

## 1- INTRODUCCIÓN

En este trabajo nos adentraremos en la LEI 26 (Línea estratégica de igualdad) del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) en su dimensión productiva (2007-2011) para el caso de Montevideo, y trataremos de descifrar, en términos de “acciones”, cuales fueron sus posibles alcances y las limitaciones en esta área como conjunto de políticas con perspectiva de género.

El PIODNA es uno de los componentes que forma parte del “Plan de Equidad” y refiere a un conjunto de políticas públicas que promueven la no discriminación de las mujeres en múltiples ámbitos, por ello, se busca “construir la igualdad de oportunidades y derechos, y la no discriminación de las mujeres, con una herramienta integral e integradora que posibilite la articulación de las instituciones y de las políticas públicas en la sociedad uruguaya” (Documento Inmujeres, Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011). El PIODNA surgió como producto de la aprobación de la ley 18.104 y está diseñado en consonancia con los planes y lineamientos estratégicos del gobierno. Su estructura obedece a los “5 Uruguay” donde cada Uruguay propone acciones que se enmarcan en líneas estratégicas denominadas *Líneas estratégicas de igualdad (LEI)*. El objetivo principal de este plan radica en “construir la igualdad de oportunidades y derechos, y la no discriminación de las mujeres, con una herramienta integral e integradora que posibilite la articulación de las instituciones y de las políticas públicas en la sociedad uruguaya” (Documento Inmujeres, Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011: 33). Según Tabaré Vázquez, en un discurso hacia las mujeres en el primer año de su gestión de gobierno, sugirió que este plan se dirige hacia “*Una genuina equidad de género y una auténtica igualdad de oportunidades para todas las uruguayas que son elementos claves para transitar la senda del desarrollo productivo sostenible que proponemos como proyecto responsable y realizable de país*” (Documento Plan de Equidad, 2007).

En lo que respecta a la LEI 26, es decir, aquella que se vincula con las *medidas para fortalecer y ampliar las políticas activas de empleo para las mujeres*, el gobierno frenteamplista ha venido trabajando desde 2005 en la reestructuración de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) gracias al documento denominado *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo* que sugiere las líneas de trabajo a seguir por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En este documento, se establece una nueva conformación a

la interna de la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Empleo. Allí se crean tres áreas programáticas: *Servicios Públicos de Empleo (SPE)*, *Emprendimientos Productivos (EP)* y *Formación Profesional (FP)*. Para el caso de Montevideo, estas tres áreas se relacionan con los CePEs territoriales creados en el 2005 y la conformación del INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) en el 2008, donde el organismo “madre” se asocia a la DINAE.

Los CePEs surgen a partir de un convenio entre el MTSS representado por la DINAE y la Intendencia Departamental correspondiente, a través del cual la DINAE se obliga en líneas generales, a brindar asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios que desempeñen tareas en el CePE. Mientras que la Intendencia, representada por el Ejecutivo Comunal, se responsabiliza en brindar el espacio físico necesario para que el CePE pueda desempeñar sus tareas en forma correcta así como los recursos humanos requeridos en número y perfil adecuado.

El INEFOP es una Persona Pública no Estatal creada en octubre de 2008 a partir de la ley 18.406 y tiene como principal objetivo la ejecución de políticas de formación profesional y fortalecimiento del empleo de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país.

El objetivo principal de esta monografía radica en el estudio de la “*eficacia*” de la LEI 26 del PIONA en su dimensión productiva para el caso de Montevideo en el periodo comprendido entre 2007 y 2011, es decir, si esta LEI, a través de un conjunto de acciones, logró verdaderamente llevar a cabo sus objetivos y metas. El concepto de eficacia se vincula con el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Entonces, “la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. Un programa es eficaz si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser” (Karen Mokate, 1999: 2). Por ello, el criterio de eficacia lo vamos a amalgamar con el periodo de evaluación de las políticas públicas para poder dar respuesta a las preguntas que nos hemos planteado.

## 2- PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

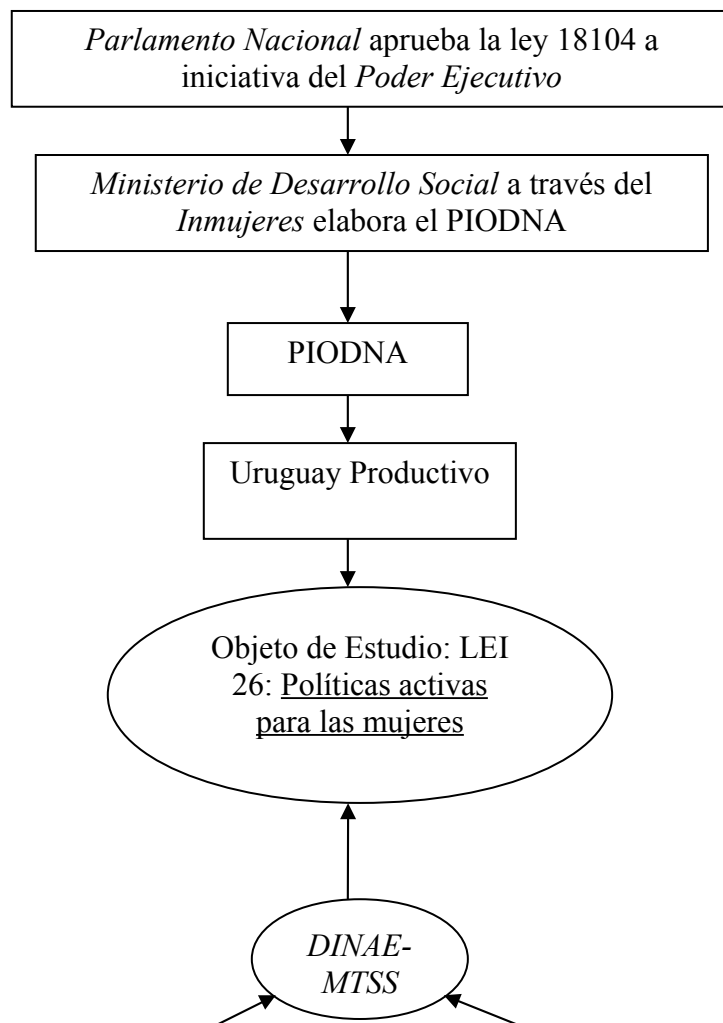
En marzo de 2007 el Parlamento Nacional aprobó la ley 18.104 a iniciativa del Poder Ejecutivo que luego fue promulgada en mayo de 2007 a través del decreto 184/007.

Esto dio lugar a que el Ministerio de Desarrollo Social mediante el Instituto Nacional de las Mujeres presentara el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Este plan esta constituido por cinco dimensiones con sus respectivas LEI (Líneas Estratégicas de Igualdad). En nuestro caso hemos seleccionado como objeto de estudio la LEI 26 ubicada en la Dimensión Productiva del PIONA. El organismo responsable de llevar adelante la LEI 26 lo hemos vinculado con la DINA (Dirección Nacional de Empleo-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) con la colaboración del INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) y los CePEs territoriales representados por la Intendencia de Montevideo.

A continuación presentaremos un cuadro que refleja de forma más clara las instituciones que intervienen en nuestro objeto de estudio:

Cuadro N1

INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LA LEI 26 DEL PIODNA



## 2.1- PRIMER PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS (PIODNA): DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Luego de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en marzo de 2005, se comenzó a trabajar hacia la implementación de una estrategia nacional para avanzar hacia el logro de la igualdad entre varones y mujeres. En 2006 se comprometió y acordó la construcción del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA).

El 6 de marzo del año 2007 el Parlamento Nacional aprobó la ley 18.104 para la promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres que constituye un marco general que compromete al Estado a adoptar todas las medidas necesarias tendientes a asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género. El PIODNA fue aprobado por el Poder Ejecutivo el 15 de Mayo de 2007, a través del decreto 184/007 que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres así como obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género. En ese decreto se confiere al Inmujeres la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. Asimismo, se crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, presidido por Inmujeres e integrado por un/a representante de cada Ministerio, uno/a de la Suprema Corte de Justicia, dos representantes del Consejo de Intendentes, uno/a de la Universidad de la República y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil.

El PIODNA se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres, combatir toda forma de discriminación y promover la igualdad real y efectiva. Es una herramienta integral que hace posible la generación y modificación de políticas y por ende una de las maneras para que el Estado contribuya a la democratización de las relaciones sociales de género.

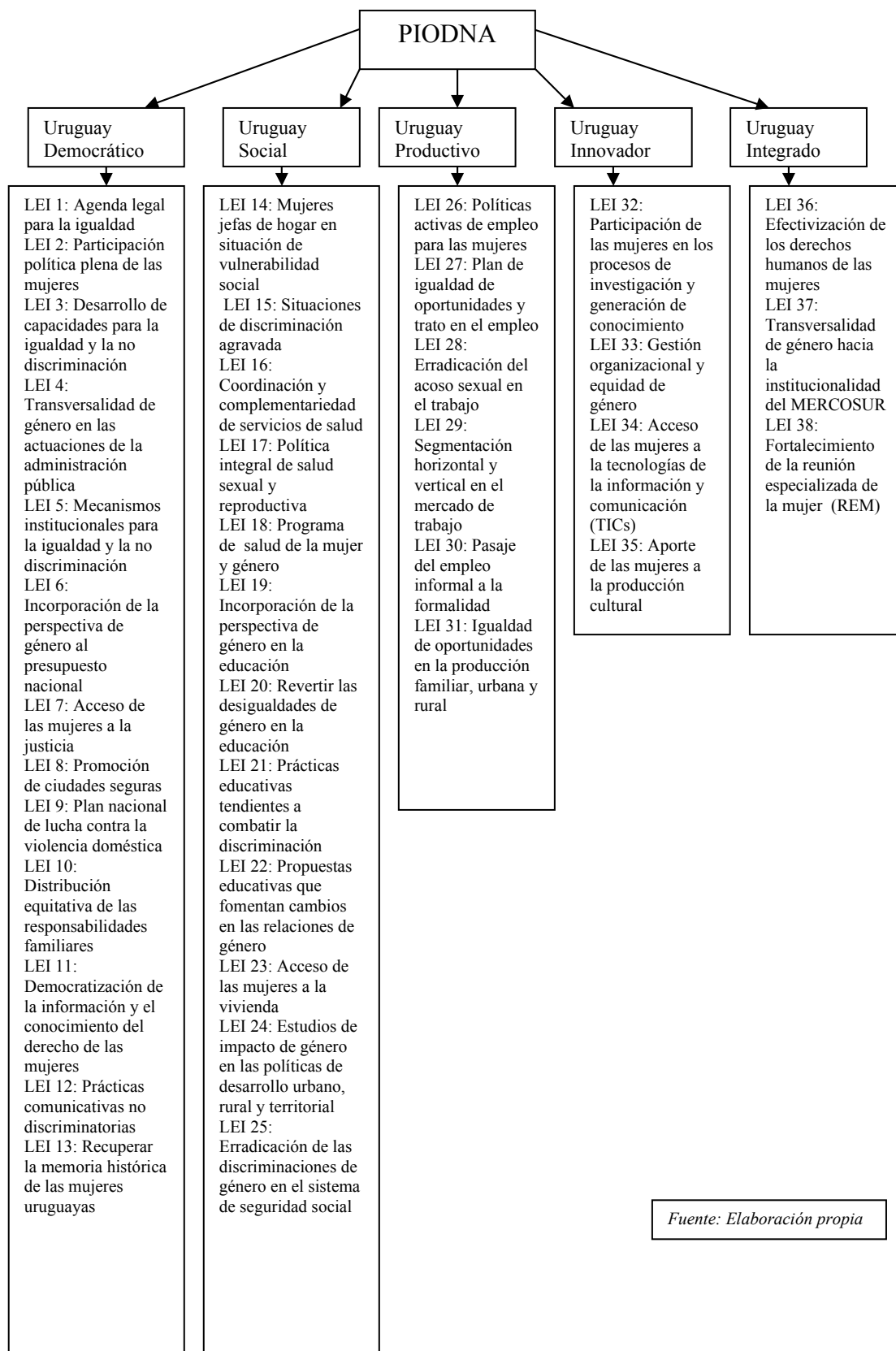
Este plan trabaja con una base jurídica donde reconoce los derechos consagrados en la Constitución de la República así como los lineamientos del derecho internacional de los derechos humanos (consagrados a través de los diferentes instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, a saber: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW- y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer -Belem do Pará-; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional). Asimismo reconoce los compromisos de desarrollo de políticas públicas de igualdad que Uruguay ha asumido en las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer y Desarrollo (Beijing, 1995) y contra el Racismo y la Discriminación (Durban, 2001).

El plan cuenta con una estructura que tiene como objetivo permear los planes y lineamientos estratégicos del gobierno a nivel nacional y se estructura en base a cinco dimensiones para las cuales propone acciones que se enmarcan en líneas estratégicas denominadas líneas estratégicas de igualdad *LEI* (Karina Batthyány y Graciela Dede, 2012).

