POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN URUGUAY

¿Potenciales herramientas de cambio o más de lo mismo?

María Bianchi

Resumen

Este trabajo realiza un relevamiento de las políticas y los programas que se han desarrollado o se están desarrollando en Uruguay en los últimos años desde distintos ámbitos del Gobierno nacional para contribuir al empoderamiento económico de las mujeres. En él se revisaron políticas y programas llevados adelante por distintas áreas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), y la Intendencia de Montevideo (IM). Se consideró en este último caso la experiencia en desarrollar programas que contribuyen con el empoderamiento de las mujeres y que pueden servir de ejemplo para las políticas nacionales. Se realizaron entrevistas a informantes clave en cada institución y se relevó toda la información que permitiera realizar un análisis del objetivo de cada programa, de su alcance y sus resultados, con el propósito de identificar si incorporan la perspectiva de género y de qué forma lo hacen, para contribuir a mejorar su impacto en la población destinataria.

El resultado muestra que en muy pocos casos las políticas y los programas incorporan la perspectiva de género en su diseño. De 22 políticas analizadas, solo seis fueron concebidas desde el inicio con esta mirada. Otras siete incorporan alguna medida específica o acción positiva que toma en cuenta algún aspecto referido a la condición y la posición de las mujeres en la sociedad, y nueve no incorporan o consideran muy ligeramente la dimensión de género, a pesar de que todas tienen un porcentaje mayoritario de beneficiarias.

Palabras clave: empoderamiento, políticas públicas, transversalización de género

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto **Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas** apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Este estudio fue realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador México, Nicaragua y Uruguay.

Coordinadora general: Alma Espino

Coordinadora técnica: Soledad Salvador

Autora: Lic. María Bianchi

Esta publicación fue realizada con el apoyo de ONU Mujeres.

Diseño: L'Agencia

Corrección de estilo: Carina Gobbi

Diciembre, 2014

Índice

1. Introducción 4

2. ¿Qué son las políticas que promueven el empoderamiento económico? 4

3. Derechos económicos de las mujeres en Uruguay, un compromiso asumido 6

4. Mapeo de políticas 14

4.1. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) 15

4.2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) 27

4.3. Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) 34

4.4. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) 38

4.5. Intendencia de Montevideo 49

5. ¿Potenciales herramientas de cambio o más de lo mismo? 54

6. Breves conclusiones 65

Bibliografía 67

Lista de personas entrevistadas 68

1. Introducción

El propósito de este trabajo es realizar un mapeo y análisis de las políticas públicas de empleo, sociales y productivas que promuevan o puedan promover la inserción laboral y el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay, tomando en cuenta aquellas orientadas a incrementar los recursos disponibles para las mujeres o redefinir las normas e instituciones en favor de la igualdad de género.

Con ese fin se desarrolló un proceso de documentación para determinar el marco teórico que explique el concepto de empoderamiento económico y se relevaron los instrumentos internacionales asumidos por el país, así como las leyes nacionales que promueven y garantizan el ejercicio y el goce de los derechos económicos. También se indagó en las memorias, los datos estadísticos, las evaluaciones y se recogió toda información relevante generada por los programas, para conocer su funcionamiento y alcance.

Por último, mediante entrevistas a informantes calificados/as de las instituciones responsables de las políticas públicas se realizó un análisis de los datos que permitieron aproximar algunas conclusiones y recomendaciones.

2. ¿Qué son las políticas que promueven el empoderamiento económico?

Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el empoderamiento económico de las mujeres es fundamental para promover el crecimiento económico y el desarrollo equitativo y sostenible de los países. Sin embargo, aunque ha habido progresos, persiste una desigualdad de género profundamente arraigada en la sociedad como consecuencia de normas y prácticas discriminatorias en todos los ámbitos, que limita el verdadero desarrollo nacional.

En los últimos años ha aumentado significativamente la participación laboral de las mujeres en América Latina, condición esencial para su empoderamiento económico, pero siguen planteándose preocupaciones relativas a los bajos ingresos, el trabajo inestable y en malas condiciones, y la falta de protección social. Se mantienen las diferencias salariales y la segregación ocupacional por motivos de género, y las mujeres están excesivamente representadas entre los/as trabajadores/as a tiempo parcial, por seguir teniendo la responsabilidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de sus hogares y por la falta de políticas públicas que cubran esas demandas (Espino, 2011).

La definición de empoderamiento económico que se adopta en este informe es: "la capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas" (Golla et al., 2011).

Se identifican así dos dimensiones:

-Éxito y avance económico: Para lograrlo, las mujeres necesitan tener las competencias apropiadas y los recursos disponibles para competir en los mercados, así como un acceso justo y equitativo a las instituciones económicas.

-Poder y agencia*:* Para lograrlo, las mujeres necesitan tener la posibilidad de definir y participar en la toma de decisiones y de controlar los recursos y los beneficios que se obtienen de las actividades económicas.

A su vez, estas dos dimensiones están conectadas entre sí. El éxito y el avance económico promueven el poder y la agencia de las mujeres y, al mismo tiempo, cuando una mujer puede participar y controlar el uso de los recursos (*poder*) y definir y tomar decisiones

(*agencia*), está en mejores condiciones para avanzar económicamente. Por lo tanto, para contribuir al empoderamiento económico de las mujeres, las instituciones competentes deberían orientar sus acciones a atender dos tipos de factores:

- Los recursos individuales y de la comunidad
- Las normas y las instituciones

Los *recursos* refieren a:

- Capital humano (educación, experiencia, entrenamiento)
- Capital financiero (préstamos, ahorros)
- Capital social (redes, mentores)
- Capital físico (tierra, maquinaria)

Las *normas* y las *instituciones* son las 'reglas de juego' o los sistemas sociales y organizacionales que gobiernan las actividades y median las relaciones de los individuos con su contexto económico y social. Estas normas e instituciones influyen en la forma en que los recursos son distribuidos y utilizados. Las normas incluyen los roles de género, los tabúes, las prohibiciones y las expectativas, por ejemplo, si está bien que las mujeres participen en espacios públicos, tengan cierto tipo de trabajos, o manejen dinero. Las instituciones incluyen las estructuras legales y políticas, los sistemas económicos, las estructuras de mercado, y los sistemas de matrimonio, de herencia y de educación. Por lo tanto, para promover el empoderamiento económico de las mujeres, las políticas públicas desarrolladas o a desarrollar deberían estar orientadas a incrementar los recursos disponibles y/o a deconstruir y redefinir las normas y las instituciones en favor de la igualdad de género.

Asimismo, el empoderamiento económico se puede abordar en diferentes niveles: a nivel individual, de los hogares o de las empresas; y a nivel de la comunidad o de las redes sociales. En ese sentido, hay un factor fundamental que debe ser priorizado por las políticas públicas: el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Sin una política específica que cubra las demandas de cuidados de los hogares, las mujeres continúan viendo limitada su capacidad para tener éxito y avanzar económicamente y reducida su capacidad de poder y agencia en la toma de decisiones.

En muchos países de la región, y Uruguay no es la excepción, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral no ha ido acompañado de un aumento de la participación de los hombres en el trabajo no remunerado. Las desigualdades por sexo en lo que respecta a este trabajo, que incluye el trabajo doméstico y el cuidado de las personas dependientes, afecta las opciones y el acceso de las mujeres a un empleo de calidad y su capacidad para participar en otros aspectos de la vida pública. Las políticas macroeconómicas continúan desatendiendo las desigualdades existentes en la distribución por sexo del trabajo remunerado y no remunerado, en perjuicio de las mujeres (Espino, ob. cit.). El valor y el costo del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado deberían ser reconocidos y valorados tanto por los gobiernos como por el sector privado. En este sentido, un estudio reveló que el trabajo doméstico y de cuidados en Uruguay representaba en 2007 alrededor de 30% de su PIB (Salvador, 2009b).

Debido a que existen desigualdades por motivos de género en la distribución de los recursos dentro del hogar, el aumento de los ingresos de las mujeres no es suficiente para lograr su empoderamiento. Se requiere, por lo tanto, un enfoque holístico del empoderamiento de las mujeres, que aborde las dimensiones económicas, sociales y políticas. Ellas necesitan acceder a servicios financieros establecidos, incluidos el crédito, el ahorro y los seguros. Para empoderarse económicamente necesitan también acceso a la educación, la capacitación, la tecnología y los mercados. Se debe prestar una atención especial a establecer una correlación entre los ámbitos de especialización de las mujeres y las necesidades del mercado laboral,

incluso mediante la capacitación profesional, especialmente en técnicas no tradicionales, y la capacitación en nuevas tecnologías.[1]

Según Kabeer et al. (2011), para un cambio sostenible y transformador de la vida de las mujeres se requiere una combinación de factores: cambios en la conciencia y la comprensión de su propia situación, en su seguridad material y su bienestar, y en su capacidad para renegociar sus relaciones en la vida familiar y de esta con la vida laboral, así como su participación activa en nuevos ámbitos históricamente vedados para ellas.

Por todo lo antedicho, las políticas públicas destinadas a promover el empoderamiento económico de las mujeres deberían, naturalmente, garantizar sus derechos, transformando las desiguales relaciones de poder y las estructuras patriarcales que las reproducen, tanto en el hogar como en el mercado y en el Estado, con el objetivo primordial de que ellas se conviertan en agentes de su propio desarrollo renegociando los términos y las condiciones de su participación en la vida económica, política y social.

3. Derechos económicos de las mujeres en Uruguay, un compromiso asumido

Desde hace varias décadas, el Estado uruguayo ha asumido el compromiso de garantizar los derechos humanos de las mujeres, ratificando o suscribiendo instrumentos internacionales, relativos a la promoción y el cumplimiento de sus derechos económicos y la igualdad entre los géneros, que se detallan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Promoción y cumplimiento de los derechos económicos de las mujeres
Instrumentos internacionales

Instrumento	Año de ratificación/ suscripción[2]	Objetivo
Convenio Nº 103 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Ratificado en 1953	Asegurar que toda mujer a la que se le aplique el presente convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico en el que se indique la fecha presunta del parto, a un descanso por maternidad. La duración de este descanso será de 12 semanas por lo menos; una parte de este descanso será tomada obligatoriamente después del parto.

[1] Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. 54º período de sesiones. 1 al 12 de marzo de 2010. Tema 3 a) del programa provisional Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del 23º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI" (ONU, 2010).

[2] Firmar o suscribir un convenio constituye una muestra de apoyo preliminar a una convención o un protocolo. Firmarlo no establece una obligación jurídicamente vinculante, pero es una indicación de que el país tiene intención de someterlo a un análisis nacional y de tomar en consideración su ratificación. Aunque la firma no obliga a avanzar hacia la ratificación, establece la obligación del Estado de abstenerse de cualquier acto que ponga en peligro los objetivos y el propósito del convenio, o de tomar medidas que lo debiliten. Ratificar una convención o un tratado representa el compromiso, jurídicamente vinculante, de acatar sus disposiciones. La ratificación obliga a convertir en ley nacional los principios y objetivos contenidos en la convención o el tratado. Fuente: http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)	Ratificado en 1969	Respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
Convenio Nº 131 de la OIT	Ratificado en 1977	Establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados/as. Los salarios mínimos tendrán fuerza de ley, no podrán reducirse y la persona o personas que no los apliquen estarán sujetas a sanciones apropiadas de carácter penal o de otra naturaleza.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés)	Ratificada en 1981	a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio. b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer. c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación. d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación. e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer. g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.
Convenio Nº 100 de la OIT	Ratificado en 1989	Garantizar la aplicación a todos/as los/las trabajadores/as del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Convenio Nº 111 de la OIT	Ratificado en 1989	Obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.
Convenio Nº 156 de la OIT	Ratificado en 1989	Obliga a incluir entre los objetivos de la política nacional el permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
Declaración de Beijing	Suscrita en 1995	Aplicar la Plataforma de Acción de Beijing y garantizar que todas las políticas y programas nacionales reflejen una perspectiva de género.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (de Belem do Pará)	Ratificada en 1996	Garantizar que toda mujer pueda ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contar con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Parte reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.
Protocolo Facultativo de la CEDAW	Ratificado en 2001	Reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2. Artículo 2. Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la convención cometida por ese Estado, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.
Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Consenso de Quito.	Suscrito en 2007	-Adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional, en particular, en los ámbitos económico y social, incluidas las medidas legislativas y reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado, su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países y promover su inclusión en las cuentas nacionales. -Implementar sistemas públicos integrales de

		seguridad social, con acceso y coberturas universales, articulados a un amplio espectro de políticas públicas y capaces de garantizar el bienestar, la calidad de vida y la ciudadanía plena de las mujeres. -Formular políticas y programas de empleo de calidad y seguridad social e incentivos económicos dirigidos a garantizar el trabajo decente remunerado a mujeres sin ingresos propios, en igualdad de condiciones con los hombres, para asegurar en la región su autonomía y el ejercicio pleno de sus derechos. Garantizar la eliminación de todas las condiciones laborales discriminatorias, precarias e ilegales y alentar la participación de las mujeres en sectores de trabajos creativos, innovadores y que superen la segregación laboral sexista.
Convenio Nº 189 de la OIT	Ratificado en 2012	Adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos/as los/as trabajadores/as domésticos/as y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
Directrices de la Política de Igualdad de Género del Mercosur (Dec. Nº13/2014/CMC)[3]	Suscrito en 2014	*Directriz 1. Autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado:* Avanzar en la adopción de políticas públicas tendientes a la valorización y el reconocimiento del trabajo no remunerado en la esfera de la reproducción social, de los efectos diferenciados de la división sexual del trabajo, de la conciliación-corresponsabilidad en materia de cuidados entre hombres y mujeres, con el apoyo de los servicios de cuidados garantizados por el Estado, la igualdad en el ámbito laboral y la inserción femenina en ocupaciones no tradicionales, el acceso y permanencia en el mercado laboral y el acceso de las mujeres a los recursos productivos y al crédito con atención a las mujeres rurales.

Fuente: Elaboración propia basada en información recuperada en: www.parlamento.gub.uy/parlamenta

El compromiso de garantizar los derechos humanos de las mujeres asumido por el Estado Estado uruguayo también se ve reflejado en una serie de leyes nacionales adoptadas que se registran en el

Cuadro 2.

[3] Ver http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/indice.asp

Cuadro 2. Promoción y cumplimiento de los derechos económicos de las mujeres
Leyes nacionales

Ley	Año	Canal (Aumento de recursos/cambio en normas e instituciones)	Objetivo
Ley Nº 15.164 Aprobación de la CEDAW	1981	Cambio en normas e instituciones	Incorporar en la legislación nacional los compromisos de la CEDAW.
Ley Nº 16.045 Prohibición de la discriminación de género en la actividad laboral	1989	Cambio en normas e instituciones	Prohibir toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral.
Ley Nº 16.063 Ratificación del Convenio Nº 100 de la OIT sobre Igualdad en la remuneración de hombres y mujeres, el Nº 111 sobre Prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación y el Nº 156 sobre Trabajadores con responsabilidades familiares	1989	Cambio en normas e instituciones	Garantizar la igualdad en la remuneración de hombres y mujeres, prohibir la discriminación en materia de empleo y ocupación, comenzar a visibilizar y tomar en cuenta las responsabilidades familiares de trabajadores y trabajadoras.
Ley Nº 17.215 Trabajadora pública o privada embarazada o en período de lactancia	1999	Cambio en normas e instituciones	Garantizar a toda trabajadora pública o privada embarazada o en período de lactancia el derecho a tener un cambio temporario de las actividades que desempeña, si afectan la salud de la madre o el bebé.
Ley Nº 17.514 Violencia doméstica	2002	Cambio en normas e instituciones	Promover actividades orientadas a la prevención, la detección temprana, la atención y la erradicación de la violencia doméstica. Entendiendo como uno de los tipos de violencia la patrimonial, que alude a toda acción u omisión que con ilegitimidad manifiesta implique daño, pérdida, transformación, sustracción, destrucción, distracción, ocultamiento o retención de bienes, instrumentos de trabajo, documentos o recursos

			económicos, destinada a coaccionar la autodeterminación de otra persona.
Ley Nº 18.065 Trabajo doméstico	2006	Cambio en normas e instituciones	Regular el trabajo doméstico garantizando el derecho de las trabajadoras.
Ley Nº 18.083 Monotributo	2006	Aumento de recursos	Promover la prestación tributaria unificada denominada monotributo entre aquellas personas que realicen actividades empresariales de reducida dimensión económica.
Ley Nº 18.104 Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres	2007	Cambio en normas e instituciones	Asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género, declarándose de interés general las actividades orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay.
Ley Nº 18.227 Asignaciones familiares	2008	Aumento de recursos	Establecer un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en la forma que determine la reglamentación, en beneficio de niños/as y adolescentes.
Ley Nº 18.476 Participación equitativa de ambos sexos en órganos electivos nacionales, departamentales y dirección de partidos políticos	2009	Cambio en normas e instituciones	Fomentar la participación equitativa de ambos sexos en los órganos electivos nacionales, departamentales y la dirección de los partidos políticos (a aplicarse por única vez en las elecciones 2014-2015).
Ley Nº 18.561 Acoso sexual	2009	Cambio en normas e instituciones	Prevenir y sancionar el acoso sexual así como proteger a las víctimas del mismo, en tanto forma grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas que debe presidir las relaciones laborales y de docencia, tanto en el ámbito público como en el privado.
Ley Nº 19.161 Subsidios por maternidad y paternidad para trabajadoras/es de la actividad privada	2013	Cambio en normas e instituciones	Ampliar la licencia maternal a 14 semanas, extender la licencia paternal progresivamente hasta 10 días y establecer un subsidio por cuidados (medio horario de lactancia) tanto para la madre como para el padre durante seis meses una vez cumplida la licencia maternal.

Fuente: Elaboración propia basada en información recuperada en: www.parlamento.gub.uy/parlamenta

Toda la batería de instrumentos internacionales y leyes nacionales en favor de los derechos económicos de las mujeres manifiesta voluntad política para el logro de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, cuando se analiza la situación de las mujeres uruguayas en los ámbitos políticos, económicos y sociales, todavía persisten las brechas de género que impiden, entre otras cosas, su empoderamiento económico.

En el informe de gestión que el Poder Ejecutivo presentó en 2009 a la Asamblea General del Poder Legislativo se señala, con respecto a los indicadores del mercado laboral, que entre 2005 y 2008 "se registró un extraordinario aumento del empleo y de su calidad junto con una sostenida caída de la tasa de desocupación." En el contexto actual de crecimiento económico del país, prácticamente todos los sectores de actividad absorben mano de obra, por lo que resulta particularmente paradójica la persistencia de las dificultades de muchas mujeres para acceder al empleo de calidad (Ardanche y Celiberti, 2011). El problema radica en la permanencia de la división sexual del trabajo que condiciona el funcionamiento de las instituciones laborales y la situación de las mujeres en el mercado de trabajo.

El Cuadro 3 evidencia que cuando se desglosan por sexo los datos sobre el desempleo, el porcentaje de mujeres desempleadas es casi el doble que el de los hombres desempleados en todo el país, en Montevideo y en el interior.

