

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza

El caso del Uruguay

Alma Espino



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza

El caso del Uruguay

Alma Espino



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue preparado por Alma Espino, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo de Daniela de los Santos. El documento se elaboró bajo la supervisión de Antonin Menegaux de la División de Asuntos de Género en el marco del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega sobre educación y capacitación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe (*Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean*). Se agradecen los comentarios de Nicole Bidegain y Carolina Muñoz, de la División de Asuntos de Género, y Beatriz Morales y Bernardo Atuesta, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN 1564-4170  
LC/TS.2018/104  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2018  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.18-01059

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Género, pobreza y políticas de empleo</b> .....	11
A. La pobreza desde la perspectiva de género .....	11
B. El empleo para superar la pobreza y combatir las desigualdades de género .....	12
C. Políticas y programas de empleo: la capacitación laboral.....	14
D. Programas de capacitación, formación profesional y certificación de competencias .....	16
<b>II. Pobreza y trabajo remunerado en el Uruguay: autonomía y empoderamiento de las mujeres</b> .....	21
A. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.....	21
B. Hogares y personas en condición de pobreza en el Uruguay .....	23
C. Brechas laborales y situación de pobreza.....	25
1. Tasa de participación .....	26
2. Tasa de empleo .....	27
3. Tasas de desempleo.....	27
4. Ingresos laborales.....	28
5. Segregación laboral.....	29
6. Registro en la seguridad social.....	29
<b>III. La oferta pública de programas de capacitación y de programas de empleo en el Uruguay</b> .....	31
A. La oferta pública de programas de capacitación para mujeres en el Uruguay antes del año 2005.....	32
1. Formulación de PROIMUJER: Junta Nacional de Empleo y Dirección Nacional de Empleo .....	33
2. Programa de Barrido Otoñal, Intendencia de Montevideo, Comisión de la Mujer.....	34
B. La oferta pública de programas de capacitación para mujeres en Uruguay posterior al año 2005.....	35

1.	El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y Trabajo por Uruguay (TxU).....	36
2.	El Plan de Equidad y sus dos pilares de empleo protegido: Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo .....	37
3.	De Barrido Otoñal a Barrido Inclusivo: Intendencia de Montevideo (IM).....	39
4.	Las nuevas modalidades de programas de formación: el surgimiento del INEFOP .....	40
<b>IV.</b>	<b>Análisis de los procesos de implementación, monitoreo y evaluación de los programas de empleo y capacitación laboral seleccionados .....</b>	<b>43</b>
A.	Evaluaciones de impacto de programas de capacitación para el trabajo.....	43
B.	Implementación e impactos de los programas seleccionados .....	45
1.	PROIMUJER, PROJOVEN y PROCAL: Junta Nacional de Empleo – Dirección Nacional de Empleo (JUNAE/DINAE).....	45
2.	Barrido Otoñal-Barrido Inclusivo: Intendencia de Montevideo (IM) .....	47
3.	Trabajo por Uruguay (TxU) y Uruguay Trabaja (UT): Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) .....	48
4.	Programa Objetivo Empleo (POE): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) .....	56
C.	Transversalización de la perspectiva de género en los programas analizados .....	58
<b>V.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>61</b>
A.	Conclusiones finales .....	61
B.	Recomendaciones.....	64
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>67</b>
	<b>Anexos .....</b>	<b>73</b>
	Anexo 1 .....	74
	Anexo 2 .....	77
	<b>Serie Asuntos de Género: números publicados .....</b>	<b>80</b>
	<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1	Uruguay: incidencia de la pobreza en hogares por grandes áreas geográficas según sexo del jefe de hogar y año, 2006-2016.....	25
Cuadro 2	Uruguay: índice de feminidad de la indigencia y de la pobreza según área geográfica .....	25
Cuadro 3	Uruguay: distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo según condiciones de pobreza, 2015 .....	29
Cuadro 4	Uruguay: distribución de los hogares de las personas que trabajan en el servicio doméstico según condición de pobreza, 2006 y 2014 .....	30
Cuadro A1.1	Uruguay: incidencia de la pobreza en hogares por área geográfica según año 2002-2016 .....	74
Cuadro A1.2	Uruguay: incidencia de la pobreza en personas por área geográfica según año 2002-2016 .....	74
Cuadro A1.3	Uruguay: indicadores del mercado de trabajo por situación de pobreza según área geográfica, 2016 .....	75
Cuadro A1.4	Uruguay: evolución de la tasa de actividad por sexo según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes .....	75
Cuadro A1.5	Uruguay: evolución de la tasa de empleo por sexo según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes .....	75
Cuadro A1.6	Uruguay: evolución de la tasa de desempleo por sexo según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes .....	76
Cuadro A1.7	Mejora en el ingreso de los hogares a partir del programa UT.....	76
Cuadro A2.1	Uruguay: programas de empleo y capacitación seleccionados para el análisis .....	77

**Gráficos**

Gráfico 1	Uruguay: la evolución del empleo y el producto, 2000-2015.....	23
Gráfico 2	Uruguay: evolución de la proporción de personas en condiciones de pobreza, del producto y del gasto social como porcentaje del producto, 2002-2015.....	24
Gráfico 3	Uruguay: evolución de la tasa de actividad de las mujeres según condición de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015.....	26
Gráfico 4	Uruguay: evolución de la tasa de empleo femenina según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015.....	27
Gráfico 5	Uruguay: evolución de la tasa de desempleo femenina según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015.....	28
Gráfico 6	Uruguay: evolución del ratio por sexo en los ingresos laborales según condición de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes, 2006-2015.....	28



## Resumen

---

Este documento analiza la oferta de capacitación laboral dirigida a mujeres que viven en situación de pobreza, implementada por parte de las instituciones públicas en el Uruguay. El análisis que se presenta pone de relieve los logros y desafíos con respecto a la inserción laboral femenina en el marco de la autonomía y el empoderamiento económico, identifica algunas de las características de dicha oferta y sus principales resultados. Siempre que se ha contado con información se analizan los impactos de estos programas en la inserción laboral de las mujeres y su autonomía económica, sobre la conciliación con el ámbito privado, así como su articulación con la demanda del mercado laboral.

A partir de la información documental y en diálogo con los actores relevantes, se identifican los factores de éxito que los programas tienen en común (por ejemplo: relación entre formación y mercado laboral), así como los factores que pudieran haber planteado frenos u obstáculos al cumplimiento de sus objetivos. El propósito final es formular recomendaciones para el fortalecimiento de las intervenciones desarrolladas por los organismos gubernamentales competentes y el Instituto Nacional de las Mujeres para promover la autonomía económica femenina.



## Introducción

---

La región de América Latina y en particular el Uruguay han visto desplegar en las últimas décadas una variedad de programas de origen público, dirigidos a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para favorecer su inserción laboral y resistir las consecuencias de la desocupación. Estos programas, entre otras políticas y en un contexto económico favorable, han contribuido a mejorar los indicadores sociales. En efecto, en América Latina y el Caribe la pobreza y la pobreza extrema cayeron tanto en porcentajes como en cantidad de personas durante el período que va desde 2002 a 2012. En el caso del Uruguay, dicha reducción fue extraordinariamente pronunciada: se pasó de 32,5% de personas en condiciones de pobreza a 9,4%. A esta evolución contribuyó un conjunto de políticas sociales y laborales y el crecimiento promedio anual de la economía con generación de puestos de trabajo (5,2% anual entre 2006 y 2015) (CEPAL, 2015, 2017a). Sin embargo, el índice de feminidad de los hogares en condiciones de pobreza que elabora CEPAL fue en aumento, mostrando en 2014, que por cada 100 hombres viviendo en hogares pobres, en el Uruguay había 142 mujeres en similar situación mientras en 2004 el valor del índice fue de 106,6.

Aunque las mediciones convencionales de la pobreza en América Latina se basan en el ingreso percibido por los hogares respecto a una canasta de bienes y servicios, existe cierto consenso en el ámbito académico respecto a que se trata de un fenómeno de carácter multidimensional que obedece a un proceso social y económico con componentes políticos y culturales (CEPAL, 2004b). Por lo tanto, el combate de la pobreza requiere además de cambios estructurales, de políticas sociales integrales.

Abordar la pobreza desde la perspectiva de género supone considerar este fenómeno desde el punto de vista de las relaciones sociales de género, tanto en sus causas, incidencia e intensidad, como en la probabilidad de caer en esta situación. También significa tener en cuenta sus implicaciones en la vida cotidiana de las personas, respecto a los recursos con los que se cuenta para enfrentarla y a la actitud y acciones para su superación. Finalmente, vincular la pobreza a las desigualdades de género es necesario para lograr eficiencia en el combate de la pobreza (CEPAL, 2017b).

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) destaca que, aunque la pobreza afecta a los hogares en general, debido a la división sexual del trabajo y las responsabilidades relativas al bienestar familiar, las mujeres soportan una carga desproporcionada al tratar de administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez. Por su parte, la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible plantea el objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y para alcanzarlo, señala que se requieren políticas públicas con perspectiva de género que eliminen los factores estructurales de la feminización de la pobreza en los hogares de menores ingresos (CEPAL, 2017b).

Asimismo, la Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2017b) señala que la superación de la pobreza tanto monetaria como de tiempo es una base imprescindible para la autonomía económica de las mujeres; destaca que las acciones de combate a la pobreza deben considerar que los hogares de menores ingresos concentran una proporción más elevada de mujeres en edades productivas y reproductivas que el conjunto de la población en todos los países de la región (CEPAL, 2017b).

La sobrerrepresentación femenina en los primeros deciles de ingreso es resultado de diversos factores relacionados con la discriminación: perciben en promedio ingresos menores debido a la segregación ocupacional, tanto vertical como horizontal, asociada a puestos de trabajo con bajas remuneraciones. Esto se ve determinado en parte, por las calificaciones laborales de las mujeres que en su mayoría continúan realizando estudios relacionados con los puestos de trabajo tradicionalmente femeninos y auxiliares, en detrimento de puestos de dirección o mayor desarrollo tecnológico. A ello se agrega el condicionamiento que significa la división sexual del trabajo en el hogar y otros elementos, tales como la estructura de los sistemas de protección social, que replican la discriminación de género producida en el mercado laboral; la visión maternalista que ha predominado en las políticas asistenciales al no promover la participación económica de las mujeres, lo cual ha empezado a cambiar con programas de inclusión laboral más recientemente; y las leyes de propiedad y herencia, que restringen el acceso de las mujeres a activos económicos (Rodríguez, 2012).

Las políticas laborales suelen considerar entre sus acciones, la implementación de programas de capacitación para mejorar la empleabilidad de las personas ocupadas o para incorporarlas al trabajo remunerado en caso que estén desempleadas o fuera del mercado laboral. Se busca de este modo dotar a las personas de nuevos conocimientos, habilidades y destrezas para su desempeño laboral. Por lo tanto, la capacitación laboral se vincula con la igualdad de género en la medida que mediante ésta puedan superarse algunas de las barreras que impiden los procesos de autonomía económica de las mujeres, promoviendo o facilitando el acceso al empleo o a la generación de ingresos propios.

Con el propósito de avanzar en el análisis teórico y empírico que articula la perspectiva de género con las miradas sobre pobreza, empleo y política pública, este documento se estructura como sigue:

- En el primer capítulo se conceptualiza la pobreza desde una perspectiva de género y se señala su relación con el empleo. Sumado a esto, se discute sobre la importancia de la adopción de un enfoque de género en las políticas públicas, en las políticas de empleo y en particular en los programas de capacitación laboral y formación profesional.
- En el segundo, se presenta información estadística sobre la evolución de la pobreza en el Uruguay en lo que va del siglo y sus características más relevantes considerando particularmente la situación de las mujeres en el mercado laboral.
- El tercer capítulo describe la oferta pública de programas de capacitación y de programas de empleo en el Uruguay en el período de análisis.
- El cuarto capítulo analiza los procesos de implementación, monitoreo y evaluación de los programas de empleo y capacitación laboral seleccionados.
- Finalmente, en el quinto capítulo se establecen algunas conclusiones y recomendaciones.

## I. Género, pobreza y políticas de empleo

---

### A. La pobreza desde la perspectiva de género

La pobreza<sup>1</sup> es un fenómeno multidimensional que está asociado a limitaciones o carencias de ingresos, al desempleo, a falta de cobertura de la seguridad social o la rebaja de sus estándares, y a la disminución de la participación ciudadana en muchas de sus formas. Este conjunto de privaciones cuestiona la calidad de vida presente y futura de los individuos y van más allá de lo que reflejan los indicadores estrictamente monetarios y su evolución<sup>2</sup>. Por lo cual existen varias metodologías e índices de pobreza multidimensional, que consideran explícitamente la privación de los hogares en otras dimensiones tales como salud, educación, etc.

Desde la perspectiva de género, la pobreza también se vincula con la equidad en el empleo, la autonomía económica, el peso y consecuencias del trabajo no remunerado, el uso del tiempo, los derechos reproductivos y la violencia contra la mujer (CEPAL, 2004a), la autoestima, el respeto, el poder y la vulnerabilidad (Chant, 2003). Las mujeres y niñas pueden ser relativamente más pobres que los hombres dentro de los hogares que son clasificados como pobres, incluso por el criterio del ingreso del hogar, y podrían ser pobres, viviendo en hogares no pobres según el mismo criterio (Çâgatay, 1998 y Razavi, 1999). Ello resultaría, por ejemplo, de que individualmente no cuentan con ingresos propios que les permitan satisfacer de manera autónoma sus necesidades. Una gran cantidad de mujeres cónyuges que viven tanto en hogares pobres como no pobres podrían estar en esta situación, debido a que por su actividad principalmente doméstica se ubican en una posición de dependencia con relación al jefe del hogar. Al respecto, algunas cifras pueden ilustrar acerca de estas situaciones. En la región de

---

<sup>1</sup> La pobreza se define tradicionalmente como un déficit en el consumo privado o en los ingresos respecto a algún umbral o línea de pobreza en el marco del enfoque monetario o de ingresos. La identificación y cuantificación de los individuos y hogares pobres se establece, por tanto, con relación a ese umbral de ingresos o línea de pobreza. Dicha línea, suele definirse en función del valor de una canasta de bienes y servicios para los hogares, de acuerdo con un nivel de vida básicamente satisfactorio en un país y en un momento determinado. Los enfoques que reconocen la existencia de múltiples dimensiones de la pobreza señalan las limitaciones del método de los ingresos para contribuir a su comprensión integral, por ejemplo: no incluye los bienes, servicios y subsidios públicos, el acceso a los recursos de propiedad común, la autonomía personal y el tiempo, entre otros. (Espino, 2007).

<sup>2</sup> Según Ravallion (2011), la pobreza monetaria permitiría incluir estas dimensiones si se tienen en cuenta en la valorización de la canasta que se considera para la línea de pobreza.

América Latina, en 2015 “el promedio simple de las personas sin ingresos propios en los hogares del primer quintil de ingreso, considerando 15 países analizados, es del 44% en el caso de las mujeres y del 23% en el caso de los hombres” (CEPAL, 2016a, pág.62). El porcentaje de mujeres sin ingresos propios es considerablemente inferior entre los hogares de mayores recursos aunque la brecha entre hombres y mujeres se mantiene o se agrava. De acuerdo con la CEPAL “en promedio, el 19% de las mujeres del quinto quintil no tienen ingresos propios, mientras que solo el 6% de los hombres de ese grupo de ingresos se encuentran en esa situación” (CEPAL, 2016a, pág.62).

La distribución de los recursos en los hogares responde a las características de las relaciones de género, es decir, a jerarquías y diferencias en el poder de toma de decisiones. El género incide en la mayor o menor disposición de las personas a experimentar la pobreza y en las diferentes características que ésta puede adquirir para hombres o mujeres (Chant, 2003; Godoy, 2004; Espino, 2007).

Las mediciones habituales de la pobreza por el método del ingreso no permiten considerar las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al uso del tiempo y se desconoce la contribución al hogar del trabajo doméstico no remunerado (Espino, 2007). Sin embargo, ésta es una importante dimensión a tener en cuenta para la calidad de vida. Debe considerarse que “las mujeres que pertenecen al primer quintil le dedican alrededor de 46 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras en los hogares del quinto quintil las mujeres dedican un promedio de casi 32 horas semanales al trabajo no remunerado” (CEPAL, 2016a, pág.8). Tampoco se conocen los patrones de gasto característicos de hombres y mujeres con base en las encuestas de gastos e ingresos, aspectos que permitirían caracterizar mejor la pobreza desde una perspectiva de género.

La medición y caracterización de la pobreza desde un enfoque de género toma en cuenta el rol de las relaciones de género en sus causas, persistencia y reproducción; en la manera en que las mujeres y los hombres la experimentan así como, las distintas opciones que tienen para salir de esa situación. Ello implica considerar en el análisis y en las políticas el menor acceso de las mujeres a los recursos económicos y financieros debido a la división sexual del trabajo y a las jerarquías sociales que se construyen sobre la base de esta división, que condicionan las situaciones de privación y, asimismo, la violencia de género. Se trata también de ir más allá de la redistribución de ingresos monetarios, es decir, la redistribución del tiempo como recurso indispensable para eliminar la pobreza y alcanzar el desarrollo.

Entre los indicadores que permiten captar mejor las desigualdades de género entre las personas en situación de pobreza se encuentran: la medición del acceso a ingresos propios de personas en hogares pobres y no pobres, como indicador de autonomía económica; la medición del índice de feminidad en los distintos tramos etarios, como indicador de la feminización de la pobreza, y la tasa de actividad doméstica, que muestra la magnitud del aporte al hogar de las mujeres con su trabajo no remunerado (Serrano, 2005).

Comprender la pobreza desde una perspectiva multidimensional y no percibirla como “neutra” en términos de género, contribuye a que las políticas orientadas a combatirla también combatan las desigualdades entre hombres y mujeres.

## **B. El empleo para superar la pobreza y combatir las desigualdades de género**

Como se ha mencionado previamente, la pobreza está asociada a la falta de empleo o trabajo remunerado así como a la baja calidad del empleo. Ello, a su vez, se relaciona con bajos niveles educativos, segregación socio-espacial y diversas formas de discriminación que se ejercen sobre individuos o grupos de individuos, en particular en el caso de las mujeres (Arriagada 2004).

El hecho de estar ocupada no es una condición suficiente para garantizar la ausencia de pobreza y exclusión social, si se da en el marco de la precariedad y la informalidad. El acceso a un empleo de calidad permite una mejora de las condiciones de vida (por ejemplo, atención de la salud, cotización a pensiones para la vejez, prestaciones de maternidad, etc.) y contribuye a suprimir las trampas de la pobreza, lo cual puede ser especialmente significativo para las mujeres.

Por tanto, las estrategias de reducción de la pobreza y extensión de la protección social con base en programas para el empleo, tienen que articularse con estrategias de desarrollo productivo y de promoción del trabajo decente, con enfoque de género, y de promoción de la igualdad étnica y racial. Cabe señalar que “ello es fundamental para evitar que las únicas alternativas de inserción laboral a disposición de los destinatarios de esos programas sean informales, precarias, inestables y desprotegidas y para que se amplíen sus oportunidades de acceso a trabajos formales y de buena calidad” (CEPAL, 2017c, pág. 108). Además, la CEPAL ha planteado que “en esta línea, las políticas y los programas tienen como principal finalidad proporcionar acceso a mecanismos que posibiliten la inserción en el mercado laboral, así como asegurar la sostenibilidad de este acceso, mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y el aumento de los ingresos laborales” (CEPAL, 2017c, pág. 111).

La participación laboral femenina se ve condicionada por un conjunto de restricciones que determinan sus elecciones (posibilidades) y, por lo tanto, la probabilidad de sentar bases para procesos de empoderamiento económico. Estas restricciones se originan en costumbres, creencias y valores tradicionales, y responden también a la reproducción y creación de desigualdades derivadas del funcionamiento del mercado. Esto es, si se internaliza la brecha de género en el marco de diferentes formas de discriminación o segregación laboral, las expectativas que se formen entre mujeres y hombres pueden conducir a reforzar los roles tradicionales de género, y los hombres podrían recibir, por ejemplo, más educación, con lo cual la brecha de género original tiende a reforzarse (Espino y Sauval, 2016).

Entre estas primeras restricciones que enfrentan las mujeres para lograr su autonomía económica, la fundamental radica en la división sexual del trabajo tradicional; ésta se expresa no solamente en la asignación social de tareas a hombres y mujeres sino también en las normas que regulan sus trabajos, las representaciones de lo femenino y lo masculino, el reconocimiento social y el poder para expresar sus opiniones y desarrollar sus proyectos personales y colectivos. También condiciona las expectativas sobre las conductas, valores y aspiraciones de hombres y mujeres. La responsabilidad que se asigna a las mujeres de la mayor parte del trabajo doméstico y el cuidado de la familia genera desigualdad de oportunidades en el acceso a los recursos económicos, culturales, sociales y políticos.

La división del trabajo por sexos está asociada a la pobreza de las mujeres debido a sus menores oportunidades para acceder a los recursos materiales y sociales y a la toma de decisiones en materias que afectan su vida y el funcionamiento de la sociedad. Las mujeres en condiciones de pobreza tienen mayores dificultades para acceder al trabajo remunerado, ya que a las restricciones que enfrentan todas las mujeres (tareas domésticas) se agregan su falta de preparación e información o pautas culturales que las desestimulan. Además, enfrentan de parte de los empleadores imágenes estereotipadas y conductas discriminatorias que limitan sus opciones.

En América Latina, la fuente principal del ingreso de los hogares en situación de pobreza proviene del mercado laboral. En 2013, los ingresos laborales representaban el 74,1% del total del ingreso en los hogares pobres (CEPAL, 2015). Los ingresos del trabajo independiente representan el 33,7% y el 23,3% de los ingresos totales de hombres y mujeres, respectivamente. La principal fuente de ingresos son los sueldos y salarios, que representan el 54% del volumen total de sus ingresos personales. Pero, solamente una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene un empleo o lo busca, y entre las mujeres que tienen trabajo remunerado perciben en promedio únicamente el 83,9% del salario que reciben los hombres en similar condición (CEPAL, 2016).

De acuerdo con el Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL, las mujeres sin ingresos propios en 2016 en promedio regional representan un 29,7% mientras que para los hombres la cifra es de 10,6% (OIG, 2017). La garantía de ingresos, el acceso a servicios de calidad en salud, educación y cuidado y, la inclusión laboral y productiva, son tres pilares clave sobre los que se sostienen las estrategias de superación de la pobreza (CEPAL, 2017a).

Pese a los progresos verificados en las trayectorias laborales de las mujeres en promedio, las que viven en hogares de menores ingresos o que cuentan con menores niveles de educación formal enfrentan desventajas sistemáticas para la participación laboral, el empleo y el acceso a ingresos propios. El dato sobre la tasa de participación de las mujeres del primer quintil ilustra al respecto: en 2014, en promedio para América Latina la tasa de actividad es de 34,1% de las mujeres de 15 años y más, mientras que en

el quintil de mayores ingresos, ese porcentaje es de 67,2% (ONU Mujeres, 2017). El aporte de un segundo salario al hogar —al acceder las mujeres al empleo— tiene alta incidencia en las oportunidades de esas familias de mejorar o disminuir la incidencia de la pobreza (Serrano, 2005).

En este sentido, las mujeres presentan situaciones de mayor vulnerabilidad, ya que una porción significativa no dispone de ingresos, acceso a activos ni propiedades, y esto conlleva mayores dificultades para enfrentar situaciones de crisis o inestabilidad económica. Por su parte, las tasas persistentemente altas de maternidad precoz o adolescente que son superiores entre las mujeres pobres y, con frecuencia sin apoyo de la pareja, hace que su capacidad para aprovechar las oportunidades económicas ante ciclos económicos expansivos sea escasa y aumente su vulnerabilidad durante los ciclos recesivos (ONU Mujeres, 2017).

Sumado a esto, existe una gran concentración de mujeres en empleos informales —cuenta propia, servicio doméstico— en situaciones muy precarias, que perciben salarios exigüos e inestables. La proporción de hogares con jefatura femenina donde ellas son las únicas proveedoras del hogar y los ingresos que obtienen son menores a los de los hombres —al tiempo que enfrentan una doble carga de trabajo con extensas jornadas y escasa disposición de tiempo personal— ha tendido a incrementarse. Para las mujeres del primer quintil, sus ingresos representan 65% de los de los hombres del mismo quintil en el año 2013 (ONU Mujeres, 2017).

La información presentada da cuenta de la situación de las mujeres y de las brechas de género en términos de empleo e ingresos. Ello fundamenta la adopción de un enfoque de género en el diseño de las estrategias que apunten a la convergencia de la inclusión laboral y social con miras a garantizar la autonomía económica de las mujeres es crucial para hacer frente a las desigualdades de género, que se entrecruzan con las desigualdades étnicas, raciales y territoriales (CEPAL, 2017a). Se entiende por la adopción de un enfoque o perspectiva de género, reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones; admitir que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente, y que son a su vez constitutivas de las personas, atravesando todo el entramado social y articulándose con otras relaciones sociales y de poder (como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual, religión) (Gamba, 2008). En este sentido, entender y reconocer cómo las desigualdades de género se interrelacionan “con otras múltiples e interconectadas formas de discriminación contra las mujeres en toda su diversidad” evita “una visión única o universalista de las mujeres” y “permite tomar en cuenta las desigualdades y discriminaciones por razones de sexo, raza/etnia, orientación sexual, identidad de género, pobreza y otras condiciones supeditadas al racismo, al heterosexismo y homofobia, entre otras” (CEPAL, 2016b pág. 27).

Respecto a esta necesaria articulación entre relaciones sociales y de poder ha tomado especial importancia el enfoque de la interseccionalidad. Este enfoque permite ampliar y complejizar la mirada sobre la producción de desigualdades en contextos específicos y hacer un análisis más consecuente con la realidad. Se trata de una 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” (AWID, 2004, pág. 1).

### **C. Políticas y programas de empleo: la capacitación laboral**

En los últimos años, tanto en la región de América Latina como en el Uruguay se ha producido una diversificación en la oferta pública de programas dirigidos a la población en condiciones de pobreza para favorecer su inserción laboral y resistir las consecuencias de la desocupación. Estos programas han funcionado mediante mecanismos de apoyo a la inserción laboral por medio del desarrollo de habilidades y conocimientos para adquirir competencias e incrementar el capital humano.

Se parte de la idea según la cual un factor fundamental para las estrategias de combate contra la pobreza consiste en que las personas tengan posibilidad de acceder al trabajo remunerado. Por ejemplo, el ingreso de los hogares en el Uruguay depende principalmente de la inserción laboral de sus integrantes, ya que la mayoría de los ingresos de un hogar proviene del mercado de trabajo. A pesar de la

importancia de estos ingresos que pueden mejorarse si aumentan los perceptores por hogar, las mujeres de hogares bajo la línea de pobreza tienen mayores tasas de desempleo y menores oportunidades de obtener un empleo de calidad.

Facilitar el acceso al mercado de trabajo ya existente o a crear nuevos empleos se considera que puede derivar del desarrollo de la capacitación laboral, técnica y profesional. La capacitación entonces puede ser un importante factor para la empleabilidad de las personas aprovechando oportunidades laborales en la medida que puede contribuir a evitar la separación entre educación y trabajo, facilitando de ese modo la inserción de quienes enfrentan mayores obstáculos por la situación de desventaja social en la que se encuentran. No obstante, la literatura brinda perspectivas diferentes considerando costos y beneficios de la capacitación laboral. McKenzie (2017) en un trabajo que examina críticamente evaluaciones recientes de políticas de capacitación vocacional, subsidios salariales, asistencia en la búsqueda de trabajo y asistencia encuentra que muchas políticas activas de mercado de trabajo son mucho menos efectivas de lo que los encargados de formular políticas suelen suponer. Muchas de estas evaluaciones no encuentran impactos significativos en el empleo o en los ingresos. Así mismo concluye que muchas intervenciones orientadas a la capacitación laboral pueden tener un impacto modesto en el empleo y dado los costos que implica su implementación, en algunos casos muy costosos, dicho impacto es demasiado pequeño para ser económicamente significativo<sup>3</sup>.

Las intervenciones y políticas públicas específicas con enfoque de género y dirigidas a la inserción laboral de las mujeres tienen un primer desafío que consiste en brindar impulso a la posición inicial de desventaja que presentan frente a las exigencias del mercado, teniendo en cuenta que en muchos casos, se trata de un grupo poblacional que carece de las dotaciones de formación básica y de capacitación laboral, e incluso pueden carecer de competencias psico-sociales<sup>4</sup>.

Siguiendo a Lupica (2015), la inclusión del enfoque de género en las políticas de empleo pasa por desarrollar acciones que promuevan la igualdad de oportunidades, de trato y de resultados entre los hombres y las mujeres en el mercado laboral. Para esto, debe partirse de la base de que el mercado laboral no es neutral respecto al género, sino que tiene un fuerte sesgo androcéntrico: impera la “norma del trabajador ideal”, es decir, de un trabajador sin responsabilidades familiares<sup>5</sup>. Esto condiciona y discrimina a las mujeres, ya que cuentan con una mayor carga de trabajo no remunerado (derivada de la división sexual del trabajo y los roles de género establecidos), lo que da lugar a que su participación laboral sea menor, y que se sostengan fenómenos como la segregación ocupacional o las brechas salariales de género.

Las políticas de empleo, tradicionalmente se clasifican según su diseño y objetivos, y se distinguen, en primera instancia, las políticas activas y pasivas. Las políticas pasivas tienen como principal objetivo el mantenimiento del ingreso y sus destinatarios son las personas desempleadas. Las políticas activas del mercado de trabajo tienen como principales objetivos promover la inserción laboral y el mantenimiento del empleo y se dirigen a las personas desocupadas, inactivas y ocupadas (OIT, 2016). Estas últimas pueden, a su vez, clasificarse según actúen del lado de la demanda, estimulando la generación de nuevos puestos de trabajo o mejorando la calidad de los existentes; o del lado de la oferta, generando e incrementando las competencias de las personas trabajadoras y potenciales personas trabajadoras; o articulando demanda y oferta, buscando mejorar el vínculo entre ambas<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> El trabajo de McKenzie (2017) concluye también que programas menos costosos como la búsqueda y la asistencia para la colocación en un empleo podrían generar ganancias que excedan los costos de esos modestos impactos.

<sup>4</sup> Las competencias psicosociales reúnen tres características: son de carácter cognitivo, se afianzan en el hábito de ciertas acciones y guardan una relación recíproca con la sociedad de donde se adquieren y se reproducen. Se trata de competencias relacionadas con la comunicación, la toma de decisiones, el pensamiento creativo, la solución de problemas, el pensamiento crítico, las relaciones interpersonales, entre otras (Fernández Ortiz, 2017).

<sup>5</sup> El trabajador ideal es uno que puede emplearse a tiempo completo, asumiendo horas extras en su trabajo y aceptando movilidad geográfica, ya que cuenta “con un flujo disponible de trabajo doméstico que le permite no solo tener atendidas sus propias necesidades, sino, además, verse exento de asumir responsabilidades en la atención de las necesidades de los otros con quien convive” (Rodríguez, 2005, pág. 10).