Como se ve a continuación el PIONA se divide en cinco dimensiones con sus correspondientes Líneas Estratégicas de Igualdad (LEI):

Cuadro N2

ESTRUCTURA DEL PIODNA



Fuente: Elaboración propia

## 2.2- PLAN DE EQUIDAD

El Plan de Equidad fue aprobado por el Gabinete Social en el año 2007 con el propósito de fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales, apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los/las uruguayos/as.

Los objetivos estratégicos de este plan se asocian con mejorar la equidad intergeneracional, territorial y de género y desarrollar y expandir una red de asistencia e integración social para evitar o mejorar situaciones de pobreza extrema e indigencia.

## 2.3- BREVE RESEÑA DE LA LEY 18.104: PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE DERECHOS Y OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La ley 18.104 esta compuesta por 13 artículos y se divide en 2 capítulos. El primer capítulo se vincula con la “Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay”. El segundo capítulo se denomina “Del consejo Nacional Coordinador de políticas públicas de igualdad de género”.

El artículo 4 del capítulo 1 es el más importante y representa los pilares del PIODNA, es decir, el PIODNA deberá:

- a) Garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres conceptualizados como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aplicando y desarrollando una legislación igualitaria.
- b) Promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos; la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en los procesos de desarrollo.
- c) Promover cambios culturales que permitan compartir en condiciones de igualdad el trabajo productivo y las relaciones familiares y aseguren el acceso equitativo de hombres y mujeres a los procesos de innovación, ciencia y tecnología en los planes de desarrollo.



#### 2.4- ANTECEDENTES DEL PIODNA EN CUANTO A LA DIMENSIÓN PRODUCTIVA

En lo que concierne a políticas de empleo con perspectiva de género, se ha venido trabajando hace varios años, desde 1997, a través de la *Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo*. Esta se institucionalizó en 1999 por el decreto 365/99 dictado por el Poder Ejecutivo, y está integrada por tres sectores. En primer lugar, el sector gubernamental a través del MTSS, quién ejerce la coordinación y el Inmujeres. En segundo lugar, el sector sindical representado por el PIT-CNT. Y por último, el sector empresarial a través de las cámaras empresariales.

Los cometidos de esta comisión son:

- 1- Actuar como instancia asesora del MTSS en cuestiones de género.
- 2- Contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo.
- 3- Promover desde el sector gubernamental y conjuntamente con los actores sociales una política activa de oportunidades en el empleo.
- 4- Incidir en la implementación de acciones que permitan incorporar una visión de género en los programas sustantivos del MTSS.
- 5- Impulsar y apoyar iniciativas que en materia de igualdad de oportunidades decidan adoptar los sectores sociales involucrados.
- 6- Generar instancias de coordinación que fortalezcan las iniciativas existentes de sectores gubernamentales y no gubernamentales.
- 7- Implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre la legislación laboral (Documento de Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, 1997-2010).

#### 2.5- PIODNA EN SU DIMENSIÓN PRODUCTIVA, LEI SELECCIONADA PARA EL ESTUDIO Y LAS ACCIONES CORRESPONDIENTES

Se ha elegido como tema de estudio a la dimensión productiva del PIODNA, es decir, el *Uruguay productivo*. *Los principales objetivos de esta dimensión estratégica son; en primer lugar, generar mejores condiciones de acceso de las mujeres a empleos*

*genuinos y de calidad. En segundo lugar, desarrollar la capacidad emprendedora de las mujeres en el mundo productivo. Y por último, hacer visible el aporte de las mujeres, tanto rurales como urbanas, a la economía.* Para llevar a cabo estos objetivos se propusieron una serie de *LEI (líneas estratégicas de igualdad)*, de las cuales hemos seleccionado solamente una para nuestro estudio, que se traduce en compromisos de gobierno por la igualdad productiva a través de acciones que se articulan con las instituciones pertinentes (en nuestro caso la Dirección Nacional de Empleo-MTSS, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y la intendencia departamental de Montevideo a través de los CePes territoriales:

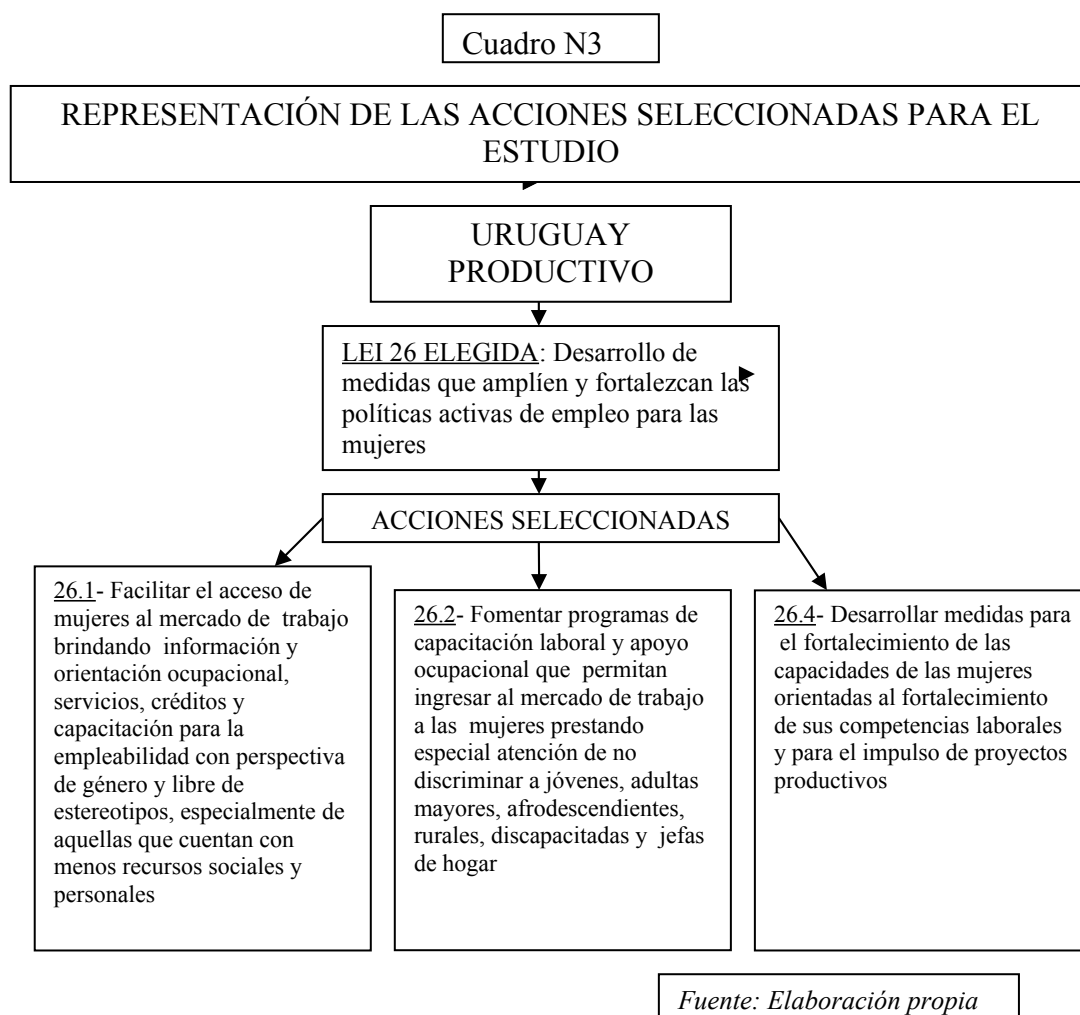
### ***LEI 26- Políticas activas de empleo para las mujeres.***

#### **Las acciones correspondientes a la LEI 26 son:**

- 26.1- Facilitar el acceso de mujeres al mercado de trabajo brindando información y orientación ocupacional, servicios, créditos y capacitación para la empleabilidad con perspectiva de género y libre de estereotipos, especialmente de aquellas que cuentan con menos recursos sociales y personales.
- 26.2- Fomentar programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que permitan ingresar al mercado de trabajo a las mujeres prestando especial atención de no discriminar a jóvenes, adultas mayores, afrodescendientes, rurales, discapacitadas y jefas de hogar.
- 26.3- Desarrollar servicios con atención calificada, aplicar la normativa vigente y modificar las condiciones laborales para compatibilizar las responsabilidades familiares, el desarrollo personal y la vida laboral.
- 26.4- Desarrollar medidas para el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres orientadas al fortalecimiento de sus competencias laborales y para el impulso de proyectos productivos.
- 26.5- Incentivar la economía solidaria y las acciones asociativas, especialmente la promoción del cooperativismo.

- 26.6- Hacer visible el aporte económico de las mujeres rurales y urbanas a la economía del país.

En el siguiente cuadro se exhibirán las tres acciones seleccionadas para la investigación:



### 3- LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A TRAVÉS DE LA DINA E, MODELO CePE Y INEFOP

#### 3.1- POLÍTICAS DE EMPLEO, POLÍTICAS LABORALES Y POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Según Freyssinet, las políticas de empleo son “un conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo, o a volverlos socialmente soportables” (J. Freyssinet, 2007: 21). Estas políticas intentan mejorar los procesos de adaptación entre oferta y demanda de trabajo y favorecer la inserción profesional de la población activa potencial (J. Freyssinet, 2007).

Las políticas laborales “comprenden un conjunto de políticas que actúan en el entorno de la relación de trabajo entre el trabajador y el empleador y que influyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo” (Samaniego, 2002: 12). Estas políticas se asocian con medidas que tengan como objetivo la garantía de derechos, es decir, la fijación de los salarios mínimos, seguridad e higiene en el ámbito laboral, derecho de huelga y la restricción a las actividades laborales realizadas por menores. A nivel de responsabilidad gubernamental, las políticas laborales comprenden al Ministerio de Trabajo y a las instituciones vinculadas a la seguridad social.

Por último, las políticas del mercado de trabajo “utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación” (Samaniego; 2002: 12). He aquí, en el interior de las políticas del mercado de trabajo, donde surgen las políticas activas y pasivas de empleo. En base a esta autora, la argumentación teórica de la existencia de estas políticas de mercado de trabajo radica en la necesidad de atenuar las consiguientes “fallas”; consecuencia del accionar del mismo mercado. Por ejemplo, al acercarse al pequeño y mediano empresario la posibilidad de acceder al crédito, a través de diversos programas que estimulen la creación y fortalecimiento de las microempresas. La financiación nace principalmente del gasto público, un cierto apoyo de organizaciones privadas y en estos últimos años ha cobrado importancia el apoyo económico por parte de fondos internacionales (Vignolo, 2010).

### 3.2- POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO

Existen dos principales tipos de políticas de empleo, es decir, las pasivas y las activas. Las primeras están orientadas a sostener la renta de los desempleados y tienen un carácter “compensador” de la pérdida de ingreso derivada de la pérdida de empleo

(seguros de desempleo, asistencia, regímenes de incapacidad, etc.). En cambio, las políticas activas de empleo se dirigen a “incentivar” el empleo y tienen un carácter “anticipatorio”, ya que tratan de prever y adelantarse a una eventual situación de desempleo. El carácter anticipatorio refiere a la lógica de la “formación constante de las personas” para que se introduzcan en un mercado laboral flexible y en constante movimiento. Este tipo de políticas se encuentran amalgamadas con lo que Boyer denominó “Estado Social Activo”, es decir, este se asocia con un conjunto de acciones dirigidas para limitar el presupuesto social gracias a incitaciones del mercado laboral que contribuyen a una integración en y por el trabajo (R. Boyer, 2006).

Es esencial para comprender la distinción entre ambos tipos de políticas, analizar el rol que desempeña el Estado en el mercado de trabajo. El sector estatal en el caso de las políticas activas, a diferencia de lo que ocurre respecto a las políticas pasivas, se posiciona en un rol de mayor énfasis en la intervención del mercado. Se enfoca primeramente en mitigar los efectos socio-económicos del desempleo así como hacer fuerte hincapié en los sectores más propensos a robustecer el sector de los “no ocupados” (adultos, poco calificados y las mujeres) a través de medidas de un contenido que prioriza la formación y la reconversión profesional (Vignolo, 2010).

### 3.3- ¿DÓNDE NACEN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?

Las políticas activas de empleo se originaron en Suecia, dando lugar al llamado “*modelo sueco de políticas activas de empleo*”, y los organismos, que desde sus inicios sirvieron como impulsores de esta temática, se identificaron con la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Perazzo y Rossel, 2009). Este modelo, según Freyssinet, tiene tres componentes principales; por un lado, una economía pequeña inserta en el mercado mundial, que no se puede apoyar en la estrategia keynesiana basada en el mercado interno. Por otro lado, una política de *competitividad* con salarios coherentes acordes con el nivel de productividad de los sectores exportadores y los precios mundiales. Y por último, para lograr la aceptación sindical, la regulación de los salarios debe ser *solidaria* (a igual trabajo igual salario en todas las ramas de la economía) y compatible con salarios altos gracias a la reestructuración permanente de la economía hacia actividades de alta productividad (J. Freyssinet, 2007).