Cuadro 3. Estimaciones de la tasa de desempleo. Año 2012. (%)

	Total del país	Montevideo	Resto del país
Hombres	4,9	5,7	4,4
Mujeres	8,3	8,0	8,5
Total	6,5	6,8	6,2

Fuente: Uruguay en cifras 2013: mercado laboral y seguridad social. Instituto Nacional de Estadística, INE (2013a). Recuperado en http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2013.pdf

Los indicadores clásicos del mercado de trabajo continúan reflejando desigualdades en el acceso, la calidad del empleo y los retornos económicos según se trate de hombres o de mujeres. Como se puede apreciar en el Cuadro 4, las tasas de empleo y de actividad femeninas resultan inferiores a las masculinas en todos los casos, indistintamente del lugar en el cual residan las personas, la ascendencia racial, la situación de pobreza del hogar y la edad (Sistema de Información de Género-Instituto Nacional de las Mujeres, SIG-INMUJERES, 2013).

Cuadro 4. Tasa de actividad y empleo por sexo. Total del país. Año 2013. (%)

Sexo	Tasa de actividad	Tasa de empleo
Hombres	73,9	70,2
Mujeres	54,4	50,0
Total	63,6	59,5

Fuente: SIG-INMUJERES, 2013

La segregación ocupacional sigue manifestándose en el mercado de trabajo uruguayo, tal tal como se ve en el

Cuadro 5. La mitad de las mujeres ocupadas se desempeñan en el sector de servicios sociales, que incluye actividades vinculadas fundamentalmente a la salud, la enseñanza y el servicio doméstico, mientras que los hombres presentan una diversificación mayor en las distintas ramas de actividad (SIG-INMUJERES, ob.cit).

Cuadro 5. Distribución de la población ocupada según rama de actividad y sexo Total del país. Año 2013. (%)

Rama de Actividad	Hombres	Mujeres	Total
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	13,7	4,4	9,6
Industria manufacturera, suministro de electricidad, gas y agua	16,2	9,6	13,2
Construcción	13,9	0,7	8,1
Comercio por menor y por mayor; alojamiento y servicio de comida	20,5	22,1	21,2
Transporte y almacenamiento	7,3	1,7	4,8
Informática y comunicación	2,4	1,5	2,0
Actividades financieras y de seguros	1,5	1,8	1,6
Actividades inmobiliarias	0,4	0,5	0,4
Actividades profesionales, científicas y técnicas	2,9	4,2	3,5
Actividades administrativas y servicio de apoyo	3,7	3,3	3,6
Servicios sociales (enseñanza, salud, servicio doméstico, etc.)	17,4	50,2	32,0
Total	100	100	100

Fuente: SIG-INMUJERES, 2013

En Uruguay se ha comprobado que los hombres y las mujeres tienen distintos niveles de acceso a ingresos propios, constituyendo esta diferencia una de las desigualdades de género que interviene directamente en el empoderamiento económico de las mujeres uruguayas. En el Cuadro 6 queda claro que las brechas salariales se acentúan a medida que aumenta la cantidad de años de estudio, evidenciándose la mayor diferencia para aquellas personas con 16 años de estudio y más. En estos casos, las mujeres perciben 73,8% de lo que perciben los hombres con igual nivel educativo. Cabe agregar que, comparando los datos para 2009 y 2013, se constata una mejoría en el nivel de ingresos femenino en todos los casos en el último año (SIG-INMUJERES, ob. cit.).

Cuadro 6. Proporción de los ingresos de las mujeres respecto a los hombres Según cantidad de años de educación. Total del país. Años 2009 y 2013. (%)

Años de educación	2009	2013
4 a 6 años	78,0	80,5
7 a 9 años	73,0	79,9
10 a 12 años	74,5	80,8
13 a 15 años	76,2	85,1
16 y más años	67,0	73,8

Fuente: SIG-INMUJERES, 2013

Asimismo, como se aprecia en el

Cuadro 7, el porcentaje de mujeres que realizan quehaceres del hogar continúa superando ampliamente al de hombres que lo hacen, así como es mayor la cantidad de horas que ellas destinan al trabajo doméstico y de cuidados, siendo estas las actividades que muestran las brechas de género más significativas. Esto se refleja en los datos de la Encuesta de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado relevados por el Instituto Nacional de Estadística, INE (2013b).

Cuadro 7. Tasa de participación (T/P) y promedio de horas semanales (H/S) dedicadas a las actividades que componen el trabajo no remunerado. Según por sexo. Total del país. Año 2013. (%)

Actividades que componen el trabajo no remunerado	Mujeres		Hombres		Diferencias Mujeres / Hombres	
	T/P	H/S	T/P	H/S	T/P	H/S
Trabajo doméstico en el hogar	87,4	26,6	69,0	13,4	18,4	13,2
Trabajo de cuidados	35,2	22,4	24,3	16,8	10,9	5,6
Trabajo que se brinda a otros hogares	8,7	22,1	4,4	19,7	4,3	2,4
Trabajo voluntario	3,9	17,0	3,4	17,0	0,5	0,0
Total de trab. no remun.	90,1	37,5	75,7	19,5	14,4	18,0

Fuente: Encuesta de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Instituto Nacional de Estadística, INE (2013b) Recuperado en: www.ine.gub.uy

Los indicadores evidencian que el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay todavía es una meta a cumplir, y que requerirá mucho esfuerzo, voluntad política y recursos concretos alcanzar su verdadero logro. Por esa razón se analizaron las diversas políticas de empleo, sociales y productivas que actualmente están operando en el país, de manera de contribuir a potenciarlas como herramientas capaces de abrir auténticos canales para el empoderamiento económico de las mujeres uruguayas.

4. Mapeo de políticas

Las políticas analizadas fueron aquellas orientadas a incrementar los recursos disponibles para las mujeres o a redefinir las normas y las instituciones en favor de la igualdad de género. Entre ellas se consideraron las políticas activas de empleo que incluyen los sistemas de intermediación laboral, la formación para el trabajo, la generación directa e indirecta de empleo (Cepal et al., 2013). No sólo se relevaron programas y políticas que se desarrollan a nivel nacional, sino algunas desarrolladas por la Intendencia de Montevideo, cuyos resultados son de interés para una posible recomendación de política a nivel nacional.

Con base en la propuesta que se presenta en el mencionado documento de la Cepal se analizaron los siguientes programas:

- Los programas públicos de empleo de emergencia, orientados a la reducción de la pobreza, que contando con una masiva participación de mujeres, en general no tienen un enfoque de género.

- Los programas de creación indirecta de empleo, presentes en todos los países de la región a través de políticas de fomento productivo o de subsidios a la contratación de mano de obra. Los programas de fomento productivo para micro y pequeñas empresas incluyen programas de acceso al crédito, capital semilla, asistencia técnica para la gestión y formalización de los negocios y apoyo a la comercialización.

- Los incentivos legales que otorga el Estado para promover la contratación de trabajadores/as por parte de empresas privadas. El estímulo consiste en un subsidio que reduce los costos laborales no salariales o que cubre parte del salario, por un tiempo limitado y con la expectativa de que la relación contractual persista más allá de la vigencia del subsidio. Si bien la aplicación de este instrumento ha sido escasa en la región, en los últimos años ha sido más utilizado para abatir el desempleo juvenil.

- Los programas públicos para mujeres emprendedoras, generalmente con el objetivo de contribuir a superar las condiciones de pobreza en las que se encuentra su familia. Algunas agencias públicas de fomento productivo han transversalizado el objetivo de equidad de género en el conjunto de sus programas y políticas que, por lo general, ofrecen acciones de capacitación, créditos y generación de entornos favorables para el desarrollo de las microempresas.

- Los programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo, tomando en cuenta el trabajo no remunerado y de cuidados. Asimismo aquellos programas específicos que cubren el cuidado de las personas dependientes a cargo de las participantes de otros programas. También programas o proyectos que promuevan la conciliación laboral y familiar y la corresponsabilidad de tareas entre el Estado, el mercado y los hogares.[4]

- Los servicios financieros no tradicionales, como las garantías bancarias, el factoraje (*factoring*) y el arrendamiento financiero (*leasing*), disminuyendo la presión sobre las empresarias para que presenten garantías físicas al momento de pedir un préstamo. Estas acciones tienen alto potencial para promover la igualdad de género en el trabajo, ya que por razones culturales y en algunos casos legales las mujeres empresarias enfrentan mayores obstáculos que los hombres para otorgar los avales requeridos.

- Los programas de intermediación laboral, formación y capacitación. Son aquellos que facilitan la inclusión en el mercado laboral de personas poco calificadas o apartadas del ámbito del trabajo, prestando servicios de capacitación y formación para reforzar las capacidades y las habilidades de trabajadores y trabajadoras.[5]

Dentro de cada programa se indagaron algunos aspectos como: a. Inserción institucional; b. Objetivos; c. Población beneficiaria; d. Estadísticas por sexo; e. Cobertura; f. Beneficios o apoyos; g. Perspectiva de género (si la política fue pensada desde esta perspectiva; si se explicita alguna medida específica que atienda a la condición de género de las mujeres); h. Acciones positivas (si se incluye alguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias); i. Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres (promover el éxito y el avance económico y el poder y la agencia de las mujeres) y si existen evaluaciones del programa.

A continuación se detallan las instituciones responsables y los programas existentes tomando como criterio la clasificación precedente.

[4] Inclusión propia de la autora.

[5] Inclusión propia de la autora.

4.1. Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

El MIDES tiene como principal objetivo la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza, mediante el desarrollo de políticas sociales que permitan dirigir el resultado del esfuerzo social hacia la satisfacción y la realización de necesidades humanas para transformarlas en derechos sociales.

En 2013 se consolidó la nueva estructura del Ministerio basada en superar la fragmentación territorial y de programas, con eje en las nuevas direcciones nacionales de Desarrollo Social y de Gestión Territorial, y una Coordinación Interdireccional que lidera la articulación intra e interinstitucional. La nueva estructura se adecua a una definición de prioridades y a metodologías de trabajo innovadoras con relación a las políticas sociales basadas en una visión universalista, apoyada en los Institutos Nacionales que se enfocan en las dimensiones de género (INMUJERES) y generacionales (Instituto Nacional de la Juventud, INJU e Instituto Nacional del Adulto Mayor, INMAYORES). El trabajo de estos institutos se concentró en la articulación de acciones para luchar contra las inequidades existentes con relación a esas dimensiones, así como en problemáticas específicas y complejas como la violencia de género, el desempleo juvenil o el abuso y el maltrato hacia la población adulta mayor, ampliando o generando nuevos servicios y promoviendo nueva legislación.[6]

Junto con el trabajo de la Dirección Nacional de Políticas Sociales –con la elaboración de nuevas líneas de protección social vinculadas a cuidados, afrodescendencia y diversidad sexual– los institutos alimentan una mirada transversal que reafirma la aproximación basada en el combate al conjunto de las desigualdades sociales presentes.

El Ministerio desarrolla gran parte de los programas sociales a través de la Dirección Nacional de Desarrollo (DINADES). Esta dependencia tiene entre sus cometidos la mejora de los procesos de diseño, planificación y articulación de los programas sociales. El Área Técnica está compuesta por cuatro divisiones que se encargan de ejecutar los diversos programas: División de Protección Integral a Situaciones de Vulneración, División Socio Educativa, División Socio Laboral, Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS).

La definición de programa social manejada por la DINADES es: "Conjunto integrado de procesos y actividades que pretenden transformar una parcela de la realidad, abordando un problema social, para lo cual brindan una o un conjunto de prestaciones (bienes y/o servicios) destinados a una población definida." En línea con lo anterior los criterios específicos para definir si se está o no frente a un programa son:

- Que contemple un determinado fin social;
- Que esté enmarcado en uno o más departamento y/o división;
- Que tenga uno o más objetivos sociales;
- que reúna un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales para las prestaciones que brinda.

Tomando en cuenta los objetivos del presente trabajo se describirán los programas del MIDES que están a cargo de la División Socio Laboral, así como el que está bajo la responsabilidad del INMUJERES. La información se obtuvo por medio de entrevistas realizadas a los/las responsables de los programas y los materiales que ellos/as aportaron.

4.1.1. Programas públicos de empleo de emergencia

[6] Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional 2013. Presidencia de la República, 2013. Recuperado en: www.presidencia.gub.uy

Programa Uruguay Trabaja

Inserción institucional	Depende del Departamento de Trabajo Protegido de la División Socio Laboral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Se inició en 2008 en el marco del Plan de Equidad desde el componente Trabajo Promovido conjuntamente con el Programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
Objetivos	**Objetivo general**: 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, reconociendo el trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social. **Objetivos específicos**: -Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorio en ámbitos de organismos públicos a 3.000 personas desocupadas de larga duración (cifra anual). -Mejorar el ingreso económico de las personas participantes, incorporadas mediante convocatoria pública. -Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, por medio de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales. -Desarrollar, por medio del trabajo y de programas de formación, procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas. -Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, y conductas adictivas, entre otros. -Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.
Población beneficiaria	Personas en el rango etario de 18 a 65 años de todo el país, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad social con ciclo básico incompleto, al menos dos años de desocupación formal que no hayan participado de otras ediciones de Uruguay Trabaja o de Trabajo por Uruguay.
Estadísticas por sexo	Sí. Desde 2008 hasta 2014 han participado 17.686 mujeres (73%) y 6.415 hombres (27%). La mayoría de participantes tienen edades comprendidas entre 18 y 41 años.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	El programa consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral, en el marco de los cuales los y las participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta nueve meses, durante los cuales se percibe un subsidio denominado Apoyo a la Inserción Laboral de 2,35 de la BPC[7].

[7] El valor de la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) para el año 2015 es de 3.052 pesos uruguayos. Este valor lo fija el Poder Ejecutivo.

Perspectiva de género	El programa no fue pensado desde esta perspectiva, pero la participación altamente feminizada ha obligado a incorporar módulos de capacitación referidos a los derechos humanos de las mujeres.
Acciones positivas	El programa no incluye medidas específicas para atraer o incorporar mujeres como destinatarias, pero es más atractivo para ellas, justamente por las limitantes en el acceso al mercado laboral que sufren las que están menos calificadas y en situación de vulnerabilidad.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Permite la incorporación o reincorporación de las mujeres al mercado laboral, generando antecedentes, experiencia y competencias laborales que contribuyan con su permanencia en puestos de trabajo.
Evaluación del programa	No. Se realizó Informe de Seguimiento 2011-2012.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

4.1.2. Programas de creación indirecta de empleo

Programa Cooperativas Sociales

Inserción Institucional	Depende del Departamento de Cooperativismo de la División Socio Laboral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Nació con la creación de la Ley de Cooperativas Sociales (Nº 18.407) en 2006 la cual establece: "Son Cooperativas Sociales aquellas cooperativas de trabajo que tiene por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para su desarrollo personal a través de actividades económicas, agropecuarias, industriales, de servicios, con el fin de lograr la inclusión social y laboral de los jefes y las jefas de hogar pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas".
Objetivos	**Objetivo general**: Propiciar la inclusión sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad a través de la formación de cooperativas que generen ingresos formales. **Objetivos específicos**: -Propiciar la generación de puestos de trabajo sustentados en los pilares de autogestión, democracia, solidaridad y ayuda mutua. -Fomentar la interrelación y generación de redes dentro del movimiento cooperativo. -Fortalecer los grupos precooperativos y las cooperativas en su formación técnica y profesional. -Mejorar las condiciones de acceso al crédito para las cooperativas sociales de las instituciones vinculadas al departamento de cooperativismo: Microfinanzas del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC), el Fondo Rotatorio Solidario (FRS) y el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP).

Población beneficiaria	Hombres y mujeres, mayores y menores, personas discapacitadas, minorías étnicas y toda persona en situación de exclusión y/o vulnerabilidad social. Personas sin empleo o que su medio de subsistencia sea el trabajo irregular. Hasta 25% de los integrantes pueden ser personas que no estén en condiciones de vulnerabilidad y puedan aportar al grupo mayor conocimiento y experiencia.
Estadísticas por sexo	Sí. Desde 2007 hasta 2013 han participado del programa 1.729 mujeres (60%) y 1.117 hombres (40%). La mayoría de participantes tienen edades comprendidas entre 24 y 48 años. [8]
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Se propone colaborar con la conformación de Cooperativas Sociales a efectos de proporcionar a sus socios/as un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y las jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, personas discapacitadas, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado desde esta perspectiva ni se explicitan medidas específicas que atiendan a la condición de género de las mujeres, aunque se establece lenguaje inclusivo en las convocatorias.
Acciones positivas	No se incluyen medidas específicas para atraer o incorporar mujeres como destinatarias, pero la mayoría de las /los beneficiarias/os son mujeres.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Existe un proceso de acompañamiento, asistencia técnica, formación y capacitación durante la duración del programa con el fin de fortalecer las cooperativas sociales y, por ende, las capacidades de sus socios/as.
Evaluación del programa	Sí. Cualitativa. Año 2013.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos (FEP)

Inserción institucional	Depende del Departamento de Inclusión Laboral, Comercial y Productiva de la División Socio Laboral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Funciona desde el año 2006. El Programa de Inversión Productiva (PIP), llevado a cabo por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS, es similar, porque otorga créditos a microemprendimientos para la compra de herramientas y/o equipamiento, y está dirigido a personas de escasos ingresos y/o con dificultades de acceso a créditos convencionales. Sin embargo, el PIP se limita a otorgar un

[8] Cabe agregar que la mayor parte de las/los monotributistas son mujeres porque son las que más participan de los programas Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos del MIDES y, por ende, acceden más al Monotributo Social como herramienta para legitimar su negocio y hacerse cargo de sus obligaciones tributarias.

	crédito, no desarrollándose componentes presentes en el Programa FEP, relativos al acompañamiento y la capacitación.
Objetivos	**Objetivo general**: Apoyar económicamente y por medio de un programa de seguimiento y capacitación a pequeños emprendimientos en funcionamiento, grupales, familiares o individuales. **Objetivos específicos**: -Promover el desarrollo ciudadano mediante el impulso de estrategias que tiendan a generar oportunidades de trabajo e iniciativas de carácter económico. Se trata de impulsar el desarrollo de emprendedores/as en situación de pobreza, como forma de mejorar sus ingresos familiares. -Promover procesos de inclusión económica y social, generando espacios de intercambio entre emprendedores/as, a nivel local y nacional, que amplíen sus oportunidades de crecimiento y sustentabilidad y fortalezcan la articulación con los organismos vinculados al sector. -Incorporar criterios territoriales en la selección de los proyectos (tribunales departamentales) y en el programa de seguimiento y capacitación.
Población beneficiaria	Emprendimientos productivos que estén en funcionamiento, de carácter grupal o familiar basados en relaciones equitativas, solidarias y asociativas entre sus miembros. Si bien se acepta la presentación de emprendimientos individuales, el programa valora especialmente aquellos que sean de carácter asociativo. Los hogares de las personas que integran los emprendimientos deben estar en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Los emprendimientos podrán tener hasta 30% de integrantes que superen la línea de pobreza siempre que se asocien en condiciones laborales equitativas. El nivel de ingresos de dichas personas podrá superar el umbral de la línea de pobreza en hasta 30% de su valor. En el momento de recibir el apoyo económico los/las emprendedores/as deben ser ciudadanos/as naturales o legales uruguayos/as y ser mayores de 18 años.
Estadísticas por sexo	Sí. Desde 2006 hasta 2013 participaron del programa 988 mujeres (59%) y 684 hombres (41%). La mayoría de los participantes tienen edades comprendidas entre 24 y 47 años.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Se financian bienes de capital fijo (maquinaria, herramientas), mejoras de local, instalaciones o infraestructura productiva permanentes, animales, materia primas e insumos; estos dos últimos, sin posibilidad de acceder a subsidios ni a plazos de financiación mayores de 12 meses. A su vez, el monto solicitado por cada emprendimiento debe ajustarse a sus posibilidades. El monto finalmente aprobado por el Equipo Técnico de Evaluación del Programa dependerá de cada proyecto, del tipo de actividad y de su viabilidad. Finalmente, con respecto a las condiciones de devolución del préstamo y del posible subsidio que otorga, se especifica que la devolución del monto aprobado podrá tener un subsidio de entre 0 y 50%. El porcentaje de subsidio se establece con base en la situación de vulnerabilidad sociofamiliar, la viabilidad económica del proyecto y el destino del apoyo económico. En el caso de que el

	apoyo se destine a financiar inversión en infraestructura para la obtención de las habilitaciones pertinentes al rubro (bromatológicas, sanitarias, etcétera), el subsidio podrá llegar hasta 70% del monto aprobado para dicha inversión.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado desde esta perspectiva ni se explicita alguna medida específica que atienda a la condición de género, aunque se sabe que la mayoría de beneficiarios/as son mujeres.
Acciones positivas	No se incluye ninguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias, pero el programa atrae más a mujeres que a hombres, porque son las que tienen más dificultades para insertarse en el mercado laboral.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Dotar de apoyo económico y acompañamiento a pequeños emprendimientos liderados por mujeres contribuyendo al aumento de sus ingresos.
Evaluación del programa	Sí. Cuantitativa. Año 2013.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014.