<sup>6</sup> Para conocer algunos programas de inclusión laboral y productiva en la región, véase la Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL [en línea] <https://dds.cepal.org/bdilp/#es>.

Los distintos tipos de políticas activas del mercado de trabajo se materializan en planes y programas esencialmente diferentes. Por un lado, desde las políticas enfocadas en la demanda se apoya el trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento y se desarrollan programas de generación directa de empleo y de fomento al empleo.

Por otro, las políticas orientadas a la oferta procuran mejorar las condiciones para la empleabilidad, fomentando la capacitación técnica y profesional de las personas que buscan trabajo, o que quieren mejorar su posición o productividad. Generalmente se orientan a la formación y certificación de competencias, así como a la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria de personas jóvenes y adultas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (CEPAL, 2017c). Por último, las políticas que articulan oferta y demanda se materializan en programas de orientación e intermediación laboral, y servicios de empleo.

Si bien el objetivo último de todas estas políticas es contribuir al empleo y la obtención de ingresos de los individuos, es fundamental que se orienten a fomentar el acceso de las personas al mercado formal de trabajo, con protección social, para asegurar el bienestar en el presente y en el futuro (CEPAL, 2017c). Por su parte, como se argumenta a continuación, la incorporación de la perspectiva de género resulta necesaria en cada una de ellas si se busca superar las barreras que enfrentan las mujeres para conseguir su autonomía y sentar bases para su empoderamiento.

## **D. Programas de capacitación, formación profesional y certificación de competencias**

El rol de la promoción de empleo e ingresos se considera decisivo en la lucha contra la pobreza, y la capacitación laboral se concibe como una importante herramienta. Esta también tiene un rol en la superación de la segregación y segmentación de género del mercado laboral de manera que estos fenómenos se originen o incluso se refuercen desde el acceso a la educación y a la capacitación.

Se entiende por capacitación la realización de un conjunto de acciones educativas orientadas a ampliar los conocimientos, habilidades y aptitudes de las personas. Su objetivo puede consistir en lograr un mejor desempeño en sus actuales actividades pero también prepararse para su ingreso al mundo laboral o desarrollar nuevas habilidades o capacidades para ocupar un puesto de trabajo adaptándose a las exigencias cambiantes del entorno. En el marco de este documento al referirnos a la capacitación laboral<sup>7</sup>, lo hacemos con referencia a las intervenciones de política pública destinadas a promover, facilitar, fomentar, y desarrollar las aptitudes, habilidades o conocimientos de las personas. Su propósito es permitirles enfrentarse a mejores condiciones de vida y de trabajo procurando su adaptación al cambio tecnológico y en la estructura económica. Por tanto, puede considerarse que la capacitación laboral crea oportunidades laborales y en esa línea, el fomento de la oferta de mano de obra femenina incluye programas de capacitación que aumentan su empleabilidad<sup>8</sup>.

Siguiendo a Gamero (2015), pueden distinguirse al menos tres tipos de destinatarios y orientaciones de las políticas de capacitación laboral: capacitación permanente de las personas ocupadas para mejorar su desempeño y productividad en el lugar de trabajo; capacitación para personas desempleadas para promover su reincorporación laboral, y capacitación para grupos vulnerables, orientada a facilitar su primera inserción laboral. Respecto al primer grupo, existen políticas que buscan generar incentivos sobre el sector privado para que este promueva la capacitación

<sup>7</sup> En los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la capacitación se orienta por una parte la *formación profesional y capacitación inicial* para personas jóvenes de los niveles educativos secundarios o superior cuyo objetivo es preparar su entrada al mercado laboral y por otra, la *formación profesional y capacitación continua* orientada principalmente a adultos que ya están participando o bien que quieren participar en el mercado laboral. En América Latina la capacitación laboral incluye trabajadores con y sin formación formal, y los programas de ofrecidos directamente por el sector público tienden a concentrarse en grupos de personas vulnerables entre ellos jóvenes y mujeres (Breugel, 2014, citado en Muñoz, 2017).

<sup>8</sup> Por empleabilidad, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2004) ha definido “competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo”.

de sus trabajadores (Muñoz, 2017). Por otro lado, los programas de capacitación ofrecidos por el sector público tienden a concentrarse en los dos últimos grupos de destinatarios. En particular, los orientados a la capacitación para grupos vulnerables se fundamentan en que el trabajo remunerado (empleo) es la forma genuina para acceder a un ingreso y en que por el lado de la oferta existen obstáculos para que algunos grupos de la población accedan al empleo. En ese sentido, los problemas de empleabilidad a los que se enfrentan muchas personas vulnerables pueden tener relación con su falta de calificaciones para el empleo, sea ya un nivel de educación formal adecuada y suficiente, o capacidades específicas relativas a los oficios que se demandan.

A nivel general, los programas de capacitación apuntan a mejorar la empleabilidad, la estabilidad laboral, los salarios y las trayectorias laborales; se ha señalado que “entre los principales beneficios, la formación profesional facilita la inserción laboral y la reinserción de personas cesantes o con prolongados tiempos de inactividad, desempleo o salidas del mercado de trabajo producto de la maternidad o el cuidado infantil” (Lupica, 2015, pág. 38). No obstante, como se muestra más adelante existen evaluaciones sobre estos programas que encuentran que sus impactos son muy menores.

La incorporación de la dimensión de género en estos programas permite asegurar que las necesidades y especificidades de las mujeres se tengan en cuenta, así como también promover y fortalecer su empleabilidad e inserción laboral. Esto significa considerar algunas barreras que no solamente impiden que las mujeres participen sino que posteriormente puedan aprovechar su capacitación mejorando su empleabilidad y sus ingresos. Según Abramo, Valenzuela y Pollack (2000) estas barreras son tanto externas, o sea pertenecientes al contexto socio-cultural y educativo y a la estructura del mercado laboral, como internas al sistema de formación profesional.

Entre las primeras, las autoras mencionadas señalan que los propios diagnósticos sobre la situación del mercado laboral que carecen o tienen débil enfoque de género dificultan la identificación de la segregación ocupacional, la detección de grupos con condiciones o dificultades específicas y el diseño de políticas laborales que se propongan la promoción de la igualdad de oportunidades. A ello se agrega la existencia de estereotipos de género que estimulan la configuración de perfiles ocupacionales como “típicamente masculinos o femeninos”. Por tanto, cuando estos programas dirigidos a las mujeres proponen capacitación en actividades tradicionalmente masculinas, pueden contribuir a romper estos estereotipos y a la disminución de la segregación ocupacional de género característica de los mercados laborales. Sin embargo, esto resulta insuficiente si no se actúa mediante incentivos, acciones positivas, campañas de sensibilización e información al sector privado, para que las empresas acojan de manera adecuada a las mujeres. Esto es, asegurando condiciones laborales apropiadas tanto en términos de infraestructura (por ejemplo, baños, vestuarios) como de relacionamiento evitando situaciones de acoso laboral o sexual. Este tipo de formación podrá llevarse a cabo sólo después de haber evaluado las probabilidades de que mujeres con estas calificaciones obtengan empleo y después de intensas campañas de sensibilización en la comunidad.

Asimismo, la maternidad temprana, en ocasiones adolescente, está asociada a las desigualdades de género, pero también a las socioeconómicas y culturales<sup>9</sup>. A ello se suma la escasa capacidad de elección —por falta de oportunidades— entre proyectos de vida alternativos, además de desafiar al sistema de educación formal de los países<sup>10</sup> también lo hace respecto a los programas de capacitación.

Aunque las mujeres constituyen una parte sustantiva de los participantes en los programas de capacitación para el empleo, algunos países desarrollan iniciativas dirigidas específicamente a las mujeres con el fin de aumentar sus posibilidades de emplearse. Tanto en estos programas como en los dirigidos a una población mixta es preciso tener en cuenta la barrera que significa la desigual

<sup>9</sup> En el caso de las jóvenes uruguayas con dos o más Necesidades Básicas Insatisfechas, algo más de una de cada cinco adolescentes son madres (22,4%), mientras que entre las adolescentes con Necesidades Básicas Satisfechas el porcentaje de madres es muy pequeño (3,6%), según datos del Censo de 2011.

<sup>10</sup> Los estudios en países latinoamericanos muestran una significativa relación negativa de la maternidad adolescente con la asistencia escolar, la inscripción en todos los niveles educativos, las probabilidades de completar cualquiera de los niveles y, consecuentemente, con los años de educación acumulados, así como una fuerte asociación con el abandono escolar (Binstock y Näslund-Hadley, 2013).

distribución de responsabilidades en los hogares y en las tareas del trabajo doméstico y de cuidados, así como la falta de corresponsabilidad social que se refleja en las carencias en términos de servicios públicos que contribuyan a resolver estas tareas.

Para garantizar la participación sostenida de las mujeres destinatarias en estos programas, sin la cual sus efectos pueden diluirse, resulta clave garantizar la existencia y el acceso a la oferta de servicios de cuidado infantil, que coincidan con el horario de asistencia al programa. Si existen servicios y las mujeres pueden acceder, pero los horarios en los que ofrecen cuidado son más reducidos o no coinciden con el que deben cumplir las participantes, brindar flexibilidad horaria para la asistencia al programa puede ser una estrategia a considerar. Una de las conclusiones de la revisión realizada por Vezza (2015) es que una debilidad encontrada en los programas de capacitación para el empleo se debe a que no se logra satisfacer la necesidad de conciliar la participación con las responsabilidades de la maternidad. La falta de servicios de cuidados para niños y niñas o los costos de la oferta privada hace que en muchos casos estos programas, en particular los que no incluyen un componente de transferencias en efectivo, enfrenten altas tasas de inasistencia de las mujeres. A los efectos de superar esta debilidad, por ejemplo, en Chile, las destinatarias de programas como el Programa Mujeres Jefas de Hogar acceden a servicios de guardería. El apoyo a las tareas del cuidado que realizan las mujeres en los hogares requiere considerarse como una estrategia más amplia, de manera que una vez que finalizan la participación en los programas de capacitación, su inserción laboral se vea facilitada o sostenida por servicios de cuidados adecuados y accesibles.

Bianchi (2014) al analizar 22 programas relacionados con la promoción de la inserción laboral y la generación de ingresos en el Uruguay, señala que en la mayoría de estos programas no está incluida una partida para ayudar a las participantes a resolver las responsabilidades de cuidados de personas dependientes a su cargo, sobre todo niños/as con lo cual puede causarse la deserción de algunas de ellas o la sobreacumulación de responsabilidades, que muchas veces tiene su correlato en problemas de salud física y mental y/o la no inserción de mujeres en este tipo de programas.

Por otro lado, la capacitación por sí misma, así como las mejoras educativas registradas por la fuerza de trabajo femenina, no logran erradicar las percepciones empresariales guiadas por prejuicios que inciden en la tipificación y valoración por sexo de las ocupaciones. Estas percepciones actúan en los procesos de selección, en las oportunidades de formación en el puesto del trabajo, promoción y desarrollo profesional y, por supuesto, en el diferencial de salarios para trabajos de igual valor y/o capital formativo (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000).

Las capacitaciones a menudo se centran en competencias específicas, con algunos módulos orientados al desarrollo de competencias transversales. Vezza (2015) menciona y describe las principales características de algunos de estos programas. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, el *Non-traditional Skills Training Program* (Programa de capacitación no tradicional) ofrece capacitación vocacional a las mujeres pobres de 18 a 50 años de edad con baja o ninguna capacitación. En Chile, el Programa Mujeres Jefas de Hogar les brinda capacitación para aumentar sus posibilidades de conseguir un empleo, centrándose en las mujeres de los quintiles más pobres quienes reciben un estipendio por los gastos de transporte (Vezza, 2015). En el Uruguay, PROIMUJER ofrecía capacitación en el aula y en el trabajo para mujeres desempleadas, con el objetivo de mejorar sus condiciones de empleabilidad<sup>11</sup>.

A nivel general, se considera que los programas de capacitación y formación profesional tienen un potencial positivo para mejorar las trayectorias laborales de mujeres y de hombres. En este sentido, Kluve (2016) encuentra para América Latina y el Caribe que este tipo de programas ha tenido efectos positivos a mediano y largo plazo (2-3 años), si bien a corto plazo los efectos son poco significativos o en ocasiones negativos. Para las mujeres, que por lo común tienen menores posibilidades laborales (debido en parte a que obtienen menores retornos de la educación formal, a causa de la segregación ocupacional y otros aspectos previamente discutidos), y que generalmente experimentan períodos más largos de desempleo, este potencial se refuerza. A su vez, los programas de capacitación cortos (menos de cuatro meses) parecen tener efectos reducidos sobre las trayectorias laborales de las y los

<sup>11</sup> Este programa dejó de implementarse entre 2013 y 2014.

destinatarios. En OIT (2016) se presenta un mapeo de las evaluaciones de impacto de las políticas activas del mercado de trabajo de 11 países de América Latina y el Caribe, y se observa que los programas de capacitación muestran impactos positivos sobre los resultados en el mercado de trabajo (para casi todos los indicadores considerados en cada estudio), aunque heterogéneos en intensidad<sup>12</sup>.

A pesar de estos avances en cuanto a evaluar los impactos de estos programas, los mismos son todavía poco conocidos, tienen una cobertura más reducida y no se cuenta “con una amplia base de información, en particular si se compara con otros programas sociales, como los programas de transferencias condicionadas” (CEPAL, 2017b, pág. 115). En este sentido, todavía se carece de suficiente evidencia empírica para examinar los efectos cuantificables de estas políticas sobre la participación laboral femenina. La evidencia existente no es suficiente para evaluar los vínculos causales entre las políticas y los resultados, aunque se pueden detectar posibles problemas que deben tenerse en cuenta al diseñar las políticas públicas.

Deben sumarse a la relativa escasez de evaluaciones de impacto disponibles algunas limitaciones metodológicas, por ejemplo con frecuencia en éstas no se identifica en forma aislada el impacto de cada una de las intervenciones correspondientes a un mismo programa. En este sentido, varios programas incluyen intervenciones además de la capacitación como por ejemplo, el programa “*Haku Wiñay/Noa Jayatai*” parte de la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” de Perú (FONCODEP, 2018) dirigido hacia los hogares rurales en situación de pobreza y extrema pobreza en centros poblados de la sierra y selva que apoya al empleo independiente; o el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) del Brasil, que además de la capacitación, tiene un componente de generación indirecta de empleo gracias al *Joven Aprendiz* (Ley N° 10.097) (PRONATEC, 2018). Esta carencia restringe las posibilidades de conocer el componente o la combinación de componentes más efectivos, o en qué circunstancias y contextos los programas lo son. Además, pocas veces se incorpora un análisis de costo-efectividad. En el caso de programas de inclusión laboral y productiva las muestras suelen presentar baja representatividad; la medición de los impactos a largo plazo, por ejemplo, es escasa. Por su parte, varios factores limitan la posibilidad de comparar entre países y entre programas, como las diferencias metodológicas entre las evaluaciones (CEPAL, 2017b).

Si bien los resultados de las evaluaciones de programas específicos son datos útiles, resultan insuficientes “ya que deberían estar articulados con evaluaciones de las políticas en las que dichos programas se insertan o a las que están vinculados, con el propósito de analizar de forma más comprensiva sus hallazgos, logros y desafíos” (Martínez, 2015 citado en CEPAL 2017b, pág. 115).

El carácter certificable de las competencias adquiridas en los programas de capacitación puede ser muy relevante para definir la entrada y la mejora de la posición de las y los participantes en el mercado laboral. Asimismo, los mecanismos de certificación de competencias previas (independientemente de donde hayan sido adquiridas), pueden ayudar a reconocer formalmente los conocimientos y las habilidades para el trabajo de las personas tradicionalmente relegadas por el mercado laboral<sup>13</sup>. Un ejemplo claro en este sentido es la certificación de competencias en el ámbito de los cuidados, donde se desempeñan muchas mujeres con bajos niveles de educación formal (Lupica, 2015). Al respecto en Uruguay el Sistema Nacional de Cuidados se plantea el desafío de mejorar la formación y los niveles de remuneración de los y las cuidadoras en acuerdo con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Sobre esto se profundizará en el capítulo III.

<sup>12</sup> El documento presenta un meta-análisis que combina información sobre el impacto de los programas, sus características y el contexto nacional en que se enmarcan a fin de realizar una síntesis de los resultados de 44 evaluaciones. Los resultados del análisis muestran que no existen diferencias significativas entre los tipos de programas en términos del impacto sobre los resultados del mercado de trabajo. Aunque los programas de capacitación representan el tipo más común en América Latina y el Caribe, esta intervención no produce mejores resultados que otros tipos de programas puestos en marcha en la región. La duración del programa parece ser el principal impulsor de su efectividad, ya que los de corta duración (cuatro meses o menos) tienen menos probabilidades de producir un impacto positivo sobre los resultados del mercado de trabajo; las mujeres suelen obtener mejores resultados en el mercado de trabajo que los hombres; los programas destinados a los jóvenes no registran resultados considerablemente mejores que los programas que no se dirigen a este grupo. En particular, los programas son más eficaces durante las épocas de bonanza económica.

<sup>13</sup> En Uruguay existen algunos ejemplos de experiencias de certificación de competencias en sectores productivos específicos, como en gastronomía (mozos y mozas). El desarrollo de un sistema de certificación de competencias laborales es una de las líneas que trabaja el INEFOP. Ver: <https://www.elobservador.com.uy/capacitacion-del-trabajador-activo-es-la-nueva-prioridad-del-inefop-n884604>.

En la misma línea, para evitar los sesgos de género de la certificación de competencias es clave analizar los modelos subyacentes a los sistemas de competencias, de manera de no construir política sobre situaciones discriminatorias, excluyentes o desvalorizantes (FORMUJER, 2003). Los saberes son una construcción cultural y no natural, que en numerosas ocasiones se asumen simplemente como atributos de género, competencias que de hecho son desarrolladas a lo largo de la vida. Esto sucede, por ejemplo, cuando la capacidad de relacionamiento interpersonal o de cuidar a otros se consideran rasgos femeninos en lugar de competencias desarrolladas y adquiridas, y se termina desvalorizando el trabajo de las mujeres con esas habilidades al considerarse que su inversión en saberes es menor a la de los hombres.

Finalmente, los obstáculos externos interactúan e influyen en el sistema de formación profesional y en sus *barreras internas* para la participación femenina. Entre éstas se destaca la escasa y/o lenta pertinencia y actualización de la oferta formativa, derivada de sus dificultades de vinculación con las demandas y tendencias del sector productivo. Si bien esto perjudica a cualquier trabajador, las trabajadoras requieren de especiales apoyos para acceder a las áreas de actividad innovadoras o con mayores y mejores posibilidades de empleo. Al respecto, deben señalarse las carencias de información y orientación vocacional y ocupacional con enfoque de género que estimule nuevas opciones y rompa los estereotipos, así como una casi inexistente intermediación laboral y ausencia de formación sobre búsqueda de empleo (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000).

La capacitación laboral para las mujeres, especialmente para aquellas en situación de pobreza, tiene consecuencias para las relaciones de género. La autonomía y las condiciones para procesos de empoderamiento que se puedan generar podrían “cuestionar el orden establecido, especialmente, la posición más favorable de que gozan los hombres en el mercado laboral y en los hogares” (COSUDE, 2006).

## **II. Pobreza y trabajo remunerado en el Uruguay: autonomía y empoderamiento de las mujeres**

---

La participación laboral de las mujeres en promedio en el Uruguay ha sido creciente en el período 2005-2016, pero esta tendencia no es uniforme según la distribución del ingreso. Como se verá, existe una marcada relación entre la participación laboral y la condición de pobreza de las mujeres, lo cual alerta sobre el crecimiento de las brechas entre mujeres, de las especificidades de la problemática en cada grupo y, por lo tanto, de las necesidades que se plantean en términos de políticas públicas. En particular, de las políticas dirigidas a mejorar la autonomía económica de las mujeres y su empoderamiento.

Los objetivos de igualdad de género requieren avanzar en el logro de la autonomía de las mujeres, esto es, respecto a la capacidad y las condiciones concretas para tomar libremente decisiones que afectan sus vidas. Entonces, la autonomía económica implica la posibilidad de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones con los hombres (OIG, 2017). Asimismo, el logro de autonomía requiere, entre otras, liberar a las mujeres de la responsabilidad exclusiva por las tareas domésticas y de cuidado. Así definida, la autonomía económica puede sentar las bases para el empoderamiento femenino, aunque no lo asegura, en la medida que la toma de decisiones con relación a los asuntos económicos en el hogar e incluso sobre la propia vida dependen además de un conjunto de aspectos subjetivos y del vínculo entre el nivel individual y la acción colectiva, como condición indispensable para modificar los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres (León, 2013).

### **A. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos**

La lucha contra la pobreza encuadrada en los objetivos de la igualdad de género, la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en el Uruguay, cuenta con el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) elaborado por Instituto Nacional de las Mujeres y aprobado en 2007 por el Presidente de la República Dr. Tabaré Vázquez y por el Gabinete Ministerial, diseñado en consonancia con los planes y lineamientos estratégicos del gobierno. El PIODNA se propone acciones enmarcadas en líneas estratégicas, denominadas Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI). Todas las LEI

deben desarrollarse conforme a los enfoques de derechos y de género como ejes transversales que orientan el accionar del Plan. Se considera que el Estado es el escenario privilegiado para la aplicación de este Plan, por lo cual las acciones que se proponen están a cargo de diferentes organismos estatales. Entre las denominadas líneas estratégicas transversales (LETRA) se plantea integrar a las políticas sociales la perspectiva de género, de modo que aseguren la igualdad de oportunidades y derechos. En ese sentido, se propone promover políticas sociales universales e integrales de combate a la pobreza poniendo énfasis en el empoderamiento y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres que se encuentran en situación de exclusión social, indigencia o extrema pobreza.

Con respecto a la autonomía económica, el empleo y los ingresos, las LEI orientan claramente sobre algunas condiciones básicas, como por ejemplo la LEI 10 que se refiere al desarrollo de medidas que contribuyan a una distribución equitativa de las responsabilidades familiares. Las acciones propuestas para llevar adelante esta LEI consistían en: “promover estudios que cuantifiquen y visibilicen el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres; acciones de sensibilización que tiendan a la valoración de las tareas y responsabilidades en el ámbito doméstico, su reparto equitativo y la promoción de paternidades responsables; fomentar cambios en la legislación para que mujeres y hombres puedan disfrutar de licencia para el cuidado de los/as hijos/as de manera igualitaria; aumentar y mejorar los servicios estatales de cuidado; adecuar el funcionamiento de los servicios estatales a las necesidades de hombres y mujeres para una distribución equitativa de las responsabilidades familiares” (INMUJERES 2007, pág. 57).

Prácticamente todas estas acciones se han ido realizando con el correr del tiempo, tanto por parte de organismos del Estado como a partir de medidas legislativas, con lo cual se ha dado cumplimiento a las propuestas.

Con relación a la situación de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad, la LEI 14 se refiere al desarrollo de medidas hacia las mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social. Entre las acciones, se plantea “impulsar propuestas de trabajo protegido para mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad social; desarrollo de medidas para disminuir efectivamente la segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo”. En este caso, como se verá, si bien se han llevado adelante programas de empleo protegido, queda mucho por hacer en relación a la segregación ocupacional (INMUJERES 2007, pág. 63).

Así mismo, el PIONA planteó los siguientes objetivos: “generar mejores condiciones de acceso de las mujeres a empleos genuinos y de calidad y desarrollar la capacidad emprendedora de las mujeres en el mundo productivo”. Las líneas estratégicas de igualdad para lograr estos objetivos se encuentran en la LEI 26: desarrollo de medidas que amplíen y fortalezcan las políticas activas de empleo para las mujeres; la LEI 27: aprobación e implementación del Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo y la LEI 29: desarrollo de medidas para disminuir efectivamente la segmentación horizontal y vertical en el mercado de trabajo (INMUJERES 2007, págs.80, 82 y 84).

Estas estrategias se concretan en determinadas acciones al tiempo que se compromete a diferentes organismos estatales competentes y son las siguientes: facilitar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo brindando información y orientación ocupacional, servicios, créditos y capacitación para la empleabilidad con perspectiva de género y libre de estereotipos, especialmente de aquellas que cuentan con menos recursos sociales y personales; fomentar programas de capacitación laboral y de apoyo ocupacional que permitan ingresar al mercado de trabajo a las mujeres prestando especial atención de no discriminar a jóvenes, adultas mayores, afrodescendientes, rurales, mujeres en condición de discapacidad y jefas de hogar; desarrollar medidas para el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres orientadas al fortalecimiento de sus competencias laborales y para el impulso de proyectos productivos.

Lo anterior da cuenta de la existencia de orientaciones precisas respecto a la problemática de la autonomía económica de las mujeres y, en particular, en el caso de las que se encuentran en condiciones de pobreza.

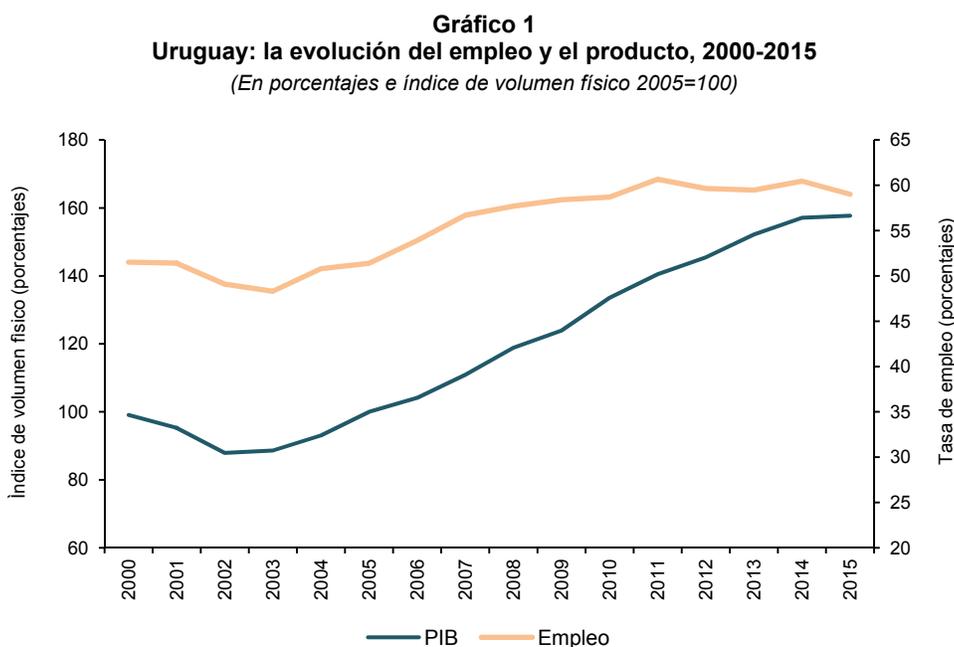
Así mismo, en 2017 fue aprobada la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género, que pretende convertirse en una hoja de ruta, integral e integradora, susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género a mediano plazo. Propone delinear un horizonte de igualdad de género al

2030, e integra para ello un conjunto de aspiraciones, directrices político-institucionales y lineamientos estratégicos capaces de influir en las decisiones de política pública. Entre las directrices de políticas con respecto a la autonomía económica de las mujeres se plantea “Asegurar que las mujeres de todas las ascendencias étnicas raciales y edades, accedan a empleos decentes en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna” (INMUJERES 2017a: pág. 86) para cumplir con la cual diseña un conjunto de Líneas estratégicas hacia la acción convergentes con la Estrategia de Montevideo. Se acompaña de este modo a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se recuperan como aportes sustantivos las diversas agendas de las mujeres y de feministas (INMUJERES 2017a).

## B. Hogares y personas en condición de pobreza en el Uruguay

Antes de pasar a la descripción y análisis de las políticas de capacitación laboral orientadas a que las mujeres superen las condiciones de pobreza al tiempo que logran una posición de mayor autonomía, corresponde dar cuenta de la evolución del fenómeno de la pobreza en lo que va de los años 2000. Se procura así mismo, pese a las dificultades que entraña el método del ingreso para dar cuenta de la pobreza desde una perspectiva de género, presentar indicadores que permitan una aproximación a esta problemática entre las mujeres.

Los primeros años de la década del 2000, el Uruguay enfrenta una severa crisis económica y financiera con caída del nivel de actividad, aumento del desempleo y de la pobreza. Posteriormente, a partir de 2005, la economía uruguaya inicia una senda de crecimiento, que se correlaciona directamente con el aumento de la tasa de empleo (véase el gráfico 1).

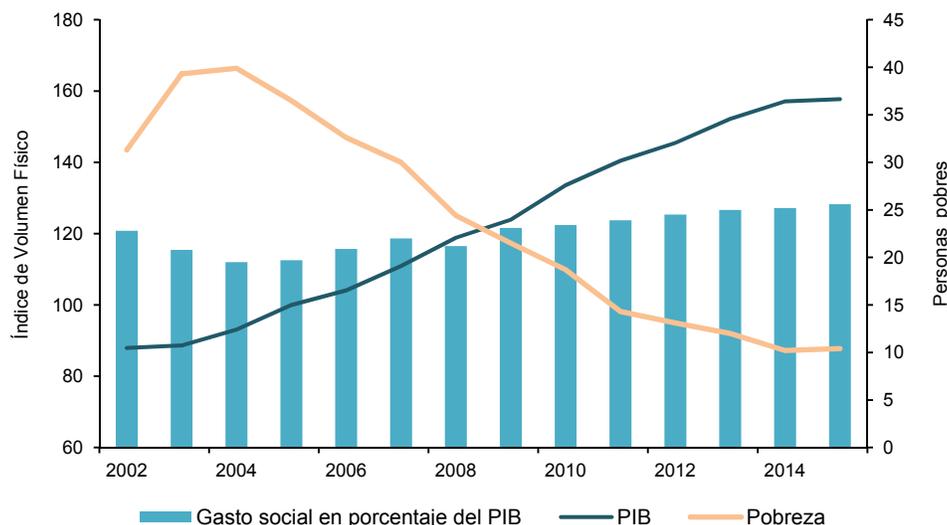


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central del Uruguay (BCU), y del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017.

Junto a un abanico de políticas públicas —sociales y laborales— se mejoró también la calidad del empleo en un contexto macroeconómico favorable. A partir de 2006, las variaciones en los salarios reales de toda la economía, y en particular el crecimiento de los salarios de los trabajadores de la parte baja de la distribución —que fue más elevado que en el resto—, implicó una disminución en la desigualdad de los ingresos laborales (Amarante, Arim y Yapor, 2015).

El crecimiento de la economía a partir de 2003 se vio acompañado por la evolución decreciente de la pobreza (véase el gráfico 2). A los cambios asociados a la dinámica de la economía se sumaron los del mercado laboral y las políticas sociales, todo lo cual contribuyó a la caída de la pobreza.

**Gráfico 2**  
**Uruguay: evolución de la proporción de personas en condiciones de pobreza<sup>a</sup>, del producto y del gasto social como porcentaje del producto, 2002-2015**  
*(En porcentajes e Índice de volumen físico 2005=100)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Banco Central del Uruguay, Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Economía y Finanzas, MIDES.

<sup>a</sup> Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso.

