos de cáncer génito mamario; la Ley No 18.065 de «Trabajo Doméstico» de noviembre de 2006 que garantiza derechos laborales a este sector de trabajo y establece normas para garantizarlos; la Ley No 18.561 «Acoso sexual» de setiembre de 2009, destinada a prevenir y sancionar el acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno; la Ley No 18.868 «Test de embarazo o certificado médico de ausencia de gravidez», que prohíbe solicitar test de embarazo a aquellas mujeres que estén en proceso de selección, promoción o permanencia en un empleo; la Ley No 19.122 «Afrodescendientes, normas para áreas educativa y laboral»; la Ley No 19.161 «Subsidios por maternidad y por paternidad para trabajadores de la actividad privada» de noviembre de 2013,

que regula el subsidio por maternidad y paternidad de trabajadores/as del ámbito público y privado; la Ley No 19.480 «Registro de personas obligadas al pago de pensiones alimenticias con retención de haberes», de enero de 2017, que dispone su creación a cargo del Banco de Previsión Social; entre otras.

En lo que refiere a la normativa laboral en el medio rural que promueve el desarrollo económico y el empoderamiento de las mujeres, desde el Consejo Nacional de Género se han elaborado propuestas para promover modificaciones de las leyes de Compras Públicas que beneficie a los emprendimientos rurales y a las pequeñas y medianas empresas que cumplan con medidas proclives a la igualdad de género. Por su parte, el Instituto de Colonización ha promovido la doble titularidad de la tierra de los colonos.

La Ley No 19.353 «Sistema Nacional Integrado de Cuidados» de noviembre de 2015, consagra el derecho a los cuidados de personas en situación de dependencia, en particular niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad. Reconoce la responsabilidad por el cuidado, compartida entre familia, Estado, comunidad y mercado, estableciendo la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. La sociedad civil organizada jugó un rol protagónico en el impulso de esta política pública nacional y participa ampliamente en el Consejo Asesor del Sistema de Cuidados. Realiza propuestas y dando seguimiento para la puesta en práctica del sistema con el objetivo de garantizar el derecho al cuidado.

Las formas de organización social de los cuidados son un nudo crítico para la igualdad entre varones y mujeres uruguayos. Puede verse que las mujeres no sólo tienen una mayor participación en las actividades de cuidados, sino que también su dedicación horaria es mayor

La Ley No 18.476 «Órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos», de abril de 2009, declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de dichos órganos.

La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género reconoce el papel fundamental del Estado en las políticas de igualdad que aseguren los derechos humanos y la autonomía de las mujeres como eje transversal de las políticas nacionales de desarrollo sostenible a mediano y largo plazo. Reconoce también el papel insustituible de la sociedad, a través de sus organizaciones sociales, de mujeres y feministas en tanto portadoras de expectativas de ampliación de los horizontes de igualdad, justicia y libertad, en el marco de un desarrollo sustentable del país.

La estrategia finaliza resaltando lo que resulta imprescindible o requerimiento para lograr las metas propuestas a 2030. Entre ellas menciona:

- 1) un Estado que contemple una arquitectura institucional de género, con una cultura institucional y formas de gestión libres de discriminación, con un funcionariado público sensibilizado y capacitado para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas, así como con disposición y capacidad para contribuir al diálogo y a la participación con las organizaciones de mujeres y feministas.
- 2) un CNG con mayor representación de organismos del Estado y actores sociales
- 3) creación de Unidades Especializadas en Género, en los organismos que no las hay. Entre los cometidos que se proponen destaca:
 - a) Asesorar al organismo al que pertenecen para transversalizar la perspectiva de género en la planificación, en la gestión humana, en el cumplimiento de sus funciones y en el presupuesto.

4) una nueva ley de Igualdad de Género (la que se concretará con la ley 19846 de diciembre 2019 que deroga la anterior 18.104)

5) Creación del Modelo de calidad con equidad de género (constituye un «estándar de igualdad de género» en el ámbito laboral, evaluable por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Asesor del Modelo de Calidad con Equidad de Género, quien otorga a las organizaciones públicas y privadas inmersas en el proceso de mejora continua de su gestión un «sello» de calidad según el nivel de avance, en reconocimiento de las transformaciones realizadas)

6) Presupuestos sensibles al género. Su desarrollo implica:

Incorporar la perspectiva de género en todos los niveles del proceso presupuestario, para que la institucionalidad del Estado y las políticas públicas en su conjunto adopten la lógica de la igualdad.

