

## Las femócratas del gobierno de Montevideo y la transformación feminista

### The Femocrats of the Montevideo Government and the Feminist Transformation

Ana Laura Rodríguez Gustá

Instituto de Investigaciones Políticas/CONICET-Escuela de Política y Gobierno.  
Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), San Martín, Argentina.  
ana\_laura\_gusta@yahoo.es.  <https://orcid.org/0000-0003-3094-3061>

Recibido: 5 de enero

de 2024

Aceptado: 21 de agosto

de 2024

Publicado: 07 de octubre

de 2024



#### Resumen

A partir de un estudio de caso subnacional de las femócratas responsables de las políticas de género en el gobierno de Montevideo, este artículo se pregunta: ¿qué características asumen las acciones de política pública de estas actoras? Los hallazgos muestran que estas femócratas adoptan características usualmente asociadas con actores del movimiento feminista, al fomentar la organización social de las mujeres, mantener un diálogo político con referentes feministas, modificar las intervenciones públicas según las necesidades y construir identidades y subjetividades feministas. Así, desde la institucionalidad es posible la construcción de sujetos transformadores del orden de género.

**Palabras clave:** feminismo de Estado; políticas para la igualdad de género; empoderamiento; cambio social.

CÓMO CITAR: Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2024). Las femócratas del gobierno de Montevideo y la transformación feminista. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 10, e1145 <http://dx.doi.org/10.24201/reg.v10i1.1145>

### **Abstract**

Based on a subnational case study of the femocrats in charge of gender policies in the government of Montevideo, this article asks: What are the main features of the public policy actions of these actors? The findings show that these femocrats have adopted characteristics usually associated with social movements, by supporting women's social organization, maintaining a political dialogue with leaders of the feminist movement, modifying public interventions, and building feminist identities and subjectivities. Thus, also from State institutions, it is possible to construct subjects capable of transforming the gender order.

**Keywords:** state feminism; gender equality policies; empowerment; social change.

## **Introducción**

El término *femócrata*, neologismo que une los conceptos de feminista y de burócrata, refiere a las mujeres que luchan por una agenda de derechos e igualdad y ocupan cargos en la gestión pública. En América Latina, la presencia de feministas en cargos de gestión en los niveles nacionales y locales de gobierno ha sido uno de los fenómenos más importantes de las últimas décadas (Guzmán, 2019; Massolo, 2019). Tanto dentro como fuera de la región, el feminismo desplegado desde las burocracias estatales ha sido foco de acaloradas controversias; en efecto, sus pares del movimiento social las consideran reformistas, menos radicales e incluso conservadoras (Alvarez, 1999; Matos y Paradis, 2013). En años recientes, sin embargo, varias investigaciones comenzaron a cuestionar esta caracterización, al comenzar a mostrar que las femócratas son activas impulsoras de políticas y generan acción colectiva en el seno del propio movimiento social (Bereni y Revillard, 2018; Guzmán y Montaña, 2012; Matos y Paradis, 2013).

El término femócrata surgió como referencia a quienes ocupaban cargos en los mecanismos para el avance de las mujeres en el Poder Ejecutivo nacional. No obstante, pronto se extendió a toda feminista situada en el aparato estatal (Bereni y Revillard, 2018). Esta extensión espacial del concepto es particularmente útil para América Latina, ya que en los niveles locales de gobierno se observan verdaderos entramados

institucionales liderados por feministas que han permitido la interacción entre el Estado y la sociedad (Fernós, 2010; Rodríguez Gustá, 2019). Con la democratización política, reconocidas activistas lograron posiciones en el ámbito local, como ejemplifican casos de Montevideo en Uruguay (Avas, 2019), varias ciudades en Brasil como Porto Alegre y San Pablo; San Salvador en El Salvador, Rosario en Argentina (Acuña, 2019) y la Ciudad de México (Beer, 2021). En el nivel subnacional, las femócratas desplegaron alianzas virtuosas con los movimientos sociales de mujeres (Massolo, 2019), promovieron una gestión pública innovadora (Levin, 2019), y fomentaron la ciudadanía territorial (Rodríguez Gustá, 2019) vis a vis con la participación política de mujeres (Caminotti, Page y Zárate, 2019).

A partir de un estudio de caso subnacional, representado por femócratas responsables por las políticas de género en el gobierno de Montevideo, este artículo se pregunta: ¿qué características asumen las acciones de política pública de estas actoras cuando están insertas en un entramado institucional denso y comprometido con las intervenciones en igualdad de género? Específicamente, en contextos institucionales y políticos favorables para el avance en la igualdad de género, ¿cómo es su lógica de acción, de qué forma producen nuevas subjetividades feministas, en qué medida instauran el diálogo político con la sociedad civil y cómo generan, si es que lo hacen, movilización social? Estos ejes son analizados empíricamente y el hallazgo principal es que, en Montevideo, las femócratas son sujetos dinámicos que construyen movilización feminista desde su posición gubernamental. En las conclusiones se retoman las discusiones teóricas y se destaca que el campo discursivo feminista implica a actores del propio Estado que se radicalizan.

### Perspectiva teórica

El concepto de *femócrata* se popularizó cuando reconocidas feministas accedieron al gobierno central en Australia, con el Partido Laborista (Yeatman, 2020), durante los años setenta y ochenta. Estas actoras estuvieron a cargo de oficinas promotoras de derechos de mujeres. En su libro seminal, *Insider Agitators: Australian Femocrats and the State*, Eisenstein (1996) mostró que las femócratas permanecieron sensibles a las demandas del movimiento de mujeres y mantuvieron lazos con éste, favorecidas por una cultura política

que resistió el “liberalismo social” de los noventa (Sawer, 2002). En consecuencia, al estar posicionadas en espacios de responsabilidad, las femócratas fueron agentes de cambio social.

En esta misma línea, Banaszak (2011) en *The Women’s Movement: Inside and Outside the State* y con el término *feminist insiders* indagó las acciones de mujeres con agenda de igualdad de género en puestos de la burocracia federal norteamericana. La autora identificó la construcción de redes de feministas en el aparato público desde los años setenta, lideradas por abogadas. Estas profesionales supieron articular acciones colectivas para la movilización y el litigio estratégico en contra de la discriminación sexual y a favor de la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. Banaszak (2011) ilustró cómo las feministas de la denominada segunda ola, desde cargos burocráticos, desarrollaron múltiples actividades para involucrarse con el movimiento social y cambiar un clima de época en el que la agenda de mujeres ocupaba un lugar secundario. Esta investigación mostró que las activistas posicionadas en el gobierno se convirtieron en nodos de transformación del Estado y de las políticas desde adentro (Epstein, 2011).

Estos hallazgos sugieren que la praxis feminista puede generarse desde las estructuras institucionalizadas del poder (Watson, 1991). Así, la transformación política se inicia desde diferentes ámbitos sociales, incluyendo el Estado (Armstrong y Bernstein, 2008). En vistas de esta consideración, una distinción tajante según el ámbito de acción feminista —Estado versus movimiento social— no resulta enteramente adecuada para comprender el impulso de los cambios sociales al orden de género, o al menos no parecería universalmente válida y generalizable para todos los contextos y situaciones. Esto trae importantes implicaciones teóricas para comprender cuándo y cómo las femócratas protagonizan verdaderas transformaciones sociales. En América Latina, el desarrollo de redes y articulaciones entre feministas desde ámbitos institucionales, sociales y académicos es, precisamente, parte de la explicación del éxito de sus demandas. Zarembeg y Rezende (2022), comparando México y Brasil, examinaron la conformación de las redes feministas, incluyendo las posicionadas en nodos institucionales, y la creación de condiciones habilitantes para bloquear y desactivar las iniciativas neoconservadoras (*backlash*) en el ámbito legal y normativo.