Programa Germina!

Inserción institucional	Se creó en el año 2010 y sigue operando en la actualidad. Depende del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del MIDES. Es una Feria de Emprendimientos Juveniles, un espacio en el cual los y las jóvenes emprendedores/as de todo el país tienen la oportunidad de vender y promocionar sus productos y servicios en la Casa INJU.
Objetivos	-Brindar oportunidades de comercialización a emprendimientos juveniles. -Generar un mercado joven donde se encuentren jóvenes que ofrecen y demandan determinados bienes y servicios. -Difundir la cultura innovadora y generar redes que potencien el desarrollo de los emprendimientos.
Población beneficiaria	Jóvenes de 18 a 29 años que lleven a cabo su propio emprendimiento.
Estadísticas por sexo	Sí. En la Edición 2014 se aprobaron 26 emprendimientos, 24 liderados por mujeres y 2 liderados por hombres.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Brindar un espacio de comercialización a emprendimientos productivos integrados por jóvenes.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado desde esta perspectiva ni se explicitan medidas específicas que atiendan a la condición de género de las mujeres, pero se utiliza lenguaje inclusivo en las bases de la convocatoria.

Acciones positivas	En los criterios de selección de los emprendimientos se establece que se tendrá en cuenta la participación equitativa étnicorracial y de género.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Al ser una convocatoria a la que acceden mayoritariamente mujeres (92%), se está contribuyendo con la apertura de canales de comercialización para emprendimientos productivos en marcha liderados por mujeres jóvenes.
Evaluación del programa	No se han realizado evaluaciones.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

4.1.3. Incentivos legales

No existe en este Ministerio ningún programa de este tipo.

4.1.4. Programas públicos para mujeres emprendedoras

No existe en este Ministerio ningún programa específico para mujeres emprendedoras.

4.1.5. Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo

Programa Calidad con Equidad

Inserción institucional	Depende del Departamento de Transversalidad de Género del Ámbito de Trabajo del INMUJERES. Entre 2008 y 2011 se implementó la fase piloto que permitió la puesta en práctica, el análisis de impactos y buenas prácticas y la adecuación del modelo definitivo.
Objetivos	Promover que las organizaciones públicas y privadas integren en su gestión organizacional la equidad de género asociada al aprovechamiento de las competencias del personal, con miras a incrementar la eficiencia y la competitividad de las organizaciones al mismo tiempo que la justicia social.
Población beneficiaria	Trabajadoras y trabajadores, empresas públicas y privadas.
Estadísticas por sexo	No existen estadísticas por sexo desde el programa, aunque cada empresa participante tiene estadísticas de sus trabajadores y trabajadoras.
Cobertura	Nacional

Beneficios/apoyos	El Sello de Calidad con Equidad de Género es un reconocimiento específico que visibiliza y ayuda a eliminar los sesgos de género en las actividades que realiza la organización. El proceso que las empresas atraviesan camino a la certificación asegura que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades de acceder a puestos de trabajo y a formación permanente valiéndose de sí mismos/as, de sus habilidades, experiencias y aptitudes técnicas y profesionales; en síntesis: de sus competencias. La incorporación de la calidad con equidad de género propicia una mayor productividad y competitividad a la vez que se contemplan explícitamente los derechos de las personas, principios esenciales del concepto contemporáneo de calidad. Existe un fuerte componente de capacitación y sensibilización del personal de las empresas implicadas que permite imbuirlo en temas fundamentales para garantizar sus derechos humanos.
Perspectiva de género	Sí. El foco está puesto en visibilizar que la incorporación de la equidad de género en el accionar de las empresas es eficiente productivamente porque asegura un acceso equitativo a hombres y mujeres, a la vez que garantiza sus derechos como trabajadores y trabajadoras.
Acciones positivas	Sí. El programa se desarrolla en cuatro niveles, de acuerdo a la profundización de las acciones en la empresa: compromiso, implementación, mejora y sostenibilidad. El primer nivel (compromiso) requiere de la realización de un diagnóstico interno que visibilice las brechas de género existentes, para establecer, de acuerdo a los resultados, un Plan de Acción que permita revertir las brechas encontradas.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Mejorar cualitativamente las condiciones laborales de las trabajadoras y asegurar el acceso equitativo a todos los beneficios otorgados por las empresas insertas en el programa. -Erradicar las brechas de género existentes con respecto a ingresos, condiciones, promociones, etcétera.
Evaluación del programa	No se han realizado evaluaciones.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

Programa Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia (CISEPI)

Inserción Institucional	El programa Cuidado e Inclusión Socioeducativa para la Primera Infancia se enmarca en el Sistema Nacional de Cuidados y depende de la División Socio Educativa de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Funciona desde julio de 2013.
Objetivos	**Objetivos generales**: -Contribuir a la ampliación y la consolidación de la oferta pública de cuidado y educación infantil mediante la coordinación interinstitucional y el apoyo a la consolidación de las políticas. -Promover la atención integral a las familias que forman parte de su

	población objetivo mediante la inserción de niños y niñas de 0 a 3 años en Centros de Educación Infantil. **Objetivos específicos**: -Promover el derecho a la educación y el cuidado de calidad a niños y niñas. -Fomentar la participación de madres, padres y/o personas adultas referentes en programas socioeducativos y sociolaborales, mediante la liberación del tiempo destinado al cuidado infantil. -Fortalecer la inserción de los niños, las niñas y sus familias en los centros educativos, con un trabajo sostenido por los equipos de cercanía en coordinación con el equipo de la institución.
Población beneficiaria	Niños y niñas de 0 a 3 años pertenecientes a hogares beneficiarios de determinados programas sociales. Durante 2013 y 2014 estuvo dirigido a familias de programas prioritarios: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías, incluyéndose posteriormente el Programa de Atención a Personas en Situación de Calle.
Estadísticas por sexo	No. Se está aplicando una encuesta sobre las personas responsables del cuidado de niñas y niños, para relevar sobre quién recae esta responsabilidad dentro de los hogares de los y las beneficiarias.
Cobertura	Parcial. En su etapa inicial el programa se desarrolló en el marco del Plan 7 Zonas para luego extenderse a toda el área metropolitana. En el transcurso del año 2014 se incluyeron los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Salto y Paysandú.
Beneficios/apoyos	-Coordinar la articulación de la oferta de servicios de cuidado y educación destinados a la primera infancia con el sector público: el Área de Primera Infancia de la Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC); el Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); y el Departamento de Educación Privada y la Inspección Nacional de Educación Inicial del Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). -Brindar una prestación común a la población beneficiaria de los programas prioritarios, que consiste en bonos para la inserción de niños y niñas de entre 45 días a 3 años en centros de educación inicial privados por 4 horas diarias y excepcionalmente por 6 u 8. -En caso de ser necesario, dar una prestación de transporte para garantizar el acceso de las familias a los centros públicos a los que concurren sus hijos/as. -Otorgar a los programas sociales una prestación de cuidado e inclusión en centros de educación infantil privados autorizados o habilitados. En caso de no existir oferta pública disponible para la atención de niños y niñas en el rango de edad de 0 a 3 años de las familias participantes de ciertos programa sociales, el CISEPI realiza las gestiones para su inclusión en centros privados autorizados o habilitados, en coordinación con los equipos derivantes y las familias. El niño o la niña es incluido/a totalmente y en igualdad de condiciones en la propuesta que brinda el centro. La prestación implica el pago de la cuota mensual, la matrícula (si corresponde), y de los gastos de materiales, uniformes y paseos, así como el de boletos para los/las referentes adultos/as que trasladan al niño o la

	niña al centro, si fuera necesario. En todos los casos los pagos se realizan directamente desde el MIDES al centro educativo luego de la firma de un contrato de gestión.
Perspectiva de género	Sí. Se expresa claramente la necesidad de generar un cambio cultural sobre el cuidado de las personas dependientes, a partir de la valoración de las tareas de cuidado, promoviendo la corresponsabilidad entre la familia y el Estado, así como entre mujeres y hombres dentro del hogar.
Acciones positivas	No se especifican.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Promueve la corresponsabilidad de las tareas de cuidado entre la familia y el Estado, así como entre hombres y mujeres dentro del hogar. -Contribuye a generar un cambio cultural hacia la transformación positiva de las relaciones desiguales de género dentro de la familia. Al no ser una prestación universal para todos los programas del MIDES, limita el empoderamiento económico de las mujeres. Los programas Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos no tienen acceso a esta prestación, siendo que la mayoría de sus beneficiarios/as son mujeres.
Evaluación del programa	Sí. Cualitativa. Incorpora la perspectiva de género. Año 2014.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

4.1.6. Servicios financieros no tradicionales

No existe en este Ministerio ningún programa de este tipo.

4.1.7. Programas de intermediación laboral, formación y capacitación

Programa de Inserción Laboral

Inserción Institucional	Actualmente depende de la Dirección de Economía Social, y dentro de esta, de la División para el Trabajo Promovido.
Objetivos	Objetivo general: Generar oportunidades de trabajo dependiente para personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza, así como apoyar a las personas y las empresas en los procesos de inserción laboral.
Población beneficiaria	Todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza que no tienen empleo, o están realizando tareas en puestos de trabajo precarios, y buscan una oportunidad de trabajo formal en el sector privado.
Estadísticas por sexo	No existe información sistematizada.

Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	-Orientación para la búsqueda de empleo y perfil de inserción laboral. -Intermediación para empresas. -Apoyo social en el proceso de inserción laboral.
Perspectiva de género	No se especifica ninguna medida.
Acciones positivas	No se especifica ninguna medida.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Generar una oportunidad de reinserción o inserción en el mercado laboral formal para mujeres en situación de vulnerabilidad social.
Evaluación del programa	No se realizan evaluaciones.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

Programa Jóvenes en Red

Inserción institucional	Desde su creación en 2013, la política es ejecutada por el MIDES, pero la rectoría es interinstitucional; MEC, INAU, Dirección de Deporte del Ministerio de Turismo y Deporte, ANEP, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), MTSS.
Objetivos	Objetivo general: Promover el ejercicio de derechos de los/las adolescentes y los/las jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados/as del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y comunitario.
Población beneficiaria	Adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años que no estudien y no hayan culminado el Ciclo Básico, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y que no cuenten con empleo formal.
Estadísticas por sexo	Sí. El 52,1% de las/los participantes son mujeres, por lo general mayores de 18 años.
Cobertura	Parcial. Opera en 9 departamentos: toda el área metropolitana y todos los departamentos del Cono Norte (ubicados al norte del río Negro) y Cerro Largo.
Beneficios/apoyos	-Mejorar las condiciones personales para el acceso y la integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones. -Fortalecer las condiciones personales y sociales de los/las jóvenes para el desarrollo de proyectos personales. -Desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía. -Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales en los/las participantes como base para el desarrollo de

	trayectorias educativas. -Elaborar junto con los/las jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotarlos/as de las estrategias y las oportunidades para implementarlos. Se brinda capacitación, formación e intermediación laboral y se realizan talleres culturales, artísticos y recreativos. Además, se ofrece referenciamiento educativo a cada joven, dándole recomendaciones básicas respecto a cómo desenvolverse en una entrevista de trabajo, cómo presentarse, etcétera. Luego que los/las jóvenes ingresan al programa pueden permanecer en él 18 meses como máximo, pero puede haber una prórroga de 6. El egreso del programa es de 50%.
Perspectiva de género	Sí. Para identificar a jóvenes beneficiarios/as del programa se visitan los hogares, para poder captar a aquellas jóvenes que desertaron del sistema educativo y no trabajan porque son responsables del cuidado de sus hermanos/as o de sus propios/as hijos/as.
Acciones positivas	Sí. A las jóvenes con hijos/as o hermanos/as pequeños/as a cargo se les resuelve su cuidado mediante su inclusión en un centro de cuidado infantil público (si hay disponible y hay lugar) o en uno privado a través del programa de Bonos para el Cuidado. En la primera fase del programa 54% eran mujeres y de ese porcentaje 30% eran madres.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	La inclusión en el sistema educativo formal y en el mercado laboral formal promueve el empoderamiento económico de las mujeres. El problema radica en que las instituciones educativas no están pensadas para esta población, por lo que hay que realizar un esfuerzo de intermediación para que las jóvenes sean incorporadas nuevamente a las instituciones. Por otra parte, el mercado laboral informal resulta más atractivo para ellas por ser más flexible en cuanto a horarios. Por último, el problema de fondo es la responsabilidad del cuidado de personas dependientes: una vez egresadas del programa vuelven a no tener esa cobertura asegurada.
Evaluación del programa	Sí. Cuantitativa. Febrero de 2015.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIDES a diciembre de 2014

4.2. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

El MTSS tiene como misión "diseñar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a la actividad laboral, el empleo y la formación profesional, las prestaciones sociales y alimentario nutricionales y la Seguridad Social; promover y articular los intereses de los sectores sociales para optimizar el desarrollo de las relaciones laborales y las políticas de empleo; procurar el desarrollo de un ámbito regional integrado en materia laboral y de seguridad social a nivel del MERCOSUR y de la región. "[9]

Los cometidos del Ministerio son:

- Elaborar políticas laborales e intervenir como mediador en la negociación individual y colectiva.
- Formular e implantar políticas activas de empleo y formación profesional.

[9] Fuente: www.mtss.gub.uy

- Regular y controlar el cumplimiento de las normas laborales
- Promover políticas de apoyo social y de protección a la ancianidad.
- Formular políticas alimentario-nutricionales, controlar y evaluar su ejecución.
- Elaborar políticas de regulación de la seguridad social y efectuar el seguimiento de su aplicación.

Los objetivos estratégicos 2010-2014 Ministerio fueron:

- Consolidar su papel rector en el campo de las políticas de empleo mediante el diseño, el monitoreo, la evaluación y la orientación de políticas y programas en este campo.
- Contribuir al desarrollo armónico de las relaciones laborales a través de la mediación en conflictos individuales y colectivos de trabajo y la fiscalización de las condiciones generales y las condiciones ambientales de trabajo.
- Garantizar la participación de empresarios y organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo y la fijación de salarios a través de la instalación de los Consejos de Salarios.
- Proponer y formular textos de normativa reglamentaria en materia de promoción y acceso al empleo y a las prestaciones de Seguridad Social.
- Contribuir al desarrollo social a través de la definición e implementación de políticas alimentarias y una mejor comprensión de los determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional y territorial.
- Promover el acceso de la población a un nivel básico de alimentación.

Para el logro de tales cometidos y objetivos el MTSS se ha valido de algunos programas gestionados principalmente por la Dirección Nacional de Empleo (DINAE). Esta dirección tiene como objetivo diseñar, gestionar y efectuar el seguimiento y evaluar las políticas públicas de trabajo, empleo y formación profesional, tanto las activas como su relación con las pasivas. En especial, administra el servicio público de empleo. También articula su accionar con otros organismos públicos y privados, en sectores vinculados con sus competencias, especialmente con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Los cometidos de la DINAE son:

- Diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional.
- Programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores.[10] Administrar la información de las empresas privadas de colocación.
- Proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales.
- Desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios. Implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la mejora del empleo.
- Ejecutar políticas activas de empleo directo, incentivos a la contratación y apoyo a micro y pequeños emprendimientos cuyo financiamiento podrá realizarse parcial o

[10] En el presente trabajo, en los casos en que aparecen genéricos masculinos, se está utilizando la expresión textual de la fuente.

totalmente con cargo al Fondo de Reconversión Laboral creado por el artículo 325 de la Ley Nº 16.320, del 1º de noviembre de 1992, el que asimismo podrá afectarse hasta en un 20% (veinte por ciento) como fondo de garantía.

- Administrar un servicio público de empleo, de carácter nacional, con base territorial, que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada a efectos de promover su inserción laboral en forma dependiente o independiente, etc.

Respecto a los temas de género existen dos espacios en el Ministerio: la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE) y la Comisión de Género. La CTIOTE fue creada en 1997 y está integrada por el sector gubernamental a través del MTSS, que ejerce la coordinación, y el Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES. El sector sindical está representado por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y el sector empresarial, a través de las cámaras empresariales.

Los cometidos de la CTIOTE son:

- Actuar como instancia asesora del MTSS en cuestiones de género.
- Contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo.
- Promover desde el sector gubernamental, conjuntamente con los actores sociales, una política activa de igualdad de oportunidades en el empleo.
- Incidir en la implementación de acciones que permitan incorporar la visión de género en los programas sustantivos del MTSS.
- Impulsar y apoyar las iniciativas que en materia de igualdad de oportunidades decidan adoptar los sectores sociales involucrados.
- Generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas existentes de sectores gubernamentales y no gubernamentales en materia de igualdad.
- Implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre legislación laboral.

La Comisión de Género del MTSS, integrada por representantes de las diversas divisiones y direcciones tiene como principal objetivo promover la transversalización de género dentro del MTSS y en las políticas públicas de su órbita. El trabajo realizado desde estos dos espacios ha propiciado logros tan importantes como el Plan de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, la Ley de Trabajo Doméstico, la incorporación de una Cláusula de Igualdad en la negociación colectiva, la Ley de Acoso Sexual en el Trabajo y en la Relación Docente-Alumno y la Ley sobre Subsidios a la Maternidad, Paternidad y Lactancia, entre otras. A su vez, la DINAE cuenta con una Asesoría en materia de género.