La incidencia de la pobreza en hogares para el total del país, según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), es de 6,2% en 2016<sup>14</sup>. Montevideo es la región con mayor incidencia de la pobreza en hogares (8,3%). En el interior del país, mientras en las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes la incidencia de la pobreza es 4,6%, en las localidades menores a 5.000 habitantes ese valor es de 6,8%, y en las zonas rurales de 2,1% (véase el cuadro A1.1).

El porcentaje de personas pobres (por debajo de la línea de pobreza) viene descendiendo desde el año 2006, pasando de 32% a 9,4% en 2016. Según áreas geográficas, Montevideo presenta la mayor proporción de personas bajo la línea de pobreza (12,9%) respecto al resto del país (véase el cuadro A1.2). Si se desagrega la información de personas en condiciones de pobreza no se evidencian diferencias por sexo; a medida que aumenta la edad, disminuye el porcentaje de personas en situación de pobreza; en las edades reproductivas (tramo de 25 a 49 años) se registran las mayores brechas de género, respecto a la pobreza de ingresos (INMUJERES, 2017b).

Pese a la significativa disminución de la pobreza verificada entre 2006 y 2016, del 24% de los hogares al 6,2%, se observa que ésta continúa afectando en mayor medida a los hogares con jefatura femenina: 5,1% de los hogares con jefatura masculina están en condición de pobreza mientras este porcentaje asciende a 7,7% para los hogares con jefatura femenina, tal como se presenta en el cuadro 1.

Por su parte, el Índice de feminidad de los hogares pobres según área geográfica calculado por CEPAL ha aumentado (véase el cuadro 2). Este Índice muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres adultas y hombres adultos. Un valor superior a 100 indica que la

<sup>14</sup> INE (2017) presenta en detalle la metodología de medición de pobreza monetaria en Uruguay.

pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria<sup>15</sup>. En 2014, por cada 100 hombres adultos viviendo en hogares pobres en Uruguay había 142 mujeres adultas en similar situación (CEPAL, 2017d). Esto sugiere que en ausencia de otros ingresos del hogar las mujeres son más proclives a estar en situación de pobreza, situación que se agudiza en hogares con mayor presencia de niños y niñas.

**Cuadro 1**  
**Uruguay: incidencia de la pobreza en hogares por grandes áreas geográficas según sexo del jefe de hogar y año, 2006-2016**  
(En porcentajes)

Año	Jefe varón			Jefa mujer		
	Total país	Montevideo	Interior	Total país	Montevideo	Interior
2006	24,6	25,7	23,9	23,4	22,6	24,2
2007	21,1	22,6	20,2	21,5	21,2	21,8
2008	16,6	18,5	15,4	18,7	19,8	17,7
2009	14,1	17,1	12,2	15,7	17,1	14,3
2010	12,0	14,3	10,7	13,6	15,0	12,4
2011	8,5	10,9	6,9	11,1	12,5	9,8
2012	7,3	10,5	5,3	10,1	12,3	8,0
2013	6,5	9,1	4,9	9,6	12,0	7,5
2014	5,3	7,2	4,1	8,2	10,1	6,4
2015	5,3	7,3	4,0	8,1	10,4	6,1
2016	5,1	7,0	4,0	7,7	9,7	5,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso, Uruguay, 2017.

**Cuadro 2**  
**Uruguay: índice de feminidad de la indigencia y de la pobreza según área geográfica**

	Indigencia Nacional	Urbana	Rural	Pobreza Nacional	Urbana	Rural
2005	...	108,3	...	...	109,6	...
2006	...	...	...	...	...	...
2007	119,5	117,0	164,2	117,0	115,7	131,9
2008	136,9	135,0	162,3	122,0	120,9	129,7
2009	129,6	128,7	136,3	119,9	118,7	132,6
2010	126,1	125,9	128,8	119,5	119,0	120,4
2011	152,4	151,3	159,5	134,7	134,6	128,1
2012	156,7	154,6	201,3	138,5	137,3	153,0
2013	163,1	163,9	100,4	138,1	137,8	118,4
2014	159,3	162,9	114,6	142,5	142,2	140,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## C. Brechas laborales y situación de pobreza

La tasa de participación laboral femenina en promedio en el Uruguay ha sido creciente en las últimas décadas, para estabilizarse a partir de 2012 en 55,9%. En 2015, dicha tasa se ubica en 55,4%. Entre las causas que han contribuido al aumento en la proporción de mujeres activas y ocupadas se encuentran factores demanda y de oferta tales como el nivel de actividad de la economía, el cambio tecnológico, las transformaciones en la estructura productiva y el peso de los distintos sectores en la economía, así como

<sup>15</sup> El índice de feminidad de los hogares en condiciones de pobreza se calcula según la siguiente fórmula: ((Número de mujeres de 20 a 59 años en hogares pobres/Número de hombres de 20 a 59 años en hogares pobres)/(Número de mujeres de 20-59 años en el total de hogares/Número de hombres de 20 a 59 años en el total de hogares))\*100.

mejoras en los sistemas de cuidados, mayor acceso a la educación, avances en la medicina y cambios en la composición de los hogares (Espino y Leites, 2008).

Más allá de este comportamiento promedio, Espino y otros (2012) encuentran diferencias entre las conductas laborales de las mujeres según sus niveles educativos. Esto es, si bien entre las mujeres con menor nivel educativo ha aumentado su dedicación al trabajo remunerado, parecería seguir predominando en esta población el rol de “trabajadora secundaria”, es decir, que su oferta laboral presenta una elasticidad mayor al salario que la del resto. También encuentran que la presencia de hijos en el hogar tiene un efecto significativo, negativo y de mayor magnitud para las mujeres sin educación terciaria. Esto último estaría asociado a que su participación en el mercado laboral está más restringida al trabajo no remunerado y de cuidado en los hogares, en la medida en que tienen menores posibilidades de recurrir a servicios de mercado o trabajo remunerado para resolverlo.

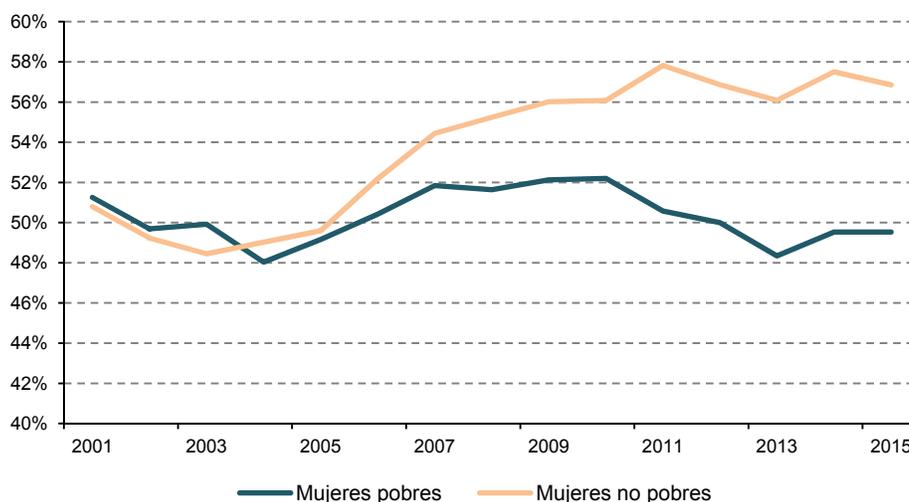
La tasa de empleo femenina<sup>16</sup> también mostró una tendencia creciente, particularmente en el período 2006-2016, pasando de 44,4% a 50,5%. Sin embargo, estos cambios, tanto en las tasas de participación como de empleo, no han sido uniformes según la distribución del ingreso. Como se verá, las diferencias entre las mujeres de hogares pobres y no pobres, incluso tendieron a profundizarse desde que disminuyó la velocidad del crecimiento de la economía.

Con el objetivo de identificar la problemática laboral femenina, a continuación se analizan detalladamente los principales indicadores del mercado laboral según la condición de pobreza de las mujeres.

## 1. Tasa de participación

La evolución de la tasa de participación laboral durante la década del 2000 puede analizarse según las localidades mayores a 5.000 habitantes (véase el cuadro A1.3). A partir de 2004, esa tasa siempre es más alta entre las mujeres no pobres y creciente, alcanzando a 56,9% en 2015; para las mujeres en situación de pobreza dicha tasa corresponde a 49,5% (véase el gráfico 3 y el cuadro A1.4).

**Gráfico 3**  
**Uruguay: evolución de la tasa de actividad de las mujeres según condición de pobreza**  
**en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015**  
(En porcentajes)



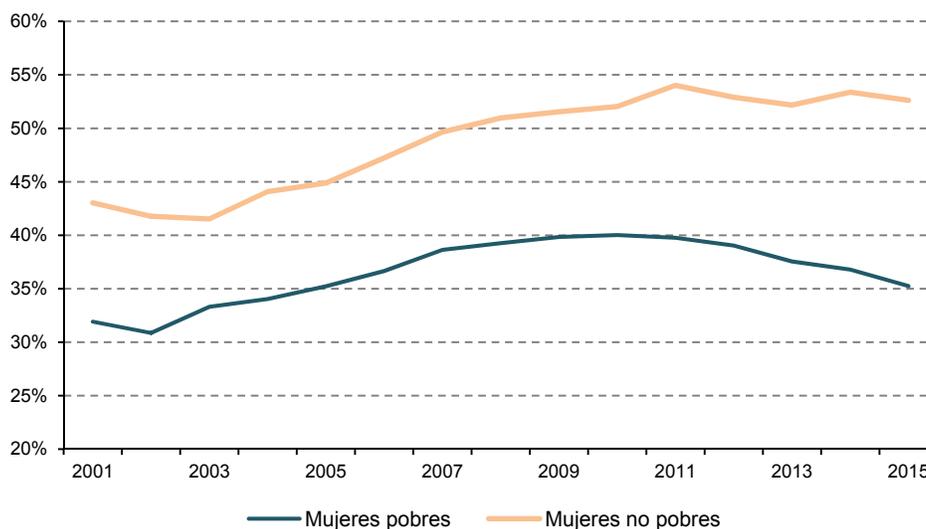
Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

<sup>16</sup> Tasa de ocupación: población ocupadas/población femenina en edad de trabajar.

## 2. Tasa de empleo

La tasa de empleo femenina tuvo una tendencia creciente entre 2003 y 2012, pasando de 33,3% para las mujeres en hogares pobres a 39%, y para el resto, esas tasas variaron de 43% a 52,9% para el resto (véase el gráfico 4). A partir de 2012, la tasa de empleo ha disminuido para las primeras (35,2% en 2015) y permaneció relativamente estable para las demás (52,6% en 2015). En efecto, esta evolución da cuenta de la inestabilidad de la situación laboral de las mujeres en condiciones de pobreza cuando se modifican las condiciones de la economía.

**Gráfico 4**  
Uruguay: evolución de la tasa de empleo femenina según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015  
(En porcentajes)

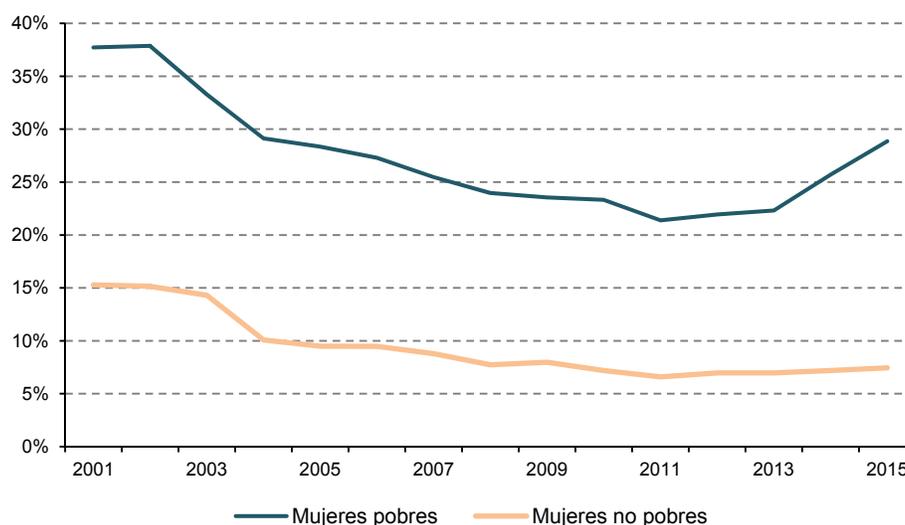


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## 3. Tasas de desempleo

La tasa de desempleo, si bien fue decreciente en la mayor parte del período, a partir de 2013 se estanca y comienza a crecer a partir de 2014 para las mujeres no pobres (véase el cuadro A1. 6); para el resto de las mujeres, las tasas son crecientes a partir de 2012 (21,9%) para llegar a 28,9% en 2015 (véase el gráfico 5). Debe considerarse que el desempleo de las mujeres en hogares pobres es casi 3 veces superior al del resto.

**Gráfico 5**  
**Uruguay: evolución de la tasa de desempleo femenina según condiciones de pobreza**  
**en localidades de más de 5.000 habitantes, 2001-2015**  
*(En porcentajes)*

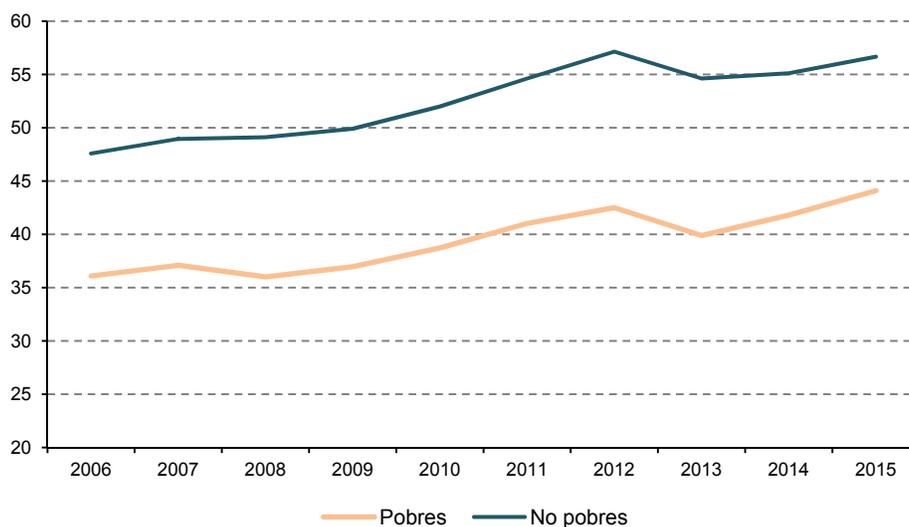


Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

#### 4. Ingresos laborales

Como puede observarse a lo largo del período, la proporción de los ingresos laborales de las mujeres en condiciones de pobreza respecto a los de los hombres en la misma condición es menor que en el caso de las mujeres no pobres (véase el gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Uruguay: evolución del ratio por sexo en los ingresos laborales según condición de pobreza**  
**en localidades de más de 5.000 habitantes, 2006-2015**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

## 5. Segregación laboral

Las mujeres independientemente de encontrarse por encima o por debajo de la línea de pobreza se encuentran muy concentradas en ciertas ramas de actividad y en el caso de quienes se encuentran en situación de pobreza tienden a concentrarse en la construcción y el comercio. En el caso de las mujeres en condiciones de pobreza, dos ramas de actividad reúnen al 53% de las ocupadas, 25,3% se ocupan en comercio y 27,7% en servicio doméstico (véase el cuadro 3)

**Cuadro 3**  
**Uruguay: distribución de los ocupados por rama de actividad y sexo**  
**según condiciones de pobreza, 2015**  
(En porcentajes)

	No pobres			Pobres		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Agro, pesca, exposición de minas y canteras	12,7	4,6	9,1	11,7	2,8	7,9
Industria, y electricidad, gas y agua	15,0	8,8	12,2	14,8	8,8	12,2
Construcción	13,4	1,0	7,8	21,0	0,8	12,4
Comercio	18,7	18,7	18,7	21,9	25,3	23,4
Restaurantes y hoteles	2,9	4,2	3,5	2,5	5,3	3,7
Transporte y comunicaciones	10,0	3,3	7,0	8,9	1,1	5,6
Actividades financieras y de seguros	1,5	1,9	1,7	0,1	0,3	0,1
Actividades inmobiliarias, empresariales, profesionales y técnicas	7,1	8,4	7,7	8,4	8,6	8,5
Administración pública	6,8	6,4	6,6	2,6	2,0	2,3
Enseñanza	2,9	11,1	6,6	0,5	2,8	1,5
Servicios sociales y de salud	3,6	13,5	8,0	0,9	8,6	4,2
Servicios comunitarios, sociales y personales	4,3	5,2	4,7	5,2	5,9	5,5
Servicio doméstico	1,2	13,0	6,5	1,6	27,7	12,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística del Uruguay.

## 6. Registro en la seguridad social

En el Uruguay se considera trabajador/a sin registro en la seguridad social a quien estando empleado no realiza aportes jubilatorios. La proporción de personas sin cobertura de la seguridad social se expandió entre 2001 y 2004, por efecto de la crisis económica y financiera de 2002. Posteriormente, en 2007 esta vuelve a un nivel inferior al de 2001 y desde entonces continuaron reduciéndose. Este cambio se debe por una parte, al crecimiento económico verificado a partir del 2003 y por otra, por las intervenciones de políticas públicas y en particular, las acciones desarrolladas por el Instituto de Seguridad Social (BPS) para estimular la cobertura de los trabajadores y trabajadoras y el aumento de la fiscalización que desempeña el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Si bien hasta 2011 las mujeres ocupadas presentaban tasas de informalidad levemente más elevadas que las de sus pares hombres, ello obedecía principalmente a la situación de las personas empleadas en el servicio doméstico en casas particulares, que son principalmente mujeres. En 2015, un 24,3% de los hombres ocupados y un 22,4% de las mujeres ocupadas no están registrados en la seguridad social.

Respecto a la situación socioeconómica de los hogares de las personas que trabajan en el servicio doméstico, se observa una disminución muy pronunciada de la proporción de hogares en situación de pobreza (véase el cuadro 4). En el caso del servicio doméstico la concentración entre las mujeres pobres es mayor (11,3%) tanto respecto a los hogares de ocupados hombres (5,7%) como mujeres (7,8%) (Espino, 2015).

**Cuadro 4**  
**Uruguay: distribución de los hogares de las personas que trabajan en el servicio doméstico**  
**según condición de pobreza, 2006 y 2014**  
*(En porcentajes)*

Hogares por condición de pobreza	2006	2014
No pobres	57,4	88,7
Pobres	42,6	11,3
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Tras la revisión de los indicadores anteriores, se aprecia la situación desventajosa que presentan las mujeres en condiciones de pobreza con respecto a su inserción laboral, reflejada en su menor tasa de empleo y mayor tasa de desempleo e incluso la evolución de ésta última, pone en evidencia su vulnerabilidad ante la desaceleración del crecimiento de la economía. Ello advierte, por una parte, sobre sus dificultades para lograr la autonomía personal y económica y superar las desigualdades de género; por otra, pone en evidencia las brechas que existen entre mujeres de diferentes situaciones socioeconómicas y cómo incluso éstas tienden a ensancharse. Esto da cuenta que las desigualdades económicas se cruzan con las desigualdades de género y afectan severamente a las mujeres de los sectores más pobres, en particular en el ámbito laboral. Por lo tanto, la información presentada muestra la importancia de poner en práctica políticas públicas orientadas a mejorar las posibilidades de empleo de las mujeres en condiciones de pobreza.

### **III. La oferta pública de programas de capacitación y de programas de empleo en el Uruguay**

---

En el Uruguay, la oferta pública de políticas activas del mercado de empleo está desconcentrada en diferentes instituciones. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) cuenta con servicios que articulan la demanda y la oferta de trabajo brindando información, orientación e intermediación laboral. Dos ejemplos son los Centros Públicos de Empleo (CEPE), creados a través de convenios entre el MTSS y las intendencias departamentales, y la plataforma Vía Trabajo. El MTSS ha sostenido también políticas de generación indirecta de empleo, como el Programa Objetivo Empleo, y articulado políticas de generación directa de empleo, como el programa Yo Estudio y Trabajo.

Junto con el MTSS, la Junta Nacional de Empleo (1992-2008) cumplió un rol histórico en la generación de programas de capacitación para la reconversión laboral, tanto de población desocupada (PROCAL) como de aquella estructuralmente vulnerable: mujeres (PROIMUJER), jóvenes (PROJOVEN), personas con discapacidad (PRONADIS) y trabajadores rurales. Actualmente, es el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP) el que acumula la mayor parte de los programas de capacitación. Su metodología de trabajo se ha enfocado, en los últimos años a la articulación con sectores productivos específicos y con organizaciones del Estado que requieren el desarrollo de competencias de determinados conjuntos de trabajadores.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha llevado adelante, desde su creación en el año 2005, programas que generan empleo de manera directa y que incorporan componentes de capacitación, dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, como Trabajo por Uruguay (2005-2007) o Uruguay Trabaja (2008 en adelante). Sumado a esto, también ha albergado algunos programas de fomento del empleo (como Cooperativas Sociales), de estímulo a la oferta (como Jóvenes en Red) e incluso de articulación entre oferta y demanda del mercado de empleo (Programa Inserción Laboral).

A nivel departamental<sup>17</sup>, la Intendencia de Montevideo ha tenido un papel clave en las políticas de generación directa de empleo dirigidas a personas vulnerables. Durante la década de 1990 comienzan a impulsarse iniciativas focalizadas en el campo del empleo protegido y la capacitación laboral, co-ejecutadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Estas se fortalecen y consolidan en la década del 2000.

---

<sup>17</sup> El nivel departamental corresponde al nivel subnacional y hace referencia a la división política y administrativa del país en 19 departamentos.

A pesar de que la oferta pública de programas de empleo y capacitación ha sido variada, son pocos los ejemplos que se focalizan exclusivamente en mujeres. Las dos iniciativas más relevantes en este sentido surgen en los años 2001 y 2002 de la mano de la Junta Nacional de Empleo (PROIMUJER) y la Intendencia de Montevideo (Barrido Otoñal), como medidas contra-cíclicas ante un escenario socioeconómico extremadamente desventajoso. Una tercera iniciativa exclusiva para mujeres, que incluye capacitación e inserción laboral, surge recientemente de la mano del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el INEFOP, y tiene como destinatarias a mujeres víctimas de violencia de género.

El resto de los programas no se focaliza particularmente en mujeres, aunque algunos pueden priorizarlas como población objetivo (por ejemplo, el Programa Objetivo Empleo del MTSS). A pesar de esto, en la práctica, los programas mixtos han tendido a beneficiar a una mayor proporción de mujeres que de hombres, por un lado, por la forma cómo se configura la población objetivo en función de los indicadores de pobreza y vulnerabilidad, y, por otro, porque en muchas ocasiones las mujeres se inscriben en estos programas en mayor proporción que sus pares varones. En las secciones siguientes se presentan datos sobre el nivel de feminización de las personas beneficiarias para cada programa.

Se presenta a continuación una selección (véase el anexo 2 y el cuadro A2.1) de programas públicos de capacitación y de empleo que han beneficiado a mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad en el Uruguay en las últimas décadas. Dadas las reformas y novedades introducidas en la institucionalidad rectora de las políticas sociales y de empleo que tuvieron lugar a partir de 2005, sumadas al cambio en el contexto macroeconómico que se da a partir de entonces, se toma ese año como punto de inflexión y se separa el análisis en dos grandes períodos.

Los criterios de selección de los programas dentro de la oferta global fueron tres: primero, que la población objetivo principal esté compuesta de mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad con claros criterios de focalización, o bien en la cobertura efectiva la presencia de mujeres pobres o vulnerables sea mayoritaria; segundo, que se trate de una política de capacitación o formación profesional, o de una política de generación de empleo en que la capacitación sea un componente importante; y, por último, que exista información disponible sobre su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. El último criterio no es excluyente: se incluyeron algunos programas, considerados relevantes dentro de la oferta pública analizada, que no tienen información completa de todas sus etapas. En estos casos se intenta reconstruir la información con base en entrevistas en profundidad realizadas a los actores involucrados.

## **A. La oferta pública de programas de capacitación para mujeres en el Uruguay antes del año 2005**

El contexto en el cual se enmarcaron los programas sociales y laborales en la década de 1990 se caracterizó por fuertes cambios a niveles económico y social derivados tanto de factores externos como internos, que obligaban a las políticas públicas a enfrentar el “problema del empleo”. Entre los factores externos se encontraban: la globalización de los mercados, que conllevó nuevas modalidades de competencia en un marco de creciente apertura unilateral por parte del país en el comercio internacional; el proceso de integración regional (MERCOSUR); y la crisis brasileña que estallara en 1998. Entre los factores internos, continuaba la expansión de la fuerza de trabajo femenina que hacía crecer la PEA en promedio (hacia 1999 la tasa de actividad femenina había crecido 5 puntos respecto a 1990, situándose en 48,6%); las tasas de desempleo rondaban el 10%, siendo más altas para las mujeres (en 1999: 14,6%) que para los hombres (en 1999: 8,7%); se profundizaba un cambio en la estructura productiva con reducción de la participación de la industria manufacturera y expansión de los servicios, y se daba un aumento de la precariedad y de las personas ocupadas en empresas de menos de cinco trabajadores y por cuenta propia<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ya para ese momento se señalaba que “los procesos de exclusión social asociados al mercado de trabajo constituyen el fenómeno de mayor gravedad que deriva del actual modelo económico llevado adelante en las dos últimas administraciones. La exclusión social resultante es producto de tres tipos de factores: a) los que limitan el acceso al mercado; b) los que refieren a la disminución de la calidad del empleo asociada a la falta de protección de la seguridad social, el subempleo, el deterioro de los ingresos reales y c) los diferenciales de ingresos” (JUNAE, 2000, pág. 163).

Todo ello enfatizaba en la necesidad de implementar acciones de reconversión laboral, es decir actividades e iniciativas orientadas a apoyar la reincorporación al mercado laboral de trabajadores provenientes de sectores productivos en declive o bien cuando, una especialidad que usa en su trabajo, por diversas razones se ve impedido de aplicarla siendo necesario para su reinserción cambiar o completar dicha especialidad.

A partir de los diagnósticos realizados comienzan a crearse instituciones y programas que se orientaban a la inclusión social vía la participación en el mercado laboral de los grupos que en ese entonces se consideraban los más vulnerables: las mujeres, los jóvenes y a nivel general la población desocupada.

Los primeros antecedentes a los programas de capacitación para mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad surgen entonces en la década de 1990, bajo dos marcos institucionales. A nivel nacional, por un lado, la Ley 16.320 crea en 1992 la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), actores que juegan un rol clave en la formulación de estos programas<sup>19</sup>. A nivel departamental, la Intendencia de Montevideo comienza a tener un papel importante a partir de la creación de la Comisión de la Mujer en 1991.

## 1. Formulación de PROIMUJER: Junta Nacional de Empleo y Dirección Nacional de Empleo

La Junta Nacional de Empleo (JUNAE), de conformación tripartita, tenía entre sus objetivos “diseñar programas de recapacitación de la mano de obra, ya sea directamente por acuerdo con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras”, “colaborar y coordinar con la Dirección Nacional de Empleo en la elaboración de programas de orientación laboral y profesional”, “administrar el Fondo de Reconversión Laboral<sup>20</sup>” y “estudiar las necesidades de los trabajadores amparados por el Seguro por Desempleo, definiendo la recapacitación del trabajador de acuerdo a sus aptitudes personales y a la demanda del mercado ocupacional”. De esta manera, la JUNAE cumplía un fuerte rol de asesoramiento y coordinación, mientras que la DINAE constituía la Unidad Ejecutora del MTSS que llevaba adelante los programas propuestos.

La Ley 16.320 de 1992 define específicamente como población objetivo a ser considerada por la JUNAE al conjunto de trabajadores amparados por el Seguro de Desempleo. En 1995, la Ley 16.736 introduce modificaciones respecto al uso del Fondo de Reconversión Laboral, que “incluyen la ampliación del universo de los beneficiarios de los cursos de capacitación laboral, como instrumento para facilitar su inserción en el mercado laboral. Ello permitió la implementación de programas de capacitación para otros sectores de beneficiarios; en particular, las mujeres con dificultades de inserción laboral” (Espino y otros, 2005, pág. 4). En ese marco, en 1997 la DINAE formula y presenta PROIMUJER (Programa para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el acceso al Empleo y a la Formación Profesional) a la JUNAE y a la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, con cooperación económica del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

En el año 2001 PROIMUJER<sup>21</sup> comienza a ejecutarse, siendo el primer programa nacional de capacitación laboral específico para mujeres no insertas en el mercado laboral<sup>22</sup>, “dirigido a atender tanto al desarrollo de competencias y de la empleabilidad de las beneficiarias, como a su formación técnica específica para el empleo o para el desarrollo de actividades económicas en forma independiente”

<sup>19</sup> “... por iniciativa de la Comisión de Igualdad de Oportunidades, comenzó a trabajarse en un proyecto para capacitar a mujeres carenciadas y jefas de hogar, por considerarlas una población con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En la concepción del proyecto tuvo un papel relevante Cinterfor/OIT” (JUNAE, 2000:172).

<sup>20</sup> También creado por la Ley 16.320/1992, se trata de un fondo financiado principalmente mediante un impuesto a las retribuciones del 0,25%, que busca a su vez financiar actividades de formación para la “recapacitación profesional” prestadas a través de organismos estatales o entidades privadas.

<sup>21</sup> Es el resultado de un acuerdo marco entre la JUNAE, la DINAE y OIT/Cinterfor. Las Intendencias Municipales son el nexo con los actores locales y la población potencialmente destinataria.

<sup>22</sup> La población objetivo eran mujeres que hubieran perdido su empleo, lo buscaran por primera vez o tuvieran una situación de empleo con restricciones. Las postulantes debían ser mayores de edad, no mayores a 40 años si buscaban trabajo por primera vez, tener educación primaria completa y no haber finalizado la educación secundaria o técnica.

(Espino y otros, 2005, pág. 4). La implementación fue de características descentralizadas, comenzando en cuatro departamentos: Montevideo, Cerro Largo, Río Negro y Rocha, seleccionados en función de las altas tasas de desocupación femenina, la heterogeneidad regional y el potencial apoyo institucional para el desarrollo del programa (Espino y otros, 2005). Los Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM) y las Entidades de Capacitación (ECA) co-ejecutaban los distintos componentes del programa, bajo la supervisión de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP).

Sumado a PROIMUJER, desde DINA/JUNAE se echan a andar otros programas que, si bien no se focalizaban específicamente en mujeres en situación de pobreza, también las beneficiaban. Dos ejemplos en este sentido son Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PROJOVEN) y el Programa de Capacitación Laboral (PROCAL).

PROJOVEN, creado en acuerdo con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), buscaba promover la formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo, vinculando acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. Se dirigía a jóvenes de ambos sexos de entre 15 y 29 años con necesidades de incrementar su empleabilidad. Por su parte, PROCAL buscaba capacitar a personas desocupadas y promover su inserción laboral. Al igual que PROJOVEN, se dirigía a personas de ambos sexos. El funcionamiento de ambos programas tenía características similares a PROIMUJER en términos formales, ya que era co-ejecutado por las ECA y los ETM.