Traducir los compromisos gubernamentales por la igualdad de género en compromisos financieros, lo que no significa necesariamente un incremento en el gasto público sino una asignación más eficiente del mismo.

Elaborar planificación estratégica, operativa y presupuestación, orientadas a cerrar las brechas entre varones y mujeres y a generar mayores garantías para el pleno ejercicio de derechos de todas las personas.

7) transformaciones de las representaciones culturales en Uruguay (existe un fuerte arraigo en la ciudadanía uruguaya de valores, creencias y pautas de conducta tradicionales y resistentes a los cambios de género). Se requiere de la participación de la sociedad organizada y de las y los ciudadanos activos, dado que la reproducción de las relaciones sociales ocurren en la vida cotidiana, en los entornos barriales y locales.

Finalmente, la estrategia refiere a los distintos tipos de viabilidades que deben considerarse para la concreción de la misma, pasando por viabilidad política, económica, técnica/institucional y social

Referencias Bibliográficas

Alesina, Lorena (2020) *Presupuesto público y transversalidad de la igualdad de género, una relación virtuosa y difícil. Avances y desafíos en Uruguay. La iniciativa de presupuesto con enfoque de género en el nivel nacional y en la Intendencia de Montevideo. Período 2007-2018*
Tesis de Maestría en Género y Políticas Públicas. FLACSO Uruguay

https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/17328/1/ALESINA_MGPI%20I.pdf

Alfama, E., Cruells, M., De la Fuente, M. (2015). *¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada*. Universitat Autònoma de Barcelona.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4973572>

Alfama i Guillen, Eva (2007). *Transformando El Estado? Avances Y Obstáculos En La Implementación Del Mainstreaming De Género*. Tesis Programa de Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.tdx.cat/handle/10803/458542>

Arruzza, C., Fraser, N., Bhattacharya, T. (2019). *Manifiesto de un feminismo para el 99%*. España: Herder Editorial.

Agenjo Calderón, A. (2021). *Economía política feminista: Sostenibilidad de la vida y economía mundial*. España: Los Libros de La Catarata.

Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID) (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*. Toronto.

Benería, Berik y Floro (2018) *Género, desarrollo y globalización. Una visión desde la economía feminista*. Bellaterra Edicions

Bergara, Mario (2018). *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas*. Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. Editorial Fin de Siglo.

Budlender, D. y Sharp, R. (1998). *Cómo realizar un análisis de presupuesto sensible al género: Investigaciones y prácticas contemporáneas*. Secretaría de La Mancomunidad Británica.

AUSAID

Coello, Raquel (2015). *Presupuestos con enfoque de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista*. Tesis doctoral de la Universidad Complutense de Madrid.

Coello, Raquel (2016). “Iniciativas de presupuestos sensibles al género en América Latina. Una ruta hacia la institucionalización”. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 141-170.

Coello, R. y Saura, E. (2016). *Guía para la transversalización de la perspectiva de género en los programas, iniciativas y proyectos adscritos de la Cooperación Iberoamericana*. Secretaría General Ibero Americana. Madrid.

Cuadro Cawen, Inés, *Entre la igualdad y las diferencias: el concepto “feminismo” en Uruguay a inicios del siglo XX*. Departamento de Historia Americana, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de la República (Uruguay).

<https://ojs.ehu.es/index.php/Ariadna/article/view/17894/Cuadro%20pdf>

Dallanegra Pedraza, L. (2010). *El sistema político latinoamericano. Reflexión política*. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11051002>

Espino, Alma (2014), *Igualdad de Género, Sociedad y Políticas Públicas*, Análisis Carolina, N° 8, Madrid, Fundación Carolina, Madrid. Disponible en:
<https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/igualdad-de-genero-sociedad-y-politicas-publicas/>

Espino, A., Zerpa, M. y Viejo, C. (2010). *Informe final de Convenio Presupuestos Sensibles al Género*. Inmujeres/ MIDES y FCCEE/UdelaR. Financiado por Inmujeres-PNUD-UNIFEM. Inédito.