Siguiendo el objetivo del presente trabajo, se tomaron en cuenta las políticas públicas que son responsabilidad de la DINAE, ya que la CTIOTE y la Comisión de Género no son órganos ejecutores, sino asesores.

4.2.1. Programas públicos de empleo de emergencia

No existen en este Ministerio programas con esta característica.

4.2.2. Programas de creación indirecta de empleo

Programa Yo Estudio y Trabajo

Inserción institucional	Se creó en abril de 2012 en la órbita del Estado y desde entonces es coordinado por la DINAE, aunque es una iniciativa interinstitucional donde participan el MEC, el INEFOP, el MIDES, el INAU y el MTSS.
Objetivos	Contribuir a fortalecer el vínculo entre el mundo educativo y el del trabajo ofreciendo a jóvenes estudiantes una primera experiencia laboral formal.
Población beneficiaria	Jóvenes entre 16 y 20 años, que se encuentren estudiando y no cuenten con experiencia laboral formal superior a 90 días consecutivos.
Estadísticas por sexo	Sí. En el período 2012-2013 participaron 354 mujeres (60%) y 236 hombres (40%).
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Ofrecer una primera experiencia laboral formal a jóvenes estudiantes de entre 16 y 20 años que no cuenten con experiencia laboral formal previa, para el desarrollo de competencias transversales (compromiso, trabajo en equipo y adaptación al cambio/flexibilidad) que les permitan desempeñarse en el mercado de trabajo asegurando la continuidad en el estudio. El período del contrato es de 12 meses con una carga horaria de 20 a 30 horas semanales y con un sueldo nominal de aproximadamente 17.000 pesos uruguayos.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva. Tampoco se explicita ninguna medida específica que atienda a la condición de género de las mujeres, ni en las bases ni en la convocatoria.
Acciones positivas	No se incluye ninguna medida específica para incorporar mujeres; existen acciones positivas para población transexual y afrodescendiente y para personas con discapacidad.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Promueve la permanencia en el ámbito educativo de mujeres jóvenes, así como la generación de una primera experiencia laboral que les sirva como antecedente.
Evaluación del programa	Sí. Actualmente se está realizando una evaluación de impacto.

Fuente: elaboración propia basada en información del MTSS a diciembre de 2014

Programa de Inversión Productiva (PIP)

Inserción institucional	Fue creado en el año 1996. Es coordinado por el Área de Emprendimientos Productivos de la DINAE, siendo coejecutado a nivel departamental con los Centros Públicos de Empleo (CEPE) que son los encargados de implementar las distintas etapas de su ejecución.
Objetivos	Promover y apoyar el desarrollo de unidades productivas, en especial aquellas de pequeño y mediano porte, incluyendo las provenientes de la economía social y otras figuras de trabajo asociado, así como empresas recuperadas y en proceso de reconversión, a nivel nacional y local.

	Dar apoyo financiero a emprendimientos productivos mediante la compra de maquinaria y/o equipamiento.
Población beneficiaria	El programa está dirigido a emprendimientos por crear o en funcionamiento, individuales o colectivos, con dificultades para el acceso a créditos productivos. Se realiza una entrevista de orientación a los usuarios que manifiesten interés en acceder a financiamiento a través del programa, utilizando para ese fin la ficha correspondiente, para posteriormente entregar el formulario de Presentación de Proyecto. Todos los usuarios orientados deben ser ingresados en Vía Trabajo. Para la selección de los proyectos se toman en cuenta algunas condiciones: -El proyecto debe ser factible económicamente e impactar positivamente en el empleo: consolidando el ya existente y/o generando nuevo. -Los integrantes de las unidades productivas deben contar con formación y/o experiencia relacionada a la actividad del proyecto. -Se priorizan aquellos proyectos con dificultades para acceder a líneas de financiamiento de tipo productivo. -El equipamiento solicitado no puede ser material fungible ni propenso a un deterioro inmediato, de forma que permita actuar como garantía de la inversión. -No están establecidos topes para los montos del equipamiento solicitado; no obstante, los fondos existentes determinan límites que definen la posibilidad de su aprobación.
Estadísticas por sexo	Sí. La cantidad de proyectos financiados durante el período 2005-2014 asciende a un total de 482 y su distribución por sexo es paritaria, con 239 (49,6%) proyectos de titularidad masculina y 243 (50,4%) de titularidad femenina.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Se promueve la consolidación o generación de empleo mediante la compra de maquinaria y herramientas destinadas a mejorar el desarrollo y el desempeño de la unidad productiva. No está estipulado un monto máximo o mínimo de financiamiento, así como tampoco un plazo máximo para la devolución del monto financiado. Estas condiciones se ajustan a las necesidades y características de la unidad productiva. Los integrantes de los emprendimientos apoyados por este programa asumen el compromiso de la devolución del monto invertido más una tasa de interés. Los pagos realizados conforman un Fondo Rotatorio en cada departamento, que es reutilizado para el apoyo a otros emprendimientos.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva No se especifica ninguna medida específica que atienda a la condición de género de las mujeres.
Acciones positivas	No se especifica ninguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias.

Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Habilita el acceso a crédito flexible para mujeres, promoviendo el fortalecimiento de sus emprendimientos productivos. -Promueve la generación de empleo formal y digno para las mujeres que participan del emprendimiento.
Evaluación del programa	Sí. Participativa. Año 2012.

Fuente: elaboración propia basada en información del MTSS a diciembre de 2014

4.2.3. Incentivos legales

Programa Objetivo Empleo

Inserción institucional	Es un componente del Plan de Equidad del Programa Pro Trabajo ejecutado por el MTSS a través de la DINAE. Fue creado en mayo de 2008 y continúa vigente.
Objetivos	-Apoyar la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. -Contribuir a la disminución del costo laboral del empleador privado y, al mismo tiempo, a generar oportunidades para personas que necesitan trabajar, mediante la intermediación laboral y un subsidio al costo de contratación.
Población beneficiaria	Hombres y mujeres de entre 18 y 65 años, con menos de 9 años de escolaridad, desocupados/as por más de dos años, pertenecientes a hogares pobres.
Estadísticas por sexo	Sí. Entre 2008 y 2014 se cuentan 9.143 mujeres participantes (70%) y 3.855 hombres (30%). En cuanto a las inserciones laborales, en el mismo período se han realizado 1.843, de las cuales 64% (1.173) corresponden a mujeres.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	-A trabajadores/as: reinserción en el mercado laboral durante 12 meses. -A las empresas: durante 12 meses se otorga un subsidio de 60% de las retribuciones mensuales para los hombres y de 80% para las mujeres. El monto máximo del subsidio es un Salario Mínimo Nacional (SMN) y medio, vigente al momento de la contratación. Al día de hoy, con el SMN a **$**4.150, el empresario podrá recibir por subsidio un máximo de $3.750 por mes en caso de contratar a un hombre y $4.980 en caso que la contratada sea una mujer. Eso significa un ahorro anual de $44.820 por cada hombre contratado y $59.760 por cada mujer.
Perspectiva de género	No se explicita ninguna medida, aunque se incentiva más la contratación de mujeres.

Acciones positivas	Sí. Se otorga un subsidio mayor por la contratación de mujeres para promover la inserción laboral femenina.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Se genera una experiencia laboral para mujeres que no la tienen y se crean posibilidades de reinserción para aquellas desvinculadas del mercado laboral. -Se otorga a las empresas un subsidio mayor por contratar mujeres. -Se promueve la mejora en la salud oftalmológica y bucal de las participantes.
Evaluación del programa	No se han realizado evaluaciones.

Fuente: elaboración propia basada en información del MTSS a diciembre de 2014

4.2.4. Programas públicos para mujeres emprendedoras.

No existe en este Ministerio ningún programa específico para mujeres emprendedoras.

4.2.5. Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo

No existe en este Ministerio ningún programa específico que cubra el cuidado de las personas dependientes a cargo de las participantes de los programas.

4.2.6. Servicios financieros no tradicionales

No existen programas de este tipo.

4.2.7. Programas de intermediación laboral, formación y capacitación

Programa Centros Públicos de Empleo (CEPE)

Inserción institucional	Surgió en el año 2005 y sigue operando en la actualidad. Los CEPE dependen de la DINAE y se han creado a través de convenios entre el MTSS, la DINAE y las intendencias departamentales.
Objetivos	Los CEPE coordinan y prestan diferentes servicios tendientes a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral en el sector formal de la economía. Desde una perspectiva de desarrollo local, asumida como eje vertebrador de la Estrategia Nacional, se reconocen y aprovechan recursos y capacidades existentes en cada zona, contribuyendo a su mejoramiento y consolidación. Los CEPE desarrollan, a nivel territorial, las tres áreas programáticas de la DINAE: Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional y Emprendimientos Productivos.
Población beneficiaria	Trabajadores y trabajadoras, empresas.

Estadísticas por sexo	Sí. Desde su creación hasta la actualidad 53% de las personas registradas son mujeres y 47% son hombres.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	**A los/las trabajadores/as:** Brinda herramientas para facilitar el acceso al mercado laboral: información, orientación laboral (individual y en talleres), intermediación laboral (ingreso gratuito del currículum en Vía Trabajo, que es una plataforma de servicios vinculados a la información, la orientación, la capacitación la intermediación laboral y que busca dar respuesta a las dinámicas actuales del mercado. **A empresarios/as:** Apoya la creación de nuevas unidades productivas de pequeño y mediano porte, fortaleciendo las ya existentes, en especial las recuperadas y /o en proceso de reconversión. Asimismo, apoya en la búsqueda y preselección de trabajadores para empresas a través de su sistema de intermediación laboral.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva No se especifica ninguna medida específica que atienda a la condición de género de las mujeres.
Acciones positivas	No se especifica ninguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Facilitar el acceso al mercado laboral departamental y local a mujeres.
Evaluación del programa.	No se han realizado evaluaciones.

Fuente: elaboración propia basada en información del MTSS a diciembre de 2014

4.3. Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)

El MIEM es responsable de diseñar e instrumentar las políticas del Gobierno referidas a los sectores industrial, energético, minero, de telecomunicaciones y de micro, pequeñas y medianas empresas, destinadas a la transformación y el fortalecimiento del aparato productivo nacional, de su matriz energética y del sistema de comunicaciones, para el desarrollo sustentable con justicia social, en el marco de la integración regional y la inserción en un mundo globalizado.[11]

Sus principales cometidos son:

- Implementar y controlar en todo el territorio nacional el uso obligatorio del sistema internacional de unidades de medidas y, en el orden nacional e internacional, la exactitud de las medidas permitiendo un comercio interno y externo legal y con las máximas garantías mediante la aprobación de modelos e instrumentos reglamentarios.

- Administrar los recursos humanos y materiales del Ministerio.

[11] Fuente: www.miem.gub.uy

- Realizar la gestión jurídico administrativa y económico financiera contable, patrimonial y de difusión del Ministerio.
- Servir de nexo entre las direcciones de las demás unidades ejecutoras y el jerarca del Ministerio en el área de su competencia.
- Regular y controlar las actividades contratadas con terceros.

Dentro del Ministerio, la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) es la unidad ejecutora del MIEM encargada de fomentar el desarrollo de las artesanías y las micro, pequeñas y medianas empresas y su entorno, en el marco de las restantes políticas definidas por el Poder Ejecutivo, promoviendo la mejora en todos aquellos aspectos que incrementen sus posibilidades de competencia a nivel nacional e internacional. Propone, coordina e implementa políticas y programas para las micro, pequeñas y medianas empresas en Uruguay, con el fin de desarrollar sinergias que potencien la competitividad.

Sus principales cometidos son:

- Fomentar el desarrollo de las artesanías y las micro, pequeñas y medianas industrias y su entorno, en el marco de las políticas definidas por el Poder Ejecutivo, promoviendo la mejora en todos aquellos aspectos que incrementen sus posibilidades de competencia en el ámbito nacional e internacional.
- Promover la creación de nuevas empresas con potencial de crecimiento y de generación de empleo.

Sus actividades clave son:

- Analizar permanentemente la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas en Uruguay.
- Proponer, coordinar e implementar políticas y programas para las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Realizar una articulación activa entre actores públicos y privados en el ámbito nacional.

Respecto a los temas de género, el Ministerio cuenta con una Comisión de Igualdad de Derechos y Oportunidades integrada por representantes de sus distintas direcciones y divisiones. Esta comisión se creó en la Administración 2005-2010 y reformuló sus objetivos y su integración en la Administración 2010-2015 en la que se incorporó la carga horaria para la coordinación de 20 horas y de 10 horas para el resto de las/los integrantes. Con la firma en 2011 de un acuerdo con el INMUJERES se estableció el objetivo general de "contribuir a la elaboración y puesta en marcha de acciones orientadas a incorporar la perspectiva de género tanto en la gestión organizacional del MIEM, así como en el diseño, desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas que el MIEM lleva adelante en todo el territorio nacional".

Las dos políticas analizadas dependen de la DINAPYME. Cabe señalar, que la coordinadora de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Derechos es también la responsable de la Convocatoria 8M Mujeres Empresarias.

4.3.1. Programas públicos de empleo de emergencia

En este Ministerio no se desarrollan este tipo de políticas públicas.

4.3.2. Programas de creación indirecta de empleo

Programa C-Emprendedor

Inserción institucional	Fue creado en 2006 y sigue vigente en la actualidad. Depende de la Unidad de Desarrollo Emprendedor de la DINAPYME del MIEM.
Objetivos	Promover la creación y el desarrollo de nuevas empresas trabajando en conjunto con los emprendedores, para que puedan transformar sus ideas en emprendimientos.
Población beneficiaria	Está dirigido a personas mayores de 18 años con fuerte perfil emprendedor, que hayan identificado una oportunidad de negocio capaz de transformarse en una empresa rentable, independientemente del sector de actividad. A quienes se presentan a la convocatoria se les realiza un test y una entrevista con el equipo de C-Emprendedor y representantes de organizaciones empresariales. Luego de esa etapa del proceso de selección el Comité de Evaluación define quiénes serán los beneficiarios del programa.
Estadísticas por sexo	Sí. Durante 2013 la mayoría de personas inscriptas fueron mujeres (54% frente a 46% de hombres).
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Se acompaña a la persona emprendedora desde la definición de su idea de negocio, su análisis y evaluación, hasta la implementación y la gestión del emprendimiento. C-Emprendedor brinda capacitación en gestión empresarial, asesoramiento en la elaboración del Plan de Negocio y acompaña la puesta en marcha del proyecto durante los primeros seis meses, a través de una tutoría. El programa ayuda a entender el funcionamiento y las complejidades que conlleva gestionar una pequeña empresa, a mejorar la capacidad empresarial si ya se tiene experiencia, y a vincularse con otras personas emprendedoras e instituciones de apoyo.
Perspectiva de género	No. En el equipo de trabajo no se considera necesaria esta perspectiva, aunque se asume que es un programa que beneficia más a mujeres que a hombres.
Acciones positivas	No se incluye ninguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Las mujeres que acceden a este programa tienen la oportunidad de fortalecer su negocio en marcha,, o de formarlo, con el asesoramiento de personas expertas en diversas áreas, lo que les permite promover la sostenibilidad a mediano y largo plazo.
Evaluación del programa	Se está realizando actualmente.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIEM a diciembre de 2014

4.3.3. Incentivos legales

En este Ministerio no se desarrollan este tipo de políticas públicas.

4.3.4. Programas públicos para mujeres emprendedoras

Programa Mujeres Empresarias 8-M

Inserción institucional	Fue creado en 2010 y sigue operando actualmente. Funciona dentro del Proyecto de Funcionamiento, Fortalecimiento e Implementación de Políticas de Especialización Productiva, de la DINAPYME del MIEM.
Objetivos	**Objetivo general**: Convocar a empresas gestionadas por mujeres a la presentación de proyectos que favorezcan el desarrollo de áreas clave de su actividad productiva, que deberán integrar cadenas productivas de interés ministerial, o de servicios conexos con la actividad productiva integrada a las cadenas de valor antes referidas, valorándose la creación de empleo genuino. **Objetivos específicos**: -Visibilizar proyectos liderados por mujeres que en muchas oportunidades están invisibilizados socialmente. -Apoyar el acceso de mujeres a la tecnología, tanto a TIC como a nuevas herramientas de trabajo que hacen a la empresa más competitiva y mejora tanto el producto como la calidad de vida y de trabajo de la empresaria o las y los cooperativistas. -Apoyar la autonomía económica de mujeres para que en determinadas situaciones de violencia patrimonial o física puedan sostenerse solas.
Población beneficiaria	-Emprendimientos productivos y/o de servicios gestionados por mujeres cuya titular sea una mujer. En todos los casos, las titulares de los emprendimientos deben ser mayores de 18 años. -Cooperativas o sociedades en las que el número de socias deberá superar 60 % del total de cooperativistas o cuota social.
Estadísticas por sexo	Sí. Puesto que las participantes son mujeres, se realizan estadísticas para contar con otros datos: edad, educación, competitividad, formas societarias, personas a cargo. Entre 2009 y 2014 se seleccionaron 77 proyectos, beneficiando a 141 mujeres de todo el país.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	El programa cuenta con 2 millones 500 mil pesos disponibles para financiar los proyectos seleccionados durante 10 meses. La subvención no es reembolsable, pero hay que presentar detalle para justificar los gastos. La subvención otorgada a los proyectos se puede utilizar en: -Desarrollo de nuevos productos o colecciones, procesos productivos, formas de organización y/o comercialización. -Mejora de procesos productivos que impacte en la mejora de productos para mantener o mejorar la competitividad. -Adquisición de hardware, software y servicios TIC, equipos o máquinas, nuevas tecnologías y su instalación, insumos para *marketing*, promoción y desarrollo de la imagen de la empresa -Asistencia técnica y/o capacitación que no podrá superar 40% del monto solicitado ni del adjudicado finalmente y está dimensionada por la proyección del negocio. Debe ser impartida por técnicos calificados. Si se solicitan conjuntamente fondos para asistencia técnica y

	capacitación, estos no podrán ser mayores a 50% del total solicitado. -Inicio de proceso exportador. -Capital de giro para adquisición de materias primas hasta un máximo de 50% del total adjudicado. -Mejora o reformas en infraestructura del local donde se desarrolla la actividad productiva. -Gastos en registro de propiedad industrial y certificación de calidad.
Perspectiva de género	Sí. El programa promueve el reconocimiento del aporte económico de las mujeres a la producción nacional y visibiliza su capacidad emprendedora.
Acciones positivas	Sí. La convocatoria en sí misma es una acción positiva que pretende contribuir con la consolidación de emprendimientos liderados por mujeres.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Las mujeres beneficiarias de esta convocatoria tienen un mayor acceso a la financiación; además el objeto de la convocatoria es ayudarlas a fortalecer sus emprendimientos productivos mediante la compra de maquinaria, insumos, publicidad y *marketing*, etcétera.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna evaluación.