Los programas mencionados estuvieron activos bajo la órbita de JUNAE/DINAE hasta 2008. En ese año, la JUNAE desaparece para dar lugar al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); este último mantiene estos programas hasta 2013.

## **2. Programa de Barrido Otoñal, Intendencia de Montevideo, Comisión de la Mujer**

El cambio de gobierno de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) en 1990 (de los partidos tradicionales a la izquierda) trajo consigo algunos cambios en la forma y el contenido de las políticas departamentales, que colocaron a este nivel de gobierno en un rol clave en lo que refiere a la respuesta a las problemáticas sociales brindadas desde el Estado. Por un lado, desde lo formal, se promovió un proceso de descentralización político-administrativo, instalando 18 Centros Comunes Zonales (CCZ) donde pasaron a funcionar servicios en forma desconcentrada. Esta estructura permitió la conformación de redes, y habilitó el desarrollo de políticas descentralizadas a nivel de salud, género, infancia y cultura. A su vez, cada CCZ pasa a contar con recursos humanos y materiales, y genera la capacidad de coordinar entre sí y con los diferentes actores locales, potenciando sus capacidades de acción. “Consciente de que las alternativas a la exclusión social deberían ser implementadas por el gobierno nacional, la Dirección Municipal resalta la importancia de aprovechar la cercanía para llegar a las personas y promover vinculaciones a este nivel que contribuyan a la integración por lo menos en algunos niveles” (Bonino y Goiriena, 2005, pág. 23). La Comisión de la Mujer, área especializada en género de la IMM en este período (actualmente División Asesoría para la Igualdad de Género dependiente de la Secretaría General), se apoya en este proceso de descentralización. En esta línea, se conforman Comisiones Zonales de mujeres que buscaban incidir en las políticas locales (Bonino y Goiriena, 2005).

En este marco institucional, a comienzos de la década de 1990 el gobierno municipal pasa a implementar programas socio-laborales, en una primera instancia dirigidos a jóvenes en situación de vulnerabilidad social, a los que se les brindaba una primera experiencia laboral (Bonino y Goiriena, 2005). Estos programas eran desarrollados a través de convenios con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), pautando un modelo que se presenta como antecedente clave para el diseño de las políticas de capacitación laboral y empleo protegido que les sucedieron a nivel departamental y también nacional.

En los primeros programas sociolaborales llevados adelante en este marco, los contenidos de las capacitaciones dependían mucho de las propuestas de cada organización. “Marcamos la línea política general, pero el contenido y la forma se discuten con quienes la llevan adelante... Nosotros hacemos un

llamado a propuestas, seleccionamos aquellas que consideramos mejores y discutimos la operación. Es una asociación, donde las dos partes potencian sus recursos y se benefician<sup>23</sup>. En términos de capacitación para mujeres, se considera un hito importante la que implementa la OSC “Casa de la Mujer de la Unión” a comienzos del año 2000 para el arreglo de veredas. Esta rompe con un estereotipo de género al incorporar a mujeres a un trabajo vinculado a la construcción y sienta un antecedente para el desarrollo de programas de formación para el empleo que deconstruyan los roles tradicionales de género<sup>24</sup>.

En el año 2002, el gobierno municipal aprueba el primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, elaborado desde la Comisión de la Mujer, e incorpora como una de sus líneas de trabajo la mejora de las oportunidades laborales de las mujeres. En este contexto y en el marco de una crisis económica severa que atravesaba el país, surge también en el 2002 el Programa de Barrido Otoñal, como propuesta piloto “ante una situación de emergencia social y como respuesta a ésta desde un enfoque de género y pobreza” (Bonino y Goiriena, 2005: 25).

Dada la muy positiva evaluación realizada por las autoridades municipales de la primera edición del programa, éste se repitió en sucesivas ediciones, abandonando finalmente su calidad de “piloto” e institucionalizándose dentro de la gestión municipal. A partir de Barrido Otoñal se comienza a articular con todas las OSC involucradas, más allá de su impronta particular, una sintonía en los contenidos de las capacitaciones, así como un enfoque y metodología de trabajo compartida<sup>25</sup>.

Hasta el año 2005, los elementos centrales de Barrido Otoñal fueron los siguientes: una propuesta educativo-laboral, con el compromiso de las destinatarias de participar en la actividad educativa fuera del horario de trabajo; implementación a cargo de las OSC, bajo la coordinación de la Comisión de la Mujer y la Unidad de Convenios Educativos de la División Limpieza de la IMM. Las destinatarias eran mujeres en situación de pobreza mayores de 18 años, jefas de hogar con niños menores a cargo, desempleadas, y con un nivel educativo que no superara los 9 años de escolaridad. Se brindaba empleo formal por cinco meses (de mayo a octubre) con los beneficios sociales correspondientes, en un régimen de 30 horas semanales de lunes a viernes. Las tareas incluían el barrido de veredas, la limpieza de cordones, entorno de los árboles y papeleras municipales<sup>26</sup>. Entre 2002 y 2005 participaron 147 mujeres como titulares y 15 como suplentes cada año.

En síntesis, la oferta pública de programas de capacitación para mujeres en Uruguay antes del año 2005 se enmarcó en un contexto de fuertes cambios económicos y sociales que obligaban a las políticas públicas a enfrentar el “problema del empleo”. En los años noventa se crean instituciones y programas orientados a la inclusión social vía la participación en el mercado laboral de los grupos que en ese entonces se consideraban los más vulnerables: las mujeres, los jóvenes y a nivel general, la población desocupada.

Surgen así iniciativas a nivel nacional como PROIMUJER, primer programa nacional de capacitación laboral específico para mujeres no insertas en el mercado laboral, PROJOVEN y PROCAL. Asimismo, a nivel departamental se destaca el Programa Barrido Otoñal como propuesta piloto que busca ser una respuesta a una situación de emergencia social y que se configura como un antecedente clave para las políticas socioeducativas nacionales.

## **B. La oferta pública de programas de capacitación para mujeres en Uruguay posterior al año 2005**

El año 2005 representa un punto de inflexión respecto a cómo se configura la oferta pública de políticas activas del mercado de trabajo. Antes de ese año, el panorama de programas de empleo y capacitación laboral desarrollado durante la década de 1990 se vio signado por el modelo pro-mercado que se impuso en la región, y por una retracción del Estado que, si bien no fue tan radical como en otros países del continente, resultó significativa. Hacia el año 2005, el país sufría las consecuencias de la crisis financiera

<sup>23</sup> Entrevista a Mariella Mazzotti en su rol de Presidenta de la Comisión de la Mujer, en: Bonino y Goiriena (2005).

<sup>24</sup> Entrevista a informante calificada de OSC.

<sup>25</sup> Entrevista a informante calificada de OSC.

<sup>26</sup> Este tipo de tareas no eran responsabilidad de la IMM, por tanto, no se estaba sustituyendo con este personal a funcionarios.

del año 2002, con un empeoramiento de prácticamente todos los indicadores de bienestar social, pero comenzaba un período de recuperación. Con la asunción del gobierno del presidente Tabaré Vázquez (Frente Amplio), se inicia un período de expansión de la arquitectura de protección social hacia sectores históricamente excluidos, mejorando su cobertura y también su equidad (Antía y otros, 2013), lo cual marca un panorama de oferta pública de programas de empleo y capacitación sustancialmente diferente al vivido en las décadas anteriores.

## **1. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y Trabajo por Uruguay (TxU)**

En marzo del año 2005 se crea mediante la Ley de Urgencia (N° 17.866) el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con la finalidad de proponer, ejecutar y monitorear las políticas nacionales en materia de desarrollo social, y así hacer frente a la emergencia social existente producto de la crisis económica y financiera, en la que la incidencia de la pobreza alcanzaba a una de cada tres personas. Desde el MIDES, entonces, se pone en ejecución el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), política que comienza a dar respuesta a los hogares en situación de extrema pobreza o indigencia.

El PANES albergó programas de carácter asistencial y promocional que buscaban cubrir las necesidades de la población objetivo desde distintos frentes<sup>27</sup>. La finalidad del PANES puede resumirse en dos grandes objetivos: a corto plazo, proporcionar asistencia contingente a los hogares a través de transferencias (monetaria y alimentaria) e intervenciones sobre el estado de la vivienda; y, a mediano y largo plazo, perseguir una “reinserción” de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, (re)educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral (MIDES, 2007).

Uno de los programas del PANES<sup>28</sup>, de vital importancia, fue Trabajo por Uruguay (TxU), que “buscó contribuir a la ruptura de las barreras de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales” (MIDES, 2009). La idea base a partir de la que se desarrolla TxU surge de hecho en el marco de la Intendencia de Montevideo, cuando en 2002 comienza a ejecutarse un programa de empleo protegido, “Trabajo por Montevideo” (Recagno, 2017).

En términos generales, TxU se trató de un sistema de prestación de actividades laborales a tiempo limitado a cambio de un salario que equivalía a dos “ingresos ciudadanos”<sup>29</sup>. Orientado a jefas y jefes de hogar que no tuvieran empleo, buscó ampliar su inclusión laboral, generar un aumento en sus ingresos, brindar acompañamiento social y formación ciudadana, y tender puentes para su acceso a servicios de salud, salud odontológica, atención jurídica, violencia doméstica, entre otros. Los participantes del programa eran los protagonistas del PANES que se inscribían voluntariamente y eran seleccionados mediante sorteo público (MIDES, 2006).

Las actividades laborales eran propuestas o demandadas por organismos públicos y gestionadas por las OSC. Las tareas desarrolladas fueron sobre todo trabajos manuales tales como construcción, albañilería, poda, barrido, carpido, y limpiezas en general en espacios públicos (escuelas, plazas, policlínicas) (MIDES, 2007). Se contó con el apoyo del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA), que aportó mano de obra especializada, calificada y formal, propiciando el establecimiento de vínculos con los protagonistas del programa, la transferencia de destrezas y habilidades (MIDES, 2006) y a su vez, generó más de cincuenta mil jornales de seis horas diarias de lunes a viernes para la inserción de los participantes de TxU (MIDES, 2009).

<sup>27</sup> Los programas que incluyó son: Ingreso ciudadano (transferencia no contributiva), Construyendo Rutas de Salida (programa socioeducativo y comunitario), Trabajo por Uruguay (integración sociolaboral), Atención a los Sin Techo (PAST), Plan Alimentario (tarjeta de alimentos), Mejoramiento del Habitat (ayuda en materiales y asistencia técnica a los hogares), Proyectos de Opción Productiva y Fortalecimiento de Iniciativas Locales (apoyo a emprendimientos).

<sup>28</sup> La población participante se seleccionaba mediante un umbral de ingresos y un puntaje, el Índice de Carencias Críticas, que daba cuenta de las condiciones de pobreza estructural del hogar.

<sup>29</sup> El ingreso ciudadano es una partida mensual asociada al PANES, equivalente a una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Para julio de 2005, una BPC equivalía a \$ 1.397 pesos uruguayos (USD 58 con valores de 2005).

En paralelo a las actividades laborales, las OSC brindaban talleres de capacitación y acompañamiento social a las y los participantes, buscando avanzar en los objetivos ya mencionados. El programa requirió de la articulación entre diferentes organismos. En el período 2005-2007 se realizaron convenios con 22 organismos públicos, se crearon “15.449 oportunidades de integración al programa en todo el país, participaron 15.684 personas con suplentes incluidos y los procesos sociolaborales fueron culminados por 14.742 protagonistas” (MIDES, 2009).

La selección de los participantes respetaba la proporcionalidad entre hombres y mujeres inscriptos (MIDES, 2006). En promedio, el 78% de la población participante fueron mujeres. El total de la población usuaria del PANES mayor de 18 años se distribuye en un 58% de mujeres y un 42% de hombres, lo que supone una feminización marcada de los participantes en TxU incluso considerando la ya existente en la población total del PANES (MIDES, 2008). La mayor participación en estos programas por parte de las mujeres podría atribuirse a su mayor tasa de desempleo y a las restricciones que enfrentan para participar en el mercado laboral.

## **2. El Plan de Equidad y sus dos pilares de empleo protegido: Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo**

Entre los años 2005 y 2007 el PANES funcionó durante un período de recuperación económica y social. Esta etapa estuvo acompañada de cambios normativos relevantes en el mundo del empleo (por ejemplo: la instalación de los Consejos de Salarios), así como de nuevas orientaciones en la política económica, industrial, impositiva, nuevos estímulos a las inversiones y al desarrollo, nueva estrategia nacional para el fomento del empleo, entre otros aspectos. Hacia el año 2008, las cifras de indigencia y pobreza se habían reducido francamente, así como las tasas de desocupación y subempleo tanto de mujeres como de hombres.

En este contexto y en el marco de la fuerte crisis internacional del año 2008, “el gobierno refuerza sus políticas de intervención del Estado, en particular de la mano de la inversión pública buscando —además de avanzar en infraestructura— generar dinamismo en la economía y trabajo de las/os uruguayas/os. En la misma línea es que se pasa del Plan de Emergencia al Plan de Equidad” (MTSS, 2012, pág. 7). El Plan de Equidad (PE) abarcó a los usuarios del PANES, pero su población objetivo fue considerablemente más amplia. Incluye componentes<sup>30</sup> cuya implementación supone procesos de mediano y largo plazo (reformas tributarias, de salud, educativa, políticas de vivienda y de empleo) y otros, que son de implementación inmediata. Estos últimos, se orientan a conformar una red de asistencia y promoción social para la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, e incluyen, por ejemplo, la reformulación de las Asignaciones Familiares y expansión de pensiones no contributivas a la vejez, acciones para la mejora de la educación, políticas de empleo promovido, programas de ingresos por trabajo, política alimentaria, políticas de integración para personas con discapacidad.

Los pilares de la red de asistencia relacionados con el trabajo son dos programas que se ponen en funcionamiento en 2008: Uruguay Trabaja y Objetivo Empleo. Ambos están destinados a la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza y con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. El primero es ejecutado por el MIDES y el segundo por el MTSS. Ambos programas se plantean en el PE de modo que los participantes de Uruguay Trabaja pudieran transitar luego por Objetivo Empleo.

Uruguay Trabaja (UT) es un programa socioeducativo-laboral definido mediante la Ley 18.240 de 2007, que se propone generar mayores oportunidades de inclusión social mediante el trabajo, así como facilitar procesos de integración a través de estrategias socioeducativas<sup>31</sup>. Está

<sup>30</sup> Los componentes del plan son los siguientes: 1. una transferencia de ingresos a los hogares con niños, que constituye una reformulación del sistema de asignaciones familiares. 2. un subsidio a la vejez, que consiste en una transferencia de ingresos para la población de 65 a 70 años en condiciones de privación. 3. un programa de trabajo, Uruguay Trabaja, y un programa de subsidio al empleo de baja calificación. 4. Un programa de emprendimientos productivos. 5. Intervenciones educativas: ampliación del Plan CAIF (Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia, una política intersectorial de atención a niños/as de 0 a tres años). 6. una transferencia de alimentos mediante tarjeta magnética destinada al 10% de los hogares con menores a cargo. Esta sustituye la Tarjeta Alimentaria del PANES y también las canastas del INDA.

<sup>31</sup> La Ley 18.240 “Programa Uruguay Trabaja” es promulgada en diciembre de 2007, y modificada en octubre de 2013 por la Ley 19.149 (Rendición de cuentas – Ejercicio 2012).

dirigido a personas desocupadas de larga duración (más de 2 años), que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y con no más de 9 años de educación<sup>32</sup>. Tiene una duración de seis u ocho meses, dependiendo del tamaño de la localidad donde se implementa, y se desarrolla durante 30 horas semanales, 5 días a la semana, incluidas las capacitaciones. Más de 30.000 personas han accedido al programa desde su creación (Recagno, 2017). Cada edición se abre con alrededor de 3.000 cupos disponibles.

En cuanto al contenido del programa, este consiste en el desarrollo de proyectos de valor local, que permitan a su vez la adquisición de habilidades y destrezas de quienes participan. Se desarrolla también un programa de formación y capacitación en competencias transversales (desarrollo de capacidades, aptitudes y actitudes relacionadas con el mundo del trabajo) y capacitaciones específicas en oficios de acuerdo a las demandas de la localidad y oferta educativa existente (Consejo de Capacitación Profesional-COCAP y Universidad del Trabajo del Uruguay-UTU)<sup>33</sup>. A su vez, incluye acompañamiento social e individual por parte de los técnicos/as de las organizaciones sociales co-ejecutoras, se facilita el acceso a servicios públicos y comunitarios en áreas de salud, violencia de género, educación, entre otras. Por último, se brinda acompañamiento y derivación en la búsqueda de empleo y/o en el desarrollo de emprendimientos personales.

Para el diseño de UT se tomaron en cuenta algunos de los aprendizajes que dejó la experiencia de TxU. En MIDES (2011a) se destacan los siguientes: la necesidad de enfatizar los aspectos de capacitación y formación que habiliten procesos de alfabetización, reinserción y acreditación de la educación formal básica; la necesidad de lograr una capacitación específica que permita mejorar el desempeño en el mundo del trabajo una vez finalizado el programa; la importancia de incorporar informática como herramienta obligatoria (por su valor en los procesos de alfabetización y de incorporación de competencias transversales, sociales y de cooperación), y la importancia del rol del acompañamiento social.

Por otra parte, el Programa Objetivo Empleo (POE) (2008-2011) también dirigido a trabajadores desocupados de larga duración, pertenecientes a hogares en situación de pobreza y con menos de 9 años de escolaridad, busca apoyar la inserción laboral en empresas privadas, operando mediante un subsidio al costo de contratación disminuyendo el costo laboral del empleador privado. La sistematización del programa elaborada por el MTSS (2012) registra que, entre 2008 y 2011 se logran insertar laboralmente 795 personas, y se llevan a cabo 10.375 entrevistas de orientación laboral<sup>34</sup>.

El POE contó con tres componentes básicos: orientación, intermediación (subsidio a empresas contratantes, seguimiento de la inserción laboral) y capacitación laboral. Este último componente cuenta con tres modalidades: nivelación educativa, desarrollo de competencias transversales y específicas (en articulación con instituciones capacitadoras o entidades de capacitación-ECAs), y capacitación en el puesto de trabajo (la empresa capacita “a medida” a los trabajadores contratados en aquellas competencias o habilidades específicas o transversales directamente vinculadas al puesto de trabajo en el que se insertan, apelando a un subsidio económico brindado por el POE para cubrir los costos de la instancia).

Tanto el POE como UT son programas dirigidos a hombres y mujeres en situación de desempleo estructural y pobreza. Sin embargo, en la práctica, dada la feminización de la pobreza y las tasas de desocupación siempre mayores para las mujeres, la mayoría de los participantes de ambos programas son mujeres. Un análisis de los últimos diez años da cuenta de que el 71% de las personas que han accedido a UT son mujeres y las restantes son hombres. Según Recagno (2017) “además, 42% son menores de 30 años, 15% afrodescendientes, 45% solo tiene cursado primaria”. Para la edición de 2015

<sup>32</sup> A su vez, quienes se inscriben para participar no pueden haber participado en las ediciones anteriores por más de tres meses. Desde la edición de 2013 se agregan cupos para personas afrodescendientes, con discapacidad y transgénero.

<sup>33</sup> El Consejo de Educación Técnico Profesional de la Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU), de acuerdo con las potestades conferidas por la Ley de Educación N° 15.739, es responsable desde el Estado, de la Educación Técnica y Profesional de nivel medio y terciario.

<sup>34</sup> Estos datos se refieren a personas habilitadas para participar del programa que asistieron al menos a una entrevista inicial de orientación.

de UT, la participación en el interior del país fue de un 72% de mujeres, y en Montevideo de un 59% de mujeres (MIDES, 2016). En la misma línea, el 68% de la población insertada laboralmente por medio del POE entre 2008 y 2011 fueron mujeres (MTSS, 2012)<sup>35</sup>.

### 3. De Barrido Otoñal a Barrido Inclusivo: Intendencia de Montevideo (IM)

El Programa Barrido Otoñal, que funciona desde 2002 en la Intendencia de Montevideo, se ha sostenido durante 15 años, atravesando reformulaciones, cambios en su marco institucional y tres Planes de Igualdad, dando espacio a la participación de más de 2500 mujeres (IM, 2017a). Con un nuevo período de gobierno departamental que inicia en 2015, los programas socioeducativos y laborales funcionando en distintas órbitas dentro de la IM pasan a responder a la Secretaría de Empleabilidad para la Inclusión Social. En el marco de esa reestructuración se realiza una revisión de Barrido Otoñal, sus objetivos, metodologías y componentes, y en diálogo con las OSC co-ejecutoras se decide reformular algunos de esos aspectos. A partir de entonces, el programa pasa a llamarse “Barrido Inclusivo”; presenta algunos aspectos novedosos, y también algunas continuidades.

El objetivo general de Barrido Inclusivo se mantiene en su esencia: la mejora de las condiciones de empleabilidad de mujeres con dificultades estructurales para el ingreso al mercado formal de trabajo. Funciona además “como una experiencia socio-educativa-laboral de carácter transitorio, que promueve el desarrollo de las condiciones personales y sociales, la inclusión en el mercado formal de empleo y la concreción de emprendimientos para la generación de ingresos propios” (IM, 2017b). De esta manera, los resultados esperados implican avances en la autonomía sociocultural (confianza, autoestima, nuevas formas familiares, mayor visibilidad y reconocimiento, nuevos vínculos), física (derechos sexuales y reproductivos, salud, violencia), política (participación social, fortalecimiento de redes, lo cual es especialmente importante para mejorar sus arreglos de cuidado) y económica (fortalecimiento de la historia laboral, orientación económica, preparación para el empleo o para emprendimientos autogestionados, la generación de ingresos propios y su gestión) (Russi, 2017).

Parte del rediseño del programa que tiene lugar en 2015<sup>36</sup> responde a un ajuste a las circunstancias sociales actuales. La pobreza en Montevideo se ha reducido sostenidamente desde 2004, y el desempleo de las mujeres más pobres en los últimos años es menos de la mitad del que experimentaban en 2002. Esto hace que se modifique, por ejemplo, el nivel de educación formal al que apunta el programa: de un máximo de nueve años de educación, esto se amplía a once. A su vez, se le da un carácter inclusivo partiendo desde la población a la que apunta: ya no se focaliza exclusivamente en jefas de hogar con hijos a cargo, sino que también apunta a mujeres *trans*, migrantes, afrodescendientes, clasificadoras, y mujeres privadas de libertad o liberadas. Las destinatarias deben ser mayores de 18 años y tener personas a cargo (no necesariamente hijos), estar desempleadas, y tener un nivel de instrucción que no supere el mencionado anteriormente.

A partir de la reformulación de Barrido Inclusivo, este pasa a abrir cada año cupos para 83 mujeres de las características mencionadas, que participan durante un período de 9 meses. La duración del programa se ha ido ampliando con los años: en sus inicios eran 4 meses, luego pasaron a ser 5, y finalmente 9. Este aumento en la duración responde a una adaptación a las necesidades identificadas por las OSC y por las propias participantes (Russi, 2017). En el período 2016-2017, el presupuesto asignado a Barrido Inclusivo representa aproximadamente el 60% del total que la Secretaría de Empleabilidad para la Inclusión Social distribuye entre programas socioeducativo-laborales (Lezama, 2017).

<sup>35</sup> En particular en el caso del POE, las mujeres en situación de vulnerabilidad son una población explícitamente priorizada con la política, junto con hombres mayores de 45 años, y mujeres y hombres jóvenes. Entre otras iniciativas para priorizar la participación femenina se creó un fondo y la aplicación de estímulos económicos que diferenciaban positivamente entre hombres y mujeres, tratando de estimular más la contratación y capacitación de mujeres, que en general, eran jefas de hogar.

<sup>36</sup> Las características anteriores al rediseño son las mismas que pueden encontrarse en la descripción de Barrido Otoñal hasta 2005, en la sección III.A.2.

#### 4. Las nuevas modalidades de programas de formación: el surgimiento del INEFOP

En el año 2008 se crea mediante la Ley 18.406 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Formalmente, se trata de una persona pública no estatal que se integra en forma tripartita<sup>37</sup>, siendo su principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras del país.

Reemplazando a la JUNAE, el INEFOP pasa a ser el responsable de la administración del Fondo de Reversión Laboral, de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de formación profesional, políticas de empleo y de capacitación, de desarrollar investigaciones relacionadas con sus cometidos, y también se conforma como el brazo ejecutor de las políticas de empleo que el Poder Ejecutivo determine, lo que constituye una novedad respecto a las competencias de la JUNAE. El INEFOP se encarga de diseñar y gestionar programas de formación profesional, dar cobertura a las personas derivadas de distintos servicios públicos, privados y sociales a efectos de mejorar su empleabilidad y promover su inserción laboral, y desarrollar acciones, programas y asistencia técnica y crediticia que respondan a las demandas de empresas y emprendimientos del sector productivo generador de empleo decente. Sumado a esto, es también su competencia promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales, y promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva.

La creación del INEFOP constituye un esfuerzo de fortalecer la institucionalidad vinculada a las políticas de empleo, y mejorar la articulación entre estas y los restantes componentes del sistema de protección social. Aunque mantiene la conformación tripartita, el mecanismo del consenso aplicado en la JUNAE se sustituye por el de la mayoría (aunque se sigue promoviendo el consenso, como parte de la cultura del diálogo social).

Entre los años 2008 y 2013 se recorre un camino hacia la construcción de una lógica única de funcionamiento de los programas que previamente estaban bajo la órbita de JUNAE/DINAE, y que funcionaban en forma fragmentada (PROIMUJER, PROJOVEN, Programa de Capacitación para Trabajadores Rurales, PROCLADIS, Trabajadores en Seguro de Desempleo, entre otros). Este cambio presenta varias dificultades, ya que las Entidades de Capacitación<sup>38</sup> (ECAs) tenían sus lógicas de funcionamiento propias, muchas veces arraigadas en el trabajo de más de una década. A su vez, los cursos que las ECAs presentaban y desarrollaban estaban muy ligados a su propia experticia y no necesariamente habían sido concebidos desde una visión global del mercado de trabajo y su capacidad de absorción de trabajadores. La perspectiva de género se hallaba concentrada en PROIMUJER y en las ECAs relacionadas a ese programa, pero no había una transversalización hacia los demás programas<sup>39</sup>.

Entre los años 2013 y 2014, el INEFOP pasa por un proceso de re-institucionalización y reorganización de los programas existentes, ya que el objetivo de ir hacia una “lógica única” aún no se había logrado completamente. En el proceso de reestructura quedan instaladas en el INEFOP tres gerencias operativas: una Gerencia de Empleo, una de Empresas y una de Formación Profesional. La primera se encarga de los programas de formación y capacitación generados especialmente para trabajadores en actividad. En este caso, las necesidades de capacitación muchas veces se identifican y delinear en los Consejos de Salarios; los contenidos que allí se acuerdan no apuntan a mejorar la empleabilidad de los trabajadores, sino su desempeño. La Gerencia de Empresas tiene entre sus objetivos implementar acciones de capacitación y de asistencia técnica destinadas a la creación y fortalecimiento de las empresas, otras formas asociativas, micro emprendimientos y emprendedores, contribuyendo a la mejora de su competitividad. Por último, es en la Gerencia de Formación Profesional donde se pasan a gestionar los programas focalizados en personas en situaciones específicas de vulnerabilidad, desocupadas o que buscan trabajo por primera vez.

<sup>37</sup> Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por 8 titulares representantes del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social.

<sup>38</sup> Se trata de organizaciones de distinto tipo (OSC, empresas, instituciones de formación) que ofrecen cursos de capacitación para el empleo en el marco de los programas primero de la JUNAE y más tarde del INEFOP.

<sup>39</sup> Entrevista a Jorge Rondán, Asesor en políticas de género del INEFOP.

A partir del proceso de reorganización del instituto, los programas históricos (como PROIMUJER o PROJOVEN) dejan de existir en sí mismos, aunque se mantienen sus “modalidades” y metodologías. Esto implica que las ECAs pueden seguir proponiendo cursos con los esquemas que caracterizaban a esos programas y obtener financiación para implementarlos. Sin embargo, durante el período que sigue a la reestructura, aumenta la demanda de ECAs que trabajen en varias propuestas de capacitación específica, en el marco de convenios entre el INEFOP e instituciones públicas o privadas con interés en capacitar trabajadores en cierta área. En ese marco, la oferta de cursos en las modalidades de los programas históricos disminuye hasta virtualmente desaparecer.

Según un entrevistado hay algunas variables clave que explican que las ECAs disminuyan su oferta de cursos en la “modalidad PROIMUJER”: *“una es que económicamente no les resultaban tan rentables [como los programas de capacitación específica en el marco de convenios]. Otra, es que las mujeres requieren muchos instrumentos de atención que para algunas ECAs que no están especializadas las vuelve complejas. Pero también, al implementar la lógica de convenios, esto hizo que salieran cursos más rápidos, porque no implicaban [como parte de las condiciones] un compromiso de asegurar la inserción laboral. Eso generó un desbalance en las ECAs de presentación de ofertas”*<sup>40</sup>. Estos aspectos, sumados a cambios internos en las lógicas de trabajo y en el personal técnico de INEFOP hizo que *“el proceso de PROIMUJER se fuera diluyendo”* y que perdiera jerarquía respecto a otro tipo de programas coyunturales surgidos a partir de convenios. Sumado a esto, no se implementaron acciones desde INEFOP que estimularan a las ECAs a presentar cursos de formación para mujeres en situación de vulnerabilidad.

Existen algunos convenios vigentes actualmente que pueden beneficiar especialmente a mujeres, aunque no de forma exclusiva. Dos ejemplos claros son el convenio sostenido con el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) para profesionalizar a las asistentes personales y otro firmado con el Sindicato Único de Trabajadoras Domésticas (SUTD) y su patronal, la Liga de Amas de Casa, también orientado a la profesionalización de esta ocupación. Por otra parte, hay un convenio que específicamente beneficia a mujeres en situación de vulnerabilidad muy particular: una propuesta para formar a mujeres en procesos de salida de situaciones de violencia de género, co-ejecutado por el INMUJERES.

El convenio con el SNIC surge en el marco de la puesta en marcha del mismo en el año 2016, a partir de la identificación de la necesidad de contar con una masa crítica de recursos humanos formados profesionalmente como cuidadores. El INEFOP participa en la elaboración de las currículas de los cursos<sup>41</sup>, en la transmisión de la metodología de trabajo y en la financiación de los procesos formativos, que comienzan en 2017. El modelo del sistema implementado incluye formación, validación y certificación de competencias. Para finales de 2017 se terminarían de formar aproximadamente mil personas, a la que se le suman aproximadamente quinientas que pasan por el proceso de validación y certificación de sus competencias.

*“El 90% aproximadamente son mujeres. Cuando se hicieron los llamados y el SNIC comenzó a inscribir, las que se sintieron convocadas fueron las mujeres. Por lo general tienen bajo capital educativo, por distintas razones han tenido inserciones en el mundo de trabajo que han sido precarias o temporales, muchas veces provienen de situaciones económicas difíciles, a veces situaciones de violencia. Si bien el sistema está bastante pensado... no hay por ahora un cambio cultural ni el suficiente incentivo económico para que los varones negocien sus ideales de género y se sientan interpelados a cuidar. Los procesos de segregación existen, y por más que desde el gobierno se ha tendido a cambiar muchas cosas, y de que se promueven cambios positivos desde el INMUJERES, el cambio cultural es muy lento y muy resistido”*<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Íbidem.