Fontenla, Marta, (2008) “¿Qué es el patriarcado?”, en Diccionario de estudios de Género y Feminismos. Editorial Biblos. Disponible en: <http://www.mujiresenred.net/spip.php?article1396>

García Erramuspe, Ana Paula (2023), “*Las mujeres y la agenda de la justicia de género en el sindicalismo de América Latina y el Caribe*”, realizado por el Proyecto Sindical Regional de la Fundación Friedrich Ebert (FES)

Joseph R. Gusfield; (2014), *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2014

Jubeto, Yolanda (2008). “*Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas*”. Cuadernos de trabajo de HEGOA, No 43, España.

Leonidas Aguirre, Julio (2017), *Mecanismos causales y process tracing. Una introducción*. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387153373006>

Lombardo, Emanuela (2006). *Mainstreaming, evaluación de impacto y presupuesto de género: conceptos y criterios*. Universidad Complutense de Madrid. España.

Lorenc Valcarce, Federico (2005). *La sociología de los Problemas Públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política*. Universidad Complutense.

Martí-Costa, Marc (2015). *Llegamos a las instituciones... y ahora toca transformarlas. Pistas teóricas sobre el cambio institucional. Intervención "La innovación como cambio institucional"* en el curso CUIIMPB sobre Innovación Social y Políticas Urbanas, 13 y 14 de octubre en Barcelona. Texto disponible en: <http://latramaurbana.net/2015/10/13/llegamos-a-las-instituciones-y-ahora-toca-transformarlas-pistas-teoricas-sobre-el-cambio-institucional>

Mergaert, L., Lombardo, E. (2014). Resistance to implementing gender mainstreaming in eu research policy, en Weiner, E. & MacRae, H. (Eds.) *The persistent invisibility of gender in EU policy*, European Integration online Papers (EIoP). Disponible en: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-005a.htm>

Mesa Lago, Carmelo (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Publicaciones CEPAL. Disponible en : <https://digitallibrary.un.org/record/530323?ln=es>

Muñoz, N.; Rocha Lukic, M. (2015) *Estudiar las Políticas Públicas desde Múltiples Perspectivas: Ideas, Actores e Instituciones*. Revista Políticas Públicas. Disponible en : <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2278>

Organización de las Naciones Unidas (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Cuarta conferencia Mundial sobre la mujer. China.

ONU Mujeres (2020). *Retrocesos democráticos y oposición a los derechos de las mujeres: Desafíos actuales para las políticas feministas*. Disponible en:

<https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/Discussion-paper-Democratic-backsliding-and-the-backlash-against-womens-rights-es.pdf>

ONU Mujeres (2021). *El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión*.

Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/el%20lugar%20de%20las%20mujeres%20uruguayas%20rv%20v03%20web.pdf>

ONU Mujeres (2023). *Presupuesto con Enfoque de Género, Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina*. Disponible en:

https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Informe_PresupuestosEnfoqueGenero-ConFichas_16MAR2023.pdf

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017). Estudio Prospectivo Uruguay 2050 Volumen I, “*Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050*”

Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección de Planificación (2018). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050 Serie de divulgación - Volumen VI Agosto 2018*

https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/8_Escenarios%20prospectivos.Sistemas%20de%20género%2C%20igualdad%20y%20su%20impacto%20en%20el%20desarrollo.pdf

Oficina de Planeamiento y Presupuesto e Instituto Nacional de las Mujeres (2016). *Presupuesto con Enfoque de Género Incorporación del enfoque de Género en el Presupuesto Quinquenal 2015-2019*. Elaborado por la Mag. Guadalupe Goyeneche Souto (OPP) y la Soc. Lorena Alesina Lezama (INMUJERES-MIDES).

<http://archivo.mides.gub.uy/innovaportal/file/22379/1/informe-final-peg-2015-2019.pdf>

Orozco, A. P. (2005). Economía del género y economía feminista; Conciliación o ruptura?. *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 10(24).

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas Experiencias latinoamericanas, Vol.3 No. 2, CEDES, Bs. As.