En una perspectiva histórica, existen dos fases respecto a las características presentes en estas políticas de empleo. En primer lugar, a partir de los años 60, se enfocaron en remover los *cuernos de botella* del mercado de trabajo, para eventualmente hacer hincapié en la creación directa de puestos de trabajo (Vignolo, 2010).

En el principio de los años 90, se evidenció que detrás de la problemática del desempleo, había factores estructurales que fomentaban el mantenimiento del mismo y que las medidas de corto plazo, no tendrían mayores efectos sobre la reducción de su porcentaje. Por lo tanto, las medidas se orientaron a actuar sobre el mercado de trabajo, en una estrategia de más largo plazo. Estas disposiciones son las más recientes en el tiempo y las cuales en su mayoría han sido o están siendo implementadas en nuestro país en la actualidad (Samaniego, 2002).

### 3.4- CLASIFICACIÓN DE LAS PAE

Tomando como eje a una de las literaturas mundiales más importantes sobre PAE, estas pueden dividirse en dos grandes vertientes<sup>1</sup>:

#### Por objetivo estratégico:

- Moderar fases recesivas
- Reducir desequilibrios estructurales
- Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo
- Incrementar las habilidades y la productividad
- Apoyar a los trabajadores con discapacidad o riesgo

#### Por tipo de programas:

\*Servicios públicos de empleo: - Bolsa de trabajo e información s/vacantes  
- Administración de subvenciones al ingreso  
- Acceso a programas activos

\*Capacitación para el trabajo: - Desempleados y jóvenes en desventaja  
- Adultos ocupados  
- Programas de aprendizaje y otros

\*Creación de empleos: - Obras públicas  
- Autoempleo/Microempresas  
- Subsidios al empleo/salario

---

<sup>1</sup> Véase en: Samaniego (2002), en base a Betcherman (2000) y OCDE (2001).

Por otro lado, según la clasificación de Bucheli, un analista nacional que ha trabajado en el tema, las políticas activas de empleo se pueden dividir en un conjunto de programas: a) asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación; b) programas de capacitación; c) apoyo a la microempresa y al autoempleo; d) creación directa de empleo por parte del Estado; e) subsidios a empresas que emplea individuos desempleados<sup>2</sup> (Bucheli, 2005).

### 3.5- TRAYECTORIA DE LAS PAE EN URUGUAY: UNA APROXIMACION A NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO

En nuestro país se pueden distinguir dos momentos en la formulación y ejecución de las PAE.

En primer lugar, el periodo que se extiende de 1993 hasta 2005. Este estuvo marcado por la creación del DINAE-JUNAE (Junta Nacional de Empleo). Según Juan Manuel Rodríguez, esta etapa se identificó con: 1) la buena valoración de la herramienta del tripartismo por parte de los actores involucrados (año 1993: surgen los denominados Servicios Interior DINAE-Intendencia; que centraron su rol en la atención de los trabajadores en Seguro de Desempleo); 2) la aparición de las denominadas Entidades de Capacitación (ECAs) que funcionaban como articuladoras de los organismos públicos y entidades privadas y eran las encargadas de la formulación y ejecución de los cursos de Formación Profesional a los trabajadores en Seguro de Desempleo; 3) la descentralización en el territorio de los programas desarrollados por el sistema DINAE-JUNAE; 4) la escasez de recursos que fue un problema que resultó transversal a todo este sistema y que repercutió en los objetivos a alcanzar en un principio (Juan Manuel Rodríguez, 2002).

El segundo momento se asocia con el advenimiento del gobierno frenteamplista en el 2005 hasta la actualidad. Este propició un cambio en la interna de la DINAE y una reformulación de sus objetivos. Las nuevas líneas programáticas de la DINAE, a partir del 2005, son:

---

<sup>2</sup> Generalmente, en Uruguay los organismos encargados de llevar adelante estas propuestas programáticas son los CePEs territoriales y el INEFOP bajo la órbita de la DINAE. Mas adelante serán desarrollados.

- Promover la inserción y reinserción laboral de los trabajadores desempleados, priorizando a las personas con mayores dificultades de integración al mercado laboral.
- Impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo, incentivando la formalización de la economía informal.
- Apoyar la dinamización de los mercados locales.
- Promover la coordinación con otros organismos públicos e instituciones privadas nacionales y locales, con competencias relativas al empleo y al mercado de trabajo, tendiendo a la nacionalización de recursos y la articulación de acciones<sup>3</sup>.

La DINAE con el apoyo del INEFOP<sup>4</sup> (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) y de los Gobiernos Departamentales (a través de los CePEs), se ha propuesto, en términos generales, “diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional”<sup>5</sup>. Por ello contribuyó a la ampliación de los servicios de prestación a la población organizándose en tres áreas, es decir, *Servicios Públicos de Empleo, Emprendimientos productivos y Formación profesional*. Lo anterior deviene de la elaboración del documento denominado como *Estrategia Nacional de Fomento del Empleo* que refiere a un conjunto de medidas y programas dirigidos a aumentar el nivel de empleo, la intermediación entre la oferta y la demanda, la prevención del desempleo y la protección ante el desempleo. Este documento surge tomando en consideración lo establecido en el *Compromiso Nacional*. Este es un macro-acuerdo entre diversos actores del empresariado nacional, el sindicalismo así como de otras organizaciones de carácter social, y fue a instancias de la convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo en el mes de Mayo del año 2005 (Vignolo, 2010). Los objetivos estratégicos trazados a escala nacional por el Compromiso Nacional se vinculan con aumentar sostenidamente la cantidad de empleo y mejorar paulatinamente la calidad de los puestos de trabajo, promover las microempresas con el fin de alcanzar mayor inclusión social, mayor formalización y aumento de las exportaciones de las Pymes y apoyar la reinserción de la población desocupada.

<sup>3</sup> Véase en: [http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=450&Itemid=139](http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=450&Itemid=139)

<sup>4</sup> El INEFOP sustituyó a la JUNAE y fue creado por la ley 18.406 en octubre de 2008.

<sup>5</sup> Ley no. 17.930, art. 317, lit. A. Disponible en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy).



### 3.5.1- LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO (SPE) Y LOS CENTROS PÚBLICOS DE EMPLEO (CePEs) TERRITORIALES EN URUGUAY

Los SPE tienen el objetivo de facilitar el encuentro entre la demanda y oferta de trabajo, es decir, funcionan como “intermediadores laborales” entre el trabajador y el empleador dentro del mercado de trabajo, ya que tienen la finalidad de “mejorar la fluidez y calidad del intercambio entre la demanda y la oferta de empleo, facilitando el contacto entre el empleador con vacantes y los desocupados que buscan trabajo” (Perazzo y Rossel; 2009: 23). He aquí que estos promueven la inserción y/o reinserción laboral de la población en empleos dependientes o independientes, constituyendo una acción estratégica y prioritaria de la política activa.

Los Centros Públicos de Empleo representan al modelo SPE a nivel territorial. En nuestro país, los CePEs surgen del acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) representado a través de la Unidad Ejecutora de la Dirección Nacional de Empleo y la Intendencia Departamental correspondiente a través de la Dirección en la cual estará comprendido el CePE.

Estos CePEs buscan coordinar y prestar 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 la zona, contribuyendo a su mejoramiento y consolidación<sup>6</sup>.

Los CePEs manejan diversos componentes, es decir, los característicos de un servicio de empleo, las prestaciones vinculadas a la formación profesional y el apoyo a interesados en micro-emprendimientos productivos (Vignolo, 2010). Además de cumplir con el concepto de “intermediación laboral”, los CePEs poseen dos características adicionales en su funcionamiento interno; la recepción/información y la orientación laboral. En el servicio de recepción/información se recibe e informa, se identifican las necesidades del usuario, se recogen los datos personales y se conoce su situación laboral para una derivación.

Por el lado de las empresas, a estas se les informa sobre beneficios, oportunidades, así como la posibilidad de obtener trabajadores de la base de datos del CePE.

---

<sup>6</sup> [http://www.mtss.gub.uy/files/DINAE/Centros\\_Pblicos\\_de\\_Empleo.pdf](http://www.mtss.gub.uy/files/DINAE/Centros_Pblicos_de_Empleo.pdf)

La orientación laboral realiza una aproximación diagnóstica, asesoramiento y orientación laboral para construir “recorridos” de capacitación e inserción laboral. Asiste en particular a las personas que buscan insertarse en el mercado de trabajo, a las que tienen necesidad de reconvertir su perfil ocupacional y/o a las que presentan dificultades específicas de inserción.

Por lo tanto, los diversos cometidos de los CePE comprenden: brindar información, asesorar y orientar laboralmente a desempleados y subempleados; contribuir a la calificación laboral de trabajadores que buscan reinsertarse en el mercado de trabajo y otorgar soluciones a la demanda local a partir de la oferta de trabajo registrada en el CePE (Lorenzelli, 2008).

### 3.5.2- INEFOP

El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional fue creado en octubre de 2008 como producto de la Ley 18.406, y es una Persona Pública no Estatal de carácter Tripartito. Por lo tanto, no integra la estructura del Estado, pero se sitúa dentro de un marco jurídico de Derecho Público, en virtud del interés público de los cometidos que se le imponen. Esta naturaleza jurídica permite una intensa coparticipación del sector público y privado, tanto en su dirección y administración como en su financiamiento. En tal sentido debe tenerse presente la incidencia que el instituto debe tener en la preparación del país para alcanzar los estándares mundiales en materia de empleo y formación profesional.

## 4- MARCO TEÓRICO

Para estudiar la eficacia de la LEI 26 a través de las tres acciones elegidas y a modo de respaldo para nuestro estudio, hemos optado por introducirnos en la literatura sobre *políticas públicas* y hacer hincapié en el *periodo de evaluación de las políticas*. En definitiva, optamos por la “evaluación de las políticas públicas”, ya que nos ayuda a

visualizar si los objetivos y las metas propuestos en esta LEI, en términos de acciones, verdaderamente han sido llevados a cabo.

También haremos un recorrido, ya que la problemática es paralela a ello, por la perspectiva de género y las políticas públicas de género, resaltando el concepto de transversalidad en las mismas.

#### 4.1- DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas refieren al accionar de la esfera gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny y Thoenig, 1992) generando “salidas” u *outputs* ante las demandas de la sociedad civil que se traducen en “entradas” o *inputs*. Esto obedece al enfoque sistemático y estructural-funcionalista que posee como figura trascendental a David Easton, es decir, la política pública es concebida como una respuesta del sistema político a demandas producidas por fuerzas de su medio ambiente (circunstancia externa a los límites del sistema político); a esas demandas, requerimientos o presiones, Easton las llama *inputs*. Los *outputs* del sistema político son asignaciones autoritarias de valores y decisiones obligatorias, y las acciones que las implementan o se relacionan en ellas (David Easton, 1965).

Según Lahera, la política (*politics*) es un concepto amplio que abarca al poder en general, pero las políticas (*policies*) refieren a las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, es decir, “la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y *evaluación* de las políticas públicas” (Lahera, 2004: 7).

En relación con las características concretas que adquiere una política, es posible pensar varias clasificaciones. En primer lugar, según el grado de cobertura<sup>7</sup>, ya que una política puede ser *universal* cuando se dirige al conjunto de la población, o *focalizada*, si está dirigida a un sector específico de la población. En segundo lugar, las políticas se clasifican según el alcance de la intervención en una problemática, es decir, una política puede ser *específica* cuando atiende un solo problema (por ejemplo, un subsidio económico) o *integral*, cuando intenta abordar las diferentes dimensiones de un

---

<sup>7</sup> La cobertura refiere a la población meta que será objeto de la intervención pública.

problema. Por último, existen aquellas políticas *transversales* que se vinculan con la aplicación desde múltiples instituciones (es el caso del PIODNA).

El surgimiento de las políticas públicas es a partir de la consideración de un problema que adquiere relevancia y carácter público, es decir, que logra entrar en la agenda pública (política). Esta está formada por el conjunto de temas sobre los que los/as decisores/as políticos/as toman posición y actúan (deciden o no deciden) y, por lo tanto, constituye un primer "filtro" que condiciona la actividad de los poderes públicos, entonces opera como mecanismo selectivo de aquellos temas que merecen ser objeto de una intervención política.

#### 4.2- LA ETAPA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DIFERENTES ENFOQUES TEÓRICOS

La evaluación de una política pública se basa en identificar y medir los efectos propios de una acción, por eso “evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de los métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas” (Meny y Thoenig, 1992: 195).