<sup>41</sup> El INEFOP ya contaba con experiencia en la formación de cuidadores y cuidadoras, aunque con una currícula de formación orientada a los cuidados médico-geriátricos. A partir de esa base, se discute técnicamente entre los distintos organismos agrupados en la Junta Nacional de Cuidados y el INEFOP las nuevas currículas, adaptadas a los principios del SNIC.

<sup>42</sup> Entrevista con Jorge Rondán, asesor de políticas de género del INEFOP.

Por otra parte, el convenio firmado con SUTD y la Liga de Amas de Casa busca profesionalizar, formalizar y valorizar el trabajo doméstico. En este caso, el modelo no incluye validación de competencias, sino formación y certificación en dos niveles (básico y avanzado). La propuesta surge del Comité Sectorial de Trabajo Doméstico, integrado por representantes del sindicato, la patronal y por técnicos del INEFOP. La promoción de este curso no resulta sencilla, en parte por las dificultades de conciliación que las potenciales participantes tienen con sus trabajos, y también con sus responsabilidades familiares<sup>43</sup>.

Por último, el convenio firmado con INMUJERES, que busca fortalecer el Sistema Interinstitucional de Respuesta Integral a la Violencia Basada en Género ofreciendo capacitación para el trabajo a sus usuarias, surge originalmente desde la inquietud de las ECAs, que identificaban que faltaba brindarles respuestas a esas mujeres en este campo. La propuesta se elabora en forma conjunta entre los dos organismos públicos y la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (conformada por OSC que trabajan con la temática). Las destinatarias son derivadas por el INMUJERES, y la conformación de los grupos no necesariamente es exclusivamente de víctimas de violencia doméstica, sino que se trata de grupos de mujeres en condición de vulnerabilidad social, que han sufrido algún tipo de violencia basada en género, ya sea violencia doméstica, trata o discriminación.

*“Pueden integrarse grupos diferentes, y de hecho no nos gustaba que fueran grupos exclusivamente de las víctimas. Por ejemplo, en Salto, el grupo de trabajo que [se] conformó es una mixtura entre mujeres trans y mujeres saliendo de situaciones de violencia. Es variable. Se pone un foco porque obviamente para que una mujer salga de la violencia de género, tiene que construir su proyecto de autonomía de ingresos. Sino la parte de autonomía personal y proyecto de vida no es posible”<sup>44</sup>.*

Este punto también es resaltado por el INEFOP, y se resalta el hecho que fue necesaria una intensa negociación con las ECAs para que participaran de la propuesta:

*“Las mujeres en situación de violencia muchas veces tienen muchos años alejadas del mercado laboral, presentan una mayoría bajo capital educativo, y eso hace más difícil que se entusiasmen las ECAs a presentar propuestas de formación en la que se les exige inserción laboral (porque sino nada cambia). Es importante generar puentes para que la autonomía económica se logre efectivamente, no solo generar gente ilustrada”<sup>45</sup>.*

A pesar de estas dificultades, el convenio se echa a andar durante 2017 con algunas ECAs con experticia en temáticas de género. Las competencias específicas transmitidas en cada capacitación dependen de la propuesta de las ECAs, y debe incluir un componente de inserción laboral<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Entrevista a Mariella Mazzoti, directora del INMUJERES.

<sup>45</sup> Entrevista a Jorge Rondán, asesor de políticas de género del INEFOP.

<sup>46</sup> Dado que estos cursos deben incluir un componente de inserción laboral, las temáticas de las capacitaciones específicas han sido más o menos convencionales (atención al cliente, panadería y sandwichería). Sin embargo, se logra planificar una capacitación en construcción (a partir de la intermediación con empresas privadas realizada por INMUJERES e INEFOP), lo cual resulta positivo no solo porque se forma a mujeres vulnerables en roles no tradicionales, sino también porque los puestos en los que se insertan acceden a buenas remuneraciones. Las iniciativas tendientes a la inserción laboral de las mujeres en oficios y actividades diferentes a las tradicionalmente femeninas requerirían tomar en consideración posibles situaciones que podrían enfrentar las mujeres tales como acoso y violencia en espacios de trabajo de baja calificación en los que tradicionalmente trabajan solo hombres y que, por ende están ambientados o estructurados sin tener en cuenta la presencia de mujeres.

## **IV. Análisis de los procesos de implementación, monitoreo y evaluación de los programas de empleo y capacitación laboral seleccionados**

---

Esta sección sistematiza algunos puntos clave relativos al desarrollo de los programas mencionados. Sobre la fase de implementación, se analiza el grado de cobertura y las características de las personas usuarias, se estudia el grado de cumplimiento de la focalización respecto a lo planificado en la fase de diseño, y se describe el grado de institucionalización de la perspectiva de género en los equipos de trabajo de los organismos rectores y en las organizaciones ejecutoras.

Por otra parte, sobre la fase de monitoreo y evaluación, se busca dar cuenta del impacto en el perfil subjetivo de las participantes desde la perspectiva de género, de la cantidad de usuarios que han participado en los programas y sus características, del grado de cumplimiento de las metas de capacitación, así como del impacto sobre la situación laboral de los participantes (inserción laboral, calidad del empleo e ingresos y mejoras en la empleabilidad). Las principales fuentes de información para el análisis son documentos de evaluaciones de impacto y de resultado, sistematizaciones, y acciones de monitoreo llevadas adelante por los propios organismos ejecutores o por la academia. Esto se complementa con información relevada en entrevistas a informantes calificados de los organismos ejecutores de las políticas.

Las estrategias de evaluación y monitoreo adoptadas por los diferentes organismos y direcciones involucradas en la implementación de programas que incluyen capacitación laboral han variado no solo entre organismos sino a través del tiempo. En ese sentido, antes de la sistematización de la información sobre cada programa, se presenta una breve discusión sobre la relevancia teórica de las evaluaciones de impacto y sus distintos tipos.

### **A. Evaluaciones de impacto de programas de capacitación para el trabajo**

Aunque en principio parecería que evaluar los impactos de una política pública es algo sobre lo que toda institucionalidad debería acordar, debe tenerse en cuenta que no se trata de un problema puramente técnico; por el contrario, existen factores políticos de gran importancia. Esto es, ante la evaluación el gobierno o las instituciones involucradas tendrán que estar dispuestos a que los impactos encontrados

puedan afectar su situación. Es preciso, por lo tanto, reunir la voluntad política y financiera sobre la base del consenso de las autoridades respecto a la necesidad de realizar la evaluación, y no solamente para decidir si se efectúa o no, sino también sobre la forma en que se realiza y los objetivos que persigue.

El propósito de la evaluación de impacto es determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales este se aplica. Se trata de obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa (Aedo, 2005). Si lo que se pretende evaluar es el impacto de género entonces, el criterio de evaluación es el que mide las consecuencias positivas y negativas que ha tenido una intervención de política pública en las relaciones de género, es decir, las que se establecen entre mujeres y hombres. Hay que evaluar este impacto independientemente de que estos resultados hayan sido o no previstos. Evaluar impactos de género implica estudiar los efectos conseguidos por la acción más allá de los objetivos propuestos, es decir, los cambios importantes y de largo plazo que se han introducido en la vida de los hombres y de las mujeres que conforman el grupo meta, en sus diferentes ámbitos de actuación (sociales, familiares, culturales, económicos, de participación política, etc.) y en sus relaciones (jerárquicas) de género (Murguialday, Vázquez y González, 2008).

En los años 2000 en casi todos los países de la región se ha venido usando metodologías cuantitativas para evaluar, los resultados de variables clave en usuarios/as de programas (por ejemplo: ingresos laborales o probabilidad de estar ocupado)<sup>47</sup>. Además de evaluar el cambio hacia el empleo, la formalización o el aumento en los ingresos también se evalúa si se aumentó la empleabilidad, es decir, si mejoraron las condiciones de las personas para encontrar, acceder y/o mantener un empleo una vez que se finalizó la participación en el programa.

La evaluación también puede contener un análisis de elementos cualitativos, proporcionando información relativa tanto al valor que le asignan sus participantes a los programas, como de los procesos que afectan los resultados, los que permiten al analista obtener una mayor comprensión de los resultados observados. En este caso no es necesario usar variables preestablecidas y se dirige solamente a quienes recibieron los servicios del programa. Estos elementos observan las interacciones que ocurren entre los participantes y el programa en su contexto geográfico, cultural, organizacional e histórico. Esta técnica permite a su vez evidenciar los resultados no esperados al inicio del programa o la evaluación (positivos y negativos). “Este enfoque es especialmente apto para conocer el impacto de los proyectos sociales y de lucha contra la pobreza, como lo son los de formación y desarrollo de competencias, en los cuales el comportamiento, expectativas y motivaciones de los beneficiarios son factores fundamentales a analizar. Permite una mejor comprensión de las incidencias económicas, políticas y culturales que afectan la ejecución de la actividad y que inciden en el cambio del bienestar de los participantes” (Billorou, Pacheco y Vargas, 2011, pág. 52).

Como se verá, algunos ejemplos de evaluaciones conducidas en programas sociolaborales implementados en Uruguay muestran que la incorporación de técnicas cualitativas visibilizan aspectos que de otra forma hubieran quedado sumergidos. Por ejemplo, captar la incomodidad de los participantes por no contar con un uniforme oficial, el orgullo por ayudar a los hijos a hacer los deberes escolares, su miedo al odontólogo, o la relación entre pintar una escuela, elevar la autoestima de los pintores y aumentar su nivel de asociatividad informal (Pardo y Moreno, 2011, pág. 122).

Los programas de capacitación laboral o de empleo con un componente de capacitación que se han implementado en Uruguay en los últimos años han sido evaluados y monitoreados con técnicas heterogéneas. En aquellos organismos que cuentan con Direcciones especializadas que se encargan de esta tarea de manera sistemática, las técnicas mixtas son la opción más utilizada. En otros organismos la etapa de evaluación ha estado más bien ausente, o se ha llevado adelante en ocasiones puntuales o esporádicas. Cuando el caso es este último, las técnicas mixtas también suelen ser la opción.

<sup>47</sup> Existen varios métodos de evaluación de impacto cuya descripción o explicación está fuera de los objetivos de este documento. Sobre las diferentes técnicas de evaluación de impacto puede verse por ejemplo el documento “Evaluación de impacto en la práctica” Paul J. Gertler, Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch del Grupo Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). [en línea] <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464808883.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

Para que sea posible llevar adelante evaluaciones de impacto que resulten significativas y confiables, estas deben planificarse desde que se diseñan las políticas. Asimismo, para realizar evaluaciones de impacto desde un enfoque de género, este debe haber estado presente desde la etapa de diseño, y haber sido también incorporado durante la implementación y el monitoreo. Contar, por ejemplo, con datos desagregados por sexo es una condición fundamental para llevarlas adelante. De otra forma, solo pueden realizarse sistematizaciones que no tengan carácter evaluativo ni midan impactos, aunque puedan dar un panorama tentativo sobre cómo las políticas pueden haber influido en las relaciones de género en las que se involucran los y las participantes.

A pesar de esto, vale destacar que si bien las técnicas cuantitativas son necesarias para establecer objetivamente algunos de los logros obtenidos a través de la capacitación, es necesario conocer los procesos por los cuales los individuos no alcanzaron metas y objetivos. La idea que se pretende esclarecer con este tipo de evaluación es cuál ha sido la contribución del programa a una mayor autonomía económica e igualdad de género, o al menos a sentar las bases para entrar en procesos conducentes a estos fines. Esto supone además de emplear indicadores objetivos y subjetivos, también técnicas cuantitativas y cualitativas. En especial, los indicadores subjetivos se relacionan a procesos internos de los individuos que pueden reflejarse en acciones en el corto plazo, o sembrar actitudes para plazos más largos. Desde el punto de vista institucional, la capacitación en género, la voluntad política y la convicción de su importancia son fundamentales y no siempre fáciles de reunir. Y esto, porque a la idea de que la evaluación es necesaria, se agrega el desafío de entender como necesaria que ésta abarque impactos de género.

## B. Implementación e impactos de los programas seleccionados

Se presenta a continuación un resumen de los resultados obtenidos por las evaluaciones de impacto y sistematizaciones de los programas descritos en el capítulo III, considerando sus fases de implementación, monitoreo y evaluación, y agrupándolos por institución ejecutora. No se cuenta con evaluaciones de los programas de formación profesional que han funcionado en la órbita del INEFOP a partir de 2008, dado que, a pesar de haberse realizado, la institución no las ha conservado, por lo que estos se excluyeron del análisis.

### 1. PROIMUJER, PROJOVEN y PROCAL: Junta Nacional de Empleo – Dirección Nacional de Empleo (JUNAE/DINAE)

Desde la JUNAE/DINAE, se realizaron algunas evaluaciones de impacto para los programas de PROIMUJER, PROJOVEN y PROCAL, que se describen a continuación. Cabe señalar que no se cuenta con evaluaciones más recientes publicadas o en proceso de desarrollo para ninguno de los programas.

- La evaluación de **PROIMUJER**, llevada adelante por Espino y otros (2005), es aplicada a la edición del año 2002. El estudio busca medir los impactos del programa sobre las participantes conjugando distintas técnicas (econométricas y de análisis cualitativo) e instrumentos de evaluación<sup>48</sup>. En primer lugar, el trabajo encuentra que, si bien desde su diseño el programa no necesariamente se focaliza en las mujeres más pobres, en la práctica la población objetivo “restringida” está fuertemente concentrada en los hogares de los primeros dos quintiles. A su vez, se señala que existió una mayor focalización en la implementación del programa que en el diseño en las mujeres desocupadas, aunque hubo a su vez una fuerte participación de las ocupadas. Entre las participantes, se anota que la cuarta parte era mayor de 40 años, lo cual coincide con el sesgo etario que ya estaba presente en el diseño del programa.

Respecto al impacto de PROIMUJER en la inserción laboral de las participantes, las autoras señalan que es positivo y significativo<sup>49</sup>, aunque no se observan cambios en los niveles de subempleo, trabajo no registrado e ingresos, así como tampoco en el tipo de actividades

<sup>48</sup> Específicamente: encuesta a grupo de beneficiarias y a grupo de comparación, revisión de la documentación existente en el Programa (documentos, bases de datos, formularios) y entrevistas semiestructuradas.

<sup>49</sup> Haber sido beneficiaria del programa aumentó en un 35% la probabilidad de ocuparse.

desempeñadas por las trabajadoras. Los niveles de segregación ocupacional de género no se ven modificados por la participación en el programa: las ocupaciones a las que acceden post-capacitación siguen siendo en el servicio doméstico, servicios de venta y atención al cliente. De hecho, se considera que la variedad de cursos que se dictaron “no parece haber contribuido mayormente a la definición de un perfil ocupacional, o por lo menos, éste no tuvo concreción en la trayectoria laboral de las mujeres participantes. La capacitación específica recibida y la tarea que actualmente realizan presentan una correlación muy baja” (Espino y otros, 2005, pág. 50).

Si bien no se encuentran efectos asociados a ser participante en los índices de calidad del empleo, sí se encuentra un efecto positivo y significativo en la empleabilidad<sup>50</sup>. Sumado a esto, se encuentra que el impacto subjetivo de las destinatarias del programa desde la perspectiva de género es importante, destacándose la valoración de sí mismas y de sus potencialidades tanto dentro como fuera del hogar.

En cuanto al grado de cumplimiento de las metas de capacitación, se constatan varios desajustes. Por un lado, un perfil educativo inadecuado de las participantes para realizar ciertas capacitaciones específicas. Esta dificultad fue sorteada por los equipos técnicos agregando módulos de revisión de competencias básicas, ya fueran nociones de cálculo, lectoescritura, o ambos. Por otro lado, se encontró que el tiempo del programa era limitado para algunas instancias especialmente de capacitación específica, que no podían avanzar más que en nociones básicas. En este sentido, la elección de la temática probó ser un elemento de gran importancia para la planificación de los cursos.

- Se llevó adelante también una evaluación de impacto sobre los participantes de **PROJOVEN**. Los participantes hacen una evaluación positiva del programa: admiten que utilizan solo parcialmente los conocimientos adquiridos en éste para el desempeño de sus tareas actuales, pero le brindan importancia a aspectos como la “disciplina del trabajo” y “hábito de cumplir horario de trabajo” (MTSS, 2008).

El análisis de impacto en la inserción laboral de PROJOVEN arroja resultados bastante diferentes a los encontrados en PROIMUJER. Por un lado, las tasas de desempleo son similares entre los participantes y la muestra testigo. Sin embargo, existen “profundas diferencias tanto en las condiciones del empleo como en los requerimientos para la búsqueda del mismo” (MTSS, 2008, pág. 7): la informalidad y el trabajo precario, los trabajos por cuenta propia, las ocupaciones familiares, la subocupación y la inestabilidad laboral son más elevadas en la muestra testigo que entre los participantes. Por otro lado, se observa que el impacto aislado de las capacitaciones de PROJOVEN es positivo para la inserción laboral, y es de mayor relevancia para las mujeres que para los hombres<sup>51</sup>. Dado esto, la evaluación realizada proponía transversalizar las experiencias de PROJOVEN y PROIMUJER, y reforzar los resultados positivos de diseñar (en mujeres o en jóvenes) herramientas de apoyo a capacitación específicas (MTSS, 2008).

- Por último, las evaluaciones de **PROCAL** (aplicadas en los años 1999, 2000 y 2001) no arrojan diferencias significativas en la reinserción laboral de los trabajadores en seguro de desempleo<sup>52</sup>. Sin embargo, los egresados del programa muestran una leve ventaja en el salario que perciben respecto a la muestra testigo (MTSS, 2008). Para el caso de PROCAL, el análisis según género demuestra que los efectos en la reinserción laboral son positivos para los hombres, y no significativos para las mujeres. En términos educativos, los efectos significativos aparecen para las personas egresadas de nivel secundario, no así para nivel primario o terciario incompleto. En cuanto a la edad, los más beneficiados son quienes tienen entre 30 y 39 años: para los mayores y menores de esa edad no se logra mejorar su inserción en el mercado de trabajo (MTSS, 2008).

<sup>50</sup> El promedio del índice de empleabilidad alcanza a 12,6 en el grupo testigo y a 14,1 en el grupo de beneficiarias, diferencia significativa según una regresión de mínimos cuadrados ordinarios. El índice de empleabilidad se construyó tomando en cuenta las siguientes dimensiones: autoestima, percepción sobre las diferencias de género, discriminación hacia su propio género, capacidad de implicación y proyección, capacidad de intervención, capacidad para los recursos humanos y la gestión. (Ver: Espino et al., 2005).

<sup>51</sup> La información disponible no permite conocer la magnitud de los impactos.

<sup>52</sup> De hecho, la muestra testigo muestra un mayor nivel de reinserción: el 60% estaba ocupada al año siguiente a la capacitación, contra el 55% de la muestra conformada por los beneficiarios.

Algunas de las críticas a este programa son: la heterogeneidad en la composición del alumnado y la falta de ajuste de los perfiles definidos, la rigidez en la definición de contenidos y los criterios de asignación de los cursos, y la distancia temporal entre el inicio del seguro de paro y el inicio de los cursos (MTSS, 2008).

## 2. Barrido Otoñal-Barrido Inclusivo: Intendencia de Montevideo (IM)

El programa **Barrido Otoñal-Barrido Inclusivo** ha contado con muy pocas instancias evaluativas. Bonino y Goiriena (2005) llevan adelante una evaluación del período 2002-2004. Luego y desde que Barrido Otoñal se institucionaliza como programa, no se cuenta con otras evaluaciones. Sin embargo, a partir de un convenio entre la IM y la Universidad de la República (UdelaR), se está realizando una evaluación de todo el período en el que el programa ha estado activo (2002-2017). Los resultados de esta última serán presentados a principios de 2018<sup>53</sup>. El estado de situación de la investigación fue presentada en el Seminario Regional “Transformación del Trabajo en Montevideo” a fines de 2017, y la relatoría de la presentación puede consultarse en IM (2017c).

Respecto a la evaluación de resultados presentada por Bonino y Goiriena (2005), esta surge del análisis de entrevistas realizadas a un grupo de mujeres que participaron entre 2002 y 2004, así como de formularios evaluativos autoadministrados, completados por las participantes de la edición de 2004, que dan un panorama de las percepciones generadas a partir del programa. Ambas técnicas utilizadas coinciden en los resultados obtenidos: Barrido Otoñal ciertamente generaba cambios en las mujeres participantes. Estos cambios autopercebidos tenían una fuerte relación con aspectos socioculturales de desarrollo personal (autoestima, independencia, seguridad, confianza, responsabilidad, logro de una nueva imagen desde el cuidado personal, posibilidad de tener un nuevo lugar en la familia, capacidad de proyectarse, administración personal del tiempo) y de relacionamiento social (sociabilidad, comunicación, hacer amistades y comenzar nuevos vínculos, salir del aislamiento, encontrar un espacio de relacionamiento entre pares). Sumado a esto, aparecen en tercer lugar de importancia las menciones a la mejora económica y a la satisfacción de necesidades básicas que permite el programa.

Por otra parte, de la encuesta aplicada en esa primera etapa de Barrido Otoñal surge que las mujeres participantes no percibían cambios demasiado relevantes en aspectos laborales (capacitación en competencias, orientación en la planificación del gasto, economía doméstica). Sin embargo, sí aparece un reconocimiento explícito en las entrevistas en profundidad especialmente de la incorporación de competencias transvesales (por ejemplo: hacer un currículum, acceder a una computadora, aprender a resolver conflictos en el trabajo y en las familias) y también de conocimientos de sus propios derechos. Las actividades de capacitación consideradas más interesantes por las mujeres participantes en 2004 fueron las de educación sexual: “la alta valoración de este tema seguramente está asociada a que por primera vez tienen un espacio de información, pero también de diálogo” (Bonino y Goiriena, 2005, pág. 85).

Si bien no se cuenta en este momento con los datos de la última evaluación, que arrojará los resultados del período 2002-2017, se dispone de alguna información descriptiva de la población usuaria del programa Barrido Inclusivo en su edición de 2016. El promedio de edad es de 32 años. Siguiendo la lógica de las cuotas establecidas para el programa a partir de su reformulación en 2015, cabe destacar que en la edición de 2016 se contó con una participación de 2,2% de mujeres *trans*, 33,4% de mujeres de ascendencia afro o indígena, 7,4% de mujeres migrantes, y 8,8% de mujeres con alguna discapacidad que no le impide realizar las tareas propuestas (Russi, 2017).

Además se destacan las percepciones de actores político-administrativos relacionados al programa. Desde la actual administración se reafirma la noción de que Barrido Otoñal/Barrido Inclusivo no se ha enfocado en desarrollar competencias específicas para el trabajo, sino que el foco está puesto en

<sup>53</sup> Se trata de una evaluación que utiliza métodos mixtos, y busca medir tanto resultados como percepciones de las usuarias, los decisores políticos, los referentes técnicos de la IM, los equipos técnicos de las OSC, y los vecinos y comerciantes de las diferentes zonas sobre las que actúa el programa.

generar procesos de empoderamiento en las participantes, desde una perspectiva de género<sup>54</sup>. Desde esta mirada, incentivar a las participantes a cuestionarse a sí mismas, a construir estrategias y proyectos de vida que les sean propios, son considerados elementos claves de la política. Por otro lado, se considera que el programa brinda buenas herramientas en competencias transversales, lo cual coincide con los resultados encontrados en la evaluación de 2005.

*“Hay competencias generales que sí las da el Barrido. Hay que entrar a trabajar en hora, hay que avisar, hay que tratar de construir con alguien las estrategias para resolver los problemas... Después sobre las competencias concretas [específicas] creo que eso es parte de otro proceso posterior, cuando vos crees que todo lo que te propongas lo podés hacer. Porque si no está ese camino andado, lo otro no sale. Un curso sin empoderamiento es nada. Primero que las mujeres no lo pueden sostener, no importa que les pagues el boleto. Ellas tienen que creer que les sirve para algo, y para que les sirva para algo tienen que tener un lugar para decir qué es lo que quiere y qué necesita. Para construir ellas mismas”<sup>55</sup>.*

Para poder fortalecer estos procesos, la reformulación del programa busca mejorar la atención personalizada a cada una de las mujeres reduciendo los cupos anuales. Contar con grupos más pequeños permite a las OSC trabajar más profundamente las estrategias individuales de cada participante<sup>56</sup>. A esto se le suma que la Secretaría de Empleabilidad para la Inserción Social se encuentra en proceso de desarrollar un software que habilite realizar un seguimiento de las trayectorias de todas las personas que han sido usuarias de programas sociolaborales de la institución. Esto permitiría no solo mejorar la experiencia en Barrido Inclusivo y las instancias de evaluación y monitoreo, sino también generar procesos de intermediación laboral en forma estratégica (Lezama, 2017).

### 3. Trabajo por Uruguay (TxU) y Uruguay Trabaja (UT): Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Desde la puesta en marcha del MIDES se instala en su organigrama la Dirección Nacional de Información, Evaluación y Monitoreo (DINEM), cuya misión es ejercer la rectoría en el monitoreo y evaluación de planes, programas, acciones, dispositivos y proyectos sociales en el territorio nacional, así como en la construcción y gestión de la información necesaria para mejorar la implementación y el diseño de los mismos. De esta manera, la DINEM comienza a generar documentación analítica sobre los programas funcionando en la órbita del MIDES en forma sistemática desde su creación. La mayoría de la información presentada a continuación proviene de esta fuente.

- El primer programa de trabajo protegido implementado desde el MIDES en el marco del PANES fue **Trabajo por Uruguay (TxU)** (septiembre 2005-diciembre 2007). Como se especificó en el capítulo anterior, 14.742 personas culminaron los procesos sociolaborales propuestos por el programa, de un total de 15.684 que participaron (suplentes incluidos) (MIDES, 2009). Según la DINEM, el 78% de los participantes fueron mujeres (MIDES, 2008)<sup>57</sup>. Las edades promedio de las mujeres y hombres participantes fueron de 35 y 41 años, respectivamente (MIDES, 2008). Se registra que los participantes fueron mayoritariamente jefes de hogar, y que predominan las parejas con hijos (40%) y los hogares monoparentales (35%) esencialmente de jefatura femenina (MIDES, 2008). La mayoría de quienes participaron solo habían alcanzado a completar la educación primaria (más del 60%) (MIDES, 2006).

<sup>54</sup> Entrevista a Patricia González, actual directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la IM.

<sup>55</sup> Íbidem.

<sup>56</sup> Íbidem.

<sup>57</sup> El promedio de participantes mujeres fue aumentando en las distintas ediciones. En el primer llamado (en el año 2005), el 65% de quienes participaron fueron mujeres; en el segundo, el 75%; en el tercero, el 77%. El aumento de la proporción de mujeres entre los participantes puede relacionarse a que los hombres se insertan más rápidamente que las mujeres en el mercado laboral tras el ciclo recesivo.

Respecto a la condición de ocupación de los participantes al momento de ingresar a TxU, la mayoría se encontraba ocupado (77%), proporción que era mayor para los hombres (90%) que para las mujeres (73%) (MIDES, 2008). (MIDES, 2007a). Las categorías de ocupación más frecuentes eran: asalariados privados (categoría más feminizada) y cuentapropistas (categoría más masculinizada), predominando las ocupaciones no permanentes. Las tasas de desocupación e inactividad fueron más altas entre las mujeres, y también más altas en las primeras ediciones del programa. (MIDES, 2007b). De quienes habían trabajado antes, un 40% nunca había tenido un trabajo formal (MIDES, 2007b).

Los procesos evaluativos de TxU llevados adelante por la DINEM supusieron la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas. Por un lado, se llevaron adelante encuestas a los protagonistas en el momento de entrada y en el momento de salida del programa. Por otro, se realizaron entrevistas y grupos focales involucrando tanto a los participantes como a los equipos técnicos y directivos de las OSC co-ejecutoras. La mayoría de los documentos de evaluación cuenta con una caracterización de las personas participantes desagregada por sexo. En los casos en que se utilizan técnicas evaluativas de carácter cualitativo, el género suele constituir una categoría de análisis clave. Por otra parte, no todas las evaluaciones que dan cuenta de metas e impactos cuentan con datos desagregados por sexo.

A partir de las diferentes evaluaciones llevadas adelante, en primer lugar se comprueba que TxU implicó un aumento en los ingresos en el 75% de los hogares de los participantes. Este aumento corresponde, en promedio, a un 63% en relación al monto teórico de la transferencia de TxU<sup>58</sup> (MIDES, 2007b). El impacto mayor se da en los hogares más pobres, de participación femenina y de no ocupados (MIDES, 2008). Este aumento de ingresos es interpretado por los participantes como un avance del hogar, pero también es evaluado como insatisfactorio, ya que no alcanza para cambiar las condiciones de vida en forma sustantiva. Para el total de participantes varones, en el 15% de sus hogares los ingresos disminuyeron durante su participación en el programa, en el 9% se mantuvieron constantes y en el 76% aumentaron. Por su parte, en el 17% de los hogares de las participantes mujeres los ingresos disminuyeron, en el 6% se mantuvieron constantes y en el 77% aumentaron (MIDES, 2007a).

En segundo lugar, se marcan algunos logros en la inclusión social. A nivel conceptual, las evaluaciones de TxU distinguen tres niveles o dimensiones de la inclusión social: un nivel primario, relacionado al acceso a servicios y prestaciones sociales; uno secundario, relacionado a la construcción de redes y la participación social; y, por último, una dimensión relacionada a la incorporación de una cultura de derechos (MIDES, 2008). En el nivel primario se identifican avances claros: hay un cambio producido por el programa en el acceso a los servicios, por parte de quienes estaban excluidos de los mismos, que genera efectos directos e indirectos muy importantes. En este sentido, la labor de las OSC se considera clave apoyando a las y los participantes en la realización de trámites y gestiones (obtención de documentos de identidad, prestaciones sociales, carné de salud, etc.) (MIDES, 2007a).

En términos generales, aproximadamente 30% de los participantes (fundamentalmente mujeres) incrementa su cuidado en salud. Se resalta que el acceso a los servicios de salud (entre otros la bucal y la oftalmológica) genera un círculo virtuoso “no solo en el propio cuidado de la salud sino que redundando en términos de autoestima, autopresentación y socialización, a la vez que mejora las chances (objetivas y subjetivas) en el mercado de trabajo” (MIDES, 2008, pág. 10). En términos de autoestima, las evaluaciones consideran que TxU mejoró sustantivamente la vida de los participantes: “la propia vida cotidiana en el programa como un espacio de contención y apoyo, supuso salir del aislamiento y la poca inserción social que son frecuentes en la vida en situación de indigencia” (MIDES, 2007a, pág. 2). La ganancia en términos de autoestima es señalada principalmente por las participantes mujeres.

<sup>58</sup> Debe recordarse que la transferencia de TxU constaba de dos ingresos ciudadanos - partida mensual que equivalía a \$ 1.397 pesos uruguayos (ver capítulo III).