Fuente: elaboración propia basada en información del MIEM a diciembre de 2014

4.3.5. Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo

En este Ministerio no se desarrollan este tipo de políticas públicas.

4.3.6. Servicios financieros no tradicionales

En este Ministerio no se desarrollan este tipo de políticas públicas.

4.3.7. Programas de intermediación laboral, formación y capacitación

En este Ministerio no se desarrollan este tipo de políticas públicas.

4.4. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

El INEFOP fue creado por la Ley Nº 18.406 del 24 de octubre de 2008 como una persona pública no estatal. Se integra en forma tripartita y tiene como principal cometido ejecutar políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y las trabajadoras de Uruguay.[12]

[12] Fuente: www.inefop.gub.uy

Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por ocho titulares, con sus respectivos alternos, en representación del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial, el Sector Sindical y un representante de las empresas de la economía social. La actual integración del Consejo Directivo del INEFOP incluye representantes del MTSS, el MEC, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), por las organizaciones más representativas de los trabajadores integrantes del PIT-CNT, por las organizaciones más representativas de los empleadores como la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), y un representante de las empresas de la economía social, introducido por el artículo Nº 219 de la Ley Nº 18.996. Los órganos de dirección son el Consejo Directivo y el Secretario Ejecutivo.

La misión del INEFOP es actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado, y postular una visión sistémica del fenómeno del empleo y el trabajo, relevando especialmente los intereses de los sectores empleador y trabajador, así como de los sectores de la población con mayor vulnerabilidad frente a la desocupación.

Sus cometidos, que pueden ser cumplidos en coordinación con instituciones y entidades del ámbito público, privado y social, son:

- Administrar el Fondo de Reconversión Laboral.
- Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, el mantenimiento y la mejora del empleo, a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido.
- Ejecutar las políticas de empleo que el Poder Ejecutivo determine.
- Crear Comités Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación Profesional.
- Crear Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional.
- Diseñar y gestionar programas de formación profesional. Promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales.
- Promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva.
- Cooperar y brindar apoyo crediticio y seguimiento técnico a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo decente.
- Investigar la situación del mercado de trabajo, divulgando los resultados y contribuyendo a una eficaz orientación laboral.
- Dar cobertura a las personas derivadas de los Servicios Públicos de Empleo, Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional y otros servicios públicos, privados y sociales, a efectos de mejorar su empleabilidad y promover su inserción laboral.
- Desarrollar investigaciones, acciones, programas y asistencia técnica y crediticia que respondan a los requerimientos de las empresas y los emprendimientos del sector productivo, con el objetivo de incentivar su creación, formalización, consolidación, participación en cadenas productivas, el mejoramiento tecnológico de las mismas y la recuperación de su capacidad de producción.
- Desarrollar investigaciones relacionadas con sus cometidos a requerimiento de los actores sociales.

• Colaborar en la gestión de los registros sectoriales de trabajadores. Además, figuran los cometidos del artículo Nº 217 de la Ley Nº 18.996 del 7 de noviembre de 2012:

• Cooperar y brindar asistencia financiera a las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores que lo soliciten para la formación e investigación en materia de negociación colectiva.

• Cooperar, participar y brindar asistencia financiera para promover el empleo juvenil de acuerdo con las leyes y los decretos que regulen la promoción en el acceso al empleo de los jóvenes.

Las actividades se dirigen a trabajadores en actividad, trabajadores en Seguro de Desempleo, trabajadores desocupados no amparados por el Seguro de Desempleo, pequeños empresarios y emprendedores, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores rurales y otros colectivos vulnerables para quienes resulta difícil la inserción laboral.

El Área de Empleo y Formación Profesional contribuye a los cometidos del INEFOP a través de las acciones que desarrollan los distintos programas que la componen, en la medida que aporta al fortalecimiento de las políticas de formación profesional, de empleo y de capacitación en relación con los lineamientos establecidos por el Poder Ejecutivo. En este sentido es responsable de la ejecución de las iniciativas que este disponga en relación con las políticas de empleo, así como del diseño y la gestión de programas de formación profesional para desempleados y personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral, mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas. Integra los programas dirigidos a emprendedores, pequeños y medianos empresarios, trabajadores en seguro de desempleo, trabajadores en actividad, jóvenes, mujeres, personas con discapacidades, trabajadores ubicados en áreas rurales, etcétera.

A su vez, esta Área brinda servicios de orientación, formación, capacitación, acreditación de competencias y apoyo de iniciativas a las personas derivadas del Servicio Público de Empleo, los Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional y otras organizaciones públicas, privadas y sociales a efectos de mejorar su nivel de capacitación profesional y empleabilidad, promover su inserción laboral o reinserción educativa.

En relación a las iniciativas de emprendimientos productivos generadores de empleo digno, el Área tiene dentro de sus cometidos apoyar la capacidad emprendedora por medio de crédito y/o seguimiento técnico. Puede para eso establecer fondos rotatorios o garantizar créditos con recursos del Fondo de Reconversión Laboral.

Comprende entre sus funciones, a su vez, el fortalecimiento del sector productivo mediante el desarrollo de investigaciones que fortalezcan la generación de información pertinente para los distintos actores sociales, con iniciativas, programas y asistencia técnica y crediticia, respondiendo a los requerimientos de las empresas y los emprendimientos del sector.

Son prioridades de su gestión la creación y la participación en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales que permita reconocer saberes, hábitos y prácticas adquiridos en el trabajo, como espacio de desarrollo de destrezas específicas. Asimismo le compete realizar investigaciones acerca de la situación del mercado de trabajo y divulgar los resultados contribuyendo de esta forma a una eficaz orientación laboral. También debe colaborar en la gestión de los registros sectoriales de necesidades de formación profesional y desarrollo de trabajadores/as acordados como resultado de convenios colectivos de trabajo o de negociación colectiva.

Los programas a analizar dependen de esta Área. Cabe agregar que el Consejo Directivo adoptó la decisión de hacer una reestructura interna, como se establece en la Resolución 226/13, Acta 54/13 de dicho organismo, con fecha 15 de agosto de 2013, cuya implementación se realizó en el correr del año 2014. Dicha resolución se enmarca en un contexto en el que el crecimiento sostenido de la economía y de la inversión verificada de los últimos años implica

que muchos sectores y empresas hicieran inversiones e innovaciones en productos y procesos, requiriendo nuevos conocimientos y habilidades en los actores del mundo del trabajo.

En el aspecto organizativo, la reestructura permite que el INEFOP comience a especializar sus áreas de orientación educativo laboral, supervisión, evaluación y asesoramiento técnico, y varíe la lógica de ejecución a través de programas para trabajar por áreas temáticas transversales a todo el instituto: jóvenes, género, ruralidad, emprendedurismo, etcétera. Aunque los programas quedan igualmente con los nombres y las modalidades establecidas, su funcionamiento estaría marcado por las demandas de las poblaciones objetivo.

4.4.1. Programas públicos de empleo de emergencia

El INEFOP no desarrolla programas de este tipo.

4.4.2. Programas de creación indirecta de empleo

Programa Emprende Uruguay

Inserción institucional	Se creó en 2009; sigue operando hasta la actualidad y es coordinado por el Área de Empleo y Formación Profesional del INEFOP.
Objetivos	-Contribuir al fomento y el desarrollo del emprendedurismo, la creación de micro y pequeñas empresas que agreguen valor al mercado, la asociatividad de las personas emprendedoras, las relaciones entre las empresas y la integración a cadenas productivas. -Generar conocimiento potenciando los saberes e integrando herramientas de capacitación, asistencia técnica y orientación para acceso a crédito. -Fomentar el empleo formal y disminuir la vulnerabilidad económica de las empresas.
Población beneficiaria	Personas emprendedoras, titulares de micro y pequeñas empresas y cooperativas recientemente formadas o en proceso de formación. El Programa está dirigido a micro y pequeñas empresas informales con un mínimo de un año de trabajo sostenido y a empresas formales con hasta dos años de inicio e instaladas tanto en Montevideo como en el interior del país.
Estadísticas por sexo	Se registran a partir de noviembre de 2013. La participación, de 2013 a 2014, es de 214 mujeres (65%) y 114 hombres (35%).
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Dar de forma diferenciada a personas emprendedoras, micro y pequeñas empresas formales e informales, el apoyo necesario para fortalecer su emprendimiento en capacitación, asesoramiento integral, etcétera.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva ni se explicitan medidas específicas que atiendan a la condición de género de las mujeres. En las capacitaciones se realiza un módulo sobre las temáticas de género que permite sensibilizar sobre estos temas a hombres y mujeres.

Acciones positivas	Sí. El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Fortalecimiento de pequeños emprendimientos que habilite a las beneficiarias a conservar un medio de vida para ser autónomas desde el punto de vista económico. -Apoyo a la atención en salud bucal y oftalmológica para las participantes. -Se prevé el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite. -Se incorpora a las capacitaciones un módulo sobre temas de género y derechos humanos de las mujeres.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna.

Fuente: elaboración propia basada en información del INEFOP a diciembre de 2014

4.4.3. Incentivos legales

Este Instituto no desarrolla programas de este tipo.

4.4.4. Programas públicos para mujeres emprendedoras

Este Instituto no desarrolla programas de este tipo.

4.4.5. Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo

No hay programas en este Instituto con ese objetivo, solo se contempla en los programas dirigidos a mujeres, como el Programa de Igualdad de Oportunidades en el Acceso a la Formación y el Empleo (PROIMUJER) el acceso a servicios de cuidado para sus hijos/as cuando ellas lo requieren.

4.4.6. Servicios financieros no tradicionales

Este Instituto no desarrolla programas de este tipo.

4.4.7. Programas de intermediación laboral, formación y capacitación

Programa PROIMUJER

Inserción institucional	El Programa de Igualdad de Oportunidades en el Acceso a la Formación y el Empleo (PROIMUJER) fue el primer programa nacional de capacitación laboral con enfoque de género. Implementado en el año 2001 bajo la órbita de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), fue impulsado por la CTIOTE, asesora del MTSS. Desde 2009 es coordinado por el Área de Empleo y Formación Profesional del INEFOP, ha cambiado su modalidad y sigue operando hasta la

	actualidad.
Objetivos	**Objetivo general**: Lograr el fortalecimiento de aquellas capacidades que favorecen el acceso de las mujeres al trabajo en condiciones de equidad. Reducir las inequidades vinculadas a la condición de género, promoviendo el empleo femenino y la igualdad de oportunidades en la formación y en el acceso al empleo. **Objetivos específicos**: -Contribuir a la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de mujeres y hombres con dificultades de acceso al empleo. -Fortalecer las entidades de capacitación (ECA) en términos de calidad y equidad tanto en sus propuestas pedagógicas como a sus equipos técnicos.
Población beneficiaria	Mujeres residentes en áreas urbanas o rurales desocupadas, que buscan empleo por primera vez o se encuentran en cualquiera de las situaciones de empleo con restricciones.
Estadísticas por sexo	Sí. Se hacen a partir de noviembre 2013; anteriormente no se desglosaban los datos por sexo. En el período 2013-2014 fueron 426 las mujeres beneficiarias del programa (95%), mientras que solo 21 hombres (5%) ingresaron en él. En el resto de los años no se sabe con exactitud cuántas mujeres y cuántos hombres participaron, pero es sabido que la mayoría fueron mujeres.
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	Se han definido las siguientes modalidades en función de edades, situación ocupacional/tipo de inserción en el mercado laboral, nivel de instrucción, jefatura de hogar y menores pequeños a cargo. -PROIMUJER A Cursos Regulares: Mujeres, prioritariamente entre 25 y 55 años de edad. Se pueden incluir hasta 20% de hombres en cada grupo. -PROIMUJER B: Mujeres mayores de 40 años que nunca trabajaron o en situación de desempleo de larga duración (mayor a 2 años). -PROIMUJER C Vida con Proyectos: Mujeres menores de 30 años con hijos menores a su cargo. PROIMUJER D Sectorial: Mujeres entre 25 y 55 años que estén trabajando o demuestren interés por el ingreso al sector definido. PROIMUJER E Emprendedoras: Mujeres entre 25 y 55 años que estén en etapas de creación, formalización o desarrollo de un emprendimiento. De acuerdo a las diversas modalidades, se las capacita, asesora y/o acompaña para reinsertarse en el mercado laboral, ya sea de forma dependiente o independiente, con la creación de su propio negocio, habiendo pasado por un proceso formativo con perspectiva de género articulado con cada proyecto ocupacional.
Perspectiva de género	Sí. A través del programa se busca contribuir a reducir las inequidades vinculadas a la condición de la mujer en el acceso a la formación y el empleo, mediante la mejora de la empleabilidad y el apoyo a la inserción laboral. El programa pretende fortalecer a personas desocupadas o subocupadas mediante el desarrollo de un proceso formativo con perspectiva de género, articulado en torno a un proyecto ocupacional

	que ellas mismas formulan y mediante el cual fortalecen las diferentes competencias que habilita la inserción social y laboral en condiciones de equidad.
Acciones positivas	Sí. Es un programa destinado principalmente a mujeres en el que también, aunque en menor medida, participan hombres.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Se capacita a las mujeres en áreas de su interés, generando competencias profesionales calificadas y promoviendo la creación y el fortalecimiento de emprendimientos productivos con liderazgo femenino. También se da un curso sobre género y derechos humanos de las mujeres. -Mediante fondos genuinos, el INEFOP contrata servicios de guardería según convenga a las participantes para que puedan asistir a todos los cursos y actividades que se realizan en torno al programa. -En los cursos se hace un acompañamiento psicológico permanente para detectar posibles problemas personales y familiares que afecten la participación de las mujeres, por ejemplo, de violencia doméstica, para luego derivarlas a instancias o instituciones que puedan ayudarlas a resolver su situación. También se atiende la salud bucal y oftalmológica de las participantes. Durante el año 2012 se comenzaron a implementar cursos de formación profesional para cuidadoras/as de personas adultas mayores y personas con discapacidad en el marco del Sistema Nacional de Cuidados.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna.

Fuente: elaboración propia basada en información del INEFOP a diciembre de 2014

Programa Projoven

Inserción Institucional	Inicialmente gestionado por el INJU, con la creación en 2009 del INEFOP, pasó a su órbita y sigue operando hasta la actualidad, coordinado por su Área de Empleo y Formación Profesional.
Objetivos	-Vincular las acciones de capacitación con las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país, ya que es un programa de formación e inserción laboral de jóvenes con dificultades para obtener un empleo. -Desarrollar acciones de formación profesional con enfoque de competencias laborales y perspectiva de género. -Apoyar a los y las jóvenes de los sectores de menores ingresos para que puedan mejorar sus posibilidades de inclusión social mediante procesos de capacitación efectivamente articulados con el mercado de trabajo a través de dos vías: la inserción laboral y la reinserción o continuidad educativa.
Población beneficiaria	Jóvenes de ambos sexos, de 15 a 29 años, con necesidades de incrementar sus condiciones de empleabilidad.
Estadísticas por sexo	Este dato se registra a partir de noviembre de 2013. La participación de 2013 a 2014 es de 647 mujeres (57%) y 497 hombres (43%).

Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	El programa se desarrolla en varias modalidades: *a) Adolescente* El objetivo es la reinserción educativa de adolescentes de 15 a 17 años que están fuera del sistema educativo. *b) Continuidad* El objetivo es la reinserción educativa y/o la inserción laboral de jóvenes egresados/as de otros proyectos educativos que requieran continuar su proceso socioeducativo e introducirse al mundo del trabajo. *c) Laboral* Se busca la inserción laboral y/o la reinserción educativa según el proyecto personal de cada joven. Dirigido a jóvenes de 17 a 29 años, se implementa en cinco niveles según educación y situación socioeconómica familiar y personal. *d) Semipresencial* Se procura la inserción laboral y/o la reinserción educativa de jóvenes de 18 a 29 años que posean un habitual uso y un adecuado acceso a herramientas informáticas, ya que la modalidad es 80% virtual y 20% presencial. Debe unir varias localidades del interior. *e) TIC* Se propone aumentar conocimientos y destrezas en desarrollo y *testing* de software en jóvenes de 18 a 29 años estudiantes y/o con marcado interés y perfil en estas áreas para su inserción laboral, manteniéndose en el sistema educativo. Se prioriza a jóvenes con Bachillerato opción Ingeniería, Bachillerato Tecnológico de Informática (UTU), estudiantes de hasta 2º año de la Facultad de Ingeniería, con prueba de ingreso. *f) Construyendo Caminos* Convenio del INEFOP con la Junta Nacional de Drogas para la inclusión social, educativa y laboral de jóvenes de 17 a 29 años (en dos niveles) en rehabilitación con consumo problemático de sustancias psicoactivas. Son derivados/as por el Área de Empleo y por centros de tratamiento en el encuadre del convenio. *g) Rural* Apoyo para la inserción laboral y/o la reinserción educativa. Focalizado en jóvenes de 17 a 29 años que viven o tienen la aspiración de trabajar en el medio rural. Es una propuesta técnica vinculada a las necesidades del mercado laboral rural y al perfil de los y las jóvenes. Se diseñaron además otras modalidades. *h) Trabajador* Está dirigido a jóvenes de 18 a 29 años, que están insertos/as en el mercado de trabajo, con el objetivo de atender o mejorar su puesto laboral incrementando la productividad. Es una propuesta acordada y diseñada entre el INEFOP, las empresas y los sindicatos, con los aportes específicos de cada actor. *i) Estudiantil* Se plantea la inserción laboral manteniendo la inserción educativa de jóvenes de 15 a 29 años, que se encuentran insertos/as en el sistema

	educativo formal. Se constituye en un aporte sustantivo para aquellos/as jóvenes en los/las que se detecte una situación familiar o personal en la que sea imprescindible obtener el ingreso económico.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva aunque en las capacitaciones se realiza un módulo que permite sensibilizar sobre sobre las temáticas de género a hombres y mujeres.
Acciones positivas	Sí. El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Se prevé el acompañamiento de las jóvenes para que se incorporen al mercado laboral sin dejar de estudiar. -Se incluye un módulo sobre temas de género y derechos humanos de las mujeres en las capacitaciones. -Hay definida una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite. -Se da un apoyo a la atención en salud bucal y oftalmológica para las participantes.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna.

Fuente: elaboración propia basada en información del INEFOP a diciembre de 2014

Programa de Capacitación Laboral para Personas con Discapacidad (PROCLADIS)

Inserción institucional	El programa fue creado en la órbita de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) del MTSS y fue gestionado por la Asociación Cristiana de Jóvenes hasta la instalación del INEFOP, en 2009, cuando pasa a su órbita; sigue operando hasta la actualidad, coordinado por su Área de Empleo y Formación Profesional.
Objetivos	-Estimular y dirigir a las personas con discapacidad para que se incorporen a todos los dispositivos de capacitación y empleo existentes en el INEFOP en todo el país. -Promover la inclusión social de las personas con discapacidad contribuyendo a formar su identidad como trabajadores/as. -Desarrollar la igualdad de oportunidades en capacitación y el empleo desde una perspectiva inclusiva, con intervenciones focalizadas cuando se considera necesario. -Apoyo técnico y crediticio a emprendimientos productivos para personas con discapacidad que presenten un proyecto viable y sostenible. Es un programa de capacitación e inserción laboral para personas con discapacidad en el marco del desarrollo de políticas activas de empleo del INEFOP. El propósito es trabajar sobre la problemática de la discapacidad, el trabajo, el empleo (subsector privado) y la continuidad educativa.