Según la perspectiva de Joan Subirats, en uno de sus libros “Análisis y Gestión de las Políticas Públicas”, menciona que “el objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública” (Subirats, 2008: 211). Para el autor, luego de la implementación de la política, ésta debería ser objeto de evaluación sistemática. Esta etapa, última en el proceso constitutivo de una política pública, refiere a los “efectos” generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos. Los efectos se traducen en la posibilidad de identificar si los “grupos-objetivo” seleccionados, es decir, aquellos a los que fueron dirigidas las políticas, modificaron efectivamente su conducta “*los impactos*”, reflejan el conjunto de cambios de conducta de los grupos-objetivo, y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se consideró problemática, mejoró realmente, es decir, “*los outcomes*”. Estos son el conjunto de efectos que pueden

imputarse a las modificaciones de conducta de los grupos-objetivo (impactos). Los *outcomes* “representan lo que surge de la actividad estatal, lo que acaba derivándose de ese conjunto de actuaciones” (Subirats, 2008: 216). Entonces, la evaluación de una política pública, para Subirats, se asocia con la pretensión de “examinar empíricamente la validez del modelo causal en el que ésta se fundamenta en su proceso de elaboración” (Subirats, 2008: 211). Precisamente estas dos variables (impactos y *outcomes*) sirven como punto de partida para el análisis de uno de los criterios aplicados para evaluar los efectos de una política pública, conformando así el principal interés dentro del objeto de estudio de esta investigación: la eficacia. Según Subirats, el criterio de eficacia se asocia con la relación entre los efectos esperados de una política y los que efectivamente se dan empíricamente, ya que “la constatación y la apreciación de la eficacia de una política pública se lleva a cabo al comparar los valores-objetivo (los objetivos) definidos en el PPA (programas de actuación político-administrativo) y los efectos realmente inducidos en los beneficiarios finales de la política” (Subirats, 2008: 220). Esto hace hincapié en la brecha que existe entre los objetivos propuestos por un programa o plan “nivel interno” y si estos efectivamente fueron concretados y se tradujeron en la realidad social “nivel externo”, es decir, si toda la batería de objetivos articulados en la interna de la política se reflejaron en los resultados.

Osvaldo Feinstein, en un artículo publicado en Internet, se instala en un enfoque programático para la evaluación de las políticas públicas. Este autor distingue dos tipos de evaluaciones, es decir, las que se llevan a cabo previamente a la implementación (*ex ante*) relacionadas con el proceso de diseño de políticas y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos, y por otra parte, el tipo de evaluación, que interesa para esta investigación, que se realiza luego del fin del período de implementación de las políticas (*ex post*). La evaluación *ex post* “permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos” (Feinstein, 2007: 20). Lo anterior sugiere que en realidad las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones, y los planes no siempre se cumplen, o se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos o negativos, entonces “es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados

positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos” (Feinstein, 2007: 20). El criterio de evaluación, según Feinstein, considera varios factores, es decir, la relevancia o pertinencia de lo que se evalúa, la eficacia y la eficiencia. La relevancia de una intervención se establece relacionando sus objetivos con la estrategia del sector, país, organización o institución que haya diseñado dicha intervención. Por otra parte, la eficacia se define como “el grado en que se alcanzan los objetivos de una intervención” (Feinstein, 2007: 22). Y por último la eficiencia se relaciona con el costo-beneficio que dejó la política. Según el autor, esta triada (relevancia de lo que se evalúa, eficacia y eficiencia) se manifiesta en que “la relevancia examina los objetivos a la luz de la estrategia; la eficacia corresponde al grado de logro de los objetivos, y la eficiencia es la relación entre los niveles de logros alcanzados y los recursos utilizados” (Feinstein, 2007: 22).

Lahera se instala en el ámbito de los resultados que dejan las políticas públicas y dice que éstas son un factor común de la política y de las decisiones de los gobiernos. Según el autor, lo anterior abre camino para la aparición de una interrogante; ¿Qué es una buena política pública?, y ésta sirve como polea de transmisión para la explicación del funcionamiento de los gobiernos en cuanto al proceso de generación de políticas. Además, ésta interrogante viene amalgamada, en nuestra opinión, con el estudio de la LEI 26 del PIONA, porque con la respuesta que brinda Lahera de la misma se sugieren un abanico de puntos, en materia de resultados, que son de mucho valor para evaluar la eficacia de una política. El autor menciona que “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática” (Lahera, 2004: 8). Una buena política pública se asocia con que los gobiernos, actuando democráticamente, puedan lograr eficazmente sus metas propuestas, es decir, “los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura” (Lahera, 2004: 8). También es interesante sugerir que no solo el gobierno es quién funciona en el “espacio” de las políticas, junto a éste actúa el llamado “sector privado” a través de instrumentos importantes para el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Este sector sirve como acompañamiento de los gobiernos para la facilitación y mejoramiento en la cúpula conformadora de políticas, es decir, la agregación de especialistas constructores de soportes comunicacionales (un ejemplo trascendental para nuestro objeto es el INEFOP). Esto contribuye a la aparición de un proceso “modernizador” en el área de políticas públicas, ya que no solo el Estado es el

participante en la articulación de políticas, sino que existen otros grupos dentro del proceso. Ha resultado importante para el análisis de nuestro objeto la visión de este autor, ya que muestra varias perspectivas para el estudio de las políticas públicas. Tanto los gobiernos como los grupos pertenecientes al sector privado nos permiten analizar cada una de las etapas de las políticas y medir el grado de eficacia de éstas mediante dimensiones específicas.

#### 4.3- PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO

Según la concepción de Lamas, “hoy se denomina género al conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que se elaboran a partir de la diferencia anatómica entre los sexos. O sea, el género es lo que la sociedad considera lo “propio” de los hombres y lo “propio” de las mujeres. Se reproduce mediante costumbres y valores profundamente tácitos que han sido inculcados desde el nacimiento con la crianza, el lenguaje y la cultura. Cambia históricamente, de época en época, mientras que la diferencia biológica se sostiene a lo largo de los siglos. Es también una lógica cultural omnipresente en todas las situaciones sociales. El ser humano introyecta esquemas mentales de género con los cuales clasifica lo que lo rodea: es un filtro a través del cual percibimos la vida. También los mandatos de género se encarnan en el cuerpo, por lo que es como una armadura que constriñe las actitudes y acciones corporales”<sup>8</sup>. Lo anterior nos abre paso para sugerir que el enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Todas estas cuestiones influyen en el logro de las metas, las políticas y los planes de los organismos nacionales e internacionales y por lo tanto, repercuten en el proceso de desarrollo de la sociedad. Género se relaciona con todos los aspectos de la vida económica y social, cotidiana y privada de los individuos y determina características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él<sup>9</sup>. También, para Lamas, la perspectiva de género se asocia con una brutal producción de discriminaciones y desigualdades, es decir, las diferencias entre hombres y mujeres se traducen en asimetrías en cuanto a los derechos y las obligaciones, y esto produce capacidades y conductas distintas en cada sexo. Entonces, el género vuelca la

---

<sup>8</sup> Véase en: Marta Lamas, *Cuerpo: diferencia sexual y género*, México, Taurus, 2002.

<sup>9</sup> Véase en: <http://www.fao.org/docrep/004/x2919s/x2919s04.htm>

diferencia sexual hacia la desigualdad social, económica y política, por ello las “fuerzas del mercado” reproducen las relaciones de género mientras que el sistema jurídico las legitima. He aquí que la perspectiva de género derrumba la concepción liberal e idealista que avala la creencia en que la igualdad entre los sexos, establecida en la ley y proclamada en diversos mitos culturales, corresponde con lo que sucede socialmente día a día. Desde esta perspectiva es posible comprender que las leyes, las normas y los mitos culturales expresan de diversas formas hechos parcialmente existentes, hechos de eras pasadas o hechos utópicos, que plasman necesidades y deseos de igualdad, reprimidos o subordinados, por eso es sumamente importante “hacer evidente la real desigualdad entre las mujeres y los hombres, al plantear la vigencia y vitalidad de la dominación y la opresión y además la evidencia de múltiples maneras de su desestructuración en la vida de las mujeres” (Marcela Lagarde, 1996: 29). Lo anterior se instala en la discriminación que sufren las mujeres, conformando así “un sistema de subordinación” liderado por los hombres. Este sistema debe ser atacado por los Estados, ya que estos deberían de tener la capacidad de garantizar la igualdad entre la ciudadanía, por ello “la existencia de estas desigualdades debe ser abordada a través de políticas públicas que favorezcan la igualación” (Judith Astelarra, 2004: 7)

Las políticas públicas de género se dirigen principalmente hacia la “equidad de género”, ya que, según Virginia Guzmán, “la posibilidad del reconocimiento de la equidad de género como una dimensión fundamental de la equidad social se sustenta en gran medida en la visibilidad y legitimidad que el movimiento de mujeres ha logrado en los últimos veinte años, en el tipo y calidad del conocimiento que se ha producido y produce sobre las relaciones de género, así como en el debilitamiento de las resistencias que suscita este nuevo actor social cuyas demandas cuestionan la estructura de poder y la organización de la vida cotidiana”<sup>10</sup>. Entonces la propuesta de género feminista implica una redistribución de los poderes sociales, la transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes, para deconstruir la opresión y la enajenación de género y crear poderes democráticos, la construcción de procesos para mejorar la calidad de vida de mujeres y para desarrollar opciones sociales dignas y una cultura que se corresponda con el nuevo paradigma que pone en el centro lo humano compuesto por las mujeres y los hombres, la igualdad y la

---

<sup>10</sup> Véase artículo en: [http://www.fundacionhenrydunant.org/docs/genero\\_mujer\\_desarrollo/Tema%202/3.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/docs/genero_mujer_desarrollo/Tema%202/3.pdf)



equidad como los principios de las relaciones de género y la construcción de calidad de vida y libertad (Marcela Lagarde, 1996).

Para la visión de Astelarra, existen cuatro dimensiones estratégicas de políticas públicas que se sostienen sobre la base de la “equidad de género”, es decir, *la igualdad de oportunidades, la acción positiva, la transversalidad o mainstreaming y la paridad*.

#### 4.3.1- EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS TRANSVERSALES Y LA RELACIÓN CON LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Como se ha mencionado anteriormente el PIODNA es un programa que se puede identificar con el concepto de transversalidad en las políticas públicas. Según Cruells, el término transversal puede entenderse como aquello que se halla o se extiende atravesado de un lado a otro (Cruells, 2011). La transversalidad es un concepto que proviene de la pedagogía y es definido como “una manera de ver la realidad aportando a la superación de la fragmentación de las áreas del conocimiento, maneras de entender el mundo y las relaciones sociales en un contexto específico” (Solano, 2007: 1).

Cuando se habla de evaluación transversal de políticas se refiere a los procesos de reflexión protagonizados por todos los actores involucrados en un programa público, facilitados por un evaluador que cumple un rol meramente orientador (Amaya, 2007). La información construida por estos procesos de evaluación acerca del programa no será objetiva ni total, sino una serie de aproximaciones subjetivas, de construcciones colectivas, con el propósito de mejorar la práctica pública. Para Amaya, la evaluación de las políticas puede ser una excelente estrategia de transversalidad en dos sentidos. Por un lado, a lo largo del proceso de formulación e implementación de una política, como conector entre los diferentes momentos que forman parte del proceso: formulación del problema, selección de alternativas, toma de decisiones e implementación. La evaluación, entendida como criterio en la gestión de los programas públicos y no simplemente como un momento de la planificación, atraviesa todo el ciclo de vida de una política, fortaleciendo los conectores entre la entrada del problema en la agenda pública, las vías de implementación y la construcción de los resultados finales. En este sentido, es una estrategia de transversalidad horizontal, con el desafío de resaltar en cada momento de la gestión el protagonismo del problema por resolver (la satisfacción o necesidad ciudadana concreta que dio origen a la política). Esta forma de

transversalidad hace referencia a la acción estatal desde la política pública. Por lo tanto, va más allá de la administración. Es una transversalidad que se inicia en la población, en los diferentes actores involucrados en la problemática concreta, atraviesa una serie de instituciones y termina nuevamente en la población (Amaya, 2007).

Por otro lado, entre los diferentes sectores y actores públicos que están involucrados con diferentes grados de responsabilidad en la implementación y el impacto social de una política. Esta transversalidad habla más específicamente de la administración como actor clave en el éxito de resultados de una política pública y en la necesidad de pensar la administración desde los proyectos, y a estos a su vez desde el problema público que les dio origen. Aunque no todos los actores o instituciones vinculadas a la implementación de una política son necesariamente gubernamentales, el Estado es el articulador de todos ellos y principal responsable por la política. Es una transversalidad que invita a los actores de las políticas, y principalmente de la administración, a poner el foco de su vinculación en la resolución de una problemática concreta de la población (caso del PIONA) (Amaya, 2007).