En el nivel secundario de inclusión social, los cambios logrados no son profundos. Las redes de los participantes se caracterizan por ser primarias (familiares); esto no cambia tras su paso por el programa. Tampoco se registran cambios en la participación en instancias colectivas<sup>59</sup>. Por último, la incorporación de una cultura de derechos fue un logro del programa. Un 40% de los participantes logró mencionar más derechos laborales al egreso que los que había nombrado en el ingreso<sup>60</sup>. A su vez, se mejora el conocimiento en cuanto a cómo y dónde recurrir para un eventual reclamo (MIDES, 2007a). Los ámbitos de conocimiento más valorados son: mundo del trabajo, beneficios y seguridad social, y violencia doméstica. (MIDES, 2008).

Siendo TxU la primera experiencia de trabajo protegido dentro del MIDES, las evaluaciones toman nota de los posibles impactos a mediano plazo para la inserción laboral, y de los aspectos a mejorar en este sentido. Estas conclusiones son de carácter genérico y no necesariamente se desagregan por sexo. Se destaca que los participantes que buscan trabajo al egreso del programa se incrementan en un 3% respecto a los que lo hacían al momento del ingreso<sup>61</sup>. Asimismo, al egreso los participantes muestran altas expectativas en los proyectos de opción productiva impulsados por el MIDES, sin embargo estas se frustran ante la falta de respuesta desde el propio MIDES y el poco acompañamiento posterior brindado por las OSC. “El aumento de las capacidades e impulso a la búsqueda de salidas colectivas se ven horadadas, en el mediano plazo, por la debilidad y horizontalidad de los lazos creados. Dando lugar a sentimientos de desánimo y continuidad con las situaciones de partida (pre-programa)” (MIDES, 2008, pág. 14).

Las evaluaciones dejan en evidencia un lazo fuerte entre la visión del programa por parte de los participantes y los roles de género socialmente establecidos. Por un lado, las mujeres valoran más los talleres que los varones, en particular los relacionados a derechos. Para los varones resulta más difícil desprenderse de las expectativas laborales, lo que parece dificultar su valoración de los talleres. Por otro lado, tanto hombres como mujeres enfrentan ciertos costos de oportunidad asociados a la participación en el programa, pero estos son esencialmente distintos: para los varones están asociados a las actividades laborales, y para las mujeres al cuidado de los hijos y del hogar. A partir de la intervención del programa (en los talleres y a través de la organización de las tareas) se ponen en tela de juicio algunos conceptos asociadas a los roles de género. Se señala que las mujeres son quienes más cuestionan las tareas asignadas, ya que no las consideran acordes a su género (por el uso de la fuerza, y por la poca aplicabilidad que tendrán posteriormente en el mercado de trabajo) (MIDES, 2008).

A nivel general, las tareas desarrolladas en el programa no son vistas como un aporte valioso en términos de capacitación:

*“Muchas veces se trata de tareas rutinarias o similares a las realizadas en los trabajos ocasionales (changas) que siempre realizaron; cuando no una extensión de labores domésticas: barrer, limpiar. Es especialmente problemática la combinación de dos carencias en el desarrollo de las tareas: falta de aprendizaje laboral y falta de reconocimiento social. Cuando se da esta combinación, la evaluación es razonablemente muy negativa”* (MIDES, 2007a, pág. 53).

En esa línea, las competencias específicas adquiridas por los participantes tanto por los hombres como por las mujeres se perciben como casi nulas<sup>62</sup>: no reciben la capacitación en oficios que consideran necesaria para mejorar su inserción laboral. Los talleres destinados a la formación en oficios son los más demandados, y son considerados insuficientes. Se valora, aunque en menor medida, la capacitación en competencias transversales: los participantes sienten que tienen más capacidad para resolver problemas o implementar proyectos colectivos al terminar el programa.

<sup>59</sup> El 37% de los hogares cuenta con un miembro que participa en instancias colectivas, mayoritariamente organizaciones deportivas o religiosas (MIDES, 2008).

<sup>60</sup> En promedio, los participantes mencionaron 2 derechos al ingreso y 4 a la salida de TxU.

<sup>61</sup> En las evaluaciones revisadas no se comenta si los participantes logran mejorar su participación laboral.

<sup>62</sup> No se distingue si esto es así para ambos sexos, se da cuenta de las opiniones a nivel general para el conjunto de beneficiarios.

Por su parte, los talleres destinados a la formación en derechos y similares no son demandados pero sí valorados. Por último, los talleres de carácter lúdico (destinados a integrar al grupo) son percibidos en la mayoría de los casos como una “pérdida de tiempo” por parte de los participantes (MIDES, 2007a).

Otro aspecto señalado por las evaluaciones refiere al desempeño de las OSC en la implementación del programa. Observan “cierto nivel de discrecionalidad” en los criterios con los que estas gestionan los grupos, que marcan como “altamente idiosincráticos”, tanto en su relación con los participantes, en las tareas desempeñadas, la estrategia de comunicación o el seguimiento posterior. “Esto puede implicar un margen de variación importante, quizá más grande que lo previsto y así ciertos problemas para la evaluación institucional” (MIDES, 2007a, pág. 4).

En síntesis, las consideraciones surgidas de las evaluaciones son las siguientes: i) la necesidad de considerar las expectativas de los participantes, no para alterar el programa en función de ellas sino para utilizarlas como impulso para desarrollar sus objetivos personales; ii) la necesidad de considerar el costo de oportunidad asociado a la participación en programas sociolaborales de alta exigencia horaria y salarios bajos; iii) entender los logros en la mejora de la autoestima, presentación personal, socialización, dignidad, como centrales, en tanto impulsan otros cambios, y iv) considerar las especificidades de las OSC ejecutoras y establecer el grado en que se permitirá que sus características idiosincráticas demarquen la impronta del programa. (MIDES, 2008).

- El programa **Uruguay Trabaja (UT)**, surgido en el marco del Plan de Equidad en 2008, es a la fecha el programa de trabajo protegido a nivel nacional que se ha mantenido activo durante más tiempo. A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados encontrados por las evaluaciones generadas hasta la fecha<sup>63</sup>.

Para comenzar, la DINEM realiza periódicamente una estimación de la población objetivo de UT a partir de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (ECH-INE), distinguiendo diferentes escenarios en los que los potenciales participantes pueden encontrarse. La población objetivo, definida en la Ley 18.240/2007 que crea UT, no ha cambiado en su esencia: se trata de personas mayores de 18 años y menores de 65 con menos de nueve años de educación, que hayan estado en situación de desocupación por dos años o más<sup>64</sup>, y que integren hogares<sup>65</sup> en situación de vulnerabilidad socioeconómica (teniendo en cuenta: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria). Sumado a esto, a partir de 2013 se hace especial énfasis en la contemplación de “grupos que sufran discriminación de género, étnica o presenten vulnerabilidad extrema por razones de violencia, consumo problemática de sustancias psicoactivas u otros factores”<sup>66</sup>, los cuales pueden ingresar a UT a través de cupos específicos.

Según los cálculos de la DINEM a partir de la ECH, la población objetivo teórica para el año 2014 había caído en números absolutos casi a la mitad de lo estimado en el año 2009 (se pasa de 105.009 potenciales participantes a 66.114)<sup>67</sup>. Esto se relaciona con la caída de la pobreza mencionada en capítulos anteriores. El 58,7% de la población objetivo estimada en 2014 son mujeres (38.798), y el 41,3% restante son hombres (27.316) y la mayor parte tiene entre 30 y 49 años. El 23,4% de los potenciales destinatarios consideran tener ascendencia afro o negra, lo cual es una cifra mucho mayor que la que se encuentra en el total de la población entre 18 y 65 años (6,9%). En síntesis, la estimación de 2014 concluye lo siguiente:

<sup>63</sup> En 2018 será publicada una evaluación que dé cuenta de los resultados del programa en sus 10 años de actividad, que se encuentra llevando adelante la DINEM.

<sup>64</sup> Se admiten hasta 90 jornales de aportes laborales a la seguridad social dentro del período de dos años de desocupación anterior a la fecha de inscripción.

<sup>65</sup> En 2013 pasa a entenderse por hogar “el núcleo constituido tanto por una persona como aquel integrado por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que al menos para la alimentación dependan de un fondo común”. En el texto original de 2007, en lugar de la referencia a depender de un fondo común para la alimentación, se incluía la frase: “que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia”.

<sup>66</sup> Ley 18.240, modificada.

<sup>67</sup> “Si bien se puede afirmar que la tendencia es en claro descenso, no se han realizado estudios analíticos sobre la secuela de cambios realizados en las variables y el marco muestral para que la observación de la serie sea fiable” (MIDES, 2015a, pág. 16).

*“El perfil de la Población Objetivo no ha variado significativamente en las distintas ediciones, la persona tipo es: mujer, de edad madura (30 a 49 años), de ascendencia racial auto declarada blanca, aunque amplía al doble la chance de ser afrodescendientes que el resto de la población total. El máximo nivel educativo es Primaria y en su mayoría son ocupados sin aportes a la seguridad social. Reside en el interior del país y se encuentra bajo la línea de pobreza” (MIDES, 2015a, pág. 21).*

Cuando se analiza la cobertura y caracterización general de los usuarios a nivel histórico, es posible decir que hay una continuidad clara con los perfiles identificados en TxU (MIDES, 2011a). La focalización se cumple en buena medida, ya que los participantes efectivamente se distribuyen de manera más o menos similar a la muestra teórica. En la edición de 2009 los inscritos representaron un 15% de la población objetivo; la cantidad de participantes que finalmente transitaron por el programa en ese año fue de 3.614, lo cual representa el 19% de los inscritos, y el 2,8% de la población objetivo. Siete de cada diez participantes eran mujeres, casi la mitad tenían entre 30 y 49 años, y predominaba el nivel educativo primario como máximo alcanzado. En cuanto a su perfil laboral, 7 de cada 10 se encontraban trabajando en forma remunerada al inicio del programa (MIDES, 2011a).

Los últimos datos de monitoreo disponibles son de la edición de 2015. En este caso, dado que la población objetivo estimada disminuye (MIDES, 2015a), los 3.074 cupos que ingresan al programa alcanzan a cubrir el 4,6% de la misma. En esa edición, las personas que participan en el interior del país tuvo un 84,5% de participación (2.400 cupos), mientras que Montevideo fue un 15,5% (474 cupos) (MIDES, 2016). Continúa la marcada tendencia a la participación de las mujeres, en su mayoría jefas de hogar.

Más allá de la descripción de los participantes, la DINEM ha generado varias instancias de evaluación en la que se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas, en las que se pone el énfasis en la perspectiva de los actores involucrados, esto es, las personas participantes y los equipos técnicos de las OSC ejecutoras. Las técnicas más utilizadas han sido la aplicación de formularios auto-administrados a los equipos técnicos de la OSC, entrevistas también a los equipos técnicos y los referentes departamentales del programa, el análisis de datos de altas y bajas de los participantes, y la aplicación de encuestas a los participantes en el momento del ingreso y en el momento de la salida al programa (MIDES, 2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2015b).

A diferencia de las prácticas identificadas en TxU en la etapa de evaluación, para UT no resulta tan común encontrar datos desagregados por sexo más allá de la caracterización de los usuarios. El monitoreo que da cuenta del avance de las distintas metas no suele tener en cuenta el sexo de los participantes. Por otro lado, los componentes cualitativos de estas evaluaciones suelen estar dirigidos a las OSC y sus equipos técnicos, y la unidad de referencia son generalmente los grupos de participantes. La evaluación de Pardo (2011), que la DINEM utiliza e incorpora en sus documentos, utiliza el sexo como variable determinante de algunos impactos de UT, siendo una de las pocas que conecta los resultados de UT con el sexo de sus participantes.

De esta manera, uno de los aspectos abordados en los documentos de evaluación es el cumplimiento de metas en el programa. En la primera evaluación, referente a la edición de 2009, se distinguen dos grupos de metas: aquellas que alcanzan (e incluso en ocasiones superan) los objetivos iniciales, y aquellas donde los resultados no alcanzan los umbrales planificados. Debe destacarse que desde las primeras ediciones de UT se incluyen, además de metas relativas a la inserción laboral, la mejora de la empleabilidad, de los ingresos y las condiciones laborales, otras de carácter más general y básico pero consideradas no solo igualmente importantes, sino también un precedente clave para alcanzar los objetivos relativos a las mejoras en el ámbito laboral.

Las metas con buen cumplimiento en la edición de 2009, relevadas en la primera evaluación, fueron las siguientes: participantes con competencias y certificación (88% de 80%), con documentación básica tramitada (91% de 90%), con carnet de salud (83% de 90%) y con tratamientos odontológicos iniciados (58% de 65%). Por otro lado, las metas que presentaron mayores brechas en su cumplimiento fueron: participantes con inserción laboral formal (3% de

15%)<sup>68</sup>, con estrategias para la mejora de los ingresos (45% de 60%), con conocimiento de derechos (51% de 90%), con asesoramiento en políticas sociales (64% de 90%) y participantes con tratamientos odontológicos concluidos (21% en 65%) (MIDES, 2011a). No se cuenta con estos datos desagregados por sexo.

En la evaluación de las ediciones 2011 y 2012 (MIDES, 2013a) se vuelve a revisar el cumplimiento de las metas mencionadas. Se sigue observando un buen nivel de cumplimiento en la meta de la documentación básica tramitada, con la excepción del carnet de salud laboral, que pocos llegan a tramitar. La meta de salud odontológica básica<sup>69</sup> también se cumple en forma más que aceptable: siendo el umbral objetivo el 65% de los participantes, el 73% en 2011 y el 80% en 2012 la cumplen. En cuanto a la salud oftalmológica, el 69% de los participantes se realizan un examen diagnóstico en ambos años, siendo la meta esperable el 90%. De los aproximadamente 3.000 participantes en cada año, se detectan en 2011, 1.783 que necesitaban lentes, y en 2012, 1.272. La meta de la asistencia es cumplida con alrededor del 80% de los participantes sin problemas de inasistencias. Se agrega una meta de asistencia a una jornada de recreación y turismo social; esta no alcanza la meta del 75% de participación en ninguna de las ediciones (MIDES, 2013a).

A partir de la encuesta panel aplicada en 2009, surge que los participantes avanzan en el aprendizaje de un oficio en el período de participación en el programa, lo cual puede asociarse (si bien no atribuirse estrictamente) al componente de capacitación específica y de la tarea operativa desarrollada en UT. Las mujeres son las que más avanzan en el aprendizaje de oficios en términos relativos (Pardo, 2011). En segundo lugar, los participantes ven mejoradas sus competencias para el manejo de herramientas informáticas.

*“El análisis de los factores determinantes del aprendizaje de un oficio y de la mejora en el manejo de PC indica que son las mujeres de 30 a 49 años quienes tienen mayor probabilidad de aprender un oficio (dado que no tenían uno al inicio), así como también son las mujeres de nivel educativo superior a Primaria, quienes mayormente mejoran su manejo de PC”* (MIDES, 2011a, pág. 10).

En la edición de 2010 se registra el avance de los procesos de acreditación de la educación formal, destacándose que el 90% de quienes se encontraban en proceso en educación primaria (10% de los participantes) logran la acreditación. Esto representa un 57% de quienes tenían primaria incompleta (MIDES, 2011b). En las ediciones siguientes, esta cifra baja mucho: en 2011 logra acreditar el 22% de quienes tenían primaria incompleta; en 2012 solo el 13% lo logra (MIDES, 2013a).

En relación al cumplimiento de metas de capacitación, la evaluación correspondiente al año 2010 resalta que se logra dictar en promedio la cantidad de horas estipuladas para capacitación en competencias transversales<sup>70</sup>, aunque con diferencias dependiendo de las temáticas (menos horas de alfabetización digital y técnicas de búsqueda de empleo, más de derechos y habilidades emprendedoras). Algunos de los obstáculos más comunes identificados por los equipos técnicos para dictar los talleres en competencias transversales se relacionan a los participantes (desinterés y dispersión, problemas de aprendizaje e información insuficiente, resistencia a la temática); a los materiales (falta de local o de condición inadecuada, falta de materiales o de condición defectuosa), y al tamaño de los grupos (que resultan muy grandes para aplicar las técnicas

<sup>68</sup> Esto se basa en la situación a la salida del programa. Sin embargo, la meta del 15% de inserción puede cumplirse hasta un año después de ese momento.

<sup>69</sup> El diagnóstico dental es el punto de partida para iniciar los tratamientos odontológicos, y cerca de la totalidad de los participantes diagnosticados son derivados a tratamiento (MIDES, 2013a).

<sup>70</sup> Las temáticas estipuladas por el programa incluyen: alfabetización digital, técnicas de búsqueda de empleo, habilidades emprendedoras, derechos laborales y a la seguridad social, salud y seguridad laboral, derechos sexuales y reproductivos y prevención de violencia familiar y doméstica. A su vez, las OSC ampliaron las temáticas, incluyendo prevención de enfermedades diversas y consumo problemático de sustancias, género, resolución de conflictos e integración grupal, derechos de familia e infancia, entre otras. (MIDES, 2011b).

planificadas) (MIDES, 2011b). Por otra parte, los factores positivos identificados se relacionan sobre todo al clima en el aula y los participantes: participación activa, buen clima de trabajo, confianza, temáticas de interés de los participantes, etc. (MIDES, 2011b).

En cuanto a la capacitación en competencias específicas, en la evaluación de la edición de 2010 (MIDES, 2011b) se menciona que si bien se alcanza a cubrir las horas estipuladas, los equipos técnicos de las OSC muchas veces contabilizan como específicas capacitaciones que abordan temáticas transversales. En cuanto a las temáticas dictadas, la mayoría implican cursos de albañilería, pintura, construcción, carpintería, soldadura y electricidad. En segundo lugar se sitúan las capacitaciones en marketing, atención al cliente, ventas y contabilidad básica. En tercer lugar los cursos de gastronomía, y le siguen los cursos de jardinería y áreas verdes, de auxiliar de servicios, de huerta y de mantenimiento. Entre los obstáculos asociados a los participantes (las OSC señalan pocos) se encuentra en algunas ocasiones el desinterés por la temática dictada, que se atribuye a que la propuesta de los cursos se diseña antes de conocer a los participantes y sus intereses. Finalmente, algunos equipos técnicos comentan que se presentaron miedos y resistencias en una proporción de las mujeres participantes frente a capacitaciones en áreas consideradas típicamente “masculinas” (ejemplo: construcción). Al respecto se señala que “frente a esta situación se realizan talleres de género y empleabilidad con lo cual al finalizar la capacitación estas mujeres logran desarrollar la tarea de forma efectiva y apropiarse de las habilidades que le fueron transmitidas” (MIDES, 2011b, pág. 56).

En la evaluación de la edición de 2014, algunas entrevistas realizadas a los actores involucrados relevan la percepción de que no existió un ajuste adecuado entre las capacitaciones brindadas y la demanda de trabajo de la zona. En este sentido, se manifiesta la necesidad, en primera instancia, de conocer la demanda laboral de cada localidad, y además de generar vínculos con las empresas y potenciales organizaciones contratantes, algo que algunas OSC afirman ya hacer (MIDES, 2015). De forma consistente con los resultados de años anteriores, esta evaluación arroja que los participantes incrementan su autoconfianza y autoestima durante su pasaje por el programa, mejoran su imagen personal e higiene. En cuanto a las competencias específicas y transversales, se menciona que aún en los casos en que se las adquiere exitosamente, estas no resultan suficientes para que los y las participantes puedan competir en el mercado laboral (MIDES, 2015).

Respecto al aumento en el capital social y a la dimensión del relacionamiento interpersonal, en las primeras evaluaciones se repiten resultados ya observados en las evaluaciones de TxU: si bien se observa una disminución promedio del porcentaje de personas que declaran no contar con ningún vínculo, los nuevos vínculos trazados, horizontales y de escasa sostenibilidad, no necesariamente implican potenciales mejoras en la empleabilidad (MIDES, 2011a).

Para llevar adelante esas mediciones se aplica un Índice de Empleabilidad Básica<sup>71</sup> (IEB) sobre los participantes antes y después de su participación en UT. Con esta herramienta, se constata una mejora en el nivel de empleabilidad “muy aceptable” (MIDES, 2011a), lo cual implica que UT tendría efectos positivos al menos sobre algunos aspectos relacionados al potencial de los individuos de insertarse en el mercado laboral en forma exitosa<sup>72</sup>. Sin embargo, el aumento en el IEB se da con mayor fuerza en los hombres que en las mujeres<sup>73</sup> (Pardo, 2011).

<sup>71</sup> Las dimensiones consideradas en la construcción del índice fueron: Competencias Específicas (Posesión de un Oficio); Iniciativas de Autoempleo; Competencias Transversales (Manejo de ordenador o PC); Competencias en la búsqueda de empleo. En tanto índice de Empleabilidad “Básica”, no incluyó otras dimensiones como ser autoestima o capital social.

<sup>72</sup> Sobre los cambios en el IEB, en MIDES (2011a: 62) se especifica: “Mientras el nivel “Muy Bajo” (del orden 5,2% en situación PRE-UT), se incrementa un punto porcentual POS-UT (6,2%) y el nivel “Bajo” desciende 15 puntos porcentuales (28% y 13% PRE y POST-UT respectivamente); el nivel “Muy Aceptable” se incrementa más del doble de 21% a 44%. Por su parte el nivel “Medio” desciende cuatro puntos porcentuales: de 19% a 15%, en similar magnitud que el nivel “Aceptable”: 26% y 21% PRE y POS-UT respectivamente”.

<sup>73</sup> Pardo (2011) modela cuáles son los determinantes significativos para explicar el cambio en el IEB, incluyendo variables sociodemográficas, de estratificación vertical (educativa y social), y relativas a las trayectorias laborales y la motivación. En el modelo acotado a variables sociodemográficas, resulta significativo y negativo el coeficiente “Mujer”: los *odds ratios* indican que por cada punto que los hombres aumentan en el IEB, las mujeres aumentan 0,68. Sin embargo, cuando se incluyen en el modelo variables de estratificación, de trayectorias laborales y motivación, el hecho de ser mujer deja de ser significativo estadísticamente y toman importancia otros aspectos (por ejemplo: el nivel educativo o haber trabajado los 6 meses anteriores a participar en UT).

La evaluación de 2014 releva que las personas que entran por cupos (afrodescendencia, trans, discapacidad, etc.), a partir de las modificaciones introducidas en el programa en 2013, pueden enfrentarse a mayores dificultades que quienes entran por la vía tradicional para lograr la mejora de su empleabilidad (MIDES, 2015). Las OSC plantearon en esta ocasión que las incorporaciones por cupos generaron desafíos adicionales a la implementación del programa, por la situación de vulnerabilidad tan marcada de esos participantes, se ha señalado que “las condiciones de algunos de los participantes son particularmente complejas, lo que parece llevar a que el objetivo pase a ser sostenerlos en el programa más allá de que no cumplan con los requisitos formales de tránsito por el mismo” (MIDES, 2015, pág. 23).

Los ingresos de los participantes mejoran mientras participan en el programa, al igual que lo hacían en TxU. El cuadro A1.7 muestra la magnitud de las mejoras. En cuanto a la exigibilidad de derechos y la ciudadanía activa (participación social), teniendo en cuenta los resultados promedio, el programa lograría escasos resultados en ambas dimensiones, lo que no significa que no existan mejoras (MIDES, 2011a).

Respecto a la inserción laboral de los participantes, entre 2008 y 2011, período en que se considera como meta que el 15% de los participantes sostengan una inserción formal durante por lo menos tres meses de manera ininterrumpida en el año posterior al egreso<sup>74</sup>, se confirma que entre el 20 y el 30% de quienes egresan llega a cumplir esta meta. El máximo se da en 2010 (28%) y el mínimo en 2008 (23%), cuando UT comenzaba sus actividades. “Respecto al sexo de los participantes en dicha situación, no se observaron importantes diferencias que presumiblemente podían esperarse dadas las mayores dificultades que en general encuentran las mujeres en el mercado de trabajo, máxime en el mercado de trabajo formal. Por sexo, las inserciones corresponden al 24% de las mujeres y al 22% de los varones” (MIDES, 2011a, pág. 92).

Para medir concretamente los impactos del programa sobre la inserción en el mercado laboral de los participantes, Pardo (2011) aplica una metodología cuasi-experimental en la edición de UT de 2009, aislando la incidencia de factores externos y comparando los resultados de los participantes (grupo de tratamiento) con los de un grupo de suplentes que nunca llegó a participar (grupo de control)<sup>75</sup>. La fuente de información son las bases administrativas del Banco de Previsión Social (BPS), que brindan datos sobre los aportes laborales de estas personas. El análisis abarca un período de hasta 8 meses desde la finalización del programa (hasta agosto de 2010). Esta evaluación no pudo constatar diferencias entre ambos grupos que denotaran mejoras en la inserción laboral formal asociadas al programa. En cambio se observa un efecto, aunque pequeño, en la duración en el empleo medido por la duración en la cotización (que en promedio es superior al mes) ya que es mayor en un día y medio para los participantes en el programa.

Según se relevó en entrevista a la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral (DINESIL) del MIDES, un estudio reciente (todavía inédito) de la DINEM, que observa las trayectorias de los participantes de diferentes programas, muestra que existe una diferencia significativa entre la inserción laboral formal en el año previo a la participación en UT y los años que le siguen a la participación. Si bien no se utiliza una metodología cuasi-experimental, lo cual impide asociar con certeza los cambios al impacto del programa, el salto en la formalización post-UT se da en todas las ediciones y para ambos sexos (con más fuerza para las mujeres, cuyos porcentajes de formalización rondan el 40% de las participantes). Esto evidencia la necesidad de

<sup>74</sup> UT contaba en su componente de inserción laboral con la condición de que cada OSC debía insertar laboralmente a un mínimo del 15% de los participantes iniciales. Este componente no se mantiene en las ediciones más recientes.

<sup>75</sup> Los modelos que se aplican toman como referencia a los hombres, y miden el impacto que ser mujer tiene sobre diferentes dimensiones relacionadas a los impactos potenciales del programa. Así, Pardo (2011) encuentra que la variable “mujer” es significativa y positiva para aprender un oficio (dado que no se tenía un oficio antes) y para mejorar en el manejo de PC. Es decir, estos indicadores mejoran luego del programa en mayor medida para las mujeres que para los hombres, y esa diferencia de género es relevante estadísticamente. Por otro lado, las mujeres obtienen resultados un poco peores que los hombres en la mejora del Índice de Empleabilidad Básica, y estas diferencias también son significativas con un modelo restringido a factores explicativos de corte sociodemográfico. Sin embargo, cuando se incluyen regresores de estratificación vertical y de trayectorias laborales y motivación, la variable “mujer” pierde significación. (Ver Nota al pie 73). En otras dimensiones analizadas (por ejemplo, la inserción laboral), el sexo no resulta una variable explicativa.

contar con nuevos estudios de impacto, que actualicen la información generada en ediciones anteriores. En las últimas ediciones de UT, si bien ya no se exige un porcentaje de inserción a las OSC ejecutoras, se considera que el rol del Técnico en Inserción Laboral, incorporado como requerimiento para los equipos técnicos de las OSC, ha jugado un rol fundamental en facilitar y acompañar los procesos de inserción laboral de los y las participantes<sup>76</sup>.

#### **4. Programa Objetivo Empleo (POE): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**

Los resultados del Programa Objetivo Empleo (POE) entre 2008-2011 son sistematizados por un equipo del MTSS con apoyo de OIT/CINTERFOR y están disponibles en MTSS (2012). A su vez, se cuenta con algunos documentos elaborados por el área de Evaluación y Seguimiento de la DINAE, que estudian sobre todo el perfil de los participantes. Antes de pasar a los resultados del programa, cabe destacar algunas características sobre la población destinataria mencionadas en estos documentos.

Como fuera señalado en el capítulo III, la mayoría de las personas participantes de este programa son mujeres. Ellas cuentan con experiencias y trayectorias irregulares de trabajo en cargos de baja calificación y poco valorados en lo social, generalmente ligados al trabajo reproductivo (trasladan al mercado las tareas que desarrollan a nivel doméstico: limpieza, cocina, cuidados). Estas mujeres se caracterizan además por haber experimentado la maternidad en edades tempranas y tener una alta valoración de los roles tradicionales de género. Suelen generar estrategias de supervivencia signadas por la inmediatez y priorizando su rol en el hogar; muchas veces cuentan con un importante deterioro físico por sus condiciones de vida. Por último, se registra una ausencia de proyectos de vida o educativo-laborales reflexionados o explícitos por parte de las beneficiarias.

Además de las mujeres en situación de vulnerabilidad, el POE también prioriza la inserción de hombres mayores de 45 años y de mujeres y varones jóvenes. Los primeros generalmente tienen recorridos laborales en el área de la construcción u oficios, pero buscan trabajos formales, en algunos casos complementarios o sustitutivos de los anteriores por su deterioro físico y los beneficios ligados a la formalidad. En el caso de las y los jóvenes, se identifica que los destinatarios cuentan con inserción temprana poco calificada, ligada a la informalidad o a trabajos zafrales o por cuenta propia.

Respecto a los resultados del programa en primer lugar, se registra que se realizaron más de diez mil entrevistas de orientación laboral en todo el país; de éstas, 44% fueron a mujeres entre 35 y 65 años, y 74% a mujeres en general (MTSS 2012). En segundo lugar, la inserción laboral se da en 795 casos para el período considerado (julio 2008-abril 2011), de los cuales 544 (68%) corresponden a mujeres y 391 (49%) a mujeres de más de 30 años. Hacia el final del período, aproximadamente el 57% (453) de las personas que lograron insertarse continuaban en el mercado de trabajo formal. Una buena porción de quienes estaban insertos formalmente todavía estaban transitando el período subsidiado del programa (42%), mientras que otra porción continuaba en la misma empresa en la que entró por medio del programa, aunque había finalizado el período del subsidio (25%, 115 personas). Una minoría (8%, 38 personas) se encontraba trabajando formalmente en empresas fuera del programa, y su inserción se realizó en forma paralela o inmediata al término del contrato con la empresa participante del programa (MTSS, 2012).

De las personas que al término del período 2008-2011 no se encontraban insertas en el mercado laboral formal (338), la gran mayoría no tiene registro de actividad formal luego de finalizada la participación en el programa (68%:230 personas) y de ellas, el 77% son mujeres. Una porción muy mínima (2%) de quienes participaron en el POE era beneficiaria de Uruguay Trabaja hacia el final del período analizado, a pesar de que desde la concepción de ambos programas en el PE se parte de la idea de que los participantes de UT pudiesen transitar luego hacia el POE. En la práctica, las cifras evidencian que esto no se concreta, más allá de que una de las estrategias de UT para promover la inserción laboral a la salida del programa era la inscripción de los participantes en los Centros Públicos de Empleo (CEPE) del MTSS. No hay información disponible sobre por qué no se llegaron a formalizar las inserciones.

<sup>76</sup> Entrevista a Vivian Guilles – DINESIL/MIDES.

Aproximadamente un tercio de quienes no se lograron insertar en el mercado formal no estaban trabajando en 2011. “Es evidente que un nudo complejo es la situación de aquellas personas que han interrumpido su proceso de inserción laboral en el período de 0 a 3 meses [luego del egreso del programa], que es cuando se significan, muchas veces, las situaciones más complejas o de «fracaso» en el proceso de re-vinculación con el mundo del trabajo” (MTSS, 2012, pág. 40). Nuevamente, 7 de cada 10 personas que interrumpen su proceso de inserción laboral entre 0 y 3 meses luego de la salida del programa, son mujeres.