Como contrapunto, los grados de libertad de las femócratas han sido matizados por otras investigaciones y reflexiones. En los estudios enmarcados en el Feminismo de Estado (*State Feminism*) con base en Europa occidental, estas actrices construyen agencias favorables a los derechos de las mujeres solamente en ciertas condiciones, ya que su papel transformador ocurriría siempre y cuando cultiven vínculos estrechos con el movimiento de mujeres y logren trasladar las demandas de las organizaciones sociales a la política pública (McBride y Mazur, 2010). En esta perspectiva, su desempeño se reduce al de meras voceras quienes traducen una agenda proveniente del ámbito social, como se advierte desde esta perspectiva, las oficinas de género son *Insider Agencies* siempre y cuando la política pública refleje una agenda externa (Mazur y McBride, 2007).

En nuestra región, los encuentros feministas latinoamericanos —que se realizan regularmente desde los años ochenta— fueron espacios de debate del papel del feminismo en la sociedad y su relación con el Estado (Alvarez, Friedman, Beckman, Blackwell, Stoltz, Lebon, Navarro y Ríos, 2003; Barrig, 1998). Algunas investigadoras distinguieron entre las feministas “institucionalizadas”, es decir, quienes ocuparon cargos de gestión en el aparato público, y feministas “autónomas”, refiriéndose a las actrices del movimiento social vinculadas con organizaciones informales de mujeres de base (Alvarez, 2000; Feliu, 2009). Desde esta perspectiva, las primeras, situadas en el Estado, actuarían bajo restricciones, por la propia naturaleza de una posición pública que impone reglas a la acción. A diferencia de ellas, las feministas autónomas mantendrían una mayor libertad para disputar las demandas de las mujeres en la arena pública, al enraizarse en el ámbito territorial (Alvarez, 2009). Incluso en Estados democráticos, se valoró que las acciones de las femócratas quedarían limitadas por la propia inercia de las estructuras de gestión del Estado, asimismo, el Estado es una entidad refractaria a ideas radicales (Sagot, 2014). Así las cosas, las femócratas serían marginales en las transformaciones de género porque estarían situadas en una estructura social que no provee las condiciones adecuadas para tales propósitos. Una crítica común es que las femócratas quedan sujetas a los procesos de *accountability* internos del gobierno y las burocracias, los cuales carecen de contenido sustantivo y son excesivamente ritualistas.

Más allá de las voluntades y de los compromisos individuales de las feministas posicionadas en el Estado, ellas terminarían siendo cooptadas, no ya por los procedimientos burocráticos, sino por el poder político. La prioridad de la política

gubernamental (y partidaria) cobra precedencia en la agenda feminista, por lo cual se imponen límites a la acción transformadora, según lo observado en algunos gobiernos de la “marea rosa” en América Latina (Friedman y Tabbush, 2019). Por ello, las feministas de la sociedad civil aparecerían como las únicas capaces de promover cambios, al estar libres de las restricciones institucionales. De esta forma, el sistema político y el régimen liberal formal atentarían contra las plataformas radicales del feminismo y se produciría un desplazamiento de la racionalidad sustantiva, centrada en las metas y los valores de la política, por una instrumental e intrínseca a los equilibrios políticos.

Ahora bien, las acciones políticas no pueden comprenderse sin los entornos en que éstas se desarrollan, por lo que es un desafío analítico comprender las acciones de las femócratas en aquellos contextos habilitantes para las transformaciones feministas. Por cierto, estos entornos favorables son coyunturas escasas, donde convergen: partidos de gobierno con plataformas de derechos humanos, una institucionalidad estatal suficientemente enraizada en ámbitos sociales, una comunicación fluida entre movimientos sociales y actores estatales, y capacidades institucionales robustas para el desarrollo de políticas públicas. Este escenario de condiciones, como veremos seguidamente, estuvo presente en el caso de estudio y ofreció un contexto particularmente favorable para las femócratas del gobierno de Montevideo. En particular, ellas pudieron desarrollar sus intervenciones en el marco de un profuso entramado institucional comprometido con los cambios de género y, a partir de su convicción con las políticas de igualdad, estas actoras construyeron subjetividades feministas y fomentaron la democratización de las políticas públicas y la organización social de mujeres.

### **Contexto del caso**

El gobierno de Montevideo ofrece una serie de condiciones favorables para que las feministas en la gestión desarrollen acciones transformadoras de género. Con una larga tradición en políticas de igualdad y derechos de mujeres, dada la llegada del partido de centro izquierda Frente Amplio en 1990 a la Intendencia, se crearon espacios especializados que impulsaron un conjunto de diversas medidas (Avas, 2019). En el escenario latinoamericano, Montevideo ha sido un gobierno pionero por sus intervenciones.

Respecto de la institucionalidad de género de la Intendencia, la jerarquía del área aumentó con los sucesivos gobiernos del Frente Amplio; en 1991 llegaron las primeras feministas provenientes de la vida política, sindical y social, a la entonces Comisión para la Mujer, para colaborar de forma *ad honorem*. Fue la primera estructura estatal en el país con un enfoque sustentado en los derechos humanos. En 1995, la Comisión se incorporó a la estructura formal y las feministas pasaron a conformar el personal estable de la Intendencia (Bruera y González, 2004); en 2005, la Comisión se transformó en Secretaría de la Mujer y expandió sus equipos técnicos.

En el año 2015, la Secretaría de la Mujer pasó a denominarse Secretaría para la Igualdad de Género y en octubre de 2016 se registró una significativa jerarquización al convertirse en División Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG). En esta calidad, se ubicó en la Secretaría General, con potestad de participar en el gabinete de gobierno; su misión fue la coordinación, el diseño y la implementación de políticas para la igualdad de género en el ámbito departamental. La jerarquización de la DAIG reflejó el compromiso de las más altas autoridades políticas con la igualdad de género. Se trató de un cambio fundamental para superar el reduccionismo que equipara las políticas de género con las políticas sociales y los derechos de las mujeres con asistencialismo. Según la normativa: “el enfoque actual busca visibilizar el diferencial de las políticas de género como combinación de políticas transversales y específicas y de impacto universal, abarcando al conjunto de la población (mujeres, varones, personas trans) y no a un sector específico” (Secretaría General de la Intendencia de Montevideo, 2016). Actores de la Intendencia manifestaron que la jerarquización de la DAIG “fue un logro importantísimo en este período, uno de los más grandes. Esto fue una cosa impresionante, nunca pensé que lo fuera a ver, porque costó muchísimo” (profesionales de la Intendencia, grupo focal 2019). Este cambio es un requisito funcional para un modelo transformador de política de género y colocó a la DAIG “en subida” (entrevista personal, DAIG, 2019). Las mayores capacidades no garantizan, *per se*, un modelo transformador (Kantola y Squires, 2012), pero son una condición necesaria para su desarrollo.

Respecto de los planes de igualdad y de las políticas de *mainstreaming* de género, en 2001 el gobierno de Montevideo aprobó, con amplio respaldo del movimiento social, el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2002-2005, pionero en el país; en el contexto latinoamericano, también se trató de uno de los primeros planes subnacionales

(Bruera y González, 2004). En 2007 se inició una nueva etapa, con el 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y de Derechos entre Mujeres y Varones 2007-2010 (extendido hasta 2011) que priorizó el *mainstreaming* de género hacia el interior de la Intendencia e instaló instrumentos de gestión con perspectiva de igualdad en una escala sin precedentes. La Comisión para la Equidad de Género (CEG), creada en 2001 e integrada por representantes de algunas reparticiones de la Intendencia, acompañó la implementación de las políticas de género, y su protagonismo radicó en ser un ámbito de convocatoria para la totalidad de las áreas de la Intendencia.

En 2013 se debatió un tercer plan, posteriormente fue denominado “Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones”, su implementación abarcó desde 2014 hasta 2020. En este período, se crearon equipos de igualdad en prácticamente la totalidad de las reparticiones de la Intendencia, llamados equipos departamentales de igualdad. Conformados por profesionales y técnicos de la propia institución, su tarea fue la de definir acciones de género vinculadas con los objetivos y las tareas de sus áreas específicas, lo cual implicó que su jornada laboral tuviera, además de las responsabilidades regulares, nuevos cometidos de transversalización de género. Así, se consolidó el primer pilar de un entramado de género al interior de la Intendencia, incorporando esta perspectiva más allá de la DAIG.