Las políticas transversales nacen en el campo de la igualdad de género a principios de los años noventa y se internacionalizan bajo el nombre de *mainstreaming*. Este concepto alude a **la necesidad de que los poderes públicos se impliquen de forma integral para incorporar la dimensión de género en todas sus actuaciones, por ello** “la transversalidad en su primera versión propuso ampliar el campo de actuación institucional del Estado, en materia de políticas de igualdad de oportunidades. Se exigía que no sólo las instancias cuya finalidad específica era la de implementación de estas políticas se sintieran responsables de ellas, sino que el Estado en su conjunto debía promoverlas. Concebida así esta estrategia, es importante porque aumenta la capacidad de impulsar las políticas contra la discriminación, en la medida en que exige más compromiso político y aumenta los recursos y las instituciones que actúan” (Judith Astelarra, 2004: 15). **Esta visión posee dos sentidos, es decir**, por una parte, **modificar su funcionamiento cotidiano**, ya que la adopción de toda decisión, sea normativa o ejecutiva, necesitará de un estudio previo sobre su impacto diferencial en mujeres y hombres, por si fuera contraria a la igualdad de oportunidades. Por otra parte, requiere **modificaciones estructurales** al obligar a los poderes públicos a actuar coordinadamente entre sí y con los sujetos privados. Al situar el objetivo de la igualdad de género en el centro de todas las discusiones, actuaciones y presupuestos políticos, no sólo hay que integrar los temas de género en las agendas existentes, sino reestructurar

los sistemas de toma de decisiones para que acepten la perspectiva de las diferencias de género. Es preciso definir nuevos procedimientos políticos y técnicos en las instituciones.

## 5- METODOLOGÍA Y PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO

Se ha elegido un diseño de investigación *descriptivo*, que permitirá una representación del objeto de estudio. Adicionalmente se ha optado por un “*estudio de caso*” tomándose como referencia el departamento de Montevideo. He aquí la preferencia por técnicas de investigación del área “cualitativa”, ya que brinda la posibilidad de describir y comprender el sentido de un “fenómeno” a través de la búsqueda de las causas del mismo. Entonces, para el estudio del objeto, se hará hincapié en el análisis de “*información primaria*”, es decir, se realizarán entrevistas a actores trascendentales (calificados) dentro de los organismos de referencia para el estudio (en especial la DINAE y el INEFOP) tratando de recoger la mayor cantidad de información de acuerdo a los objetivos planteados.

La segunda técnica que se utilizará se asocia con el análisis de “*información secundaria*”, prestando especial atención en fuentes sumamente útiles para el estudio (en general documentos y datos de informes).

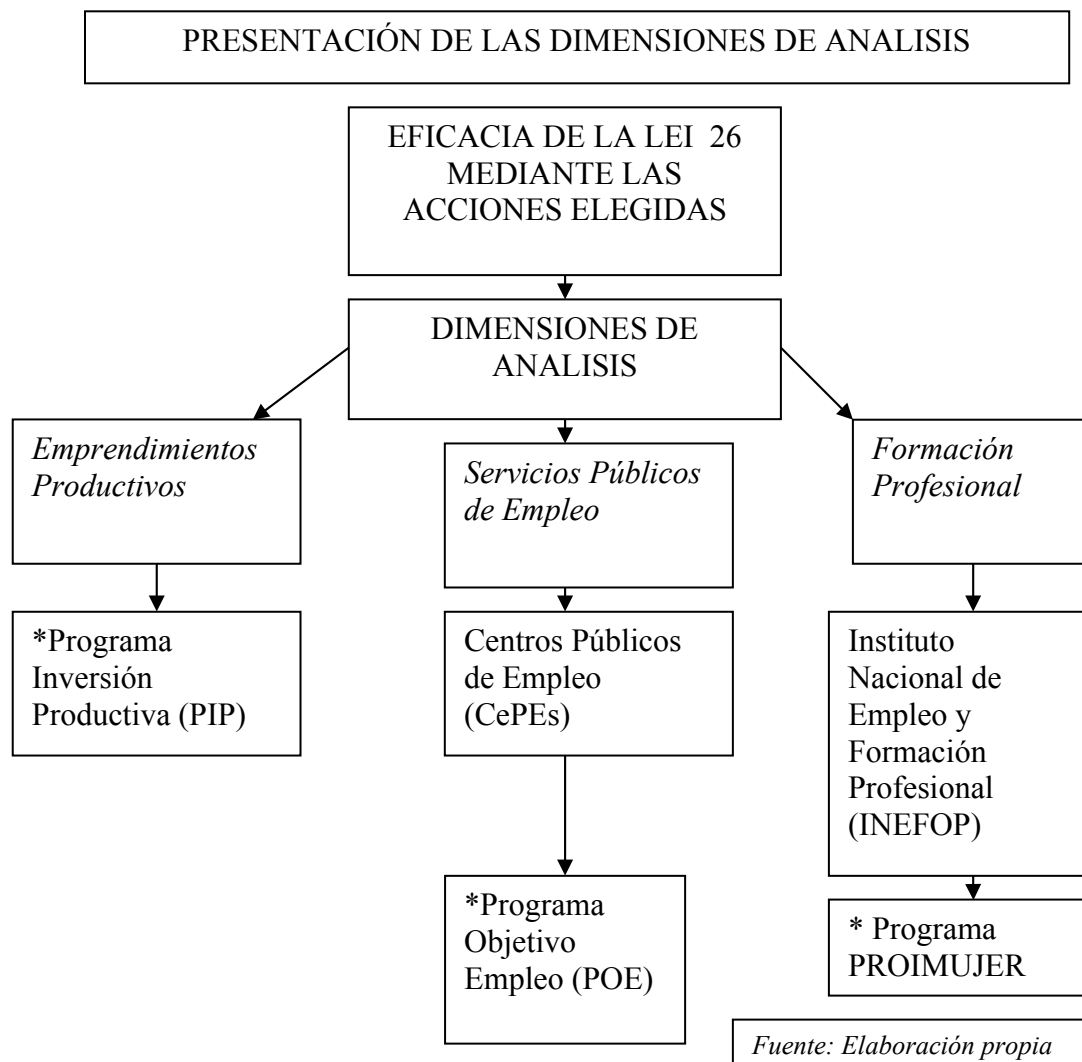
### 5.1- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Para evaluar la “eficacia” de la LEI 26 a través de las acciones elegidas para el caso montevideano se optó por dividir a la misma en tres dimensiones asociadas directamente con las áreas programáticas llevadas a cabo por la DINAE a través de la Estrategia Nacional por el Fomento del Empleo, es decir, *emprendimientos productivos, servicios públicos de empleo y formación profesional*. A partir de estas tres dimensiones<sup>11</sup> se desprenden los principales organismos y programas encargados de llevar adelante las políticas activas con perspectiva de género en Montevideo:

<sup>11</sup>

Para el estudio de estas tres dimensiones utilizaremos una serie de indicadores:  
Indicadores (Emprendimientos productivos): - No se pueden incluir indicadores porque en Montevideo no se ha podido ejecutar el PIP.

Cuadro N4



## 5.2- PREGUNTAS DE INVESTIGACION Y OBJETIVOS

La principal pregunta de investigación es:

Indicadores (Servicios Públicos de Empleo): - Número de entrevistados según sexo en los CePEs de Montevideo. - Cantidad de usuarios CePE y usuarios POE en Montevideo. - Número de personas contratadas por empresas según sexo a través de los CePEs de Montevideo.

Indicadores (Formación Profesional): - Cantidad de cursos de capacitación y participantes del programa PROIMUJER en el total del país.

*¿Hasta que punto se cumplieron los objetivos y metas de la LEI 26 del PIONA, a través de determinadas acciones, en el periodo que se extiende de 2007 a 2011 para el caso de Montevideo?*

También surgen una serie de preguntas complementarias para el periodo de referencia:

*¿Verdaderamente se facilitó el acceso de las mujeres montevideanas al mercado de trabajo brindando información, orientación ocupacional, servicios, créditos y capacitación para la empleabilidad con perspectiva de género y libre de estereotipos, especialmente de aquellas que cuentan con menores recursos sociales y personales?*

*¿Se fomentaron programas de capacitación laboral y apoyo ocupacional que permitan ingresar al mercado de trabajo a las mujeres montevideanas, ya sean adultas mayores, jóvenes, afrodescendientes, rurales, discapacitadas y jefas de hogar?*

*¿Se ha promovido el desarrollo de medidas para el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres de Montevideo orientadas al fortalecimiento de sus competencias laborales y el impulso de proyectos productivos?*

El objetivo general de la investigación es:

*El objetivo general de esta investigación es realizar un estudio descriptivo para el caso de Montevideo con la finalidad de evaluar la eficacia de la LEI 26 del PIONA, a través de determinadas acciones, para el periodo 2007-2011*

Los objetivos específicos son:

*Representar y describir las características de cada dimensión utilizada para el estudio en el caso de Montevideo para el periodo 2007-2011*

*Analizar los logros y las limitaciones de cada dimensión de análisis para el caso de Montevideo en el periodo de referencia*

### 5.3- MONTEVIDEO Y SU REALIDAD SOCIOECONÓMICA

El departamento de Montevideo posee una superficie de 530 km<sup>2</sup> y está ubicado en la zona Sur del territorio uruguayo sobre las costas del Río de la Plata, limitando, al Oeste, con el departamento de San José y al Norte y Este con el departamento de Canelones.

La población de Montevideo es de 1.319.108 habitantes, de los cuales 613.990 son hombres y 705.014 son mujeres. Pero si visualizamos la distribución de habitantes por zona geográfica, aproximadamente el 99% de la población habitualmente tiene como lugar de residencia las zonas urbanas (604.965 hombres y 700.013 mujeres). Mientras tanto, tan solo el 1% aproximadamente reside en zonas rurales (9.025 hombres y 5.001 mujeres).

En cuanto a las edades, el 26,4% de la población montevideana tiene entre 0 y 19 años, el 42% tiene entre 20 y 49 años, y el 31,6% tiene 50 o más años de edad.

Por último, en cuanto a la educación, las personas que saben leer y escribir, según los datos que pudieron relevarse, en Montevideo son 1.064.578 (1.057.040 a nivel urbano y 7.564 a nivel rural). Las personas que no saben leer y escribir son 10.192 (10.040 a nivel urbano y 152 a nivel rural)<sup>12</sup>.

#### 5.3.1- SITUACION DEL EMPLEO EN MONTEVIDEO SEGÚN SEXO

---

<sup>12</sup> Véase todos los datos en: Instituto Nacional de Estadística según censo 2011.

En la siguiente tabla se mostrara la evolución de la tasa de actividad, tasa de empleo y tasa de desempleo para el departamento de Montevideo para el período 2007-2011. También, con el fin de comparar los datos, expondremos una tabla con las mismas tasas para el total del país en el mismo período.

### Montevideo

| Año  | Tasa de Actividad |      |      | Tasa de Empleo |      |      | Tasa de Desempleo |     |      |
|------|-------------------|------|------|----------------|------|------|-------------------|-----|------|
|      | Total             | Hom  | Muj  | Total          | Hom  | Muj  | Total             | Hom | Muj  |
| 2007 | 64                | 74   | 56   | 58,4           | 69,1 | 49,9 | 8,6               | 6,6 | 10,8 |
| 2008 | 63,9              | 73,2 | 56,5 | 59,3           | 69,2 | 51,4 | 7,2               | 5,5 | 8,9  |
| 2009 | 64,8              | 73,6 | 57,7 | 59,9           | 69,4 | 52,2 | 7,6               | 5,8 | 9,5  |
| 2010 | 64,9              | 73,3 | 58   | 60,4           | 69,4 | 53   | 6,9               | 5,3 | 8,5  |
| 2011 | 66,8              | 74,6 | 59,9 | 62,6           | 70,8 | 55,5 | 6,2               | 5,1 | 7,4  |

-

### Total país

| Año  | Tasa de Actividad |      |      | Tasa de Empleo |      |      | Tasa de Desempleo |     |      |
|------|-------------------|------|------|----------------|------|------|-------------------|-----|------|
|      | Total             | Hom  | Muj  | Total          | Hom  | Muj  | Total             | Hom | Muj  |
| 2007 | 62,5              | 73,9 | 52,7 | 56,7           | 69,1 | 46,1 | 9,2               | 6,6 | 12,4 |
| 2008 | 62,5              | 73,2 | 53,4 | 57,7           | 69,2 | 47,8 | 7,7               | 5,4 | 10,4 |
| 2009 | 63,1              | 73,8 | 53,9 | 58,5           | 70   | 48,7 | 7,3               | 5,2 | 9,8  |
| 2010 | 62,7              | 72,9 | 53,7 | 58,4           | 69,3 | 48,9 | 6,8               | 5   | 9    |
| 2011 | 64,5              | 74,4 | 55,6 | 60,7           | 71   | 51,3 | 6                 | 4,5 | 7,7  |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Según las tablas, la tasa de actividad de Montevideo ha aumentado 2,8 puntos porcentuales, pasando de 64% en 2007 a 66,8% en el año 2011. Este incremento de la tasa indica el aumento en la cantidad de población en edad de trabajar (mayor de 14 años) que sale al mercado en busca de empleo. En los hombres, este aumento fue de 0,6 pp<sup>13</sup>, ya que la tasa de actividad masculina pasó de 74% en 2007 a 74,6% en 2011. En las mujeres el aumento fue de 3,9 pp de 2007 a 2011. Este aumento mayor en las mujeres, refleja el mayor aumento de mujeres que sale al mercado en busca de empleo. Sin embargo, continúa aún manteniéndose la brecha de actividad por sexo para el departamento de Montevideo. La brecha representa los puntos porcentuales que le faltan a la tasa de actividad promedio de un grupo para alcanzar la de otro grupo, por ejemplo al grupo de las mujeres con respecto al de los hombres. Para 2007 esta diferencia era de 18 pp., en el año 2010 fue de 15,3 pp., mientras que en el año 2011 fue de 14,7 pp. Con

<sup>13</sup> pp: puntos porcentuales.

los años, la brecha se va acortando, en parte, debido a la expansión del empleo femenino. Cabe destacar que las tasas de actividad de Montevideo son superiores a las registradas a nivel del total país: actividad país en 2011 fue de 64,5% (en Montevideo fue de 66,8%) actividad país en los hombres fue de 74,4% (en Montevideo fue de 74,6%) y en las mujeres a nivel país fue de 55,6% (en Montevideo fue de 59,9%).