La otra cara de los logros en inserción laboral del POE está en el trabajo con las empresas. Hacia fines del período considerado, había 462 empresas registradas en el POE, pero menos de la mitad había contratado trabajadores/as por medio del programa. Los sectores de actividad que contrataron más personal por intermedio del programa son: servicios, industria manufacturera y logística. “En general, los perfiles ocupacionales más requeridos son para cubrir puestos de trabajo no calificados o que no requieren de calificación específica, que en su mayoría se encuentran en la franja salarial más baja del laudo fijado en el convenio colectivo del sector” (MTSS, 2012, pág. 42).

Por último, el componente de capacitación del POE tiene un impacto menor, porque se capacitaron mediante las modalidades previstas en el marco del programa un total de 197 trabajadores. De ellos, 72 lo hicieron en la modalidad 2: Capacitación transversal y específica, y los otros 125 lo hicieron en la modalidad 3: Capacitación en el puesto de trabajo. Respecto a la modalidad 2, se ejecutaron en los tres años y medio analizados, cinco propuestas de capacitación transversal en tres departamentos<sup>77</sup>, y dos de capacitación específica<sup>78</sup>. El total de cupos para estas capacitaciones era de 105 y el porcentaje de finalización fue del 69%. Por otra parte, la capacitación en el puesto de trabajo fue implementada por el 9% de las empresas contratantes (20 empresas), por medio del subsidio de capacitación previsto por el programa. Se capacitaron por esta modalidad 125 trabajadores y trabajadoras para diferentes perfiles<sup>79</sup> (MTSS, 2012).

De la sistematización del POE se desprenden algunos aprendizajes. Sobre la población objetivo: es necesaria la búsqueda de estrategias para construir itinerarios flexibles para las personas, que les permitan aprovechar la oferta pública, así como explicitar las estrategias requeridas para los distintos tipos de población objetivo que atiende el programa. Sobre la orientación laboral: es importante que se construya como proceso transversal, desde la convocatoria hasta el seguimiento a la inserción laboral, y también ajustar las intervenciones a las diferentes realidades territoriales.

Sobre el relacionamiento con las empresas: se reconoce que el subsidio a la contratación es una herramienta relevante pero no suficiente por sí misma. Especialmente para las empresas grandes, el subsidio no resulta tan atractivo si no se le suman la búsqueda, la preselección, el seguimiento y el subsidio a la capacitación. La participación de las empresas al inicio fue muy baja, aspecto que fue mejorando con los aprendizajes y la mejora de la red tejida entre el MTSS y el sector privado. La perspectiva del desarrollo local se reconoce como fundamental para mejorar la participación y compromiso de los actores públicos y privados del territorio. A su vez, los apoyos complementarios a las personas (salud bucal y oftalmológica) son cruciales para que las empresas consideren emplear a las personas beneficiarias.

Más allá de esto “se evalúa como central combinar el proceso de capacitación o de derivación hacia ella con la orientación laboral, de modo de apoyar a las personas a tomar decisiones con respecto a su itinerario formativo-laboral” (MTSS, 2012, pág. 9). Respecto a la capacitación, se constata la importancia de contar con información actualizada de la oferta formativa en el país, para poder derivar en los casos en los que sea necesario, y de contar con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), lo cual permitiría la circulación de personas entre diferentes programas (MTSS, 2012).

<sup>77</sup> Las temáticas incluyeron: alfabetización informática, actualización de conocimientos de cálculo y lectoescritura, ventas y atención al cliente, mundo del trabajo, derechos y obligaciones laborales, relaciones de género, entre otras.

<sup>78</sup> «Manipulación y packing de frutas y hortalizas frescas» y «Supermercadismo».

<sup>79</sup> Perfiles en los que se capacitó: acompañante de enfermos, auxiliar administrativo, auxiliar de cocina, auxiliar docente, auxiliar de servicio para hotelería, auxiliar de servicio para casa de salud, barrendero/a, encuestador/recolector de datos, guarda de ómnibus, guardia de seguridad, idiomas: portugués para hotelería, informática: diseño gráfico/Op. Office/XP, Mucamo/a, operador de call center, operario en normas y principios básicos de seguridad, radiooperador/telefonista, secretariado, ventas telefónicas/telemarketing.

## C. Transversalización de la perspectiva de género en los programas analizados

Transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas “alude a que el enfoque de género debe permear el conjunto de políticas e instituciones gubernamentales. Sus fundamentos se vinculan a la idea de que no existen políticas «neutras», sino que éstas afectan en forma diferente a varones y mujeres y que, por lo tanto, es necesario estar alerta a que las políticas no solamente no perjudiquen a las mujeres sino que por el contrario, busquen promover la igualdad de oportunidades y de resultados” (Bonino y Bidegain, 2011, pág. 22). Por lo tanto, la transversalización puede resultar clave para alcanzar la igualdad de género, ya que diseñar y ejecutar políticas sin tener en cuenta sus potenciales efectos diferenciales para hombres y mujeres puede implicar la perpetuación de las inequidades.

Dado el papel protagónico que las mujeres han ocupado en los programas de capacitación y de empleo en las últimas décadas, se busca dar cuenta de si en el Uruguay han existido procesos de transversalización de género en el marco de las instituciones ejecutoras, así como de su capacidad de derrame hacia las OSC co-ejecutoras. Para esto, se parte de información primaria (entrevistas realizadas a actores político-administrativos), y secundaria (documentos de evaluación que tratan el tema).

Partiendo de los programas específicos para mujeres, en el caso de PROIMUJER —ejecutado desde la órbita de la JUNAE—, Espino y otros (2005) consideran que las ECA y los ETM lograron fortalecerse técnicamente e institucionalizar en cierto grado la perspectiva de género, tras la implementación del programa, pero no de forma homogénea. No todas las ECA presentaron interés en incorporar la perspectiva de género; solo en algunos casos se registraron cambios que trascendieron el programa y que fueron generalizados al resto de los cursos que dicta la ECA.

A pesar de esto, cuando PROIMUJER pasa a la órbita del INEFOP en 2008, se considera que las ECA que trabajaban con PROIMUJER y sus contrapartes técnicas en el INEFOP contaban con una experticia de género sólida<sup>80</sup>. Por otra parte, no existía una mirada transversal de género en el resto de los programas del instituto. En 2014, a partir de los cambios en la estructura interna del INEFOP se crea el cargo de Asesor en Políticas de Género, lo cual genera nuevas oportunidades para la transversalización de la perspectiva de género. Más adelante, la participación en el Consejo Nacional de Género<sup>81</sup> (CNG) “*abre la cabeza, y mentaliza en que siendo el INEFOP un brazo ejecutor de las políticas de Estado, tiene que hacer cumplir las políticas a las que Uruguay está comprometido desde hace algunas décadas en materia de género*”<sup>82</sup>. Sumado a esto, el Instituto se compromete a generar capacitaciones para la prevención del acoso sexual laboral, lo cual permitió que las temáticas de género permearan aún más en la organización, y que se reforzara el trabajo conjunto con las ECA con experticia en género.

Desde INEFOP se reconoce que la transversalización de la perspectiva de género en la organización es un proceso complejo y largo, y que la incorporación de esta mirada en el cuerpo de técnicos de las distintas áreas es heterogénea. Sin embargo, se resalta el camino andado, especialmente tomando en cuenta la “dificultad para bajar esa perspectiva a tierra” e incorporarla a todos los productos de su trabajo (currículas, términos de referencia, evaluación y supervisión, asesorías jurídicas, etc.). Por ejemplo, desde el año 2017, las bases generales para la presentación de cursos de las ECA incluyen la puntualización de que las propuestas deben incluir la perspectiva de género o transversalidad de género; a partir de 2019 ésta será una condición para todos los llamados. “*Eso implica que el INEFOP debe «aggiornarse» y ofrecer cursos de formación a las ECA, sobre qué perspectiva de género queremos y qué busca esa transversalización de género en un curso*”<sup>83</sup>. Otra estrategia para lograrlo es poder generar sinergias entre las distintas modalidades de capacitación, y que las ECA que previamente trabajaban con PROIMUJER logren derramar sus conocimientos sobre el tema hacia otras modalidades de capacitación.

<sup>80</sup> Entrevista a Jorge Rondán, asesor de políticas de género del INEFOP.

<sup>81</sup> Se trata del espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del Estado, la Academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones. Se crea en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres, mediante la Ley 18.104.

<sup>82</sup> Entrevista a Jorge Rondán, asesor de políticas de género del INEFOP.

<sup>83</sup> Íbidem.

De alguna manera, desde la Intendencia de Montevideo se ha planteado una estrategia similar para lograr los objetivos de transversalización de género. En 2015 se da una reorganización interna en la que el ex Barrido Otoñal (renombrado Barrido Inclusivo) pasa de estar bajo la órbita de la División Asesoría para la Igualdad de Género, a funcionar en la Secretaría de Empleabilidad para la Inclusión Social. Con este movimiento se preveía que los demás programas que alberga la Secretaría comenzaran a incorporar el enfoque de género. Al año 2017, se señala que existen algunos cambios puntuales, aunque no se considera que se hayan logrado los objetivos de transversalización en forma completa<sup>84</sup>.

Sumado a esto, desde la División Asesoría para la Igualdad de Género de la IM se generan estrategias de instalación de capacidades en funcionarios en cargos clave, para lograr habilitar discusiones y generar cambios que puedan permear en las “inercias institucionales”. A su vez, se brindan cursos de género a los nuevos funcionarios en su proceso de inducción a la institución, y se realizan talleres y capacitaciones a los funcionarios en diferentes instancias<sup>85</sup>.

Además del desafío de transversalizar la perspectiva de género a nivel central, las intendencias tienen el desafío extra de que los gobiernos locales bajo su órbita también lo logren. Sobre esto se considera que hay avances claros: existen Equipos de Igualdad instalados a nivel municipal, que trabajan sobre las líneas planteadas en los Planes de Igualdad de Género de la Intendencia<sup>86</sup>. Según la directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género de la IM, “*este proceso de los planes tiene muchos años, y la gente trabajando en los municipios realmente se apropia de ellos, se sienten parte de la política. Y la forma de permear en la intendencia es así, y en cualquier institución también. Yo creo que el proceso institucional es ejemplar, haciendo la política desde abajo*”. Además de los Equipos de Igualdad municipales, existen Equipos de Igualdad en cada departamento de la IM, una Comisión de Equidad y Género que tiene representantes de los Equipos de Igualdad departamentales, y una Mesa Intermunicipal de Género que tiene representantes de los Equipos de Igualdad Municipales. Todos estos mecanismos organizacionales tienen un gran potencial para transversalizar la perspectiva de género desde una lógica “*bottom up*”.

Dentro de los casos de las instituciones que promueven programas mixtos pero con una alta participación de mujeres, se considera en particular el caso del MIDES. La experiencia de este ministerio respecto a la transversalización de género tiene algunas características que lo diferencian de las otras instituciones analizadas. Se trata de un organismo que tiene dentro de su estructura nada menos que al Instituto Nacional de las Mujeres, lo cual tiene el potencial de brindarle jerarquía a las problemáticas de género. Desde el propio INMUJERES se considera que actualmente existe una buena predisposición y sensibilidad para el tratamiento de temas de género entre los técnicos del MIDES, y también de parte de las OSC que co-ejecutan programas sociolaborales. A su vez, se señala que el diseño de los programas suele incorporar algunos componentes con perspectiva de género (por ejemplo, considerar desde su diseño los objetivos de generar autonomía, empoderamiento, fortalecimiento de la autoestima, toma de decisiones, prevención y atención de la violencia doméstica).

En este marco, se puntualizan dos desafíos. Por un lado, la necesidad de repensar los diseños de los programas para que cuenten con una perspectiva de género integral en todas sus etapas y en todos sus componentes, y para que esta esté presente de manera homogénea en toda la oferta de programas. Por otro, se manifiesta que existe una brecha entre los objetivos generales de los programas que refieren a igualdad de género y su instrumentalización en la práctica. No se trata necesariamente de una brecha de implementación (si bien esta puede darse en alguna medida), sino de que las hipótesis referidas a qué instrumentos utilizar para cumplir los objetivos y propósitos pueden estar desajustadas, así como también las formas de sistematizar y medir los resultados<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Entrevista a Patricia González, directora de la División Asesoría para la Igualdad de Género.

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Actualmente se encuentra en vigencia el tercero, que fue renovado en 2016. El primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos fue aprobado en el año 2002.

<sup>87</sup> Entrevista a Mariella Mazzotti, directora del INMUJERES.

*“Yo creo que hay todavía debilidades en términos de ese marco lógico. Del objetivo que se desprenda la actividad, que se desprenda la construcción de indicadores para evaluar los resultados. Eso todavía está flojo. Por otro lado te enfrentás a que sí podés pensar algunos dispositivos que son coherentes, como lo de la prevención y atención de violencia de género con talleres o con seguimiento personalizado que tiene Uruguay Trabaja, por ejemplo. Pero no hay medición de resultados, sistematización específica de ese componente. Entonces hay aspectos del diseño para tener un mejor seguimiento que estamos viendo de ajustar”<sup>88</sup>.*

En suma, en las distintas instituciones analizadas se registra al menos algún nivel de avance en la transversalización de género internamente, si bien en ninguna se considera un proceso completo. Los impulsos de transversalización suelen partir de los mecanismos creados específicamente para trabajar en temáticas de género, o concentrarse alrededor de los programas socioeducativos que trabajan con mujeres. En este sentido, lograr permear la institución en sus diferentes niveles a partir de esos puntos neurálgicos parece configurarse como estrategia común.

---

<sup>88</sup> Íbidem.

## V. Conclusiones y recomendaciones

---

### A. Conclusiones finales

La participación laboral femenina en promedio en el Uruguay ha sido creciente en el período de análisis, pero esta tendencia no ha sido uniforme según la distribución del ingreso. Por el contrario, existe una marcada relación entre la participación laboral y la condición de pobreza de las mujeres, que a lo largo del tiempo ha contribuido al crecimiento de las brechas entre mujeres, aunque todas ellas enfrenten con menor o mayor intensidad desigualdades de género. Esto significa que existen especificidades según diferentes grupos de mujeres, y por tanto necesidades distintas en términos de políticas públicas y en particular de políticas dirigidas a mejorar su autonomía económica y empoderamiento, para lo cual los ingresos laborales son una base si no suficiente, necesaria.

La revisión de la oferta pública de programas de capacitación para el empleo y de programas con componentes de capacitación dirigida a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad durante las últimas décadas en el Uruguay, muestra que, en principio, ésta habría beneficiado a una proporción mayoritaria de mujeres entre sus participantes. Dicha oferta —tanto por sus cometidos como por la magnitud de población involucrada— cambió marcadamente a partir de 2005, lo cual resultó de la grave situación que se encontraba el país en términos de indicadores sociales, como secuela de la crisis económica y financiera (2001-2002), así como de las prioridades de política, marcadas por la nueva administración de gobierno que asumiera en ese año. Hasta 2007, junto a la implementación de un abanico de políticas públicas —sociales y laborales— se dieron cambios normativos relevantes en el mundo del empleo y surgieron nuevas orientaciones político-económicas dirigidas al fomento del empleo.

La tónica de los programas de empleo que se inician en 2005, además de tener como objetivo clave el aumento de los ingresos de los hogares, presentaba algunos componentes de capacitación, pero su diseño base era el de programas de combate a la emergencia social. Esto implicó en gran medida la generación de trabajos temporales a cambio de una remuneración cercana al salario mínimo en tareas de baja productividad (por ejemplo: limpieza, construcción y mantenimiento de infraestructura).

Hacia el año 2008, en un contexto macroeconómico favorable y de crecimiento, se redujeron la indigencia y la pobreza, las tasas de desocupación y subempleo tanto de mujeres como de hombres. Ello hace que el eje de las políticas sociales pasara de la “emergencia” y el “combate a la pobreza” a la

“equidad”. Comienza un período de expansión de la arquitectura de protección social hacia sectores históricamente excluidos, lo cual marca un panorama de oferta pública de programas de empleo y capacitación sustancialmente diferente al vivido en años anteriores.

Durante la última década han convivido programas de formación en competencias específicas, programas de empleo protegido dirigidos a personas vulnerables en los que se realizan tareas de baja productividad a cambio de un salario mínimo (aunque ahora con un componente de capacitación más consolidado y, en algunos casos, con iniciativas para facilitar la posterior inserción laboral formal), programas de fomento al empleo en el que se subsidia la inserción de personas vulnerables en empresas del sector privado, y programas que buscan facilitar el vínculo entre oferta y demanda de trabajo. En esta nueva etapa, la oferta de programas se fundamenta en la asociación indisoluble entre la falta de empleo o trabajo remunerado, la baja calidad del empleo (precariedad, falta de registro en la seguridad social, subocupación) y el fenómeno de la pobreza y la exclusión social.

Las dificultades para lograr una inserción laboral estable y de calidad por parte de la población mostraron estar relacionadas con bajos niveles educativos, segregación socio-espacial y diversas formas de discriminación que se ejercen sobre individuos o grupos de individuos, en particular en el caso de las mujeres. Muchos de los problemas de empleabilidad de la población desempleada (sobre todo de larga duración) e incluso, inactiva, son los que dependen de las capacidades de los individuos, ya sea relacionados a la falta de calificaciones para el empleo, de un nivel de educación formal inadecuada e insuficiente, o de carencias en competencias específicas relativas a los oficios que se demandan. La capacitación laboral por tanto, puede convertirse en un nexo clave entre la población vulnerable y las oportunidades laborales. No obstante, no debería perderse de vista que en el caso de las mujeres, esas potenciales oportunidades y los resultados de los programas permanecen fuertemente condicionadas por la división sexual del trabajo en los hogares, entre otras barreras de género.

Por su parte, la participación del sector privado del lado de la demanda de empleo mostró la existencia de barreras relacionadas con la voluntad de incorporar personas que provengan de sectores vulnerados. Y cuando se logra incorporarlas, en algunos casos no se logran los efectos esperados.

Si bien las mujeres se han encontrado entre la población mayormente beneficiaria de muchos de los programas sociales ejecutados en el país para mejorar la inserción laboral, ello no significa que éstos hayan incorporado una perspectiva de género en su diseño o incluso en su implementación, una vez que se enfrentaban las necesidades concretas de las participantes. Por ejemplo, cabe señalar que en ningún caso se garantiza la existencia y el acceso a la oferta de servicios de cuidado infantil, que coincidan con el horario de asistencia al programa.

Solamente dos programas relacionados con la capacitación y con la promoción del empleo con componentes de capacitación en el período de análisis fueron específicamente para mujeres y diseñados con perspectiva de género en todos sus componentes: Barrido Otoñal /Barrido Inclusivo y PROIMUJER. No obstante, no atendieron a la problemática de la conciliación con el tiempo dedicado al cuidado.

Otros programas de empleabilidad o generación de ingresos incorporan alguna medida específica o acción positiva que toma en cuenta aspectos referidos a la condición y la posición de las mujeres en la sociedad (Uruguay Trabaja (UT) u Objetivo Empleo (POE)).

En general puede decirse que si la autonomía económica y la igualdad de género no se concibieron como objetivos tampoco se atendieron estas desigualdades para contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de los programas.

Entre las dificultades asociadas a los cursos de formación específica las evaluaciones encuentran que no se registran cambios en los niveles de subempleo, formalización, e ingresos, ni tampoco en el tipo de actividades desempeñadas por las trabajadoras, por lo cual uno de los principales objetivos desde la perspectiva de género, combatir la segregación ocupacional, no se cumple. También como ha sido consignado en algunos casos los y las participantes perciben las competencias específicas adquiridas como insuficientes o en ocasiones inadecuadas aunque en todos, las personas participantes resaltan la relevancia que la incorporación de estas competencias podría tener potencialmente en sus vidas laborales.

Pese a la importancia atribuida por equipos técnicos de las OSC coejecutoras (en el caso de los programas llevados adelante por el MIDES) a la articulación con la demanda laboral se enfrentaron a barreras provenientes del propio sector productivo a la hora de promover la inserción laboral.

Estos resultados ameritan una discusión importante; o bien, los cursos dictados por sus características no contribuyeron demasiado a la definición de un perfil ocupacional, o éste no tuvo concreción en la trayectoria laboral de las personas (y en particular de las mujeres) participantes debido a problemas relacionados con las preferencias del mercado. También debe considerarse si el perfil educativo de quienes participaban era adecuado o no para realizar ciertas capacitaciones específicas.

Las dificultades para revertir los estereotipos de género a través de las capacitaciones específicas operan desde la demanda y desde la oferta; en algunos casos las mujeres participantes cuestionaron las tareas asignadas y la formación, ya que no las consideraban acordes a su género (por el uso de la fuerza, y por la poca aplicabilidad que tendrían posteriormente en el mercado de trabajo). Esta disconformidad debe tomarse como un punto válido: si no se emprenden acciones en paralelo que articulen con el sector privado la inserción de estas mujeres (o, también, de mujeres en general) en áreas no tradicionales, es posible que la inserción laboral de las capacitadas en oficios sea más dificultosa que la de las capacitadas en perfiles “clásicos” femeninos.

A nivel general, los programas de empleo con componente de capacitación implementados a nivel nacional y departamental han logrado desarrollar en buena medida, según las evaluaciones revisadas, el trabajo en competencias transversales, que apuntan a mejorar la empleabilidad a nivel global. Asimismo, se consideran exitosas las intervenciones que promueven la alfabetización y la acreditación de la educación formal. Sumado a esto, el trabajo relativo a los derechos propios, en el campo laboral, humano, de la salud, etc., es una constante en este tipo de programas, y se evalúan positivamente. Desde algunas evaluaciones se puntualiza que la formación en competencias transversales genera condiciones necesarias, pero no suficientes para impactar en el empleo.

Resulta destacable que el impacto subjetivo de los programas sobre las participantes es uno de los puntos que todos los programas tienen en común, tanto si se trata de políticas específicas como de programas mixtos. Las participantes sienten que han aumentado la valoración de sí mismas y de sus potencialidades tanto dentro como fuera del hogar, lo cual es positivo (y necesario) para comenzar procesos de empoderamiento desde una perspectiva de género.

Aunque las expectativas de los participantes de los programas parecen ser altas en lo que respecta a la adquisición de competencias específicas, y finalmente no satisfechas, desde distintos ámbitos técnico-políticos esto es relativizado y problematizado, en tanto resaltan la importancia de que los programas sean exitosos en transmitir competencias transversales a los participantes. De la misma manera, consideran clave los avances que estos realizan en cuestiones relativas a salud, relacionamiento interpersonal, construcción de redes o conocimiento de sus derechos básicos. En la misma línea, desde la División Asesoría para la Igualdad de Género de la Intendencia de Montevideo (IM) se resta importancia a que en el marco del programa Barrido Inclusivo no se generen tantas instancias de formación por competencias a nivel específico.

Estas apreciaciones ameritan una discusión; por un lado, si bien los aspectos relativos al empoderamiento, a la incorporación de competencias transversales y a los impactos subjetivos generados sobre las participantes son evaluados en conjunto como exitosos y positivos, si hacia el final del proceso no se mejora la incorporación en el mercado de trabajo, esas mejoras logradas pueden diluirse y no mostrar los efectos que la política pretendía. Por otro, una inserción laboral estable en el caso de las mujeres, sobre todo de aquellas en condiciones de pobreza, si bien pueden estar ligados a sus competencias, también están vinculados a que el funcionamiento del mercado laboral no considera la reproducción social, de la que se hacen cargo las mujeres fundamentalmente. En este sentido, vale la pena preguntarse en las evaluaciones, en tanto logro alcanzable, acerca de si se han generado capacidades para desarrollar estrategias de empoderamiento, si las mujeres pudieron “encontrar sus propios caminos”.

Todavía se carece de suficiente evidencia empírica para examinar los efectos cuantificables de estas políticas sobre la participación laboral femenina porque el ejercicio de las evaluaciones es incipiente, o porque los aspectos evaluados no necesariamente están contruidos para dar cuenta del rol jugado por la política en la solución de ciertas situaciones. Asimismo, la mayoría de las evaluaciones no está diseñada desde una perspectiva de género, al punto que muchas no incorporan datos desagregados por sexo, ni tampoco un análisis que identifique barreras y brechas de género.

Este trabajo señala los “déficits” respecto a los procesos de transversalización de género en programas e instituciones, pese a las iniciativas de capacitación y la sensibilización sobre la temática dirigida al personal político, técnico y administrativo de los distintos Ministerios que ha llevado adelante el INMUJERES, así como las distintas áreas de género dentro del resto de instituciones ejecutoras (IM, INEFOP). Las ideas de “neutralidad” de las políticas todavía tienen fuerte incidencia entre los técnicos y las autoridades. Por su parte, el INMUJERES carece de jerarquía institucional y recursos humanos y financieros que les permita una mayor influencia en los diferentes niveles. De no priorizarse la incorporación de la perspectiva de género en todos los componentes del diseño y en todas las etapas del ciclo de las políticas se corre el riesgo de perpetuar iniciativas poco eficientes y eficaces, que no generen cambios profundos en la posición de las mujeres en el mercado laboral ni en la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres.

## **B. Recomendaciones**

- Partir de diagnósticos actualizados y completos sobre las necesidades del mercado laboral, no solamente respecto a las necesidades de la demanda sino de la oferta laboral, en sus diferentes componentes observando una perspectiva de género. En este sentido las necesidades de asegurar servicios de cuidados se plantea tanto durante los programas de capacitación como posteriormente a la hora de la inserción laboral.
- La perspectiva del desarrollo local se reconoce como fundamental para mejorar la participación y compromiso de los actores públicos y privados del territorio. Contando con esta información, la oferta de capacitación puede ser capaz de responder a las necesidades del mercado laboral.
- Incorporar la perspectiva de género en los programas para mejorar la empleabilidad a través de la capacitación supone considerar desde el momento del diseño del programa los obstáculos que enfrentan las mujeres tanto para acceder a los programas como para insertarse en el mercado laboral. Definir con claridad las brechas que se pretenden cerrar como elemento imprescindible en la formulación de los componentes y contenidos de los programas y las estrategias complementarias.
- Existe la necesidad de considerar cuidadosamente el costo de oportunidad asociado a la participación en programas socio-laborales con exigencias horarias y salarios bajos. Esto es importante tanto para los hombres como para las mujeres, pero debe tenerse en cuenta que para ellas, no solamente puede ser poco atractivo el dinero que se percibe sino pierden en términos de tiempo para el cuidado de los hijos ya sean pequeños o adolescentes. Por su parte, también arriesgan la seguridad de la casa considerando que bien en barrios apartados, entre otras tareas.
- Reconocer y valorar los logros en la mejora de la autoestima, presentación personal, socialización, dignidad, en tanto impulsan otros cambios, pero siendo rigurosos con las metodologías empleadas y articulando diversas técnicas. En relación con estos logros, si bien pueden no ser suficientes para incorporarse al mercado laboral, una buena articulación entre estos programas (por ejemplo, empezar con programas de empleo protegido y capacitación, seguir con programas de intermediación laboral) podría tener potencial para mejorar los resultados.

- La perspectiva de género debe constituir una dimensión integral en la planificación, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las estrategias, lo cual requiere el desarrollo de capacidades institucionales no solamente de los organismos gubernamentales, sino también de los co-ejecutores. Considerar las especificidades de las organizaciones de la sociedad civil ejecutoras y establecer y promover ayudando en lo que sea necesario desde el punto de vista técnico para que la impronta del programa considere una perspectiva de género. Invertir en capacitación y en recursos humanos para equipos técnicos para hacer efectivo el proceso de transversalización de la perspectiva de género en la organización.
- Para los más jóvenes asegurar la educación formal, como puente a una trayectoria laboral y profesional a lo largo de la vida.
- La capacitación es fundamental para superar la segregación de género del mercado laboral, especialmente para mujeres en situación de pobreza, pero para eso se requieren esfuerzos adicionales. En este sentido se requiere realizar actividades (por ejemplo, talleres de género y empleabilidad, entre otros) que puedan combatir los miedos y resistencias frente a capacitaciones en áreas consideradas típicamente “masculinas”. En paralelo, la articulación con el sector privado también es necesaria para que las mujeres preparadas en áreas “típicamente masculinas” sean incorporadas.
- Generar vínculos con las empresas y potenciales organizaciones contratantes y establecer alianzas estratégicas entre los diferentes actores públicos y privados para fomentar la igualdad de género.
- Establecer apoyos complementarios a las personas (salud bucal y oftalmológica) que son cruciales para que las empresas consideren emplear a las personas destinatarias y para que se sientan más seguras.



## Bibliografía

---

- Abramo, Laís, María Elena Valenzuela y Molly Pollack (2000), *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina: avances y desafíos cinco años después de Beijing*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aedo, Cristián (2005), “Evaluación del impacto”, *serie Manuales*, N°45 (LC/L.2442-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim y Mijail Yapor (2015), “Desigualdad e informalidad en el Uruguay”. En Amarante y Arim (editores). *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Santiago, CEPAL.
- Ameratunga Kring Sriani y Kawar Mary (2011), *Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo*. Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas de Empleo. Ginebra: OIT.
- Antía, Florencia y otros (2013), “La renovación del sistema de protección social uruguayo: el desafío de superar la dualización”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 171-194.
- Arriagada, Irma (2004), *Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género* Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL Proyecto gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe Reunión de Expertos “Políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género. División de Desarrollo Social. CEPAL.
- Astori, Danilo (2017), *La economía uruguaya: recuperación de crecimiento y perspectivas de futuro*, Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/22391/4/camara-espanola--23-agosto-2017.pdf>.
- AWID (Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo) (2004), “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, *Derechos de las mujeres y cambio económico* N° 9, agosto.
- Banco Mundial (2017), *Uruguay: Un panorama general*, [en línea], <http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview> [9 de febrero 2018].
- Banco Central del Uruguay (2017), *Estadísticas e indicadores*, [en línea], <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx> [9 de febrero 2018].
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)/BM (Banco Mundial) (2010), *Mujeres Empresarias: Barreras y Oportunidades en el Sector Privado Formal en América Latina y el Caribe*. Perú.