El segundo pilar fueron los equipos municipales de igualdad, nacidos al calor de la descentralización política de Montevideo; con la misma lógica del ámbito departamental, estos equipos congregaron a profesionales de los municipios (especialmente de las áreas sociales y de salud), para introducir la perspectiva de género en las actividades regulares de este nivel de gobierno. Desde la llegada del Frente Amplio a la Intendencia de Montevideo, se implementaron sucesivas olas de descentralización y de democracia participativa en la ciudad. En 1992, se crearon 18 Centros Comunales Zonales u oficinas administrativas donde funcionan servicios de trámites y gestiones en forma desconcentrada, con prioridad en las zonas más desfavorecidas (Bruera y González, 2004). Estos Centros Comunales contaron, además, con equipos sociales zonales, quienes fueron facilitadores de los procesos organizativos locales. En 2010, como resultado de un proceso nacional, se creó el tercer nivel de gobierno que dividió a Montevideo en ocho municipios cuyas autoridades fueron electas por voto popular, aunque dependientes de la Intendencia en lo presupuestal. Para su funcionamiento heredaron los equipos sociales

zonales, con el mandato de adoptar el principio de igualdad de género por normativa (Junta Departamental de Montevideo, 2008), los municipios armaron sus equipos de igualdad municipales.

Las políticas de la Intendencia priorizaron la movilización de las poblaciones más atrasadas, tempranamente, se armó el programa Comunas Mujer. Las Comunas fueron ámbitos de trabajo conjunto entre el Estado y las mujeres organizadas provenientes de sectores populares de la ciudad (González y Bruera, 2005). Además de ofrecer servicios jurídicos y psicosociales gratuitos para la atención en violencia de género, las Comunas contribuyeron al empoderamiento de las mujeres. A diferencia de otras experiencias participativas de la región que cooptaron a las mujeres (Zaremborg, 2016), las Comunas promovieron intereses estratégicos, especialmente en violencia basada en género.

Durante el COVID-19, la DAIG rápidamente se adaptó a las restricciones de movilidad, se implementó el programa, “Comunidades cuidadoras para una vida libre de violencia de género”, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue un trabajo con agentes territoriales y comunitarios que permitió realizar seguimientos cercanos.

Como se muestra seguidamente, las profesionales de la DAIG desarrollaron un entramado para la igualdad de género de carácter mixto, al combinar la institucionalidad y la organización social (Avas, 2019). En esta construcción, ellas tuvieron un papel dinámico e innovador en las intervenciones.

## **Metodología y datos**

La estrategia metodológica consiste en un estudio de casos cualitativo tomando en cuenta las acciones de las femócratas y sus contextos específicos. Se buscó capturar la complejidad y las particularidades de los procesos de construcción de subjetividades y de empoderamiento, jerarquizando una comprensión holística del fenómeno de la acción feminista en el Estado. En este sentido, este estudio de caso abona a la construcción de teorías aplicables a contextos más amplios, reconceptualizando el alcance de las feministas institucionales (Ciccía, 2016).

La base empírica del trabajo es un conjunto de entrevistas cualitativas en profundidad con las 20 integrantes de la Asesoría para la Igualdad de Género (DAIG) que desarrollan su labor en los diferentes programas. Las entrevistas fueron iterativas, habiendo sido consultadas en reiteradas ocasiones. Estas interacciones con las entrevistadas se enmarcaron en el interés en generar investigación apoyada en la reflexividad feminista en tanto examinación crítica de la recolección de datos, y en la interpretación de las realidades observadas (Romero, 2020).

A efectos de comprender el alcance de las acciones de las femócratas en el marco del entramado institucional, se sumó un total de cinco grupos focales con personal de los equipos de igualdad del nivel departamental y local con al menos cinco integrantes, con una duración de dos a dos horas y media. Las personas de los equipos de igualdad fueron variadas en cuanto a edad y perfil profesional. Respecto de los equipos departamentales, los grupos focales abarcaron la totalidad de áreas de la Intendencia. En el caso de los equipos de igualdad municipales, los grupos focales trabajaron con la totalidad de los 8 municipios y, en este caso, la mayoría de las personas participantes provenían de los equipos sociales zonales de este nivel de gobierno. Un aspecto relevante de la recolección de datos fueron cinco entrevistas a autoridades políticas de máximo nivel de la Intendencia y alcaldes de los municipios en que se encuentra dividido Montevideo, puesto que estos actores dieron la visión de cómo las femócratas transformarían las prácticas institucionales cotidianas. Para obtener la perspectiva del movimiento social, se realizaron cinco entrevistas con referentes feministas de larga trayectoria y de organizaciones sociales ampliamente reconocidas por su labor en derechos de mujeres en el país. Esta variedad de informantes permitió la saturación de la información, así como también la triangulación de fuentes de datos y perspectivas, asegurando que las conclusiones sean robustas y representativas de las dinámicas sociales estudiadas.

El trabajo de campo se desarrolló entre 2019 y 2020. Una parte de la recolección de datos fue presencial hasta que, a partir de marzo de 2020, se inició una etapa virtual, por las restricciones de COVID-19. Se hizo un uso intenso de Zoom que permitió entrevistas grupales adicionales, así como también conversaciones individuales para clarificar aspectos puntuales de los datos. A la fecha de cierre de actividades en marzo de 2020, se habían desarrollado recorridos territoriales. La recolección de datos por medios virtuales

(Zoom) se centró en interlocuciones con actores institucionales, lo cual fue oportuno para validar un conjunto de reflexiones y conclusiones.

## **Hallazgos y discusión**

En Montevideo, las femócratas pertenecen a un entramado de género denso, a lo cual se suma una larga tradición de planes y programas locales de igualdad en contextos de democratización de las intervenciones públicas (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Lo anterior, las posiciona en un contexto favorable para políticas transformadoras de género. ¿Cómo son, entonces, las acciones de política que desarrollan? Para responder esta pregunta, se plantean los siguientes ejes: (1) la fundamentación discursiva de las acciones de la que surge un sentido de responsabilidad por las intervenciones (ética de la responsabilidad); (2) la producción de subjetividades feministas mediante acciones con los equipos de igualdad departamentales y municipales; (3) la democratización institucional, gracias a canales de diálogo entre el gobierno de Montevideo y los movimientos de mujeres; (4) la movilización social debido al compromiso con la organización territorial de las mujeres; y (5) la innovación en la gestión irrumpiendo en burocracias sectoriales.

### **Lógica de acción y fundamentos discursivos**

Parte de la producción científica asocia a las femócratas con actores ritualistas que colocan un énfasis en la coordinación del Estado y los procedimientos, más que en los resultados sustantivos (Baldez, 2001). Otros estudios las consideran actores dinámicos y en contacto con los movimientos de mujeres (Zaremborg y de Almeida, 2022). Del material cualitativo recabado, las femócratas de Montevideo manifestaron un compromiso con las respuestas concretas a los problemas que afectan la vida de las mujeres, su agencia mueve los límites de la acción política y de la burocracia.

Bajo la llamada ética de la responsabilidad (Weber, 2004), las femócratas expresaron cómo las consecuencias de sus intervenciones tienen un marco moral. Entre sus motivaciones, la responsabilidad apareció como un principio discursivo para la justificación de su acción concreta y cotidiana; en su perspectiva, las políticas públicas no se reducen a un mero asunto de gestión, por el contrario, la relevancia de los propósitos

últimos de las políticas queda ilustrada en la voz de una autoridad de la DAIG, por ejemplo, en la prevención de la violencia contra las mujeres:

El objetivo es que no maten a las mujeres, eso es lo que tenemos que hacer nosotras en el territorio. Nosotras también nos pusimos como responsables de eso. Para estar en estos lugares y cambiar las cosas también tenés que tener ganas de comprarte un problema; tenés que tener ganas de hacer las cosas que son difíciles; tenés que tener ganas de hacer las cosas que no se pueden; tenés que reconocer que lo que hacés es poco. Porque si se mueren mujeres, es tu responsabilidad. Eso nosotras lo discutimos mucho. Es lo que querés hacer. Si el Estado es responsable y vos sos la responsable de hacer esto en el Estado, vos sos la responsable cuando esto no sale bien (entrevista personal a autoridad de la DAIG, 2019).