Impulsada por la evolución positiva de la actividad económica en el departamento, la tasa de empleo creció 4.2 pp del año 2007 al 2011, reflejando el crecimiento de la cantidad de personas que en edad de trabajar se encuentran efectivamente ocupadas. Las mujeres se han beneficiado en mayor medida que los hombres de la evolución favorable del mercado de trabajo, ya que la tasa de empleo de las mujeres creció 5,2 pp pasando de 49,9% en 2007 a 55.5% en el año 2011. Mientras que la tasa de empleo de los varones aumento 1,9 pp en el mismo período de tiempo, pasando de 69,1% a 71%. En 2007 la diferencia entre ambas tasas era de 19,2 pp, en el año 2010 fue de 16.4 pp mientras que para el año 2011 fue de 15.3 pp. Lo que implica que la brecha de empleo por sexo tiende a ser menor. Comparando las tasas de empleo nacional con las tasas de empleo de Montevideo, estas últimas son mayores (salvo en el empleo masculino): empleo nacional total 60.7% (Montevideo 62.6%), empleo nacional en los hombres 71% (Montevideo 70.8%), y empleo nacional en mujeres 51.3% (Montevideo 55.5%). Resulta significativo el valor superior de la tasa de empleo de las mujeres en Montevideo, comparadas con el mismo valor a nivel nacional.

En Montevideo se detecta una tendencia descendente al desempleo, cayendo de 8.6% en el año 2007 a 6.2% en el año 2011, lo que supone un descenso de 2.4 pp. En 2011 el desempleo a nivel nacional fue inferior al registrado en Montevideo (6.0% y 6.2% respectivamente). Se mantiene aún la brecha entre el desempleo masculino y el femenino en el departamento; en 2011 la diferencia es de 2.3 pp.; en 2010 fue de 3.2 pp., mientras que en 2007 fue de 4.2 pp. Si bien la brecha tiende a ser menor, la tasa de desempleo femenina aún continúa en niveles superiores a la masculina: 7.4% y 5.1% respectivamente para el año 2011. Sin embargo, comparando con los valores nacionales, la tasa de desempleo femenina de Montevideo es menor a la nacional (7.4% frente a 7.7% respectivamente). Por otro lado, la tasa de desempleo de Montevideo en los hombres es mayor a la tasa de desempleo nacional en los hombres (5.1% y 4.5% respectivamente)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase en: [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy): Serie de informes departamentales: “Montevideo: Principales indicadores del mercado de trabajo, incluyendo proyectos de inversión” Mayo, 2012.



## 6- DIMENSIONES DE ANÁLISIS

### 6.1- SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Según la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo, entre los cometidos asignados a la DINAE, se hace referencia a los *Servicios Públicos de Empleo* (SPE) en el Uruguay<sup>15</sup>. Se puede decir que un SPE refiere a “una de las herramientas que los actores públicos y privados pueden utilizar para facilitar el encuentro entre demanda y oferta y para promover la inserción y/o reinserción laboral de la población en empleos dependientes o independientes, a través de tres servicios básicos: recepción/derivación, orientación y asesoría personalizada a la búsqueda de trabajo y a la reinserción laboral-intermediación laboral” (Eskinazi, 2006: 3). He aquí que los Servicios Públicos de Empleo tienen la finalidad de facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, y promover la inserción y/o reinserción laboral de la población, en empleos dependientes o independientes, constituyendo una opción estratégica y prioritaria de política activa.

El área de Servicios Públicos de Empleo se conforma en base a tres ejes fundamentales: Recepción/información: se recibe, informa, se identifican las necesidades del usuario, se recogen los datos personales y se conoce su situación laboral para una derivación. Por parte del trabajador, a este se le proporciona información sobre el mercado laboral, los distintos programas a los que puede acceder, las posibles demandas laborales, instituciones en las que puede complementar su perfil ocupacional y las posibilidades de realizar un proyecto independiente. Por el lado de las empresas, se les informa acerca de los beneficios y las oportunidades, así como la posibilidad de obtener trabajadores de la base de datos del servicio<sup>16</sup>.

Orientación laboral: se realiza una aproximación diagnóstica, asesoramiento y orientación laboral para construir recorridos de capacitación e inserción al trabajo. Asiste en particular a las personas que buscan insertarse en el mercado de trabajo y a las que tienen necesidad de reconvertir su perfil ocupacional y/o a las personas que presentan problemas específicos de inserción laboral<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Por mayor información ver: Ley no. 17.930, Inciso 13, Art 317.

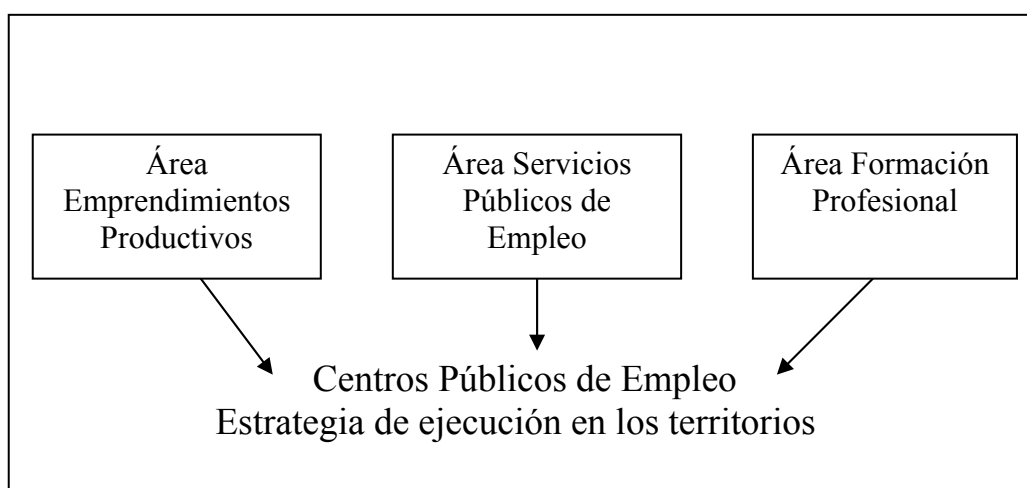
<sup>16</sup> [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy), sección: DINAE

<sup>17</sup> Ídem 17.

Intermediación laboral: Se relaciona con el encuentro entre oferta y demanda, haciendo hincapié en el acercamiento al sector empleador como otro de los actores insoslayables del mercado de trabajo en particular y de estrategias de desarrollo en general. El acercamiento al empresario, tiene como objetivo no sólo generar confianza, sino interiorizarse respecto a insumos imprescindibles para concretar la intermediación propiamente dicha. Estos son: puestos vacantes; perfiles ocupacionales; tendencias en la empresa y el sector; calificación de mano de obra en actividad o para nuevos puestos de trabajo, entre otros (Vignolo, 2010).

### 6.1.1-¿QUÉ SON LOS CENTROS PÚBLICOS DE EMPLEO?

Los Centros Públicos de Empleo surgen de la implementación a nivel territorial de los Servicios Públicos de Empleo. Los CePEs se constituyen como centros de coordinación de las tres áreas programáticas de la DINA E en los cuales se brindan los servicios que corresponden a cada una de las mismas:



*Fuente: Estrategia Nacional de Fomento del Empleo 2010-2015*

La característica primordial de los CePEs es que tienen un fuerte arraigo territorial con el objetivo de aproximarse de manera más específica con las particularidades y necesidades de los demandantes de empleo y de los mercados de trabajo locales. Estos organismos funcionan como articuladores del rol del gobierno y de los actores del

departamento que están ligados a la cuestión del empleo. Para lograr su funcionamiento es central el vínculo a establecer con los denominados Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, conformado por representantes del Gobierno Departamental correspondiente y miembros designados por las organizaciones sindicales y empresariales presentes en la localidad<sup>18</sup>.

La misión principal de un CePE es *“fomentar espacios de articulación entre los actores territoriales vinculados al empleo: trabajadores, empleadores, organizaciones sociales, educativas y políticas, entre otras, con la finalidad de promover el Desarrollo Local. Sus áreas de acción (Servicios Públicos de Empleo, Formación Profesional, Emprendimientos Productivos), tienen por finalidad impulsar y aplicar Políticas Activas de Empleo inspiradas en el trabajo decente como valor, incorporando la perspectiva de género en su gestión. Entendiendo al sujeto como protagonista del proceso de mejora de las condiciones de trabajo a nivel local, regional y nacional”*<sup>19</sup>.

#### 6.1.2-REQUISITOS PARA LA INSTALACION DE UN CePE Y OBLIGACIONES QUE ASUMEN

El modelo organizativo de referencia de los Servicios Públicos de Empleo en el marco de los Centros Públicos de Empleo consiste en:

1. Insertarse en el marco de los programas de empleo que lleva a cabo la DINA E y que tienen como población destinataria a desempleados, trabajadores, instituciones y asociaciones vinculadas al ámbito del empleo. Es imprescindible promover la empleabilidad de dichos usuarios del SPE a partir de un trabajo con los diferentes actores que intervienen en el mercado laboral o de grupos ocupacionales específicos (por ejemplo, jóvenes de 18 a 30 años, mujeres, entre otros).
2. Brindar los denominados como *servicios de base*: recepción/derivación, orientación laboral e intermediación. Los cuales deberán ser proveídos con días y horarios establecidos para una más eficiente prestación de servicios.
3. Compromiso con el cumplimiento continuo de determinados estándares de calidad en relación a los servicios a prestar.

---

<sup>18</sup> Extraído de [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy)

<sup>19</sup> Documento Interno de la DINA E-MTSS.

4. La prestación de los servicios a los usuarios deberá ser realizada en forma gratuita.
5. Se debe garantizar la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y personal técnico requeridos para proveer los servicios de los SPE. Por ejemplo, la necesidad de un espacio físico acorde a los servicios a brindar, con las dimensiones y características adecuadas (Eskinazi, 2006: 8).

Por otro lado, desde el MTSS y la DINAE, se establecen las siguientes obligaciones a asumir donde se destacan: a) la coordinación, supervisión y apoyo técnico-institucional del proceso de desarrollo de los servicios y b) asistencia técnica, capacitación y formación continua de los funcionarios asignados al CePE, incluidos los aportados por la Intendencia. Mientras que por la Intendencia existe el compromiso de aportar y brindar: a) las oficinas e infraestructura locativa claramente identificadas con acceso libre al público de dimensiones y características apropiadas para brindar los servicios en condiciones satisfactorias y b) recursos humanos estables y capacitados para brindar los servicios y asegurar su funcionamiento, en coordinación con los técnicos de la DINAE.