- Bianchi, María (2014), Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay, Montevideo, CIEDUR-IDRC-CEDLAS-ONU Mujeres.
- Billorou, Nina, Martha Pacheco y Fernando Vargas (editores) (2011), *Guía para la evaluación de impacto de la formación*, Montevideo, OIT/CINTERFOR.
- Binstock, Georgina y Emma Näslund-hadley (2013), Maternidad adolescente y su impacto sobre las trayectorias educativas y laborales de mujeres de sectores populares urbanos de Paraguay, *Revista Papeles de Población*, vol. 19, núm. 78, octubre-diciembre, 2013, pp. 15-40 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Bonardo, Dora (2007), ¿Mujeres sin trabajo? Desafíos y cuestiones pendientes en las Políticas públicas de formación y/o capacitación para el empleo en perspectiva de género, *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, núm. 9, junio-diciembre, 2007, pp. 1-8 Universidad Nacional del Comahue Viedma, Argentina.
- Bonino, María (2005), *Programa Barrido Otoñal. Aportes para políticas de género e inclusión social*, Intendencia de Montevideo (IMM), Montevideo.
- Bonino, María y Elena Goiriena (2005), *Programa Barrido Otoñal. Aportes para políticas de género e inclusión social*. Intendencia de Montevideo (IMM), Montevideo.
- Bonino, María y Nicole Bidegain (2011), “Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres”, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Presidencia de la República del Uruguay, Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes, Montevideo.
- Bucheli, Marisa (2005), “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional”, *serie Estudios y Perspectivas*, N°2 (LC/L.2260-P), Oficina de la CEPAL en Montevideo, mayo.
- CEPAL (2017a), Estudio Económico de América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Económico. VEPAL. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, (LC/CRM.13/5), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2017c), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. (LC/CDS.2/3), Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2017d), CEPALSTAT, Base de datos [en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1694&idioma=e>.
- \_\_\_\_\_ (2016a), Panorama Social de América Latina 2015, (LC/G.2691-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2016b), La matriz de la desigualdad social en América Latina. Conferencia Regional Sobre Desarrollo Social De América Latina y El Caribe Octubre de 2016. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015), Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2012), “Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de equidad de género” [en línea] <http://oig.cepal.org/es/politicas-justas/matriz-analisis-la-identificacion-politicas-justas-igualdad-genero>.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y El Caribe*, 9ª Conferencia regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe (LCL.2114(CRM.9/3), Santiago, [en línea], [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16577/S2004062\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16577/S2004062_es.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 52 (LC/L.2063 –P), Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Chant, Sylvia (2003), “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, *serie Mujer y Desarrollo* No.47 (LC/L.1955-P), Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- COSUDE (2006), *Género y Desarrollo de Capacitación Laboral para el Empleo*, Berna, Suiza.
- McKenzie, David (2017), How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence. Policy Research. Working Paper 8011 Development Research Group Finance and Private Sector Development Team. March 2017 World Bank.
- Emakunde (1998), *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. Victoria-Gasteiz: Instituto Vasco de la Mujer – Secretaría General de Acción al Exterior, Dirección de Cooperación al Desarrollo.
- Espino, Alma (2007), *Género y pobreza: discusión conceptual y desafíos*. Revista de Estudios de Género. La ventana, núm. 26/2007. Universidad de Guadalajara: Guadalajara, México.
- \_\_\_\_\_ (2015), Resultados de las reformas jurídicas relativas a las trabajadoras y los trabajadores domésticos en Uruguay, *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo*, Núm 84, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- Espino, Alma y María Sauval (2016), *¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres: el caso chileno*. Revista Desarrollo y Sociedad, N°77. Segundo semestre 2016 pp. 305-360. Bogotá: Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Espino, Alma y Martín Leites (2008), *Oferta laboral femenina en Uruguay: evolución e implicancias 1981-2006*. Serie Documentos de Trabajo. DT07/08. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración- Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.
- Espino, Alma y otros (2012), *Elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral. Evidencia para el caso uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo. DT 18/12. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración- Universidad de la República (UDELAR)-Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Resultados de la evaluación de PROIMUJER*, Serie Documentos de trabajo, DT 01/06, Montevideo, Instituto de Economía (IECON).
- Fernández, María Ignacia (2014), Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social, Tendencias en foco N°28 [en línea], septiembre, [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/>.
- Fernández Ortiz, María (2017), *Características de las competencias psicosociales en espacios de aprendizaje cooperativo*. [en línea] [http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/902/1/FernandezMaria\\_2017\\_CaracteristicasCompetenciasPsicosociales.pdf](http://200.24.17.74:8080/jspui/bitstream/fcsh/902/1/FernandezMaria_2017_CaracteristicasCompetenciasPsicosociales.pdf).
- FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social) (2018), [en línea] <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/proyectos/haku-winay-noa-jayatai> [30 de Noviembre 2017].
- FORMUJER (2003), *Género y formación por competencias. Aportes conceptuales, herramientas y aplicaciones*, Montevideo, OIT/CINTERFOR.
- Gamba, Susana (2008), *¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género?* En Diccionario de estudios de género y feminismos, Buenos Aires, Biblos.
- Gamero, Julio (2015), “Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPCL) del Perú: Propuestas de un sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 163 (LC/L.3982), Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Heller, Lidia (2010), “Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos”, *serie Mujer y Desarrollo*, No. 93 (LC/L.3116-P), CEPAL.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2017), Estimaciones de la pobreza por el Método del Ingresoño 2016, Montevideo.
- IM (Intendencia de Montevideo) (2017a), “Barrido Inclusivo cierra otra edición” [en línea] <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/barrido-inclusivo-cierra-otra-edicion> [diciembre, 2017].
- \_\_\_\_\_ (2017b), “Barrido Inclusivo” [en línea] <http://www.montevideo.gub.uy/servicios-y-sociedad/genero/barrido-inclusivo> [diciembre, 2017].
- IM (Intendencia de Montevideo) (2017a), “Barrido Inclusivo cierra otra edición” [en línea] <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/barrido-inclusivo-cierra-otra-edicion> [diciembre, 2017].
- \_\_\_\_\_ (2017c), “Relatoría Seminario regional, el futuro del trabajo y las políticas públicas: las nuevas relaciones laborales y sus procesos de inclusión y exclusión” [en línea] <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/relatoriainformaciondeltrabajoenmontevideoversionfinal.pdf> [junio, 2018].
- INMUJERES Uruguay (Instituto Nacional de las Mujeres) (2007), Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos Políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011 Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2017a), Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 Ministerio de Desarrollo Social/ Instituto Nacional de las Mujeres / Consejo Nacional de Género. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2017b), Estadísticas de género 2016. Análisis de las desigualdades de género y su incidencia sobre la pobreza. Sistema de Información de Género Instituto Nacional de las Mujeres Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.
- INMUJERES México (2007), “Glosario de género”, Ciudad de México, México.
- JUNAE (Junta Nacional de Empleo) (2000), “El movimiento sindical y la formación profesional en Uruguay. Empleo y formación: la visión del movimiento sindical uruguayo”. Boletín Cinterfor n°148, 159-174.
- Kabeer, Naila (1995), *Reversed realities. Gender Hierarchies in Development Thought*. Londres: Verso.
- Kluve, Jochen (2016), “A review of the effectiveness of Active Labour Market Programmes with a focus on Latin America and the Caribbean”. ILO, Research Department, *Working Paper* No. 9.
- León, Magdalena (2013), “Poder y empoderamiento de las mujeres”, Bogotá [en línea] <http://mujeresforjadorasdedesarrollo.files.wordpress.com/2013/11/m-lec3b3n-versic3b3n-final-nov-10-2013.pdf>.

- Lezama, Federico (2017), “El sector público como dinamizador de inclusión e inserción social de los sectores más vulnerables de la sociedad”. Presentación en Seminario Regional: *Transformación del Trabajo en Montevideo. El futuro del trabajo y las políticas públicas: las nuevas relaciones laborales y sus procesos de inclusión y exclusión*, Mesa 4. IM: 15 de noviembre de 2017.
- Lupica, Carina (2015), Instituciones laborales y políticas de empleo Avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres. *Serie Asuntos de Género* N°125. CEPAL. Santiago de Chile.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) (2017), Observatorio Social [en línea] <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#> [fecha de consulta: diciembre de 2017].
- \_\_\_\_ (2016), “Datos de Uruguay Trabaja 2015. Trabajo anterior” [en línea] <http://www.mides.gub.uy/62297/trabajo-anterior> [fecha de consulta: diciembre de 2017].
- \_\_\_\_ (2015a), “Programa Uruguay Trabaja. Estimación de la población objetivo en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del año 2014”. Montevideo: DINEM/MIDES.
- \_\_\_\_ (2015b), “Uruguay Trabaja. Proceso de implementación de cupos sorteados y derivados. Características y dificultades (2014)”. Documento de trabajo n°39. Montevideo: DINEM/MIDES.
- \_\_\_\_ (2013a), “Programa Uruguay Trabaja. Ediciones 2011 y 2012. Informe final de seguimiento”. Documento de trabajo n° 18. Montevideo: DINEM/MIDES.
- \_\_\_\_ (2013b), “Programa Uruguay Trabaja. Alfabetización digital. Edición 2012. Informe de resultados”. Documento de trabajo n°19. Montevideo: DINEM/MIDES.
- \_\_\_\_ (2011a), “Programa Uruguay Trabaja. Edición 2009”. Documento de trabajo. Montevideo: DINEM/MIDES.
- \_\_\_\_ (2009), “Programas del Plan de Emergencia” [en línea] <http://www.mides.gub.uy/2673/programas-del-plan-de-emergencia> [fecha de consulta: diciembre de 2017].
- \_\_\_\_ (2008), “Presentación de resultados de componentes del PANES: Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida”. MIDES-DINEM.
- \_\_\_\_ (2007a), “Informe de evaluación: resultados, expectativas y satisfacción. Programa: Trabajo por Uruguay. Llamados 1, 2 y 3”. Montevideo: MIDES-DINEM.
- \_\_\_\_ (2007b), “Informe de evaluación: resultados, expectativas y satisfacción. Programa: Trabajo por Uruguay. Llamados 1, 2 y 3”. Presentación de resultados. MIDES-DINEM.
- \_\_\_\_ (2006), “Perfil social de los participantes del programa Trabajo por Uruguay”. Documento de Trabajo II. Serie Perfiles 1. Montevideo: MIDES-DINEM.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2012), *Programa Objetivo Empleo (POE): Sistematización. Julio 2008- Abril 2011*. Montevideo: MTSS.
- \_\_\_\_ (2008), *Principales resultados de las evaluaciones de impacto de las políticas activas de empleo implementadas por DINA/JUNAE (1993-2008)*. Montevideo: DINA/JUNAE-MTSS.
- Muñoz Rojas, Carolina (2017), Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza. El caso de Chile, *serie Asuntos de Género*, N° 149 (LC/TS.2017/118), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Murguialday, Clara; Norma Vázquez y Lara González (2008), *Un paso más: evaluación del impacto de género*, Colección Cooperación, Barcelona, septiembre.
- Naciones Unidas (1996), Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 Nueva York: Naciones Unidas.
- Navarro, Hugo (2005), Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, *serie Manuales*, N° 41 (LC/L.2288-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- OIG (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe) (2017), “Autonomía económica”. [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica> [fecha de consulta: febrero de 2018].
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra: OIT.
- \_\_\_\_ (2013), *Inventario de Políticas Activas de Empleo en Centroamérica y República Dominicana*. San José: OIT.
- \_\_\_\_ (2004), *Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos*. [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:312533,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312533,es:NO).
- ONU Mujeres (2017), El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos. USA.

- Pardo, Ignacio (2011), Usar Métodos Combinados para la Evaluación de Programas Sociales. El caso de Uruguay trabaja Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología IV.
- Pardo, Ignacio y Martín Moreno (2011), “El lugar de la evaluación cualitativa en un diseño combinado. Una experiencia en Uruguay”. *Revista de Ciencias Sociales* 24 (28), Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR.
- PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) (2018), [en línea] <http://portal.mec.gov.br/pronatec> [30 de Noviembre 2017].
- Ravallion, Martin y otros (2001), “Do workfare participants recover quickly from retrenchment?”, *Policy Research Working Paper*, N° 2672, Banco Mundial.
- Recagno, Virginia (2017), “30.000 personas pasaron por Uruguay Trabaja, del MIDES, en la última década; el programa deja una “marca más fuerte” en el interior”, [en línea], Montevideo, [en línea] <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/11/30000-personas-pasaron-por-uruguay-trabaja-del-mides-en-la-ultima-decada-el-programa-deja-una-marca-mas-fuerte-en-el-interior/> [30 de Noviembre 2017].
- Rodríguez, Corina. (2012), Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista, en: Valeria Esquivel (editora) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres, junio 2012.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*. 38ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, CEPAL.
- Rossel, Cecilia y Fernando Filgueira (2015), “Etapa activa y reproductiva”. En: Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos para la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Russi, Rosario (2017), “Recorrido Histórico Político por el Programa Barrido Inclusivo, ex Barrido Otoñal (2002-2017)”. Presentación en Seminario Regional: *Transformación del Trabajo en Montevideo. El futuro del trabajo y las políticas públicas: las nuevas relaciones laborales y sus procesos de inclusión y exclusión*, Mesa 5, IM, noviembre de 2017.
- Serrano, Claudia (2005), La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Veza, Evelyn (2015), “Policies toward female labor force participation”. En: Gasparini, L. C. y Marchionni, M. (Ed) *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.



## **Anexos**

---

## Anexo 1

**Cuadro A1.1**  
**Uruguay: incidencia de la pobreza en hogares por área geográfica según año 2002-2016**  
*(En porcentajes)*

	Total país	Total país (de más de 5.000 hab.)	Montevideo	Interior		
				Localidades de más de 5.000 hab.	Localidades de menos de 5.000 hab.	Zonas rurales
2002	..	22,1	21,3	22,9	..	..
2003	..	29,4	28,6	30,3	..	..
2004	..	29,9	28,9	31,0	..	..
2005	..	27,1	27,6	26,6	..	..
2006	24,2	24,2	24,5	23,9	32,6	16,0
2007	21,2	21,5	22,0	21,0	27,4	11,8
2008	17,4	17,5	19,0	16,1	23,7	8,5
2009	14,7	15,1	17,1	13,1	18,4	6,4
2010	12,6	12,6	14,6	10,8	16,4	4,6
2011	9,5	9,8	11,6	8,1	11,9	4,6
2012	8,4	8,9	11,3	6,7	7,0	2,9
2013	7,8	8,0	10,5	5,7	8,5	2,4
2014	6,4	6,7	8,5	4,9	6,4	2,2
2015	6,4	6,8	8,7	5,0	5,6	2,0
2016	6,2	6,4	8,3	4,6	6,8	2,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

**Cuadro A1.2**  
**Uruguay: incidencia de la pobreza en personas por área geográfica según año 2002-2016**  
*(En porcentajes)*

	Total país	Total país (de más de 5.000 hab.)	Montevideo	Interior		
				Localidades de más de 5.000 hab.	Localidades de menos de 5.000 hab.	Zonas rurales
2002	..	31,3	29,8	32,7	..	..
2003	..	39,3	37,7	40,9	..	..
2004	..	39,9	38,3	41,5	..	..
2005	..	36,5	36,5	36,6	..	..
2006	32,5	32,6	32,9	32,4	42,5	20,7
2007	29,6	30,0	30,8	29,3	37,8	16,4
2008	24,2	24,4	26,0	22,9	34,5	11,5
2009	21,0	21,5	24,1	19,1	25,6	9,1
2010	18,5	18,7	21,6	16,3	23,5	6,1
2011	13,7	14,3	16,7	12,1	16,0	6,0
2012	12,4	13,1	16,6	10,1	10,7	4,1
2013	11,5	12,0	15,7	8,6	11,9	3,0
2014	9,7	10,2	13,1	7,5	9,4	3,0
2015	9,7	10,4	13,4	7,7	8,3	2,6
2016	9,4	9,8	12,9	7,1	9,7	2,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

**Cuadro A1.3**  
**Uruguay: indicadores del mercado de trabajo por situación de pobreza según área geográfica, 2016**  
*(En porcentajes)*

	Tasa de actividad			Tasa de empleo			Tasa de desempleo		
	Total	Encima LP	Debajo LP	Total	Encima LP	Debajo LP	Total	Encima LP	Debajo LP
Total país	63,4	63,8	58,8	58,4	59,5	45,7	7,8	6,8	22,3
Montevideo	65,8	66,3	61,9	60,4	61,8	47,7	8,2	6,7	23,0
Total Interior	61,8	62,2	55,2	57,1	57,9	43,4	7,6	6,8	21,3
Localidades de más de 5 000 habitantes	62,0	62,3	56,7	57,0	57,8	44,0	8,1	7,3	22,4
Localidades de menos de 5 000 habitantes	59,3	60,0	52,0	54,7	55,7	42,4	7,9	7,1	18,5
Zonas rurales	64,4	64,9	42,6	62,3	62,9	37,3	3,2	3,1	12,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

**Cuadro A1.4**  
**Uruguay: evolución de la tasa de actividad por sexo según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes**  
*(En porcentajes)*

	Pobres		No pobres	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2001	77,8	51,3	70,8	50,8
2002	77,7	49,7	68,1	49,2
2003	74,1	49,9	66,2	48,4
2004	74,3	48,0	67,7	49,0
2005	73,2	49,2	67,5	49,6
2006	74,5	50,4	70,6	52,2
2007	76,8	51,8	72,8	54,4
2008	74,5	51,6	72,4	55,2
2009	75,1	52,1	73,0	56,0
2010	74,3	52,2	72,8	56,1
2011	72,5	50,6	74,3	57,8
2012	72,1	50,0	73,1	56,9
2013	71,8	48,3	73,5	56,1
2014	72,7	49,5	73,9	57,5
2015	70,1	49,5	72,8	56,9

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH-INE.

**Cuadro A1.5**  
**Uruguay: evolución de la tasa de empleo por sexo según condiciones de pobreza en localidades de más de 5.000 habitantes**  
*(En porcentajes)*

	Pobres		No pobres	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2001	63,8	31,9	63,9	43,0
2002	60,8	30,9	61,3	41,8
2003	59,1	33,3	60,0	41,5
2004	63,3	34,0	62,6	44,1
2005	62,6	35,2	62,7	44,9
2006	63,9	36,7	66,0	47,2
2007	67,5	38,6	68,7	49,7
2008	66,7	39,3	68,7	51,0
2009	66,5	39,8	69,4	51,6

Cuadro A1.5 (conclusión)

	Pobres		No pobres	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2010	65,9	40,0	69,3	52,0
2011	64,0	39,8	71,0	54,0
2012	64,2	39,0	69,6	52,9
2013	62,3	37,6	70,1	52,2
2014	62,7	36,8	70,4	53,4
2015	58,1	35,2	68,5	52,6

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH-INE.

**Cuadro A1.6**  
**Uruguay: evolución de la tasa de desempleo por sexo según condiciones de pobreza**  
**en localidades de más de 5.000 habitantes**  
*(En porcentajes)*

	Pobres		No pobres	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2001	18,0	37,7	9,7	15,3
2002	21,9	37,9	9,9	15,1
2003	20,3	33,3	9,4	14,3
2004	14,9	29,1	7,4	10,1
2005	14,5	28,3	7,1	9,5
2006	14,2	27,3	6,5	9,5
2007	12,0	25,5	5,6	8,8
2008	10,4	24,0	5,0	7,7
2009	11,4	23,6	4,9	8,0
2010	11,4	23,3	4,7	7,2
2011	11,7	21,4	4,5	6,6
2012	10,9	21,9	4,7	7,0
2013	13,2	22,3	4,7	7,0
2014	13,8	25,7	4,8	7,2
2015	17,1	28,9	6,0	7,5

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la ECH-INE.

**Cuadro A1.7**  
**Mejora en el ingreso de los hogares a partir del programa UT**

Nivel de ingresos del hogar	Pre-UT				Post-UT				Diferencia
	Porcentaje	Intervalo al 95%		SE	Porcentaje	Intervalo al 95%		SE	
		Inferior	Superior			Inferior	Superior		
Menos de 2 000	26,2	20,5	32	2,9	4,8	2,1	7,5	1,4	-21,4
De 2 001 a 3 000	22,4	18,9	25,9	1,8	6,7	3,7	9,6	1,5	-15,7
De 3 001 a 4 000	17,4	13,6	21,3	2	15,4	12,1	18,8	1,7	-2,0
De 4 001 a 5 000	15,1	12	18,2	1,6	21	17,6	24,4	1,7	5,9
De 5 001 a 7 500	11,1	8	14,2	1,6	28,3	23,8	32,8	2,3	17,2
Más de 7 500	7,7	5,2	10,1	1,3	23,8	19,3	28,3	2,3	16,1

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009. En: Mides, 2011a.  
 Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell).  
 Estadístico = 178.8637, df = 5, p-value < 2.2e-16.

## Anexo 2

**Cuadro A2.1**  
**Uruguay: programas de empleo y capacitación seleccionados para el análisis**

Programa (período de operación)	Organismo responsable	Co-ejecutores	Objetivo principal	Tipo de política	Población objetivo	Servicios/prestaciones del programa	Perspectiva de género <sup>a</sup>
PROIMUJER (2001-2013)	JUNAE (2001-2007) INEFOP (2008-2013)	Organismos públicos y privados, mediante convenio (Entidades de Capacitación – ECAS)	Contribuir a la igualdad de oportunidades y de trato en la formación profesional y en el empleo mediante el desarrollo de acciones de formación con calidad y equidad	Capacitación laboral	Mujeres de hasta 55 años de edad, residentes de áreas urbanas o rurales que hayan perdido su empleo, que lo estén buscando por primera vez o que se encuentren en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones	Cursos de formación y capacitación laboral con enfoque de equidad de género, con prácticas laborales obligatorias en empresas. Intermediación laboral. Entrega de viáticos de transporte, alimentación y vestimenta	Sí
PROJOVEN (1995-2013)	JUNAE (1995-2007) INEFOP (2008-2013)	Organismos públicos y privados, mediante convenio (Entidades de Capacitación – ECAS)	Formación e inserción laboral y/o reinserción educativa de jóvenes que se encuentren desvinculados del sistema educativo y/o que no están trabajando	Capacitación laboral	Jóvenes de ambos sexos que tengan entre 15 y 29 años y que deseen trabajar y no tengan empleo formal al momento de la inscripción. Se brinda prioridad a jóvenes que sean jefes/as de familia o tengan menores a su cargo	Capacitación específica en distintas modalidades; talleres de orientación laboral y social; prácticas en las empresas; entrega de viáticos de transporte	No. Aunque en las capacitaciones se realiza un módulo sobre las temáticas de género que permite sensibilizar sobre estos temas a hombres y mujeres
Programa de Capacitación Laboral (PROCAL)/ Trabajadores en seguro de desempleo (1996)	JUNAE (1995-2007) INEFOP (2008)	Organismos públicos y privados, mediante convenio (Entidades de Capacitación – ECAS)	Mejorar las competencias laborales de los trabajadores a través de cursos de capacitación transversales y específicos, vinculados a la demanda del mundo del trabajo y mediante nuevas oportunidades de ingreso al sistema educativo	Capacitación laboral	Todos los trabajadores que perciban seguro de desempleo que tengan causal de despido, fin de zafra o fin de contrato	Cursos de capacitación que fortalezcan o actualicen el proyecto ocupacional del trabajador para facilitar su acceso al mundo del trabajo. Viáticos para el traslado a los cursos	No
Trabajo por Uruguay (TxU) (2005-2007)	MIDES	OSC, organismos público	Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad de vida de los protagonistas del PANES mediante un programa sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social	Generación directa de empleo (con componente de capacitación para el trabajo)	Jefas y jefes de hogar que no tuvieran empleo, participantes del PANES	Sistema de prestación de actividades laborales a tiempo limitado a cambio de un salario equivalente a dos "ingresos ciudadanos". Se brindan acompañamiento social y formación ciudadana; se tienden puentes para el acceso a servicios de salud, odontológicos, atención jurídica, violencia doméstica, entre otros	No

Cuadro A2.1 (continuación)

Programa (período de operación)	Organismo responsable	Co-ejecutores	Objetivo principal	Tipo de política	Población objetivo	Servicios/prestaciones del programa	Perspectiva de género <sup>a</sup>
Uruguay Trabaja (UT) (2007)	MIDES	ANEP, ASSE, BPS, Intendencias departamentales, OSC, SUNCA	Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración	Generación directa de empleo (con componente de capacitación para el trabajo)	Personas de entre 18 y 65 años de edad con menos de 9 años de educación, que estuvieron desocupadas por un período de al menos dos años inmediatamente antes de la inscripción, y que integran un hogar en situación de vulnerabilidad económica	Los participantes del programa realizan tareas laborales de valor comunitario por el cual perciben un subsidio. Se brindan servicios de atención en salud. Se realiza la acreditación de los saberes adquiridos. Se realiza gestión de documentación para los participantes del programa. Se realizan actividades de capacitación de los participantes y tareas operativas	No, pero la participación altamente feminizada del programa ha obligado a incorporar módulos de capacitación referidos a los derechos humanos de las mujeres
Programa Objetivo Empleo (POE) (2008)	MTSS		Apoyar la inserción laboral en empresas privadas de trabajadores/as desocupados/as de larga duración pertenecientes a hogares en situación de pobreza	Generación indirecta y fomento al empleo (con componente de capacitación para el trabajo)	Personas de entre 18 y 65 años de edad con menos de 9 años de educación, que estuvieron desocupadas por un período de al menos dos años, y que integran un hogar en situación de vulnerabilidad económica	Orientación laboral a los trabajadores desocupados. Intermediación laboral. Preselección, evaluación de perfiles y seguimiento del proceso de inserción durante el período de prueba. Subsidio a la capacitación de beneficiarios contratados por las empresas	No se explicita ninguna medida, aunque se incentiva más la contratación de mujeres (subsidio mayor)
Barrido Otoñal (2002-2015)	Intendencia de Montevideo	OSC	Desarrollar una experiencia laboral transitoria que permita a mujeres jefas de familia de los sectores más excluidos obtener un sustento económico estable durante cinco meses; y la oportunidad de incluirse en una propuesta de fortalecimiento personal y social	Generación de empleo directa (con componente de capacitación)	Mujeres jefas de hogar, mayores de 18 años, que tengan personas a su cargo, que se encuentren desempleadas y cuyo nivel educativo no supere el Ciclo Básico (3er. año de liceo)	Experiencia socio-educativa-laboral de carácter transitorio, que promueve el desarrollo de las condiciones personales y sociales, la inclusión en el mercado formal de empleo y la concreción de emprendimientos para la generación de ingresos propios	Sí. Es una política estructurada desde la perspectiva de género y busca promover el empoderamiento integral de las mujeres beneficiarias
Barrido Inclusivo (2015)	Intendencia de Montevideo	OSC	Mejorar las condiciones de empleabilidad de mujeres con dificultades estructurales para el ingreso al mercado formal de trabajo	Generación de empleo directa (con componente de capacitación)	Mujeres mayores de 18 años con personas a cargo, desempleadas y con nivel de instrucción que no supere quinto año de secundaria. Jefas de hogar, mujeres trans, migrantes, afrodescendientes, clasificadoras, privadas de libertad y/o liberadas	Experiencia socio-educativa-laboral de carácter transitorio, que promueve el desarrollo de las condiciones personales y sociales, la inclusión en el mercado formal de empleo y la concreción de emprendimientos para la generación de ingresos propios	Sí. Es una política estructurada desde la perspectiva de género y busca promover el empoderamiento integral de las mujeres beneficiarias

Cuadro A2.1 (conclusión)

Nombre	Organismo responsable	Co-ejecutores	Período	Objetivo	Tipo de política	Población objetivo	Servicios/prestaciones del programa	Perspectiva de género <sup>a</sup>
Programa Objetivo Empleo (POE)	MTSS		2008	Apoyar la inserción laboral en empresas privadas de trabajadores/as desocupados/as de larga duración pertenecientes a hogares en situación de pobreza	Generación indirecta y fomento al empleo (con componente de capacitación para el trabajo)	Personas de entre 18 y 65 años de edad con menos de 9 años de educación, que estuvieron desocupadas por un período de al menos dos años, y que integran un hogar en situación de vulnerabilidad económica	Orientación laboral a los trabajadores desocupados. Intermediación laboral. Preselección, evaluación de perfiles y seguimiento del proceso de inserción durante el período de prueba. Subsidio a la capacitación de beneficiarios contratados por las empresas	No se explicita ninguna medida, aunque se incentiva más la contratación de mujeres (subsidio mayor)
Barrido Otoñal	Intendencia de Montevideo	OSC	2002-2015	Desarrollar una experiencia laboral transitoria que permita a mujeres jefas de familia de los sectores más excluidos obtener un sustento económico estable durante cinco meses; y la oportunidad de incluirse en una propuesta de fortalecimiento personal y social	Generación de empleo directa (con componente de capacitación)	Mujeres jefas de hogar, mayores de 18 años, que tengan personas a su cargo, que se encuentren desempleadas y cuyo nivel educativo no supere el Ciclo Básico (3er. año de liceo)	Experiencia socio-educativa-laboral de carácter transitorio, que promueve el desarrollo de las condiciones personales y sociales, la inclusión en el mercado formal de empleo y la concreción de emprendimientos para la generación de ingresos propios	Sí. Es una política estructurada desde la perspectiva de género y busca promover el empoderamiento integral de las mujeres beneficiarias
Barrido Inclusivo	Intendencia de Montevideo	OSC	2015	Mejorar las condiciones de empleabilidad de mujeres con dificultades estructurales para el ingreso al mercado formal de trabajo	Generación de empleo directa (con componente de capacitación)	Mujeres mayores de 18 años con personas a cargo, desempleadas y con nivel de instrucción que no supere quinto año de secundaria. Jefas de hogar, mujeres trans, migrantes, afrodescendientes, clasificadoras, privadas de libertad y/o liberadas	Experiencia socio-educativa-laboral de carácter transitorio, que promueve el desarrollo de las condiciones personales y sociales, la inclusión en el mercado formal de empleo y la concreción de emprendimientos para la generación de ingresos propios	Sí. Es una política estructurada desde la perspectiva de género y busca promover el empoderamiento integral de las mujeres beneficiarias

<sup>a</sup> Bianchi (2014) y actualizaciones propias.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Asuntos de Género

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

153. Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza: el caso del Uruguay, Alma Espino (LC/TS.2018/104), 2018.
152. ¿Quién cuida en la ciudad? Recursos públicos y necesidades de cuidado en Ciudad de México, Lucía Pérez Fragozo (LC/TS.2018/13), 2018.
151. ¿Quién cuida en la ciudad? Tiempos de espera en los servicios de salud pediátrica públicos y privados en Montevideo, Cecilia Rossel (LC/TS.2018/12), 2018.
150. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en los municipios de Boyeros y Guanabacoa (La Habana), Ana Violeta Castañeda Marrero (LC/TS.2018/10), 2018.
149. Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: el caso de Chile, Carolina Muñoz Rojas (LC/TS.2017/118), 2017.
148. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia), Marisol Dalmazzo Peillard (LC/TS.2017/106), 2017.
147. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en San Salvador, Morena Herrera (LC/TS.2017/99), 2017.
146. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en México, Ana Gabriela Buquet Corleto y Hortensia Moreno (LC/TS.2017/35), 2017.
145. Trayectorias de mujeres: educación técnico-profesional y trabajo en la Argentina, Cristina Bloj (LC/TS.2017/25), 2017.
144. La educación técnico-profesional en América Latina: retos y oportunidades para la igualdad de género, Leandro Sepúlveda (LC/TS.2017/13), 2017.
143. The 2030 Agenda and the Regional Gender Agenda. Synergies for equality in Latin America and the Caribbean, Nicole Bidegain Ponte (LC/TS.2017/7), 2017.
142. El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?, Camila Arza (LC/L.4298), 2017.
141. Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar, Natalia Gherardi (LC/L.4262), 2016.
140. Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad, María Nieves Rico, Claudia Robles (LC/L.4226), 2016.
139. La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, Flavia Marco Navarro (LC/L.4225), 2016.

# ASUNTOS DE GÉNERO RO

153

# ASUNTOS DE GÉNERO RO

## ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)