Población beneficiaria	Se focaliza en las personas con discapacidad mayores de 18 años, cualquiera sea el tipo de deficiencia: motriz, visual, auditiva, intelectual, trastorno mental o enfermedades crónicas. Deben tener un nivel de autonomía y autocuidado básico que les permita insertarse en el mercado de trabajo en condiciones normalizadas. También son beneficiarias las personas que tengan pensión por invalidez, trabajadores/as que por enfermedad tengan subsidio transitorio otorgado por el Banco de Previsión Social (BPS), o que amparados/as por el Banco de Seguros del Estado (BSE) por accidente laboral o enfermedad profesional necesiten un curso de reconversión laboral para seguir en el mercado de trabajo.
Estadísticas por sexo	Comenzaron a registrarse en noviembre de 2013. La participación de 2013 a 2014 fue de 18 mujeres (42%) y 25 hombres (58%).
Cobertura	Nacional
Beneficios/apoyos	El programa se desarrolla en tres modalidades: -Capacitación laboral inclusiva: En esta modalidad las personas con discapacidad se integran, de acuerdo al perfil requerido, a cualquier programa del INEFOP con el apoyo específico que necesitan. Se trata de poner a la persona en igualdad de condiciones para el aprendizaje. Está fundamentada en el derecho que tienen las personas con discapacidad de operar en todos los dispositivos existentes para todos/as los/as ciudadanos/as; toma como base el modelo bio psico social de la discapacidad. -Capacitación focalizada: Se trata de grupos de capacitación laboral integrados exclusivamente por personas con discapacidad; el objetivo es obtener 30% de inserción laboral de quienes aprueban el curso. -Capacitación focalizada para empleabilidad: Cada grupo está formado exclusivamente por personas con discapacidad que desean capacitarse y ser más competentes en el mercado de trabajo. La búsqueda de empleo corre por cuenta de los/las usuarios/as.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva. En las capacitaciones se realiza un módulo que permite sensibilizar sobre sobre la temática de género a hombres y mujeres.
Acciones positivas	Sí. El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Se busca contribuir a la inclusión en el mercado de trabajo de mujeres discapacitadas, que habitualmente sufren una doble discriminación por el hecho de ser mujeres y por su discapacidad. -Se incorpora un módulo sobre temas de género y derechos humanos de las mujeres en las capacitaciones. -El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite. -Se brinda atención en salud bucal y oftalmológica a las participantes.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna.

Fuente: elaboración propia basada en información del INEFOP a diciembre de 2014

Programa de Capacitación para Trabajadores Rurales

Inserción institucional	Se creó en el 2009, sigue operando hasta la actualidad y es coordinado por el Área de Empleo y Formación Profesional del INEFOP.
Objetivos	-Actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado rural. El Programa demanda una visión sistémica del fenómeno del empleo y del trabajo, relevando especialmente los intereses de los sectores empleador y trabajador, así como de los sectores de la población rural con mayor vulnerabilidad frente a la precariedad del empleo, las malas condiciones laborales y la desocupación. -Mejorar la situación laboral de los trabajadores que residen en el medio rural. -Aumentar la calificación de la mano de obra, mejorar la empleabilidad, el desempeño de las tareas y favorecer la creación de puestos de trabajo. -Mejorar la situación en cuanto a la calificación y los conocimientos que propendan a la mejora global de las empresas familiares rurales (de producción o servicio). -Favorecer la calificación y la empleabilidad de grupos menos atendidos históricamente, como las mujeres y los jóvenes rurales. -Propender al desarrollo local, mediante la capacitación para el empleo, la asociación y la creación de redes locales entre otros temas de interés que hagan al desarrollo de las comunidades locales y su entorno. -Aportar al conocimiento del trabajador rural y de la empresa familiar, desde el punto de vista del empleo y la calificación para la mejora del desempeño de sus tareas. -Crear las oportunidades para que la población objetivo desarrolle conciencia de sus propias destrezas y habilidades y de sus potencialidades. -Fortalecer el Programa dentro del INEFOP, logrando su completa integración a las instituciones y las entidades del ámbito público, privado y social vinculadas o que sean pasibles de tener objetivos en común.
Población beneficiaria	Trabajadores que viven en el medio rural o que trabajan en actividades agrarias; hombres, mujeres y jóvenes, desocupados/as o en actividad, asalariados/as o independientes, o que tengan una empresa familiar. Se define al trabajador como rural en razón del lugar de residencia (medio rural propiamente dicho o poblaciones menores con estilo de vida rural) y del tipo de trabajo que realiza en relación con rubros productivos agrarios.
Estadísticas por sexo	Se comenzó el registro en noviembre de 2013. La participación de 2013 a 2014 fue de 454 mujeres (26%) y 1.276 hombres (74%).
Cobertura	Nacional

Beneficios/apoyos	El programa se desarrolla en dos modalidades: **Modalidad A**: Objetivo: Busca mejorar la situación laboral de los trabajadores que residen en el medio rural. Con este fin, se capacita para aumentar la calificación de la mano de obra, la empleabilidad y las condiciones de vida. Población: Está dirigido a todos los trabajadores que viven en el medio rural o que trabajan en actividades agrarias y/o conexas, a hombres, mujeres y jóvenes, desocupados o en actividad, asalariados o independientes, o que tengan una empresa familiar. Propuesta: Capacitación Técnica + Transversales (género, derechos y obligaciones de los trabajadores rurales). La propuesta se realiza desde una perspectiva territorial, es decir, se realiza la capacitación en la zona donde viven o trabajan los participantes. Se podrá disponer de diferentes modalidades metodológicas: talleres de orientación a la capacitación, talleres específicos (de no más de 5 días) y capacitación teórico-prácticas que cumplan con los objetivos enunciados. **Modalidad B**: El objetivo es facilitar el acceso y la continuidad de las capacitaciones mediante la planificación de los cursos en forma modular (módulos de 50 a 100 horas). Facilita a los participantes el conciliar formación y trabajo, y adecuando los contenidos modulares y sus prácticas a los factores estacionales y/o biológicos. Población: La misma que los cursos normales del programa.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva. En el currículo formativo hay un módulo dedicado a los temas de género.
Acciones positivas	Sí. El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante la necesite e intenta conciliar la formación y el trabajo tomando en cuenta factores estacionales y/o biológicos.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Se facilita a los/las participantes el conciliar formación y trabajo, adecuando los contenidos modulares y sus prácticas a los factores estacionales y/o biológicos. -La capacitación tiene un módulo de género destinado a las y los participantes promoviendo la concientización en temas innovadores para la población rural, contribuyendo a la transformación positiva de la división sexual del trabajo dada en el medio rural. -El programa tiene prevista una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite. -Se brinda apoyo a la atención en salud bucal y oftalmológica para las participantes.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna.

Fuente: elaboración propia basada en información del INEFOP a diciembre de 2014

4.5. Intendencia de Montevideo (IM)

La Intendencia de Montevideo (IM) se plantea como propósitos principales la generación de políticas en torno a cinco lineamientos de trabajo: Montevideo social y cultural,

Montevideo Accesible, Montevideo Ambiental, Montevideo Institucional y Montevideo Productivo, de manera de lograr un concepto de departamento que priorice las políticas sustentables, participativas, equitativas, de convivencia y de generación de oportunidades. [13]

Dentro de la IM, la **Secretaría de la Mujer**, que depende de la División de Políticas Sociales del Departamento de Desarrollo Social, es desde 1991 la responsable del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas municipales de género. Es un área especializada en género cuya progresiva consolidación en la estructura institucional y departamental ha contribuido eficazmente a una mayor legitimación e incidencia política con creciente concreción y transversalidad de sus acciones. Su propósito es contribuir a que la Intendencia de la capital incorpore en sus acciones la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para mejorar la calidad de vida de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social, y garantizar el ejercicio de la ciudadanía de vecinas y vecinos como requisito necesario para una ciudad solidaria, participativa e integrada.

Los principales objetivos estratégicos de la Secretaría de la Mujer son:

- Promover la sensibilización y la apropiación del enfoque de género en la estructura de la IM y en la ciudadanía toda.
- Impulsar, crear y ejecutar planes, programas y acciones articuladas con las demás áreas de la Intendencia y los organismos públicos y privados del país para la promoción de la igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres.
- Promover la participación, el protagonismo y la autonomía de las mujeres en el ámbito de la vida social, laboral, cultural, política y familiar.

Actualmente tiene a su cargo la implementación del 3er Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos de Montevideo, cuyo propósito es contribuir al cambio de los patrones imperantes en el relacionamiento de montevideanas y montevideanos, que producen desigualdades y discriminaciones, privilegiando el trabajo en el territorio, la articulación con los gobiernos municipales y la interlocución con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a erradicar las desigualdades de género y otras discriminaciones que desvalorizan a algunos grupos humanos.

El 3er Plan de Igualdad de Género consta de tres documentos: uno central estructurado con base en siete lineamientos y que reúne todas las medidas comprometidas para el período 2014-2017; otro municipal que da cuenta de las medidas comprometidas por cada municipio; y otro departamental que muestra las medidas definidas por cada departamento de la Intendencia. Los dos últimos corresponden al período 2014-2015.

El proceso de construcción del plan estuvo liderado por la Secretaría de la Mujer y la Comisión de Equidad y Género. Esta comisión está integrada por representantes de los diversos departamentos y divisiones de la Intendencia y tiene el compromiso de llevar adelante los Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos dentro y hacia afuera de la IM, promoviendo la transversalización de género en sus políticas y programas.

La **Unidad de Medianas y Pequeñas Empresas (MYPES)** de la División de Promoción Económica del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional de la Intendencia de Montevideo tiene como objetivos:

- Generar y ejecutar políticas para la creación, el desarrollo, el sustento y la sostenibilidad de emprendimientos productivos.
- Promover el asociacionismo y las redes para fortalecer el tejido socio productivo.

[13] Fuente: www.montevideo.gub.uy

- Impulsar el desarrollo socioeconómico en pro de la mejora de la calidad de vida.

Para el logro de tales objetivos se plantea las siguientes acciones:

- Desarrollar un Observatorio Departamental capaz de generar indicadores que permitan el acceso permanente a la realidad del sector socioeconómico de las micro y pequeñas empresas.
- Potenciar y articular las capacidades instaladas del Poder Ejecutivo, el Gobierno departamental y la sociedad civil (ONG, entidades gremiales, asociaciones civiles y trabajadores/as).
- Profesionalizar a los/las emprendedores/as a través de los diversos programas existentes y generando aquellos que se consideren necesarios.
- Generar alternativas comerciales y de empleo a la venta permanente en espacios públicos.

4.5.1. Programas públicos de empleo de emergencia

Los programas a analizar seguidamente son: Barrido Otoñal, que depende de la Secretaría de la Mujer, y los Programas de Acceso a Servicios Financieros y Podés, que dependen de la Unidad de Medianas y Pequeñas Empresas.

Programa Barrido Otoñal

Inserción institucional	El programa se creó en el año 2002 y sigue operando en la actualidad; depende de la Secretaría de la Mujer de la IM.
Objetivos	En el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos se pretende desarrollar una experiencia laboral transitoria que permita a grupos de mujeres, jefas de familia, de los sectores más excluidos, obtener un sustento económico estable durante cinco meses en el año con la oportunidad de participar en una propuesta de fortalecimiento personal y social que promueva mejores condiciones para el desarrollo de estrategias de generación de ingresos.
Población beneficiaria	Mujeres jefas de hogar, transexuales, inmigrantes, clasificadoras y privadas de libertad, mayores de 18 años, que tengan personas a su cargo, que se encuentren desempleadas y cuyo nivel de instrucción no supere el 5º año de enseñanza secundaria. No pueden participar quienes hayan trabajado en los últimos cinco años en el Programa Barrido Otoñal, Trabajo por Uruguay. Luego de pasados cinco años desde la experiencia pueden participar por segunda vez.
Estadísticas por sexo	Sí. Desde la creación del programa hasta 2014 participaron 2.144 mujeres como beneficiarias.
Cobertura	Departamental

Beneficios/apoyos	-Se genera para las beneficiarias una oportunidad laboral durante 9 meses, en un régimen de seis horas por día con cinco horas semanales de capacitación y un salario nominal de tres y medio del valor de la base de prestaciones y contribuciones (BPC) fijada por el BPS. -Se atiende la salud bucal y oftalmológica de las participantes. -Se las capacita en informática, derechos humanos con perspectiva de género y se les da aprestamiento en oficios no tradicionales como sanitaria, electricidad y huerta.
Perspectiva de género	Sí. Es una política estructurada desde la perspectiva de género que busca promover el empoderamiento integral de las beneficiarias.
Acciones positivas	El programa es una acción positiva en sí misma puesto que su objetivo es contribuir a reinsertar a mujeres de bajos recursos y desempleadas en el mercado laboral dotándolas de capacidades y habilidades. Se incorporan mujeres con un alto grado de vulnerabilidad como beneficiarias, como transexuales y privadas de libertad.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Desarrollo y perfeccionamiento de competencias laborales básicas. -Conocimiento de derechos laborales y responsabilidad asumida. -Promoción de la participación activa de las mujeres en la propuesta pedagógica. -Sostenimiento y apoyo a procesos individuales. -Culminación de alfabetización, iniciación informática. -Conocimiento de temas relacionados con la condición de la mujer: derechos sexuales y reproductivos, violencia doméstica y planificación familiar. -Aprestamiento en oficios no tradicionales: sanitaria, electricidad y huertas. -Ayuda en la búsqueda de empleo y gestión empresarial básica.
Evaluación del programa	No se ha realizado ninguna; existe una sistematización de la experiencia que desarrolla el programa.

Fuente: elaboración propia basada en información de la IM a diciembre de 2014.

4.5.2. Programas de creación indirecta de empleo

Programa de Acceso a Servicios Financieros

Inserción institucional	Se creó en 2010 y sigue operando en la actualidad; depende de la Unidad MYPES de la División de Promoción Económica de la IM.
Objetivos	Brindar asesoramiento a emprendedores en el acceso a servicios financieros acordes a sus necesidades y a las características de su emprendimiento.
Población beneficiaria	Emprendedores titulares de emprendimientos activos con necesidades financieras definidas.
Estadísticas por sexo	Sí. Desde la creación del programa hasta 2013 el promedio de participantes mujeres fue de 60% y el promedio de participantes hombres,

	de 40%.
Cobertura	Departamental.
Beneficios/apoyos	Asesorar a emprendedores sobre los canales de financiación disponibles según la característica de su emprendimiento.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva, aunque la mayoría de participantes son mujeres.
Acciones positivas	No se incluye ninguna medida específica, aunque la mayoría de participantes son mujeres.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	Habilita el acceso a financiación a emprendimientos productivos femeninos.
Evaluación del programa	Sí. Se realiza al finalizar cada año.

Fuente: elaboración propia basada en información de la IM a diciembre de 2014.

Programa Podés

Inserción institucional	Se creó en 2010 y sigue operando en la actualidad; depende de la Unidad MYPES de la División de Promoción Económica de la IM.
Objetivos	-Formar a emprendedores en el diseño y desarrollo de sus ideas empresariales mediante la realización de un plan de negocios. -Desarrollar y potenciar las habilidades y los conocimientos empresariales necesarios para poner en marcha un proyecto empresarial. -Aplicar las herramientas adquiridas para consolidar exitosamente el proceso de autogestión, así como la capacidad de extrapolar los conocimientos adquiridos.
Población beneficiaria	Emprendedores tanto del área productiva como del área de servicios que tengan una idea empresarial con intención de convertirla en empresa.
Estadísticas por sexo	Sí. En 2013 hubo 57% de mujeres beneficiarias y 43% de hombres beneficiarios, tendencia que se da desde el año 2011.
Cobertura	Departamental
Beneficios/apoyos	-Asesoramiento y seguimiento de los proyectos para asegurar la viabilidad del negocio. -Capacitación en gestión de empresas. -Acceso a canales de financiación para la puesta en marcha del emprendimiento.
Perspectiva de género	El programa no fue pensado con esta perspectiva, aunque se da un asesoramiento diferenciado para mujeres.

Acciones positivas	Sí. La población beneficiaria que se prioriza son mujeres jefas de hogar. Se les otorga un punto más en la selección por tener esta condición.
Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres	-Contribuye a fortalecer la capacidad empresarial de las beneficiarias mediante la capacitación y el seguimiento de la idea de negocio hasta que sea viable su puesta en marcha. -Habilita el acceso a canales de financiación y crédito a mujeres emprendedoras.
Evaluación del programa	Sí. Se realiza al finalizar cada año.

Fuente: elaboración propia basada en información de la IM a diciembre de 2014.

4.5.3. Incentivos legales

La IM no desarrolla este tipo de programas.

4.5.4. Programas públicos para mujeres emprendedoras

La IM no desarrolla este tipo de programas.

4.5.5. Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo

La IM no desarrolla este tipo de programas.

4.5.6. Servicios financieros no tradicionales

La IM no desarrolla este tipo de programas.

4.5.7. Programas de intermediación laboral, formación y capacitación

La IM no desarrolla este tipo de programas.

5. ¿Potenciales herramientas de cambio o más de lo mismo?

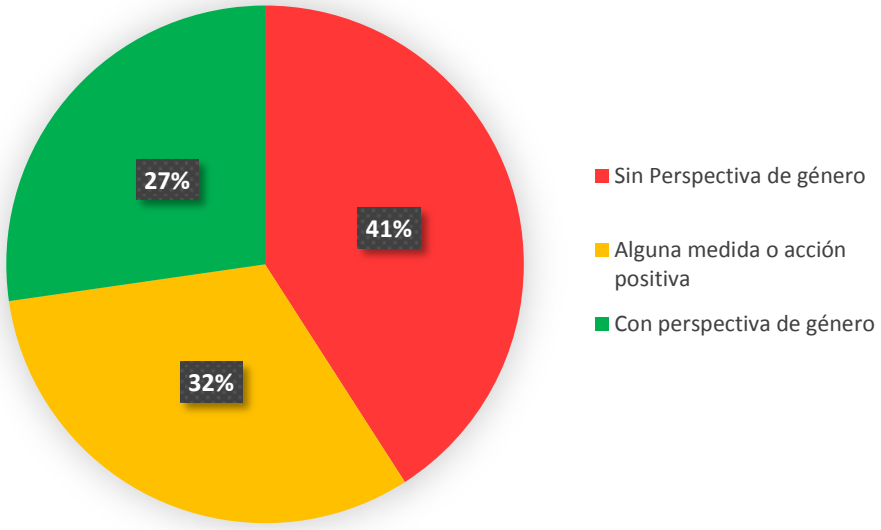
Uno de los principales objetivos de un gobierno debería ser velar por la equidad en el acceso y el goce de los recursos públicos y privados de todos/as y cada uno/a de sus ciudadanos y ciudadanas, así como impulsar su desarrollo humano sostenible. Esto implica sustentar sus políticas en un modelo de sociedad en el que se privilegie la calidad de vida y los hombres y las mujeres sean su fin último. Este modelo debería garantizar la igualdad de género y orientarse a la reducción de las brechas que existen en las oportunidades y las capacidades que evidencian hombres y mujeres.