### 6.1.3-SERVICIOS BRINDADOS POR LOS CePEs

Aquí haremos referencia a los principales servicios brindados por los CePEs territoriales:

| <b>COORDINACION</b>   | <b>SERVICIO DE RECEPCIÓN/ DERIVACION</b>  | <b>SERVICIO DE ORIENTACION LABORAL</b>  | <b>SERVICIO DE INTERMEDIACION LABORAL</b>   |
|---|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estimar / administrar los recursos del CePE</li> <li>• Organizar y planificar los procesos de trabajo del CePE</li> <li>• Promover el funcionamiento integrado de las áreas del CePE: FP – SPE y EP</li> <li>• Seguimiento y monitoreo de la planificación del CePE</li> <li>• Establecer relaciones institucionales y técnicas con actores</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveer servicios de información y de autoinformación</li> <li>• Recolectar los datos personales y laborales del postulante</li> <li>• Identificar las necesidades del postulante</li> <li>• Verificar si el postulante cuenta con las condiciones para poder usufructuar servicios específicos</li> <li>• Orientar al postulante hacia los posteriores servicios</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar entrevistas individuales de orientación</li> <li>• Proponer recorridos formativos coherentes con la situación específica del postulante tomando en cuenta la oferta formativa local y la demanda del sector productivo</li> <li>• Guiar y apoyar al usuario en la redacción de sus herramientas para la búsqueda de empleo y en la</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitorear la necesidad de calificaciones de las empresas locales.</li> <li>• Verificar la correspondencia entre las necesidades expresadas por el mercado laboral y la demanda proveniente de los postulantes</li> <li>• Dirigir y clasificar las informaciones disponibles sobre los trabajadores y sobre oportunidades laborales</li> <li>• Analizar la dinámica del mercado laboral, sectores en expansión y en retracción para</li> </ul> |

|  |   |   |   |
|--|---|---|---|
| nacionales y locales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Producir y utilizar documentos relativos a la situación socio económica del territorio en particular con respecto al empleo</li> <li>• Monitorear las necesidades de calificaciones de trabajadores de las empresas locales</li> <li>• Coordinar acciones con DINAE</li> <li>• Realizar informes periódicos a DINAE</li> </ul> | de la estructura (orientación, intermediación) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guiar al autoacceso de la instrumentación informática.</li> <li>• Proveer elementos de información general sobre los dispositivos existentes en materia de programas de apoyo al desarrollo y a la creación de empresas</li> <li>• Recibir a empleados informándolos en general y derivándolos</li> </ul> | elaboración de estrategias y recorridos de inserción laboral ligado a sus expectativas y habilidades. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las medidas de inserción laboral adecuadas a las distintas categorías de postulantes</li> <li>• Utilizar instrumentos de orientación</li> <li>• Buscar información sobre oficios y oferta de capacitación</li> <li>• Organizar y desarrollar los talleres internos de orientación laboral</li> </ul> | realizar/planificar acciones. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar las intenciones de información y gestión de los instrumentos y de los incentivos para el trabajo</li> <li>• Informar a las empresas y a los operadores económicos sobre dichos incentivos</li> <li>• Recoger las ofertas de trabajo de las empresas</li> <li>• Entrevistar empleadores para definir perfiles profesionales y condiciones de contratación</li> <li>• Entrevistar postulantes para proponer ofertas de trabajo y averiguar disponibilidades</li> </ul> |
|--|---|---|---|

*Fuente: Tomado de Vignolo 2010 en base a Manual de Gestión. Referencial para la gestión de los Centros Públicos de Empleo (2009)*

#### 6.1.4-PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO (POE): DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El Programa Objetivo Empleo (POE) es un programa ejecutado por la DINAE a través de los CePEs en las distintas localidades del país y fue creado en agosto de 2007 por la ley 18.172 (artículo 244), que le asignó también fondos presupuestales para su ejecución; se reglamentó vía decreto (232/2008) el 5 de mayo de 2008. El POE genera incentivo a las empresas privadas para la contratación de desempleados de larga duración en situación de vulnerabilidad, procurando la inserción laboral de trabajadores/as desocupados/as de larga duración en empresas privadas para generar oportunidades de acceso a ocupaciones productivas a un sector social que presenta dificultades de ingreso al mercado de trabajo.

El objetivo general de este programa radica en la promoción de la inserción laboral de trabajadores/as desocupados/as de larga duración pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, por ello “podemos describir el POE como una de las políticas activas de empleo más fuertes desarrolladas por la DINAE, en cumplimiento de definiciones tomadas por el Plan de Equidad y los principios rectores de la Estrategia Nacional de Fomento del Empleo” (POE, sistematización 2008-2011, DINAE).

La población destinataria de POE se vincula con personas económicamente activas, que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, residentes en el

país, de entre 18 y 65 años de edad, con un año de desocupación formal y un nivel educativo inferior a segundo año de bachillerato. También se da trascendencia a los grupos que tienen mayores dificultades de acceso al empleo, es decir, mujeres en general y hombres y mujeres mayores de 45 años.

#### 6.1.5-RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN MONTEVIDEO A TRAVÉS DEL MODELO CePE Y EL POE

En esta sección presentaremos los indicadores con los datos correspondientes a la dimensión vinculada con los Servicios Públicos de Empleo en Montevideo.

En primer lugar, haremos hincapié en la cantidad de entrevistados según sexo en los CePEs de Montevideo<sup>20</sup>, analizando comparativamente la trayectoria de los datos desde 2008 hasta 2011.

Luego presentaremos, dentro de los entrevistados en los CePEs de Montevideo, la cantidad de usuarios POE y usuarios CePE en el periodo 2008-2011.

Y por último, visualizaremos, según los datos, la cantidad de mujeres y hombres que se insertaron al mercado de trabajo mediante los CePEs desde 2008 hasta 2011 en Montevideo<sup>21</sup>.

#### Número de entrevistados según sexo en los CePEs de Montevideo en el periodo 2008-2011

| Año de ingreso al CePE | Hombres | Mujeres | Total |
|------------------------|---------|---------|-------|
| 2008                   | 727     | 1771    | 2498  |
| 2009                   | 895     | 1179    | 2074  |
| 2010                   | 1863    | 2521    | 4384  |
| 2011                   | 1839    | 2172    | 4011  |
| Total                  | 5324    | 7643    | 12967 |

*Fuente: DINAE según Unidad de Evaluación y Monitoreo (Observatorio del Mercado de Trabajo)*

En esta tabla se puede ver que la tendencia la marca la mujer en todos los años analizados, es decir, en el período 2008-2011 ingresó un mayor número de mujeres que hombres para entrevistas a los CePEs de Montevideo (41% hombres y 59% mujeres

<sup>20</sup> Montevideo se divide en cinco CePEs: CePE Casavalle, CePE Ciudad Vieja, CePE Carrasco Norte, CePE Montevideo Zona Este y CePE Montevideo Zona Oeste (ver anexos)

<sup>21</sup> Es importante mencionar que para el año 2007 no se registraron datos en los CePEs y el POE se puso en funcionamiento a partir del año 2008.

aproximadamente). También se visualiza que año a año fue creciendo la cantidad de entrevistados en los CePEs (exceptuando de 2010 a 2011), y el salto más importante fue de 2009 a 2010 (968 hombres y 1342 mujeres).

#### Cantidad de usuarios CePE y usuarios POE en Montevideo en el periodo 2008-2011

Es importante mencionar que entre las personas entrevistadas en los CePEs, dada la especificidad y relevancia del Programa Objetivo Empleo (POE), se distinguen dos tipos de usuarios, es decir, los inscriptos en el POE o usuarios POE, que se entrevistan en el marco del programa, y el resto de los usuarios de los CePEs, que se aproximan a los mismos en busca de algunos de sus servicios.

| Tipo de usuario | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|-----------------|------|------|------|------|-------|
| Usuarios POE    | 1258 | 753  | 628  | 474  | 3113  |
| Usuarios CePE   | 1240 | 1321 | 3756 | 3537 | 9854  |
| Total           | 2498 | 2074 | 4384 | 4011 | 12967 |

*Fuente: DINAE según Unidad de Evaluación y Monitoreo (Observatorio del Mercado de Trabajo)*

La tabla muestra que existe una brecha importante en lo que refiere al total de usuarios en todo el periodo (2008-2011) en Montevideo, es decir, los usuarios POE son un 24% y los usuarios CePE son un 76%. Se puede detectar que en el comienzo del período había existido una paridad aproximada en cuanto a la cantidad de los usuarios (1240 usuarios CePE y 1258 usuarios POE), pero con el paso de los años la situación cambió. En 2009, el número de usuarios POE se redujo (ya que la mayor parte de las entrevistas se realizaron durante 2008) y el número de usuarios de los CePE creció (pasaron de 1240 personas a 1321). Del total de usuarios de los CePEs en 2009, la mayor parte son mujeres (56%) y es una población relativamente joven (la mitad de las personas tienen hasta 34 años). Es destacable el predominio de las mujeres en los inscriptos en el POE, que representan las tres cuartas partes del total. En el año 2010 se dió un fuerte ascenso en la cantidad de usuarios CePE (pasando de 1321 a 3756), y continuaron en descenso los usuarios POE (pasando de 753 a 628), pero se mantiene la regla mayoritaria de mujeres en los dos tipos de usuarios<sup>22</sup>. Por último, en 2011, surgió una pequeña

<sup>22</sup> Véase en: “Perfil de Usuarios e intermediación laboral en los CePEs de Montevideo año 2009 y 2010” Elaborado por: Unidad de evaluación y monitoreo (DINAE).

disminución en la cantidad de usuarios CePE (pasando de 3756 a 3537), y la cantidad de usuarios POE continuó en descenso (pasando de 628 a 474).

Número de personas contratadas por empresas según sexo a través de los CePEs de Montevideo en el periodo 2008-2011

| Año   | Hombres | Mujeres | Total |
|-------|---------|---------|-------|
| 2008  | 4       | 0       | 4     |
| 2009  | 14      | 53      | 67    |
| 2010  | 54      | 103     | 157   |
| 2011  | 183     | 218     | 401   |
| Total | 255     | 374     | 629   |

*Fuente: DINAE según Unidad de Evaluación y Monitoreo (Observatorio del Mercado de Trabajo)*

Según la tabla, el total de personas contratadas desde 2008 hasta 2011 a través del modelo CePE en Montevideo es de 629 personas, de las cuales 255 son hombres y 374 son mujeres (40,5% y 59,5% respectivamente). Se puede observar que año a año se manifiesta una trayectoria ascendente, tanto en hombres como mujeres, en materia de contrataciones por parte de las empresas. Además, vemos claramente que las mujeres son mayoría en cuanto a contrataciones en todos los años estudiados (exceptuando el 2008 con una leve ventaja de 4 contrataciones para los hombres).

6.2- FORMACIÓN PROFESIONAL

Los principales objetivos que posee esta dimensión se asocian con la implementación, coordinación y supervisión del desarrollo de la formación profesional en nuestro país. En esta línea, los cometidos del área implican diseñar, estudiar políticas y programas de capacitación y empleo, con la finalidad de contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional e impulsar la Certificación Profesional.



6.2.1- PRINCIPALES ORGANISMOS ENCARGADOS DE PROMOVER LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN URUGUAY

A continuación se mostraran las principales instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en Uruguay<sup>23</sup>:

|                    |  |   |  |   |   |
|--------------------|--|---|--|---|---|
|                    | Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP) | Consejo de Capacitación Profesional (COCAP) | Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR-CECAP) | Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)   | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) |
| Base Legal Vigente | Ley 18.437 del 12/12/2008                                | Ley 18.133 del 25/05/2007                   | Ley 18.437 del 12/12/2008 arts. 92 a 95                  | Ley 18. 437 del 12/12/2008<br>Creada a partir de la Gerencia de programas especiales de ANEP por resolución del CODICEN | Ley 18.406 del 24/10/2008                                     |
| Estatus Jurídico   | Consejo desconcentrado del ente ANEP                     | Persona de derecho público no estatal       | Consejo dependiente del MEC                              | Dependencia del CODICEN de la ANEP  | Persona de derecho público no estatal de carácter tripartito  |

*Fuente: Tomado de Martín Pasturino, INEFOP-Uruguay: Desafíos del INEFOP en el área de la certificación (2010).*

6.2.2- LA JUNTA NACIONAL DE EMPLEO (JUNAE): ANTECEDENTE DEL INEFOP

<sup>23</sup> No se incluyen ministerios, otros órganos públicos y municipios que realizan eventualmente acciones de formación profesional y/o capacitación.

La JUNAE fue un organismo de integración tripartita creado por la ley 16.320 en 1992, que posteriormente fue derogada (Artículos 323 y 324 derogados). Este organismo se encargaba de asesorar a la DINA E, administrar el Fondo de Re conversión Laboral y financiar programas de capacitación profesional.

La ley 16.320 definió los objetivos generales asignados al MTSS sobre empleo, a través de la JUNAE y la DINA E, Unidad Ejecutora del Ministerio, definiendo como población objetivo a los trabajadores amparados en el seguro de desempleo. Las modificaciones introducidas por la ley 16.736 de Presupuesto del 5 de enero de 1995, concernientes al uso del Fondo de Re conversión Laboral, incluyen la ampliación del universo de beneficiarios de los cursos de capacitación laboral, como instrumento para facilitar su inserción en el mercado laboral. Ello permitió la implementación de programas de capacitación para otros sectores de beneficiarios; en particular, las mujeres con dificultades de inserción laboral. En 1997 la DINA E, con cooperación económica del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS), formula el PROIMUJER y lo presenta a la JUNAE, para su financiamiento y ante la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, que recomienda su implementación (Alma Espino, Graciela Sanromán y otros, 2005).

La formación profesional concebida desde el sistema DINA E-JUNAE se dirigía a contribuir a la empleabilidad de las personas desocupadas o con problemas de empleo, mediante acciones de calificación, re conversión y adecuación de las competencias profesionales ajustadas a los requerimientos del mercado de trabajo y a las características personales y profesionales de los demandantes de empleo (María Menéndez, 2008).

### 6.2.3- ¿CÓMO SURGE Y QUE ES EL INEFOP?

El INEFOP se creó a partir de la ley 18.406 en octubre de 2008, surge como Persona de derecho público no estatal de carácter tripartito y se articula con el Poder Ejecutivo a partir del MTSS. Está dirigido por un Consejo Directivo integrado por siete titulares, con sus respectivos alternos, en representación del Poder Ejecutivo, el Sector Empresarial y el Sector Sindical. La actual integración del Consejo Directivo del INEFOP incluye representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Oficina de Planeamiento y

Presupuesto (OPP), por las organizaciones más representativas de los trabajadores: Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT - CNT), por las organizaciones más representativas de los empleadores: Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), y un representante de las empresas de la economía social, introducido por el artículo 219 de la ley 18.996.