Percovich, Margarita (2015), “*La perspectiva de género en el Presupuesto Quinquenal 2016-2020*”. CIRE, Ciudadanías en Red, Cotidiano Mujer

https://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/attachments/article/1452/Publicacion_PPG15.pdf

Pérez Fragoso, L. y Rodríguez, C. (2016). *Western Hemisphere: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Paper. WP/16/153.

Philippe Bezes, Bruno Palier (2018), *EL CONCEPTO DE TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS* *Cómo rastrear el proceso de transformación institucional*. Sciences Po Press | "Revista francesa de ciencias políticas"

Philippe Bezes, Bruno Palier (2018) *¿CÓMO RASTREAR LOS MECANISMOS CAUSALES? Los diferentes usos de seguimiento de procesos*. Sciences Po Press | "Revista francesa de ciencias políticas"

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2).

Pierson, P. y Skocpol, T. *El Institucionalismo histórico en la Ciencia Política Contemporánea*. New Yoork

PNUD (2014). *Destino IGUALDAD: Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas*

PNUD (2022). *Estrategia de Igualdad de Género 2022-2025*.

Red Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) de Posgrados en Ciencias Sociales, *Mecanismos causales y perspectiva dinámica del cambio institucional como herramientas de comparación en políticas públicas*

Red Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2005), Vargas Valente, Virginia. *Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo milenio. Una lectura político-personal*

Robeyns, Ingrid (2000), Is There a Feminist Economics Methodology? Disponible en www.ingridrobeyns.nl/Downloads/method.pdf

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008a), “*Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención*”. En: Temas y Debates. Revista universitaria de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Volumen 12, Número 16: 109-129.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008b): “*Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado*”, Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 14, No 25.

Rodríguez Gustá, A. y Carminotti, M. (2016). “*Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario*”. En Revista *STUDIA POLITICAE* Número 39. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba. República Argentina.

Sacchi, C.; Cuadro, V.; Ojeda, N. (2020). *Guía para la incorporación de acciones de igualdad de género en la planificación estratégica y presupuesto de los organismos públicos*. MIDES. Uruguay

Scott, Joan (1986) “*El género, una categoría útil para el análisis histórico.*” Ed. Alfons el Magnanim, Valencia. En Lamas, Marta: (comp.) (1996) *El Género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* PUEG – UNAM. México.

Sharp, Ronda (2003). *Presupuestos para la Equidad. Iniciativas de presupuestos de género en el marco de la presupuestación orientada al desempeño.* UNIFEM. Nueva York.

Vilas, Carlos (s/f). *Política y Políticas Públicas en América Latina*

Thelen, K., & Streeck, W. (2005). *Institutional changes in advanced political economies.* In: W. Streeck & K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economie.* Oxford: Oxford University Press.

Thelen, Kathleen (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*

Leyes, Decretos Y Otros Documentos Analizados Para La Investigación

Leyes de Presupuesto Nacional:

Ley N° 17.930- Presupuesto Nacional período 2005-2010

Ley N° 18.719- Presupuesto Nacional Período 2010-2014

Ley N° 19.355- Presupuesto Nacional período 2015-2019

Ley N° 19924- Presupuesto Nacional período 2020-2024

Para cada una de esas leyes se analizaron todos los tomos que se presentaron, con resúmenes, planificación estratégica, exposición de motivos, articulado, etc.

Leyes y documentos de Rendiciones de Cuentas:

Ley N° 18.176 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2006

Ley N° 18.362 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2007

Ley N° 18.601 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2008

Ley N° 18.691 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2009

Ley N° 18.834 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2010

Ley N° 18.996 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2011

Ley N° 19.149 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2012

Ley N° 19.275 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2013

Ley N° 19.346 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2014

Ley N° 19.438 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2015

Ley N° 19.535 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2016

Ley N° 19.670 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2017

Ley N° 19.788 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2018

Ley N° 19.892 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2019

Ley N° 19.996 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2020

Ley N° 20.075 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2021

Ley N° 20.212 Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio 2022

Proyecto de Ley Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal ejercicio

2023

Para cada Rendición de Cuentas se analizaron todos los tomos, especialmente los de planificación y evaluación, y a partir de 2017 el tomo específico de Políticas para la Igualdad de Género.