En Uruguay las desigualdades persisten y los verdaderos logros en materia de reducción de las inequidades de género no podrán ser alcanzados a menos que se diseñen y rediseñen políticas con ese objetivo específico y se orienten recursos económicos públicos y privados para el financiamiento de programas, proyectos y actividades que permitan su efectiva concreción

(Andía y Beltrán, 2003). Como queda demostrado en el estudio cuantitativo realizado para Uruguay en el marco de este proyecto, las diferencias que reflejan las mujeres no se deben tanto a contrastes en capacidades, ya que muchas veces superan a los hombres, sino a un desigual aprovechamiento de las oportunidades (Espino et al., 2014). Entonces, para promover el empoderamiento económico de las mujeres, las políticas públicas desarrolladas o a desarrollar deberían estar orientadas a incrementar los recursos disponibles para las mujeres y a deconstruir y redefinir las normas y las instituciones en favor de la igualdad de género.

En ese sentido, se analizaron ocho programas del MIDES, cuatro del MTSS, dos del MIEM, cinco del INEFOP y tres de la IM. En la Gráfica 1 se muestra que de esos 22 programas analizados solo seis (27%) fueron pensados con perspectiva de género, siete (32%) incorporan alguna medida específica o acción positiva que toma en cuenta algún aspecto referido a la condición y la posición de las mujeres en la sociedad, y nueve no incorporan o consideran muy ligeramente la dimensión de género, siendo que todos los programas analizados tienen un porcentaje mayoritario de beneficiarias.

Gráfica 1. Semáforo de género de los programas analizados a diciembre de 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de los programas analizados

En el Cuadro 8 se presentan los programas analizados, según la clasificación establecida en este informe, detallando la cantidad por institución.

Cuadro 8. Clasificación de los programas analizados según tipo e institución que lo desarrolla

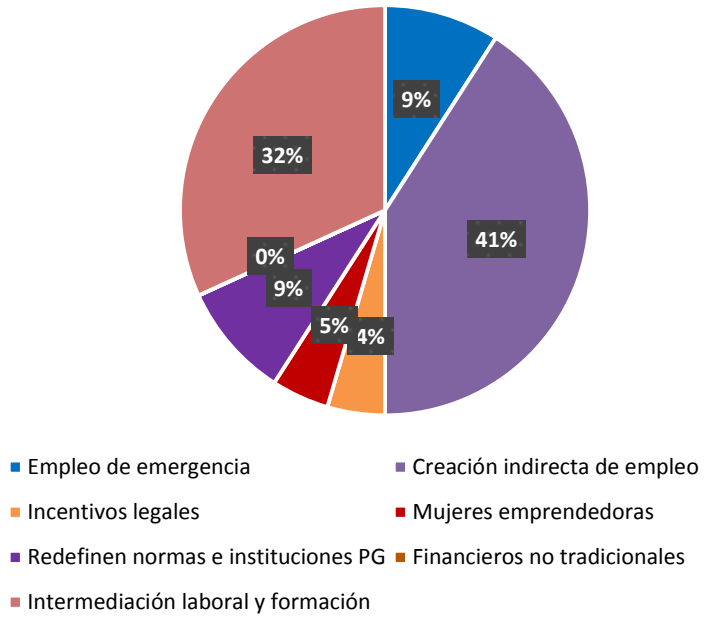
Tipo de programa	Cantidad total	Porcentaje	Cantidad por institución
Programas públicos de empleo de emergencia	2	9	MIDES (1) IM (1)
Programas de creación indirecta de empleo	9	41	MIDES (3) MTSS (2)

			MIEM (1) INEFOP (1) IM (2)
Incentivos legales	1	4	MTSS (1)
Programas públicos para mujeres emprendedoras	1	5	MIEM (1)
Programas que redefinen normas e instituciones en favor de la igualdad de género en el trabajo, tomando en cuenta el trabajo no remunerado y de cuidados	2	9	MIDES (2)
Servicios financieros no tradicionales	0	0	No existen.
Programas de intermediación laboral, formación y capacitación	7	32	MIDES (2) MTSS (1) INEFOP (4)
Total	22	100	

Fuente: Elaboración propia basada en información del MIDES, el MTSS, el MIEM, el INEFOP y la IM a diciembre de 2014

En la
Gráfica **2** se refleja que tanto los programas de creación indirecta de empleo como de intermediación laboral, formación y capacitación son los priorizados por las instituciones mencionadas. Esto es presumible, ya que en el contexto económico nacional actual, con un nivel de crecimiento sostenido y niveles de desempleo bajos, se necesita apostar a la promoción de trabajadores/as y emprendedores/as que participen, fortalezcan y sostengan el mercado laboral formal y la economía formal.

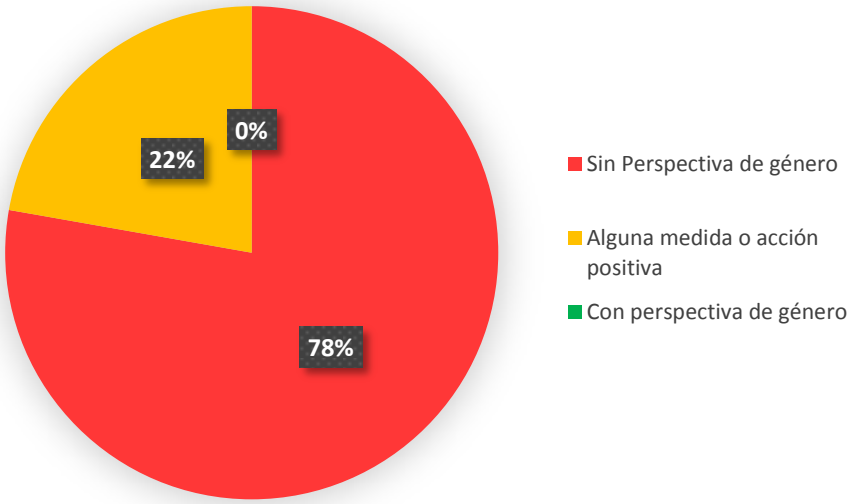
Gráfica 2. Clasificación de los programas analizados para Uruguay a diciembre de 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de los programas analizados

Dentro de los programas de creación indirecta de empleo y de las de intermediación laboral, formación y capacitación es interesante visibilizar el semáforo de género para profundizar más el análisis. En la Gráfica 3 se ve claramente que ninguno de los programas de creación indirecta de empleo incorpora la perspectiva de género en su formulación y su diseño, así como tampoco en el seguimiento y la evaluación. Sólo 22% de los programas incorporan alguna medida o acción positiva que atienda la diferente condición y posición de las mujeres. Esto refleja que a pesar de ser un instrumento de empoderamiento económico de las mujeres, no se están pensando para potenciar ese objetivo, con lo cual no están siendo todo lo eficientes y eficaces que debieran ni impactando tan positivamente en la mayoría de la población beneficiaria, que son mujeres.

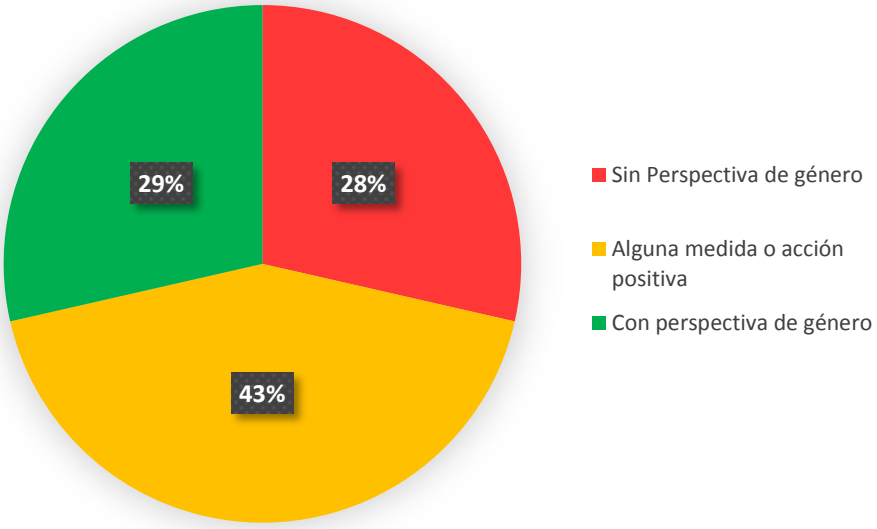
Gráfica 3. Programas de creación indirecta de empleo. Uruguay. Año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de los programas analizados

En la Gráfica 4 se percibe que en el caso de los programas de intermediación laboral la tendencia se revierte, ya que la mayoría contempla alguna medida o acción positiva sobre la condición y posición de las mujeres, y casi 30% incorpora la perspectiva de género. La respuesta está en el compromiso asumido por el INEFOP de incorporar la perspectiva de género en su accionar, fundamentalmente con el módulo de género y derechos humanos de las mujeres instalado en el programa de capacitación, y la posibilidad de cubrir gastos de guardería para el cuidado de niños y niñas para que los y las participantes puedan asistir a las capacitaciones y las formaciones.

Gráfica 4. Políticas de intermediación laboral y formación. Uruguay. Año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de la sistematización de los programas analizados

Como dato positivo de los programas analizados, todos cuentan con presupuestos propios de las instituciones responsables de su ejecución. Algunas comenzaron siendo financiadas por la cooperación internacional, como es el caso del Programa Calidad con Equidad, pero una vez finalizada la ayuda internacional fueron absorbidas por las propias instituciones dentro de sus presupuestos genuinos. Este dato no es menor, ya que está visibilizando el compromiso institucional con la sostenibilidad de las políticas a mediano y largo plazo.

Otro punto a favor es que la mayoría generan datos desagregados por sexo de sus participantes. Y muchas veces se agregan más variables, como condición económica, raza-etnia, años de educación, personas a cargo, etcétera. Estos datos son fundamentales para conocer el perfil de la población objetivo que se atiende y constituyen el insumo necesario para generar evaluaciones que permitan medir el impacto, la eficiencia y la eficacia de las políticas en cuanto a la promoción de la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

Asimismo, hay un esfuerzo de casi todas las instituciones responsables de los programas analizados por comenzar a identificar las trayectorias y los recorridos de sus beneficiarias y beneficiarios, de manera de acercarles opciones para continuar el proceso iniciado por algún programa y contribuir con la creación de proyectos de vida laborales en conjunto con ellas/ellos. El fortalecimiento de la articulación interinstitucional es una herramienta clave para cumplir con este objetivo, así como la actualización permanente de datos.

Todos los programas analizados contribuyen con el empoderamiento económico de las mujeres (en adelante EEM) de diversa manera. Seguidamente se detallan las medidas para promover el EEM de los programas que no incorporan la perspectiva de género:

- Permitir la incorporación o la reincorporación de las mujeres al mercado laboral, generando antecedentes, experiencia y competencias laborales que contribuyen con su permanencia en puestos de trabajo.
- Promover la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo. Se está comenzando a trabajar con la trayectoria de las beneficiarias, para que una vez terminado el período de trabajo puedan acceder a otros programas con la finalidad de generar un emprendimiento productivo, una cooperativa social, de forma tal de evitar que queden a la deriva nuevamente y excluidas del mercado laboral.
- Capacitar a las beneficiarias en derechos humanos de las mujeres, para que los conozcan y sepan cómo hacerlos valer, intentando también detectar problemáticas que impidan a las participantes desarrollarse plenamente, por ejemplo de violencia doméstica.
- Capacitar a las mujeres en oficios no tradicionales como pintura, albañilería, etcétera.
- Promover la generación de trabajo digno y formal para mujeres en situación de vulnerabilidad social.
- Dotar de apoyo económico y acompañamiento a pequeños emprendimientos liderados por mujeres contribuyendo al aumento de sus ingresos.
- Habilitar el acceso flexible a financiación y facilidades crediticias para mejorar su emprendimiento a mujeres que tendrían más dificultades para ello en la banca privada.
- Asesorar a las emprendedoras sobre los canales de financiación disponibles según la característica de su emprendimiento.
- Promover la permanencia en el ámbito educativo de mujeres jóvenes, así como la generación de una primera experiencia laboral que les sirva como antecedente.
- Facilitar el acceso al mercado laboral departamental y local a mujeres teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio.
- Fortalecer emprendimientos femeninos en marcha o ayudar a formarlos, con el asesoramiento de personas expertas en diversas áreas, lo que les permite a las participantes asegurar la sostenibilidad de su negocio a mediano y largo plazo.

Aunque no es un objetivo planificado, con estas medidas los programas sin perspectiva de género están contribuyendo a incrementar los recursos disponibles para las mujeres, ya que todas apuntan a la reinserción laboral, el fortalecimiento de emprendimientos productivos, la capacitación y la formación para adquirir competencias laborales, y asesoramiento y acceso a financiación. Sin embargo, no se está promoviendo en ningún caso la deconstrucción y redefinición de normas e instituciones en favor de la igualdad de género.

En cuanto a los programas que incorporan alguna acción positiva, las medidas con las que cuentan para promover el EEM son:

- Contribuir a la apertura de canales de comercialización para emprendimientos productivos en marcha liderados por mujeres jóvenes.
- Crear un mercado joven donde se encuentren mujeres jóvenes que ofrecen y demandan determinados bienes y servicios.

- Difundir la cultura innovadora y generar redes que potencien el desarrollo de los emprendimientos de mujeres jóvenes.
- En los criterios de selección de los emprendimientos se establece que se tendrá en cuenta la participación equitativa étnica, racial y de género y se utiliza lenguaje inclusivo en la convocatoria.
- Generar una experiencia laboral y posibilidades de reinserción a mujeres desvinculadas del mercado laboral.
- Otorgar un subsidio mayor a las empresas por la contratación de mujeres para promover la inserción laboral femenina.
- Promover la mejora en la salud oftalmológica y bucal de las participantes, apuntando a la mejora en su autoestima.
- Apostar al fortalecimiento de pequeños emprendimientos, habilitando a las beneficiarias conservar un medio de vida para ser autónomas desde el punto de vista económico.
- Desarrollar un módulo sobre temas de género y derechos humanos de las mujeres en las capacitaciones.
- Prever el acompañamiento de las jóvenes para que se incorporen al mercado laboral sin dejar de estudiar.
- Otorgar una partida para el pago de guardería en el caso de que alguna participante lo necesite.
- Contribuir a la inclusión en el mercado de trabajo de mujeres discapacitadas, que habitualmente sufren una doble discriminación por el hecho de ser mujeres y por su discapacidad.
- Facilitar a los/las participantes el conciliar formación y trabajo, adecuando los contenidos modulares y sus prácticas a los factores estacionales y/o biológicos.
- Lograr el fortalecimiento de la capacidad empresarial de las beneficiarias mediante la capacitación y el seguimiento de la idea de negocio hasta que sea viable su puesta en marcha.
- Habilitar el acceso a canales de financiación y crédito a mujeres emprendedoras.
- Priorizar como población beneficiaria a las mujeres jefas de hogar. Se les otorga un punto más en la selección por tener esta condición.
- Realizar un asesoramiento diferenciado para las mujeres.

Aunque no incorporan la perspectiva de género, estos programas reflejan un reconocimiento de algunas problemáticas que recaen mayoritariamente sobre las mujeres y que impiden su pleno desarrollo. Ejemplo de ello es el pago de guarderías, la capacitación en derechos humanos de las mujeres, la selección de participantes a favor de jefas de hogar, y subsidios para fomentar la contratación de mano de obra femenina promoviendo ligeramente la deconstrucción y redefinición de normas e instituciones, en favor de la igualdad de género. También se está contribuyendo a incrementar los recursos disponibles para las mujeres, ya que se fomenta la reinserción laboral, el fortalecimiento de emprendimientos productivos, la capacitación y la formación para adquirir competencias laborales, la apertura de canales de comercialización y asesoramiento y acceso a financiación.

Respecto a los programas que incorporan la perspectiva de género**,** se cubre los dos aspectos planteados del EEM, tanto el incremento de los recursos disponibles para las mujeres

como la deconstrucción y la redefinición de normas e instituciones en favor de la igualdad de género, planificando las acciones para lograr esos resultados. Esto se refleja en las medidas para promover el EEM que se detallan a continuación:

- Visibilizar que la incorporación de la equidad de género en el accionar de las empresas es eficiente productivamente porque asegura un acceso equitativo a hombres y mujeres, a la vez que garantiza sus derechos como trabajadoras y trabajadores.
- Mejorar cualitativamente las condiciones laborales de las trabajadoras y asegurar el acceso equitativo a todos los beneficios otorgados por las empresas insertas en el programa.
- Promover la incorporación de medidas de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y la familia, así como medidas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal para las trabajadoras y los trabajadores.
- Mejorar las condiciones personales para el acceso y la integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones de mujeres jóvenes.
- Fortalecer las condiciones personales y sociales de las jóvenes para el desarrollo de proyectos personales.
- Desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía.
- Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales en las participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas.
- Elaborar junto a las jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotarlas de las estrategias y oportunidades para implementarlos.
- Brindar capacitación, formación e intermediación laboral y realizar talleres culturales, artísticos y recreativos. Además, se ofrece referenciamiento educativo a cada joven, dándoles recomendaciones básicas respecto a cómo desenvolverse en una entrevista de trabajo, cómo presentarse, etcétera.
- Identificar a jóvenes beneficiarias del programa visitando hogares con el fin de captar a aquellas que desertaron del sistema educativo y no trabajan porque son las responsables del cuidado de sus hermanos/as o de sus propios/as hijos/as.
- Resolver el cuidado de hijos/as o hermanos/as pequeños/as mediante la inclusión de los/las niños/as en un centro de cuidado infantil público (si hay disponible y hay lugar) o en uno privado a través del programa de Bonos para el Cuidado, para que las jóvenes puedan participar del programa.
- Habilitar el acceso a la financiación y créditos a mujeres.
- Contribuir al fortalecimiento de emprendimientos productivos liderados por mujeres mediante un subsidio económico.
- Desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía para las mujeres.
- Fomentar la generación de empleo formal y digno para las mujeres que participan del emprendimiento.