Como captura este extracto, las femócratas del gobierno de Montevideo conciben su papel como actoras primordiales desde la perspectiva de la lógica consecuencialista, es decir, valoran las contribuciones últimas de las intervenciones en las relaciones de igualdad de género, más que los procedimientos. Así, la responsabilidad por los resultados cobra prioridad en el cumplimiento con los procesos de las políticas. Según las entrevistadas, el horizonte normativo es el cambio sustantivo en la vida de las mujeres, más que la instalación de institucionalidad sin contraparte en las experiencias de vida.

Las femócratas reconocen que la transformación feminista implica confrontaciones, incluso con actores institucionales con quienes comparten afinidad ideológica y pertenencia partidaria. En la puja distributiva, se apoyaron en la movilización externa, a partir de reclamos surgidos desde la movilización de las mujeres, las profesionales de la DAIG demandaron a las máximas autoridades políticas un mayor presupuesto para la atención en violencia de género. Para ello, aprovecharon las marchas del 8M que convocaron a un amplio contingente de mujeres en las calles de Montevideo. Esta acción política inclinada a la negociación interna fue valorada por la referente de una ONG quien contrastó la DAIG con el organismo rector del Poder Ejecutivo para los derechos de las mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)<sup>1</sup>, también del mismo partido

---

<sup>1</sup> En 2005, al crear el Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17.866), se constituyó el Instituto Nacional de las Mujeres, con cometidos en materia de derechos de mujeres. Si bien esta institucionalidad no es

político Frente Amplio: “la presión del 8M la DAIG la pone a jugar para aumentar el presupuesto, pero el INMUJERES no. El de 2018 fue masivo. La DAIG pidió que se duplicara el presupuesto” (entrevista personal, activista de ONG, 2019)

Análogamente, otra integrante de una ONG de larga trayectoria feminista destacó la responsabilidad activa de la DAIG. Esta actitud se manifestaría, por ejemplo, en una relación de proximidad con los actores territoriales y en su involucramiento para garantizar la solución material de los problemas, en particular los de violencia de género:

Desde hace dos o tres años, la Asesoría ha tenido un posicionamiento de cercanía con los equipos y de estar al tanto de situaciones complejas para pensar las estrategias. A veces coordina con Fiscalía que tiene valor institucional. Por más que yo levante el teléfono como coordinadora [de ONG] no tiene el mismo peso que llamen de la Intendencia (entrevista personal, activista de ONG, 2019).

Desde la mirada de actoras externas, las relaciones entabladas entre las femócratas de Montevideo y las organizaciones sociales de mujeres, lejos de distanciarse, resultan de respeto y mutuo acompañamiento:

La DAIG responde, tengo buena relación, tengo una conversación muy franca y ellas lo comparten. Toda la revisión y evaluación de las Comunas [Servicios de atención en violencia contra las mujeres] fue una cosa muy importante. Me pasa con la Asesoría lo contrario que con INMUJERES [...] Con la DAIG puedo hablar con franqueza. Entiendo esa respuesta y no se hacen las boludas. En la Asesoría llaman a quien tengan que llamar hasta conseguir un cupo, no es una cosa menor y, además, son conscientes (entrevista personal, ONG feminista, Coordinadora de servicios de violencia de género, 2019).

---

enteramente nueva, antes tenía un enfoque orientado a la familia y la infancia, y recién en 2005 adoptó un marco en sintonía con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Esta situación de no conformidad para el logro de metas es un aspecto fundamental de la praxis feminista, puesto que las injusticias del orden de género reaparecen constantemente (Cornwall y Molyneux, 2006). Dada la creciente complejidad de los problemas que afectan a las mujeres, las femócratas modificaron sus intervenciones para alinearse con una política transformadora de las relaciones de género, en este contexto, por ejemplo, se crearon las referentes territoriales de violencia de género de la DAIG. La contratación de estas profesionales con perfil específico apuntó a brindar un acompañamiento cercano e integral, superando la sectorialización de las políticas públicas. Así, la lógica de trabajo es la inversa a la lógica de programa, puesto que parte de los derechos de las personas en tanto sujetos integrales. Como describió una femócrata, buscaron responder con acciones a las necesidades emergentes de las mujeres, más que “ajustar” a las mujeres a la oferta de los programas:

Las referentes de violencia de género de la Intendencia trabajan a nivel abierto, no trabajan intraindencia. ¿Qué pasa con las referentes de otros lugares? Las referentes de INMUJERES, trabajan intramIDES [Ministerio de Desarrollo Social] con todos los programas MIDES y si te piden otra cosa es toda una complejidad y las referentes del INAU [Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay] tienen la misma lógica. INMUJERES e INAU tienen referentes de programa para trabajar violencia de género, la Intendencia tiene referente de violencia en el territorio; es otra cosa (entrevista personal, experta de equipos de DAIG, 2019).

Las femócratas entrevistadas señalan que, en ocasiones, se pierde de vista esta racionalidad sustantiva por la complejidad de los procedimientos burocráticos y la inercia de la gestión estatal. En tanto sujetos reflexivos, ellas admiten su preocupación por la calidad y el alcance de sus intervenciones en contextos que limitan su flexibilidad, por ello, reconocen la necesidad de una mayor sintonía fina: “las cosas se hacen, pero me parece que tienen que hacerse con mayor profundidad” (entrevista personal, autoridad DAIG, 2019). Una vez instaladas ciertas modalidades de política pública, no resulta fácil modificarlas o brindar respuestas creativas más apropiadas en situaciones crecientemente complejas. Para ilustrar con un ejemplo, se admite que les costaría innovar más allá de la lógica de las acciones afirmativas que, en su momento y hace más de dos décadas, fueron sumamente exitosas en términos de sus resultados. En la actualidad y dada las diferentes

demandas, en algunas áreas, “la lógica de cupos” para políticas de empleo temporal resultaría insuficiente a efectos de reducir desigualdades estructurales<sup>2</sup>; una profesional de los equipos de igualdad del área de Economía Social de la Intendencia planteó que estas medidas no logran horizontes de acción más transformadores:

Nos cuesta salir de “generar cupos para”, son metas menos ambiciosas o con menor nivel de dificultad, esto deja de lado tener metas estratégicas. Hay como una trampa ahí, los cupos son metas que tienen menor nivel de dificultad en una mirada simplista. Pensar en cupos es una trampa luego de 15 años de generar siempre los mismos cupos, te estás entrapando a vos mismo. Seguimos manteniendo la brecha de género con los cupos, no podemos salir de ahí (entrevista personal, profesional, equipo de igualdad departamental, 2020).

De esta forma, las femócratas tienen como norte políticas estratégicas, al punto que cuestionan las medidas de género establecidas que podrían estar encapsulando las intervenciones otrora innovadoras.

### **Producción de subjetividades feministas**

La labor cultural de construcción de nuevas sensibilidades usualmente se atribuye a los movimientos sociales y a sus políticas expresivas, sin embargo, las femócratas de Montevideo apuntaron a crear subjetividades feministas en la institucionalidad estatal (en la Intendencia y los municipios) y en ámbitos sociales. Es importante considerar la concomitante expansión del discurso feminista en el entorno público de ideas y las masivas movilizaciones de mujeres en el país (Furtado y Grabino, 2018). Más allá de estas condiciones favorables, las femócratas de Montevideo construyeron una masa crítica feminista en la institución, con un piso mínimo de sentidos compartidos respecto de las políticas de género y su alcance territorial.

---

<sup>2</sup> En varios de los planes de trabajo temporal y capacitación se garantizan cupos para mujeres en situación de vulnerabilidad. Más allá de la relevancia de mantener estas acciones afirmativas, las entrevistadas señalaron que está resultando insuficiente como mecanismo para garantizar el acceso y la permanencia en el mercado laboral, razón por la que consideran la necesidad de ampliar la arquitectura de género de las políticas e incorporar otros tipos de medidas.