Otras leyes y decretos:

Ley N° 17.866 de 21 de marzo de 2005, Creación del Ministerio de Desarrollo Social

Ley N° 18.065 de fecha 27/11/2005 Regulación del Trabajo Doméstico

Ley N° 18.104 de fecha 22/03/2007 Igualdad de Derechos Entre Hombres y Mujeres.

Decreto N° 184/007 Aprobación del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Ley N° 18.395/2008 Flexibilización del Régimen de acceso a beneficios jubilatorios

Ley N° 18.426/2008 Ley de Salud Sexual y Reproductiva

Ley N° 18.561/2009 Ley de Acoso Sexual

Ley N° 18.620/2009 Derecho a la Identidad

Ley N° 18.476/2009 Declaración de interes general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos

Ley N° 19.161/201/2013 Modificacion del subsidio por maternidad y fijacion de subsidio por paternidad y subsidio para cuidado del recién nacido

Ley N° 19.353/2015 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados

Ley N° 19.538/2017 Actos de discriminación y femicidio.

Ley N° 19.480/2017 Creación en la órbita del BPS del Registro de personas obligadas a pagar pensiones alimenticias decretadas u homologadas judicialmente.

Ley N° 19.555/2018 Participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos

Ley N° 19.580/2018 Ley de Violencia hacia las mujeres basada en Género

Ley N° 19.643/2018 Prevención y combate de la trata de personas.

Ley N° 19.685/2018 Modificación de normas relativas a la promoción del desarrollo con equidad de género, producción familiar agropecuaria y pesca artesanal. Promoción del desarrollo con equidad de género.

Decreto N° 137/18 decreto del Poder Ejecutivo que aprueba la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030

Ley N° 19.850/2018 Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género

Ley N° 19747/2019 Código de la niñez y la adolescencia, modificación del capítulo XI de la ley 17.823.

Ley N° 19.846/2019 Aprobación de las obligaciones emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en relación a la igualdad y no discriminación entre mujeres y varones, comprendiendo la igualdad formal, sustantiva y de reconocimiento.

Otros documentos:

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Varones y Mujeres 2007 - 2011

Relatoría de la experiencia de intercambio con la Junta de Andalucía 2007/2008

Rendiciones de cuentas del PIODNA 2008, 2009.

Consejo Nacional de Género, (octubre 2011). Contribuciones para el diseño de Presupuestos Públicos con Enfoque de Género.

Informe de la Experiencia piloto de incorporación de la PG en la planificación estratégica 2013 de 5 incisos del Presupuesto Nacional (Inmujeres)

Rendiciones PIODNA 2010 y 2013

Evaluación PIODNA (2014)

Actas del Consejo Nacional de Género (web)

Informe de PG en presupuesto quinquenal. Informe Inmujeres /OPP

Publicación CIRE sobre género en presupuesto quinquenal (2015)

Informe metodológico del Tomo 2 de la Ley de Presupuesto Quinquenal – OPP 2015

Informe Segunda encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones (2022). MIDES.

Estrategia Nacional de Género 2030 (2018)

Sitios Web Consultados

CEPAL. Observatorio de Género. <https://oig.cepal.org/es>

CEPALSTAT Base de Datos y Publicaciones Estadísticas
https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3127&area_id=411&lang=es

Corte Electoral <https://www.gub.uy/corte-electoral/>

ONU Mujeres <https://lac.unwomen.org/es>

Contaduría General de la Nación. Uruguay. <https://www.gub.uy/contaduria-general-nacion/politicas-y-gestion/presupuesto-nacional>

Inmujeres, Sistema de Información de Género./ MIDES
http://sigenero.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaGenero/

Ministerio del Interior.
https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=62_83

OPP. Portal de Transparencia Presupuestaria.
<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/>

Bibliografía

Espino, Alma (2019), *Política fiscal y género: el caso de Uruguay*, Revista Análisis, Fes Tributación. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/15306.pdf>

Inchaustegui, Teresa y Ugalde, Yamileth (2006). “*La transversalidad del género en el aparato público mexicano: reflexiones desde la experiencia*”. En Barquet, Mercedes (coord.), *Avances de la perspectiva de género en las acciones legislativas*, Comisión de Equidad y Género, Cámara de Diputados, México.

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, edición 2022/29 (2022). *Presupuestos con Perspectiva de Género: una aproximación metodológica*. Chile