- Realizar un acompañamiento personal de las mujeres beneficiarias para detectar algún tipo de problema de orden familiar que pueda afectarlas, por ejemplo en cuanto a violencia doméstica, salud sexual y reproductiva, etcétera.
- Contribuir a reducir las inequidades vinculadas a la condición de la mujer en el acceso a la formación y el empleo, por medio de la mejora de la empleabilidad y el apoyo a la inserción laboral.
- Fortalecer a personas desocupadas o subocupadas mediante el desarrollo de un proceso formativo con perspectiva de género, articulado en torno a un proyecto ocupacional que ellas mismas formulan y con el cual refuerzan las diferentes competencias que habilitan la inserción social y laboral en condiciones de equidad.
- Contratar servicios de guardería según conveniencia de las participantes para que puedan asistir a todos los cursos y las actividades que se realizan en torno al programa.
- Desarrollar y perfeccionar competencias laborales básicas.
- Incentivar el conocimiento de derechos laborales y de responsabilidad asumida.
- Promover la participación activa de las mujeres en la propuesta pedagógica.
- Sostener y apoyar los procesos individuales.
- Capacitar en temas relacionados con la condición de la mujer: derechos humanos de las mujeres, derechos sexuales y reproductivos, violencia doméstica y planificación familiar.
- Ofrecer aprestamiento en oficios no tradicionales: sanitaria, electricidad y huertas.
- Brindar ayuda en la búsqueda de empleo y gestión empresarial básica.
- Incorporar como beneficiarias a mujeres con un alto grado de vulnerabilidad, como transexuales y privadas de libertad.
- Solucionar el cuidado de niños/as que están bajo la responsabilidad de las participantes mediante la articulación con el Programa CAIF, el programa Nuestros Niños de la IM, y jardines de infantes públicos.

Sin embargo, a pesar de que los programas analizados desarrollan medidas, planificadas o no, que promueven el EEM, también generan medidas que lo limitan.

Los problemas de género en los programas analizados, sobre todo los que no tienen perspectiva de género, son los mismos que se vienen planteando desde hace dos décadas a partir de la Declaración de Beijing.

Con una Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos vigente en el país desde hace ocho años, con mecanismos de género en todos los Ministerios, con el compromiso del nuevo Gobierno de establecer efectivamente la Política Pública de Cuidados para superar la división sexual del trabajo, no deberían seguir funcionando sin una perspectiva de género programas cuyas beneficiarias mayoritariamente son mujeres. Por una cuestión de eficiencia, de transparencia y de justicia social se hace imprescindible dar un paso más y preguntarse acerca de la efectividad de las políticas en relación con los objetivos de justicia de género.

En ese sentido, se puede afirmar que los programas analizados son potenciales herramientas de cambio que pueden promover el empoderamiento económico de las mujeres, aunque la mayoría están mal utilizados y poco aprovechados por no contar con:

Formulación, diseño, implementación y seguimiento con perspectiva de género.

Según Ardanche y Celiberti (ob. cit.), cualquier medida que sea "neutra" y no se proponga el objetivo explícito de la igualdad tenderá a reproducir las desigualdades. Los programas que, aunque no fueron pensados con perspectiva de género tienen una participación mayoritariamente femenina, no han sabido acomodarse a los intereses y las necesidades de las participantes, por la ceguera de género en la planificación y por una falta de voluntad política a la hora de repensarla una vez reflejadas esas particularidades.

Se dice que las políticas económicas son ciegas al género porque no toman en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres, y se dirigen a individuos homogéneos, tal y como lo establece la economía clásica. Sin embargo, sus efectos no son neutrales y, por el contrario, por no considerar las diferencias en la condición y la posición social de unos y otras y no tomar en cuenta la estructura de los hogares y las relaciones sociales que inciden sobre la participación de las mujeres en la producción y la reproducción social, tienden a reforzar y consolidar las desigualdades entre mujeres y hombres (López et al., 2006).

Las políticas públicas formuladas y planificadas con perspectiva de género reconocen que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades debido a que desempeñan diferentes roles en la sociedad y viven de manera diferente los mismos problemas. Tienen en cuenta la situación de las mujeres y de los hombres en su diversidad étnica, generacional, cultural, sexual y económica en la sociedad en la que interactúan, identificando que la subvaloración y la discriminación pueden ser múltiples.

Los resultados y el impacto de las políticas son distintos para hombres y mujeres debido al diferente punto de partida en que se encuentran. Las mujeres tienen menos acceso a los recursos económicos, sociales y culturales, y sus condiciones materiales de vida son más precarias y de menor calidad debido a los roles subvalorados e invisibilizados que les asigna la sociedad. Una política con perspectiva de género reconoce eso e intenta sortear las desigualdades con los objetivos que se plantea.

Para que la institucionalidad laboral y social contribuya a superar las desigualdades que las mujeres experimentan en el mercado de trabajo es imprescindible que se incorpore la dimensión de género en todas las fases de las políticas, desde la identificación del problema y la formulación hasta la implementación y la evaluación de sus resultados. Además, es necesario que las políticas estén coordinadas entre sí y respondan a una estrategia de desarrollo sostenible, territorial e igualitario, articulando la acción de los distintos organismos relacionados con el desarrollo productivo, en conjunto con el sector privado. De lo contrario es "más de lo mismo" con respecto a las cuestiones de género, reflejando magros avances y, de alguna manera, sosteniendo un déficit social hacia las mujeres por impedir el pleno goce de sus derechos económicos.

Evaluación y monitoreo con perspectiva de género

Se ha explicitado que ninguna política es neutra porque sus destinatarios/as no están en igualdad de condiciones. Asimismo, toda intervención genera resultados que afectan las condiciones materiales de vida de las mujeres y los hombres a quienes va destinada, e impacta en las relaciones que establecen unas con otros y en su contexto social. Por esa razón, todas las políticas son evaluables desde el punto de vista de los efectos que han producido sobre las relaciones de género. Aunque la política no haya sido formulada y planificada con perspectiva de género, debe ser evaluada desde esta perspectiva para conocer efectivamente el impacto (negativo o positivo) que ha tenido en la vida de las mujeres (Murguialday y Vázquez, 2005).

Más allá de los objetivos de las políticas, lo que debe primar son los resultados. Y es precisamente este punto uno de los más débiles en el análisis, ya sea porque se trata de políticas recientes o el ejercicio de las evaluaciones es incipiente, o porque los aspectos evaluados no necesariamente están construidos para dar cuenta del rol jugado por la política en la solución de

ciertas situaciones de injusticia de género (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2012).

En ese sentido, no solo se hace imprescindible evaluar desde la perspectiva de género las políticas que no fueron pensadas con este enfoque, para poder encauzar los resultados en favor de la igualdad de género, sino que es fundamental que las políticas que fueron diseñadas con perspectiva de género hagan este esfuerzo para poder corroborar si los resultados obtenidos han beneficiado a la población objetivo o no han logrado tener los impactos suficientes, para superar las desigualdades y contribuir a la mejora de la calidad de vida de las beneficiarias. De esa forma se podrán incorporar las medidas que se consideren más acertadas para promover la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres, y readecuar las acciones que no cumplen con estos objetivos. Asimismo, se vuelve prioritaria la incorporación de indicadores de género que permitan constatar los cambios obtenidos.

También se hace necesario fortalecer las evaluaciones participativas y el monitoreo abriendo espacios de trabajo y encuentro con la sociedad civil organizada que está trabajando los temas de empoderamiento económico de las mujeres, de manera de conocer demandas y propuestas de primera mano y diagramar una política que se adecue al contexto dando soluciones reales a las problemáticas. Asimismo, es importante incorporar a las beneficiarias no solo como informantes, sino como agentes de cambio, motivando la generación de propuestas que mejoren el impacto de las políticas.

Cabe agregar que todos los Ministerios y las instituciones que tienen a su cargo las políticas analizadas cuentan con Direcciones de Evaluación y Monitoreo, reflejando el compromiso con su mejora permanente. El desafío hacia el futuro es constatar si hay un compromiso verdadero con el empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género mediante la incorporación de la perspectiva de género en las evaluaciones.

Los/las responsables políticos/as y técnicos/as deberían tener la certeza de que las políticas realmente están cumpliendo el objetivo de empoderar económicamente a las mujeres y que no estén profundizando en las desigualdades de género y promoviendo actitudes discriminatorias hacia las mujeres.

Obligatoriedad en la capacitación y sensibilización sobre la incorporación de la perspectiva de género y sensibilización de los/las responsables de las políticas

Es evidente que si las personas responsables de formular, implementar y evaluar las políticas no están capacitadas y sensibilizadas sobre los temas de género, esta perspectiva no va a verse reflejada en ellas. Y son fundamentales los dos aspectos para que los temas de género se incorporen: no solo se necesita personal técnico y político capacitado, sino que es tanto o más relevante que estén comprometidos/as con la transformación positiva hacia la igualdad de género. También es fundamental realizar estas capacitaciones y sensibilizaciones con las beneficiarias y los beneficiarios de los programas, así como con los/las empresarios/as que están vinculados/as a los programas de intermediación laboral o de subsidios por la contratación de personal.

En ese sentido, el INMUJERES ha venido trabajando denodadamente para contribuir con la capacitación y la sensibilización sobre la temática de género del personal político y técnico de los distintos Ministerios. Asimismo, la IM cuenta con un módulo sobre Derechos Humanos de las Mujeres y Género para los/las funcionarios/as que se incorporan su plantilla.

El problema radica en que todavía no existe una verdadera voluntad política que determine la incorporación efectiva de la perspectiva de género en el accionar institucional. En tanto esa incorporación no sea una prioridad para quienes toman las decisiones acerca del desarrollo de las políticas, no será una medida obligatoria y vinculante para quienes las diseñan, implementan y evalúan. De ese modo se perpetúan políticas poco eficientes y eficaces, que tienen un impacto negativo en la calidad de vida, fundamentalmente de las mujeres, pero también de los hombres y de la sociedad en su conjunto.

Servicios de cuidado para las personas dependientes a cargo de las/los beneficiarias/os

En la mayoría de los programas analizados 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, siendo que este es uno de los principales factores que limitan el empoderamiento económico de las mujeres. No tomar en cuenta las responsabilidades de cuidados que tienen las beneficiarias de los programas puede causar 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.

En la elaboración de las políticas económicas y sociales hay que considerar que la formulación de políticas públicas integrales que promuevan la corresponsabilidad en los cuidados no solo favorece el bienestar individual de las personas (cuidadas y cuidadoras) sino que contribuye con el desarrollo económico y social del país. Las estrategias de redistribución de recursos para construir una sociedad más justa no implican solo la redistribución de ingresos sino también la redistribución de tiempos y actividades, y ello no se resuelve solo con políticas fiscales. Hay que integrar a las políticas sociales, económicas y productivas los servicios de cuidado asociados al bienestar cotidiano de las personas, para reconocer que el trabajo que requiere una sociedad no se compone solo del trabajo remunerado sino también del no remunerado y que ambos forman parte de un todo. Es imprescindible dejar de considerar el cuidado de las personas como un "no trabajo" y reconocerlo como un derecho que tienen todas las personas y que debe ser garantizado por el Estado (Salvador, 2009a).

Se espera que el actual Gobierno priorice la implementación del Sistema Nacional de Cuidados, configurándose así en una política pública que efectivamente favorezca la redistribución de las responsabilidades laborales y familiares entre hombres y mujeres, y contribuya a reducir la carga de trabajo femenina y, con ello, impulse la plena participación de las mujeres en el mercado laboral y en los ámbitos sociales, políticos y culturales de manera igualitaria y justa.

6. Breves conclusiones

En un contexto de modernización del Estado, con un tercer gobierno de izquierda estrenando su administración, se hace imprescindible el desarrollo de políticas económicas, sociales y productivas efectivamente transformadoras, que apunten al logro del empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género. Se requieren políticas que tomen en cuenta las necesidades y los intereses de mujeres y hombres, así como las relaciones que propician una redistribución más equitativa, justa y democrática de responsabilidades y recursos, en el mercado laboral, en el Estado y en los hogares, contribuyendo así a superar la división sexual del trabajo.

Para tal fin, es primordial pasar de la *voluntad política formal* –que incluye el reconocimiento de las desigualdades de género; el desarrollo de instancias que velan por el cumplimiento de acuerdos internacionales y normativa nacional en favor de la igualdad de género; y el discurso políticamente correcto–, a la *voluntad política real*, que implicaría tomar efectivamente como prioridad y meta el logro de la igualdad de género mediante el empoderamiento económico de las mujeres, desarrollando políticas planificadas, implementadas y evaluadas desde la perspectiva de género y, sobre todo, destinando los recursos económicos necesarios para cumplir con ese objetivo.

Este mapeo permitió visibilizar que todos los programas analizados están contribuyendo, en mayor o menor medida, con el empoderamiento económico de las mujeres, pero que la mayoría, a pesar de que contribuyen a aumentar los recursos disponibles para las mujeres, no contemplan la dimensión de género en sus objetivos y resultados. Por lo cual, si tienen algún efecto positivo en la vida de las mujeres, no es por efecto de una planificación o de un mandato político; las mujeres participan más que los hombres en este tipo de programas

justamente porque tienen limitantes para incorporarse al mercado de trabajo formal y estas políticas pueden oficiar para ellas de trampolines de inserción o reinserción laboral.

Como se ha mencionado, tanto los programas de creación indirecta de empleo como los de intermediación laboral, formación y capacitación son los priorizados por las instituciones analizadas. Esto es comprensible por el contexto económico nacional actual, con un nivel de crecimiento sostenido y niveles de desempleo bajos, donde se necesita apostar a la promoción de trabajadores/as y emprendedores/as que participen, fortalezcan y sostengan el mercado laboral formal y la economía formal.

No es tan comprensible que estos programas continúen sin asumir como prioridad la incorporación de la dimensión de género. A pesar de que son un instrumento de empoderamiento económico de las mujeres, no se están pensando para potenciar ese objetivo, con lo cual no están siendo todo lo eficientes y eficaces que debieran, ni impactando tan positivamente en la mayoría de la población beneficiaria, que son mujeres. Así, se está frente a potenciales herramientas de cambio que pueden promover el empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género, aunque la mayoría están mal utilizadas y poco aprovechadas. Por esta razón, se hace necesario redoblar esfuerzos respecto a la deconstrucción y redefinición de normas e instituciones, en favor de la igualdad de género.

También quedó reflejado que las mujeres continúan siendo el mayor soporte de los cuidados y las responsabilidades domésticas de las familias, cuya consecuencia se manifiesta en la persistencia de las brechas laborales de género producto de la falta de políticas de corresponsabilidad social y de conciliación de la vida laboral, personal y familiar. En este sentido, la instalación del Sistema Nacional de Cuidados por sí solo no superará estas brechas si no se piensa articuladamente con las políticas de empleo, productivas y sociales de manera de convertirse en un engranaje único que atienda en paralelo aspectos de la vida laboral y familiar de mujeres y hombres.

Las mujeres no son parte de una minoría o grupo minoritario, ellas representan la mitad de la población del país. Dentro de esa mitad conviven adultas mayores, afrodescendientes, jóvenes, con discapacidad, de bajos recursos, etcétera, atravesadas a su vez por desigualdades propias de cada condición, pero con la particularidad de que todas continúan viendo limitado el pleno goce de sus derechos, sobre todo los económicos, por el hecho de ser mujeres. Por esta razón, la idea de que las políticas públicas de empleo, productivas y sociales incorporen la perspectiva de género en su desarrollo y accionar es imprescindible para alcanzar la igualdad.

Bibliografía

Andía, B. y Beltrán, A. (2003). Documento metodológico sobre el análisis del presupuesto público con enfoque de género. Sistematización de las Experiencias en la Región Andina. UNIFEM Región Andina. Disponible en http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0480/UNIFEM_Pr...pdf

Ardanche, M. y Celiberti, L. (coord.) (2011). Entre el techo de cristal y el piso pegajoso: el trabajo como herramienta de inclusión en el Uruguay de 2011. Cotidiano Mujer/ONU Mujeres. Montevideo.

CEPAL/FAO/ONU Mujeres/PNUD/OIT (2013). Trabajo decente e igualdad de género: políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

López, C., Espino, A., Todaro, R. y Sanchís, N. (2006). América Latina, un debate pendiente: aportes a la economía y a la política con una visión de género. REPEM/DAWN/IPF. Montevideo.

Espino, A. (2011). Trabajo y género: un viejo tema: ¿nuevas miradas? *Revista Nueva Sociedad.* Nº 232. Nueva Sociedad. Buenos Aires.

Espino, A., Galván, E. y Salvador, S. (2014). ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. IDRC/CIEDUR/CEDLAS.

Golla, A. M., Malhotra, A., Nanda, P. y Rekha, M. (2011). Understanding and Measuring Women's Economic Empowerment Definition, Framework and Indicators. ICRW. Washington, D.C.

INE (2013a). Uruguay en cifras 2013. Capítulo 6: Mercado laboral y seguridad social. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo.

INE (2013b). Encuesta de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo.

Kabeer, N., Mahmud, S. y Tasneem, S. (2011). Does Paid Work Provide a Pathway to Women's Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh. IDS Working Paper. Disponible en https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp375.pdf

Murguialday, C. y Vázquez, N. (2005). Un paso más: evaluación del impacto de género. Cooperacció. Barcelona.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2012). Matriz de análisis para identificación de políticas justas de igualdad de género. ONU. Santiago de Chile.

ONU (2010). Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Documento del 54° período de sesiones 1 a 12 de marzo de 2010. Tema 3 a) del programa provisional Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General titulado "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI". Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/E.CN.6.2013.CRP.1_sp.pdf

Presidencia de la República. (2013). Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional 2013. Presidencia de la República. Montevideo.

Salvador, S. (2009a). Necesidades de cuidados en los hogares: aportes para la elaboración de políticas públicas de igualdad de género. INMUJERES/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Montevideo.

Salvador, S. (2009b). La valoración económica del trabajo no remunerado. En Aguirre, R. (ed.) *Las bases invisibles del bienestar social: el trabajo no remunerado en Uruguay*. UNIFEM. Montevideo.

SIG-INMUJERES (2013). Estadísticas de género: evolución de los indicadores de género en el período 2009-2013. INMUJERES/MIDES. Montevideo.

Sitios web consultados

(Para documentos internos de evaluación e informes de las políticas y programas analizados)

www.ine.gub.uy

www.inefop.gub.uy

www.mides.gub.uy

www.miem.gub.uy

www.montevideo.gub.uy

www.mtss.gub.uy

www.onumujeres.org

www.parlamento.gub.uy/parlamenta

www.presidencia.gub.uy

www.sice.oas.org

www.unicef.org

Lista de personas entrevistadas (octubre de 2014)

IM

Elena Ponte, coordinadora ejecutiva de la Secretaría de la Mujer

Ricardo Posada, coordinador de la Unidad MYPES

Virginia Larrosa, técnica de la Unidad MYPES

INEFOP

Agustín Pereira, secretario ejecutivo del Instituto Nacional de Empleo

INMUJERES

Libia Ferone, encargada del Departamento de Transversalidad de Género en el Ámbito de Trabajo

Micaela Tellechea Vergara, asistente técnica del Departamento de Transversalidad de Género en el Ámbito de Trabajo en Políticas Transversales y Empoderamiento

MIDES

Ana Laura García, directora de la División Socio Laboral

Luciana Fainstain, asesora técnica de la Dirección Nacional de Desarrollo Social

MIEM

Patricia Romero, coordinadora de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Paula Correa, coordinadora de la Oficina de Promoción del Emprendimiento de la DINAPYME

MTSS

Gabriela Rodríguez, directora de la DINAE

Sara Payseé, coordinadora de la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo y de la Comisión de Género