La gran mayoría de las integrantes de los equipos de igualdad departamentales y municipales se autodefinen como “feministas”. Varios equipos de igualdad departamentales admiten tener una “identidad propia” dada por esta perspectiva, a su vez, los equipos de igualdad de los municipios, si bien no partían de cero, sí vieron potenciada su subjetividad feminista gracias al trabajo de la DAIG.

Las identidades, especialmente las que surgen al calor de contextos laborales y organizacionales, suponen relaciones e interacciones con actores comprometidos con la transformación social (Frederick y Stewart, 2018), por lo anterior, un requisito fundamental fue el hecho de que la DAIG se autopercibiera feminista. En efecto, para asumir una identidad feminista, debe existir una exposición a ideas feministas y modelos de rol, en este sentido, la totalidad de integrantes de la DAIG se asumió como feminista y desde allí interactuó con los diferentes equipos. Estas profesionales esgrimieron argumentos tales como “las mujeres son quienes tienen que decidir en libertad su proyecto de vida” y que, en todo caso, el gobierno de Montevideo debe ofrecer las condiciones para ello. Esta identidad se nutrió de inserciones en múltiples espacios feministas, ya que las profesionales de la DAIG circulan por el Estado, la academia y los movimientos sociales con cierta armonía; por ejemplo, algunas están afiliadas con programas de investigación y cátedras de igualdad de género en las universidades. Otras, continúan vinculadas en colectivos sociales y, de hecho, estuvieron involucradas con la organización del 14º Encuentro Feminista Latinoamericano en Montevideo en 2017.

El mecanismo principal de desarrollo de subjetividades feministas fue el estilo de trabajo promovido por la DAIG, de carácter colectivo y de colaboración estrecha de forma regular. Este estilo permitió la adopción del feminismo en la práctica laboral cotidiana, lo cual mostro su valor para examinar los problemas de la práctica institucional y, así, generar afinidad y empatía. Para las personas de los equipos de igualdad, la DAIG trabajó “cuerpo a cuerpo”, ofreciendo un acompañamiento cercano, oportuno y relevante para las demandas y los desafíos de las tareas. En la opinión de las integrantes de la DAIG, si bien la capacitación y los talleres de debate de igualdad de género requirió tiempo y energía, fue un proceso de construcción política fundamental, al estar contextualizada en los problemas laborales específicos de las funcionarias, lo que resultó en cambios favorables en las intervenciones y en sus propias perspectivas. Este proceso de colaboración permitió reflexionar respecto de la calidad de las intervenciones y, especialmente, permitió llevar

al feminismo a los problemas cotidianos de la práctica diaria. Lo anterior, produjo una mayor apertura en la adopción de políticas de igualdad de género en diferentes reparticiones del gobierno local, además de que se valoró, en varias opiniones, el “empuje” de la DAIG, en favorecer la calidad del trabajo de los equipos y agregarles valor y mayor visibilidad.

Un segundo mecanismo de producción de subjetividades feministas resultó de la identidad grupal que adquirieron los equipos de género departamentales y municipales (en burocracias de otra forma sectoriales y en alguna medida despersonalizadas). Un ámbito privilegiado para el desarrollo de estas subjetividades fueron los espacios de reflexión, usualmente bajo el formato de talleres, los equipos de igualdad ganaron perfil propio, diferenciándose del resto de las ocupaciones. La exposición a reflexiones e incluso talleres de formación, así como el desarrollo de herramientas de gestión específicas en género, les dio singularidad, así, la identidad del equipo facilitó la adopción de la identidad feminista, puesto que fue esta perspectiva la que logró un grupo destacado por su innovación, fuera de la rutina laboral.

Un tercer mecanismo está dado por la adopción del feminismo en el marco de un sentido más colectivo de comunidad y ámbito de pertenencia. En esta dirección, las femócratas lideraron dos ámbitos de reflexión que reunieron a los equipos de igualdad de la Intendencia y de los municipios, sin precedentes en la política pública local. Los encuentros “Moviendo el entramado” (2018) y “Enraizando el entramado” (2019) habilitaron la consolidación de una comunidad de práctica con discursos feministas en torno a la política pública. Así, las profesionales involucradas con las intervenciones pudieron percibirse como integrantes de un colectivo con perspectivas novedosas y transformadoras, vinculadas con el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género. Estos encuentros de entramado no tienen un análogo en el resto de las políticas de la Intendencia.

### **Democratización institucional**

Como parte de la política pública transformadora del tercer plan de igualdad, se buscaba fomentar el diálogo político entre la Intendencia y los movimientos sociales de mujeres, bajo el eje de empoderamiento inspirado en la Plataforma de Acción de Beijing. Las femócratas de la DAIG buscaron distintas formas de interacción con organizaciones

sociales, recurriendo a diferentes estrategias y formatos de acercamiento: “es una forma de concebir el vínculo con las organizaciones sociales y con la demanda y tenés que hacerte responsable y esa responsabilidad tenés que transformarla en acción” (entrevista personal. autoridad de la DAIG, 2019).

Una primera vía fue la exploración de un canal sistemático de diálogo con feministas de larga trayectoria, así, profesionales de la DAIG y referentes sociales diseñaron una forma orgánica de articulación y sinergia que se plasmó con el Consejo para la Igualdad de Género de Montevideo. Este Consejo es un ejemplo de lo que Massolo (2006) denomina instrumento consultivo-participativo. Es una instancia local formalizada que incorpora a diferentes actores en la deliberación y toma de decisiones, con el propósito de facilitar la interpretación de necesidades y la agregación de intereses para la formación de agendas públicas (Jahan, 1995).

El Consejo surgió con el propósito de consolidar un espacio regular de encuentro y debate para la veeduría ciudadana. En tal sentido, generó grandes expectativas porque fue a iniciativa y propuesta de la sociedad civil, que involucró a feministas de gran trayectoria y contó con una normativa que institucionalizó su funcionamiento en 2014. Para las profesionales de la DAIG, esta instancia ofrecía, por un lado, una posibilidad de ampliar la agenda de política, con la movilización de una agenda externa que pudiera nutrir sus acciones y, por otro, la oportunidad de desarrollar un proceso de vigilancia crítico y externo de sus propias intervenciones que permitiera correcciones necesarias y oportunas. Las referentes del movimiento social consultadas valoraron los esfuerzos de la DAIG por instaurar un diálogo político sistemático.

El Consejo de Género convocó, al menos, a una reunión anual desde 2014, pero siempre con decisiones no vinculantes para la política pública, a pesar de las expectativas puestas en su funcionamiento, no se consolidó como un mecanismo deliberativo regular que oficiara como plataforma de agenda externa. Para las organizaciones sociales, la Intendencia mostraba restricciones para la incorporación de los acuerdos producto de las reflexiones, a su vez, para las integrantes de la DAIG, las ONG no lograban planteos de agenda de mayor envergadura ni tampoco tenían suficiente convocatoria social. En términos de una referente de ONG:

El Consejo dejó de ser un espacio productivo y quedó como reducido a una cosa más burocrática, pero también con muchas debilidades de las organizaciones para sostener el espacio. Por eso, quedamos en que cuando la Intendencia convoca, convoca abierto y quien va, va, y se llama Consejo, pero en realidad es un espacio abierto (2019).

De todas maneras, el Consejo sirvió para que la Intendencia informara a la sociedad civil los temas de la política de género. Por ello, la instancia ganó legitimidad y despertó interés porque habilitó el intercambio de información y de ideas entre las femócratas y las mujeres de las organizaciones sociales, de los sindicatos y las universidades, y de diversos ámbitos de la política institucional. Asimismo, esta instancia consolidó una práctica de rendición de cuentas de la política pública de género que, a su vez, abonó a la democratización de la institucionalidad pública, en tanto instancia abierta a la ciudadanía única en su tipo. Esta instancia abierta fue aprovechada estratégicamente por las organizaciones sociales para plantear su visión crítica de la gestión. A título ilustrativo, algunas reconocidas feministas mencionaron que en estas reuniones manifestaron sus preocupaciones por la falta de una perspectiva de género en los procesos de gentrificación urbana.

Ahora bien, las integrantes de la DAIG expresaron preocupación por los escasos vínculos con el feminismo juvenil, protagónico en las movilizaciones callejeras. A pesar de que la DAIG afirma haber adoptado una política de “puertas abiertas” para los actores sociales, el diálogo con las activistas jóvenes ha sido accidentado, algunas integrantes de colectivos feministas universitarios consideraron que la DAIG no es atractiva para la incidencia cultural. Además, recordaron episodios conflictivos por el protagonismo en la autoría de ciertas ideas, como por ejemplo el acoso callejero: “la Intendencia tiene intención de vínculo, pero la forma en que lo lleva a cabo no es horizontal. No es de ida y vuelta. No fue cuidado el trato con nosotras; la alianza podría haber sido más poderosa” (entrevista personal, activista juvenil, 2019). Así las cosas, los colectivos juveniles no están inclinados a generar vínculos con la institucionalidad estatal, incluyendo la Intendencia, a la cual la perciben burocrática y jerárquica.

## **Organización social y movilización de mujeres**

Las femócratas de la DAIG promovieron el tejido social de las mujeres y para ello experimentaron con distintos formatos organizativos. Estas profesionales apoyaron la creación de una organización social feminista, mediante el impulso de acciones expresivas, artísticas y lúdicas con actores territoriales. Además, se involucraron en la construcción de canales de sociabilidad y comunicación entre las mujeres más pobres de los sectores populares urbanos. Con un programa especialmente diseñado a tales efectos, denominado Fortalecidas, las integrantes de la DAIG recorrieron los barrios de Montevideo, buscando contacto con las poblaciones más vulnerables. En particular, se acercaron a las redes informales de las mujeres de menores recursos y de los llamados asentamientos<sup>3</sup>.

El programa Fortalecidas permitió financiar grupos de mujeres sin personería jurídica, pero con condiciones para el desarrollo de agencia y empoderamiento. Para acercarse a estas redes vecinales, las femócratas recurrieron a la descentralización que se había producido en la ciudad y a los equipos de igualdad municipales, las policlínicas (centros de atención primaria de salud) de la Intendencia de Montevideo, así como a la institucionalidad social barrial (clubes deportivos, escuelas, comisiones vecinales, grupos juveniles, entre otras).

Las mujeres de los barrios fueron las protagonistas de las acciones del programa Fortalecidas, se trató de actividades, con apoyo económico de la Intendencia, que ellas desarrollaron a partir de un conjunto heterogéneo de intereses propios. Esta experiencia desprofesionalizó (o desburocratizó) las intervenciones públicas, por lo que las integrantes de la DAIG la consideraron un “cambio de mirada” en la forma de conducir las políticas de igualdad. Este giro permitió alcanzar el tejido social de micro nivel y reconocer intereses, en principio, más prácticos e inmediatos de las mujeres. A diferencia de lo que en su momento fuera el Programa Comunas Mujer, Fortalecidas no tuvo objetivos de incidencia política y de veeduría ciudadana para el mediano plazo, por el contrario, su propósito fue congregar mujeres y permitir estructuras de intercambio y de sociabilidad por la mera condición de género: el “empoderamiento de la autoestima, del

---

<sup>3</sup> Un asentamiento es un conglomerado de al menos diez viviendas construidas en terrenos públicos o privados sin autorización legal y de forma irregular, con carencias sociales y falta de servicios de infraestructura urbana básica, con dificultades en el acceso a los servicios sociales.

autocuidado, del trabajo de la fuerza del estar con otras mujeres y pensar y hacer cosas juntas” (profesional del programa Fortalecidas, DAIG). No obstante, la politización de las necesidades prácticas eventualmente produjo miradas estratégicas por parte de las mujeres acerca de sus problemáticas inmediatas.

Para las femócratas, Fortalecidas fue un programa al que calificaron de novedoso por su lógica de trabajo más flexible, centrada en los logros de las mujeres. El personal de la DAIG recorrió el territorio en articulación con los equipos de igualdad municipales y los profesionales de las áreas sociales de los Centros Comunales Zonales para identificar estos grupos: “si no vas a territorio y no las conocés, el equipo que elige las propuestas no dimensiona, a veces lo que está escrito no da cuenta de quién la presenta” (entrevista personal, profesional del programa Fortalecidas, DAIG, 2019). La DAIG adecuó la metodología de trabajo con estos grupos y colaboró con la traducción de las ideas en un proyecto y actividad, asesorando a las mujeres bajo la premisa de que no “se quedarán afuera si no saben escribirlo”. Las femócratas dieron un paso adicional en la organización social de mujeres al fomentar espacios de reflexión entre las diferentes redes y grupos, en espacios denominados talleres que permitieron la generación de vínculos de sororidad enraizados en la cercanía vecinal. Como recuerda una profesional de la DAIG: “la empatía con las mujeres, las cosas que se pueden crear a partir de lo que sale [...] así se conocen entre ellas, de un mismo territorio, y se entran a ubicar” (entrevista personal, profesional del programa Fortalecidas, DAIG, 2019).

Paralelamente y con mediación institucional, las integrantes de la DAIG priorizaron la organización social y movilización de mujeres mediante su trabajo con los equipos municipales de género. En efecto, las femócratas, a través de sus profesionales conocidas como referentes municipales, acompañaron varios procesos en torno a microacciones de la vida cotidiana barrial; al apuntalarse en estos equipos municipales con alta llegada territorial, las femócratas acompañaron otros procesos de empoderamiento y de democratización institucional.

Las profesionales de la DAIG reconocen la persistencia de significativas limitaciones, una de ellas es endógena, en tanto reconocen no haber potenciado todo el capital político que podrían cosechar en el Gabinete departamental por su jerarquía de División: “no usamos el poder de nivel de División, pensamos que seguimos siendo Secretaría” (entrevista

personal, autoridad DAIG, 2019). Análogamente, algunas interlocutoras de la sociedad civil manifestaron que hay un importante potencial subutilizado en las intervenciones. Otra limitación refiere a la necesidad de vínculos más ágiles con los niveles territoriales, los equipos municipales reclamaron relaciones menos centralizadas y burocráticas:

Creo que hace falta más interpretar el lugar de los gobiernos locales y también el tipo de participación que estimulan; como que la participación viene muy pautada [desde la DAIG]. La referente [de la DAIG] insistía en la presencia de la Coordinadora del Municipio, cuando el equipo de igualdad tenía mayor interés en cómo trabajar la llegada a otros grupos que no estamos llegando (grupo focal con integrantes de equipos municipales, 2019).

De esta forma, sin desmerecer los esfuerzos y logros de la creación de tejido social, persisten ciertas limitaciones en la estrategia política interna por parte de las femócratas.

### **Gestión dinámica**

Las femócratas innovaron las lógicas de gestión de la Intendencia. Del material empírico recabado, se observan cambios en las “formas de ver y hacer del Estado” (Rees, 2005), al priorizar la lógica de merecimiento (compensación por dificultades y desventajas sociales); la lógica de resultados (traducida en procesos políticos de rendición de cuentas) sobre los procesos, y la articulación y coordinación multiactoral sobre el trabajo sectorial.

En primer lugar, la lógica de merecimiento se manifestó en los cambios de gestión para introducir y sostener medidas de acción afirmativa que buscaran superar las condiciones de desigualdad de las mujeres. Gran parte de las políticas de la Intendencia utilizan procedimientos y formatos que tienden a igualar al universo de la ciudadanía, a pesar de sus diferentes necesidades. A ello se suma una inercia estructural atada a las tradiciones y el apego a las reglas que inhibe la innovación, como contrapunto, las femócratas buscaron procesos ágiles para sus intervenciones:

Hay trabajos que nosotras hacemos que otros departamentos de la Intendencia no lo entienden por el tipo de trabajo; implica todo un trabajo de explicación, de sensibilización, de por qué es una ONG y no es una

empresa, porque son todas estas cosas en las que hay que seguir los pasos de la Intendencia y se intenta acomodar a lo que hay. Pero que implica un pienso, un buscarle la vuelta, cómo lo hago entender. Y eso también es mucho trabajo y cabeza... Somos las que hacemos trámites raros (entrevista personal, autoridad DAIG, 2019).

Para ilustrar con un ejemplo, la DAIG cambió los procedimientos para la licitación y adjudicación a las ONG que ofrecen servicios de atención en violencia contra las mujeres:

Nosotras hacíamos una donación modal que todo el mundo nos decía que no se podía cambiar porque lo había inventado Tabaré [el primer Intendente por el Frente Amplio] y que era la única forma de hacer convenios con organizaciones sociales. Investigamos, investigamos, investigamos y buscamos, y fuimos las primeras en hacer una licitación social [...] Logramos pagar mes a mes, que era otro problema que teníamos con las ONG y era un debe grandísimo de nosotros, le pagábamos tarde y había paros en las Comunas porque la gente no cobraba su sueldo [...] Fue un proceso de aprendizaje intenso. Logramos pagar en fecha, en poco tiempo aprendimos todo sobre la licitación (entrevista personal, autoridad DAIG, 2019).

Según se desprende de este testimonio, en lugar de contentarse con las rutinas organizacionales y adaptar la agenda de género a éstas, las femócratas activaron nuevos procedimientos para atender las necesidades ciudadanas. Por cierto, esto no fue sin conflicto (y alianzas), en particular, con los mandos medios quienes serían los actores internos con mayor inercia estructural.

En segundo lugar, desde la DAIG, las femócratas desarrollaron acciones de *mainstreaming* de género enmarcadas en el tercer plan de igualdad, con una lógica centrada en los resultados. Esto se tradujo en una estrategia de planificación institucional con perspectiva de género, que aprovecha mecanismos de gestión institucional probados (denominados compromisos de gestión). Podría argumentarse que se trataría de acciones meramente formales con poco efecto en la transformación feminista; no obstante, la evidencia recolectada registró un profuso trabajo de definición y adopción de metas de género en

diferentes reparticiones de la Intendencia y los municipios. En lugar de desarrollarse de forma ritualista, las entrevistadas mostraron una alta innovación a partir de un expreso compromiso militante con la política pública, este proceso se tradujo en un estándar (denominado semáforos) que muestra los logros de distintas oficinas de la Intendencia, presentados y debatidos en el marco del Gabinete de ministros. La consecuencia política fue directa: las oficinas que incumplen con el estándar mínimo quedan visibilizadas, por lo cual diferentes actores institucionales buscaron definir y cumplir compromisos de igualdad.

En tercer lugar, las femócratas fueron innovadoras gracias a la adopción de una lógica de trabajo que privilegió la articulación y la coordinación entre múltiples actores. Esto contrastó con el encapsulamiento propio de la gestión burocrática sectorial dividida en estamentos. El trabajo intraburocrático (al interior de la Intendencia) e interinstitucional (entre la Intendencia y los ocho municipios) se reconoce como una novedad frente a formas tradicionales de gestión pública, caracterizadas por las intervenciones verticales. Los actores que interactúan con las profesionales de la DAIG reconocen que ellas introdujeron una lógica de funcionamiento basada en la interrelación, al punto que esta modalidad de trabajo no tiene análogo con otras áreas de la Intendencia, por su horizontalidad y participación.

La articulación y la coordinación no son lógicas enteramente novedosas para los estudios acerca de las femócratas, las investigaciones sobre el *mainstreaming* de género en Europa y en América Latina las han señalado como metodologías privilegiadas desde los mecanismos para el avance de las mujeres (Guzmán y Montaña, 2012). En Montevideo parecerían haber dado un paso más en la medida en que procuran garantizar la gobernabilidad del entramado de género, dándole mayor organicidad a las intervenciones. Esto implicó un trabajo cercano con múltiples actores quienes asumieron como propia la perspectiva de género al punto que, varias profesionales de los equipos de igualdad de la Intendencia y de los municipios expresaron que lograron sostener las medidas, incluso, en ocasiones, frente a la escasa disposición de mandos intermedios frente a la temática de género.

## Conclusiones

La presencia de femócratas en los niveles locales de América Latina es uno de los fenómenos más relevantes de la expansión del feminismo de Estado en la región. El alcance político de sus acciones por las limitaciones propias del aparato público no ha estado exento de controversias, en el debate teórico, no obstante, las condiciones que habilitan o, por el contrario, condicionan políticas de género transformadoras, ha sido un tema escasamente abordado. Lo anterior implica que, en tanto actoras insertas en tramas institucionales complejas, su praxis está condicionada por sus entornos políticos inmediatos.

Este artículo partió de un caso que ofrece condiciones favorables para una acción expansiva de las femócratas locales, tomando como ejemplo paradigmático el gobierno de Montevideo y su larga tradición en intervenciones de igualdad de género. Ellas actuaron en un entramado institucional expandido, con autoridades políticas comprometidas con la igualdad de género y en un contexto de descentralización política con instancias participativas que proveyeron suficientes incentivos a los actores para innovar. Por cierto, las élites partidarias comprometidas con la justicia social y con las formas de institucionalidad participativa en el ámbito local resultó un factor detrás de estos procesos de creación de condiciones habilitantes.

Con estas condiciones en mente, estas actoras parecerían asumir características usualmente asociadas con actores del movimiento social. Ellas fueron capaces de fomentar la organización social de las mujeres, así como micromovilizaciones; mantuvieron diálogo político con referentes del movimiento feminista; abrieron las intervenciones públicas a la información y a la opinión ciudadana. Asimismo, y desde las políticas institucionales también construyeron identidades y subjetividades feministas. Esto resulta particularmente interesante porque muestra que las acciones propiamente institucionales pueden constituirse en un camino para la creación de nuevos sujetos feministas. Así, la institucionalidad y la burocracia crea cultura y produce sujetos transformadores del orden de género.

Por cierto, un rasgo poco valorado de las femócratas es su condición de sujeto reflexivo, como muestra este trabajo. En la medida en que estas actoras mantienen identidades feministas, también tienen capacidades de autocrítica y análisis, propios de esta perspectiva. La reflexividad feminista no sería un objeto que se porta y se pierde al momento de acceder al Estado. Por el contrario, en tanto identidad internalizada, es un componente fundamental que se potencia en la interacción con otras actoras feministas, incluso dentro de la institucionalidad.

Finalmente, este trabajo no busca generalizar los hallazgos del caso de Montevideo para todos los niveles locales, dadas las condiciones particulares del caso. Pero sí apunta a ampliar los horizontes conceptuales y mostrar a las femócratas como potenciales nodos de los campos discursivos feministas, no sólo como poleas de transmisión de ideas, sino como artífices de estos campos.

### **Agradecimientos**

Agradezco a Gisela Zaremberg por su generoso diálogo acerca de este artículo desde sus inicios, ya que cumplió un papel central en la materialización de este trabajo. Además, agradezco los agudos comentarios de las personas evaluadoras de la Revista y a Sonia Angélica García Gómez que colaboró con las terminaciones analíticas y formales. Las opiniones aquí vertidas son de mi entera responsabilidad. También, doy gracias a las feministas de Montevideo, tanto en la institucionalidad como en el movimiento social, por haberme dedicado generosamente su tiempo.

### **Referencias bibliográficas**

Acuña, Magdalena. (2019). Presupuesto Sensible al Género en la agenda institucional de Rosario: actores, procesos e ideas para su adopción. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 199-225). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Alvarez, Sonia E. (2009). Beyond NGO-ization?: Reflections from Latin America. *Development*, 52(2), 175-184. <https://doi.org/10.1057/dev.2009.23>

Alvarez, Sonia E. (2000). Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com perspectiva de gênero. En Nalu Faria, Maria Silveira y Miriam Nobre (Orgs.), *Gênero nas políticas públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista* (pp. 9-25). São Paulo: Sempre Viva Organização Feminista.

Alvarez, Sonia E. (1999). Advocating Feminism: The Latin American feminist NGO 'Boom'. *International Feminist Journal of Politics*, 1(2), 181-209. <https://doi.org/10.1080/146167499359880>

Alvarez, Sonia E.; Friedman, Elisabeth Jay; Beckman, Ericka; Blackwell, Maylei; Stoltz, Norma; Lebon, Nathalie; Navarro, Marysa y Ríos, Marcela. (2003). Encountering Latin American and Caribbean Feminisms. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 28(2), 537-579. <https://doi.org/10.1086/342589>

Armstrong, Elizabeth y Bernstein, Mary. (2008). Culture, Power, and Institutions: A Multi-Institutional Politics Approach to Social Movements. *Sociological Theory*, 26(1), 74-99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2008.00319.x>

Avas, María Noel. (2019). Arreglos institucionales para la transversalidad de género: desarrollo y organización de entramados de actores de las políticas de igualdad de género en Montevideo. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 113-141). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Baldez, Lisa. (2001). Coalition Politics and the Limits of State Feminism in Chile. *Women & Politics*, 22(4), 1-28. [https://doi.org/10.1300/j014v22n04\\_01](https://doi.org/10.1300/j014v22n04_01)

Banaszak, Lee Ann. (2011). *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barrig, Maruja. (1998). *Los malestares del feminismo latinoamericano: una nueva lectura. Ponencia presentada en Latin American Studies Association Annual Meeting.*
- Beer, Caroline. (2021). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*, 15(2), 335-361. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A4>
- Bereni, Laure y Revillard, Anne. (2018). Movement Institutions: The Bureaucratic Sources of Feminist Protest. *Politics & Gender*, 14(3), 407-432. <https://doi.org/10.1017/S1743923X18000399>
- Bruera, Silvana y González, Mariana. (2004). *Montevideo, construyendo equidad. una mirada de género desde los presupuestos.* Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung, FESUR/Comisión de Equidad y Género en la Ciudad.
- Caminotti, Mariana; Page, María y Zárate, Soledad. (2019). Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 257-286). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Ciccia, Rossella. (2016). Qualitative Comparative Analysis as a Tool for Concept Clarification, Typology Building, and Contextualized Comparisons in Gender and Feminist Research. *Politics & Gender*, 12(3), 1-7. E8. <https://doi.org/10.1017/S1743923X16000374>
- Cornwall, Andrea y Molyneux, Maxine. (2006). The Politics of Rights: Dilemmas for Feminist Praxis: an Introduction. *Third World Quarterly*, 27(7), 1175-1191. <https://www.jstor.org/stable/4017748>
- Eisenstein, Hester. (1996). *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State.* Filadelfia: Temple University Press.

Epstein, Cynthia Fuchs. (2011). *The Women's Movement Inside and Outside the State*, by Lee Ann Banaszak. New York: Cambridge University Press. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 40(6), 682-684. <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/0094306111425016a>

Feliu, Verónica. (2009). ¿Es el Chile de la post-dictadura feminista? *Revista Estudios Feministas*, 17(3), 701-715. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2009000300004>

Fernós, María Dolores. (2010). *National Mechanism for Gender Equality and Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Frederick, Jennifer K. y Stewart, Abigail J. (2018). "I Became a Lioness" Pathways to Feminist Identity Among Women's Movement Activists. *Psychology of Women Quarterly*, 42(3), 263-278. <https://doi.org/10.1177/0361684318771326>

Friedman, Elisabeth y Tabbush, Constanza. (2019). Introduction. Contesting the Pink Tide. En Elisabeth Jay Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 1-47). Durham: Duke University Press.

Furtado, Victoria y Grabino, Valeria. (2018). Alertas feministas: lenguajes y estéticas de un feminismo desde el sur. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 2(1), 17-38. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/2750>

González, Mariana y Bruera, Silvana. (2005). *Comuna mujer. Una experiencia de afirmación ciudadana que echó raíces*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.

Guzmán, Virginia. (2019). Prólogo. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y*

*ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 9-13). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Guzmán, Virginia y Montaña, Sonia. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Jahan, Rounaq. (1995). *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Londres: Zed Books.

Junta Departamental de Montevideo. (2008). *Decreto N° 33.209*. [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/compilado\\_dec retos\\_33.209\\_y\\_33.227.pdf](https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/concurso/materiales/compilado_dec retos_33.209_y_33.227.pdf)

Kantola, Johanna y Squires, Judith. (2012). From State Feminism to Market Feminism? *International Political Science Review*, 33(4), 382-400. <https://doi.org/10.1177/0192512111432513>

Levín, Silvia. (2019). Las políticas municipales de violencia de género en Rosario: implicancias de un proceso de institucionalización. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 173-197). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Massolo, Alejandra. (2019). Conclusiones. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 287-296). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

Massolo, Alejandra. (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer, INSTRAW/Agencia Española de cooperación Internacional, AEI.

- Matos, Marlise y Paradis, Clarisse. (2013). Los feminismos latinoamericanos y su compleja relación con el Estado: debates actuales. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (45), 91-107. <https://doi.org/10.17141/iconos.45.2013.3111>
- Mazur, Amy G. y McBride, Dorothy E. (2007). State Feminism since the 1980s: From Loose Notion to Operationalized Concept. *Politics & Gender*, 3(4), 501-513. <https://doi.org/10.1017/s1743923x07000359>
- McBride, Dorothy E. y Mazur, Amy G. (2010). *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Filadelfia: Temple University Press.
- Rees, Teresa. (2005). Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4), 555-574. <https://doi.org/10.1080/14616740500284532>
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2019). Introducción. En Ana Laura Rodríguez (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 15-56). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana. (2016). Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario. *Studia Politicae*, (39), 7-25. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/648?articlesBySameAuthorPage=6>
- Romero, Guillermo. (2020). La experiencia de estudiar sexualidades en contextos escolares. Un ejercicio de reflexividad epistemológica, ética y afectiva para una etnografía feminista. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6, 1-31. <https://doi.org/10.24201/reg.v6i0.442>
- Sagot, Montserrat. (2014). La democracia en su laberinto: el neoliberalismo y los límites de la acción política feminista en Centroamérica. En Alba Carosio (Coord.), *Feminismos para un cambio civilizatorio* (pp. 39-65). Caracas: Fundación

CELARG/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO/Centro de Estudios de la Mujer.

Sawer, Marian. (2002). *Waltzing Matilda: Gender and Australian Political Institutions*. En Geoffrey Brennan y Francis G. Castels (Eds.), *Australia Reshaped: 200 Years of Institutional Transformation* (pp. 148-180). Cambridge: Cambridge University Press.

Secretaría General de la Intendencia de Montevideo. (2016). Se crea la División Asesoría para la Igualdad de Género, la que dependerá directamente del Director General del Departamento de Secretaría General. *Resolución N° 4872/16*.

Watson, Sophie. (1991). *Femocratic Feminisms*. *The Sociological Review*, 39(1 suppl), 186-204. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1991.tb03360.x>

Weber, Max. (2004). *The Vocation Lectures*. Indianapolis: Hackett Publishing.

Yeatman, Anna. (2020). *Bureaucrats, Technocrats, Femocrats: Essays on the Contemporary Australian State*. Nueva York: Routledge.

Zarembeg, Gisela. (2016). ¿Género versus pueblo? Movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua. *Latin American Reserch Review*, 51(1), 84-108. <https://doi.org/10.1353/lar.2016.0016>

Zarembeg, Gisela y Rezende de Almeida, Débora. (2022). *Feminisms in Latin America. Pro-Choice Nested Networks in Mexico and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ

Obtuvo su PhD en Sociology de la University of Notre Dame; es maestra en Estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad del Rensselaer Polytechnic Institute y licenciada en Sociología por la Universidad de la República. Es profesora titular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

de Argentina. Sus investigaciones están centradas en organizaciones y desigualdades de género y políticas públicas de género, desde una perspectiva comparada. Cuenta con publicaciones en *International Journal of Feminist Politics*, *Social Politics*, *Woman's Studies Journal*, *IDS Bulletin*, *Qualitative Sociology* y *Perfiles Latinoamericanos*, entre otras. Ha recibido subsidios de investigación del CONICET, de la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, del International Development Research Center (IDRC), de la National Science Foundation (NSF), entre otras. En su trabajo profesional, ha sido consultora para varias agencias del Sistema de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CAF.