El objetivo de este organismo radica en actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado, postulando 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 con mayor vulnerabilidad frente a la desocupación (Martín Pasturino, 2010). Para lograr estos objetivos, el INEFOP contiene, en su órbita, una serie de programas dirigidos a la población, que anteriormente se encontraban dentro de la JUNAE; PROIMUJER (Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el acceso al empleo y a la formación profesional), PROCLADIS (Programa de capacitación laboral para personas con discapacidad), PROJOVEN (Programa de capacitación laboral para jóvenes), TRABAJADORES RURALES (Programa de capacitación para trabajadores rurales), entre otros.

#### 6.2.4- COMETIDOS DEL INEFOP

Daniel Radiccioni, supervisor técnico del INEFOP, hace hincapié en los cometidos generales del organismo sugiriendo que “...Si se mira la ley 18.406 en los primeros artículos, aparte de asumir todos los cometidos que tenía la JUNAE y asumir todos los programas que venían siendo ejecutados desde la JUNAE, hay tres cometidos que son claves para el INEFOP. Uno es asesorar al Ministerio de Trabajo en las políticas activas de empleo. Otro es administrar el Fondo de Reversión Laboral, que surge del aporte de trabajadores, empresarios y Estado. Y el último, y más importante, es certificar a todos los trabajadores/as de la actividad privada, o sea, mas allá del lugar donde han aprendido las capacidades o las competencias que tienen las personas, que exista una instancia y un sistema que ordene y que pueda reconocer lo que saben hacer las personas sin importar donde lo aprendieron...” “...el rol del INEFOP es poder dar respuesta e incorporar al mercado de trabajo a todos aquellos colectivos que forman parte de la actividad privada que por algún motivo quedaron excluidos...” (Entrevista

con Daniel Radiccioni, Supervisor técnico del INEFOP). También, tomando como eje los cometidos generales, podemos sugerir que los cometidos referidos a la capacitación y a la formación profesional del INEFOP son básicamente seis. En primer lugar, asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

En segundo lugar, crear Comités Departamentales tripartitos del empleo y formación profesional.

En tercer lugar, diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas.

En cuarto lugar, promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales.

En quinto lugar, promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva y financiar las propuestas que, originadas en convenios colectivos, se consideren viables y se contemplen en el presupuesto anual.

Por último, dar cobertura a través de sus 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 otros servicios públicos, privados y sociales a efectos de mejorar su empleabilidad, promover su inserción laboral o apoyar su capacidad emprendedora (Martín Pasturino, 2010).

#### 6.2.5- ARTICULACIÓN DINAE-INEFOP

En esta sección se hará un pequeño señalamiento en cuanto a la articulación entre el INEFOP y la DINAE a través de la perspectiva de Martín Pasturino, Director del Área Empleo y Formación Profesional del INEFOP. Según Pasturino, “...Hemos tenido articulación, de hecho la articulación entre la DINAE y el INEFOP desde el punto de

*vista normativo esta dada y existe una esencialidad política, desde que se promulgo la ley 18.406, de que exista articulación...” “...Todas las demandas provenientes de la Dirección Nacional de Empleo, que llegan desde la dirección propia o a través del Ministro de Trabajo, en el INEFOP han sido canalizadas...” (Entrevista con Martín Pasturino, Director del Área Empleo y Formación Profesional del INEFOP).*

#### 6.2.6- PROGRAMA PROIMUJER: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el acceso al Empleo y a la Formación Profesional (PROIMUJER) ha sido el primer programa a nivel nacional de capacitación laboral con enfoque de equidad de género. El PROIMUJER se implemento en el año 2001 impulsado por la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, asesora del MTSS. En sus inicios, PROIMUJER se ejecuto descentralizadamente y fue resultado del acuerdo marco establecido entre la JUNAE, DINA E y CINTERFOR/OIT<sup>24</sup>, y en el año 2008 pasó a formar parte del conjunto de programas llevados a cabo por el INEFOP.

El objetivo general del PROIMUJER radica en lograr el fortalecimiento de las capacidades que favorecen el acceso de mujeres al trabajo en condiciones de equidad, y reducir las inequidades vinculadas a la condición de género, promoviendo su empleabilidad y la igualdad de oportunidades en la formación y en el acceso al empleo. He aquí, según Daniel Radiccioni, “...*El objetivo principal del PROIMUJER es que las mujeres puedan acceder a la formación y al mercado de trabajo desde una perspectiva de género, partiendo de la base de que hoy hay algunos obstáculos discriminadores en el acceso a la formación en el empleo que hay que destrabar, y desde el diseño del programa están establecidos unos componentes, que les llamamos estrategias complementarias, para que las mujeres puedan ingresar al mercado de trabajo...*” (Entrevista con Daniel Radiccioni, Supervisor Técnico del INEFOP). También es importante señalar dos objetivos específicos que persigue este programa, es decir, en primer lugar, contribuir a la inserción laboral y mejora de la empleabilidad de mujeres y varones con dificultades de acceso al empleo, y en segundo lugar, fortalecer a las

---

<sup>24</sup> Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (Organización Internacional del Trabajo).

Entidades de Capacitación (ECAs)<sup>25</sup> en términos de calidad y equidad tanto en sus propuestas pedagógicas así como a sus equipos técnicos.

La población destinataria de este programa la podemos dividir en cinco modalidades:

- PROIMUJER A: *Cursos regulares*: Mujeres entre 25 y 55 años, desocupadas con dificultades para ingresar y/o mantenerse en el mercado de trabajo. También, hombres y mujeres entre 25 y 55 años con un porcentaje masculino mínimo de 20% y un máximo de 50 % (éste último en los casos debidamente justificados)<sup>26</sup>.
- PROIMUJER B: Mujeres de más de 40 años con desempleo de larga duración (2 o más años de desempleo) o que nunca estuvieron insertas en el mercado laboral formal, pertenecientes a sectores socio-económicos medios y medios bajos, con secundaria completa y/o educación terciaria incompleta y sin ninguna especialización para el trabajo.
- PROIMUJER C: *Vida con Proyectos*: **Mujeres madres jefas de hogar con por lo menos un hijo a cargo menor de 4 años**. Esta modalidad se focaliza en mujeres entre 18 (cumplidos o a cumplir durante el período de la capacitación) hasta 29 años, con hijas/os a cargo pertenecientes a sectores socio-económicos bajos, con dificultades para ingresar y/o mantenerse en el mercado de trabajo.
- PROIMUJER D: *Sectorial*: Mujeres entre 25 y 55 años que estén trabajando o demuestren interés para el ingreso al sector definido (trabajo doméstico).
- PROIMUJER E: *Emprendedoras*: Mujeres entre 25 y 55 años que estén en etapas de creación, formalización o desarrollo de un emprendimiento.

#### 6.2.7- RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN FORMACIÓN PROFESIONAL A TRAVÉS DEL PROIMUJER

En el siguiente cuadro se mostraran los cursos de capacitación brindados por el PROIMUJER y sus correspondientes participantes desde que se inicio el programa (año 2001) hasta el 2011 para el total del país<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Actualmente, en nuestro país, las Entidades de Capacitación (ECAs) son ámbitos donde se imparten cursos de capacitación derivados, entre otros, de los programas financiados por el INEFOP.

<sup>26</sup> En el año 2006 se incorpora la opción de cursos mixtos ya que se entendía que la inclusión de varones permitiría profundizar conceptual y metodológicamente en el enfoque de género, al habilitar el análisis de las relaciones entre hombres y mujeres desde esa doble perspectiva.

<sup>27</sup> Se opto por tomar el total del país por ausencia de muchos datos para el caso de Montevideo.

Cantidad de cursos de capacitación y participantes del PROIMUJER en el total del país<sup>28</sup>

|                    | Cursos | Participantes |
|--------------------|--------|---------------|
| * 2001-2002        | 25     | 520           |
| ** 2003-2004       | 44     | 927           |
| *** 2005-2006-2007 | ----   | ----          |
| **** 2008          | 50     | 1107          |
| ***** 2009-2010    | 96     | 2134          |
| ***** 2011         | 49     | 1093          |

Según el cuadro, para los años 2001 y 2002, se impartieron 25 cursos de capacitación con 520 personas participantes de los mismos en el total del país. En Montevideo se impartieron 12 cursos de capacitación con 251 participantes (ver anexos). Estos dos años se caracterizaron por una serie de logros y frenos. En primer lugar, se logró que 28 entidades de capacitación incorporaran el enfoque de género en sus acciones de formación y manifestaran muy buena receptividad para avanzar en esa dirección, y se logró parcialmente la incorporación del enfoque de género a nivel de los equipos institucionales (Informe Final OIT PROIMUJER, 2001-2004). En segundo lugar, si bien se avanzó en el vínculo con el sector productivo, estos avances han resultado insuficientes en términos de su participación activa en la elaboración de los diagnósticos de mercado, así como en su sensibilización en la temática de género. Por último, se integró un equipo que abarcó las diferentes disciplinas que requiere la ejecución del programa, fortaleciendo los aspectos referidos a diseño curricular con enfoque de género y competencias y relacionamiento con el sector empresarial (Informe Final OIT PROIMUJER, 2001-2004).

En los años 2003 y 2004, se impartieron 44 cursos de capacitación con 920 participantes en el total del país. En Montevideo se impartieron 21 cursos de capacitación con 430 participantes (ver anexos). De este periodo se pudieron extraer algunos aciertos y desaciertos en relación a la implementación del programa. En cuanto a los aciertos, se avanzó en la construcción de metodologías y técnicas con enfoque de género para la implementación y puesta en marcha de los proyectos ocupacionales de

<sup>28</sup> Fuente: \* Informe final OIT (PROIMUJER) 2001-2004-Periodo junio 2001 a diciembre 2002.

\*\* Informe final OIT (PROIMUJER) 2001-2004-Periodo noviembre 2003 a junio 2004. \*\*\* No existen datos disponibles. \*\*\*\* DINA-E-Observatorio del mercado de trabajo (Documento preliminar Laura Triaca, 2013). \*\*\*\*\* DINA-E-Observatorio del mercado de trabajo (Documento preliminar Laura Triaca, 2013)-Periodo julio 2009 a noviembre 2010. \*\*\*\*\* Resumen Ejecutivo-Memoria 2011, INEFOP.

las participantes, se avanzó en el desarrollo de microemprendimientos de mujeres y se desarrolló una actitud pro-activa en las beneficiarias del programa. Además, se incorporó el enfoque de género y competencias en los diseños curriculares y se fortalecieron las ECAs en la temática de género.

Los desaciertos se identificaron, en primer lugar, con que los tiempos fueron poco adecuados a las necesidades y requerimientos de las participantes para el desarrollo de procesos formativos. En segundo lugar, existió falta de anclaje local de los proyectos formativos. Y por último, no se trabajó la formalización de las inserciones laborales, el mayor porcentaje de mujeres se encontraban trabajando informalmente y faltó más trabajo con las instituciones para aplicar el programa (Informe Final OIT PROIMUJER, 2001-2004).

En el correr del año 2008 se impartieron 50 cursos de capacitación con 1107 participantes en el total del país.

En lo que respecta al periodo 2009 a 2010, en el cuadro se puede apreciar que se impartieron 96 cursos con 2134 participantes desde julio de 2009 a noviembre de 2010 para el total del país. Además es importante destacar que en Montevideo se brindaron 70 cursos y en el interior 26 (ver anexos). Las actividades ejecutadas en el transcurso del año 2009 se asociaron con las actividades de capacitación, administrativas, y de fortalecimiento institucional de las ECAs a través de talleres para el fortalecimiento de la gestión administrativa de las ECAs y para la profundización del enfoque de masculinidad en los proyectos. También se desarrollaron actividades de transversalización de género en los programas del INEFOP (Emprende, Fomypes y Procladis) (Memoria anual INEFOP-PROIMUJER, 2009)

Por último, en el año 2011 se impartieron 49 cursos de capacitación con 1093 participantes en todo el país. Este año estuvo caracterizado por la falta de una coordinación por parte del programa. Al momento de realizar la memoria anual, en el equipo quedaba un supervisor técnico, una supervisora técnica y una administrativa (Memoria anual INEFOP-PROIMUJER, 2011). Pero, pese a lo anterior, se pueden destacar algunas fortalezas del programa en el transcurso del 2011. Primero, la existencia de una metodología flexible y modulada en todas las etapas de la intervención con activos y zafrales. Segundo, la conformación y consolidación de un equipo multidisciplinario que aportó, desde diferentes disciplinas, mejoras sustanciales a la intervención. Y por último, flexibilidad en la implementación de la formación y ajuste en la marcha de su ejecución, así como dar respuesta y atender demandas, como



por ejemplo la capacitación a mandos medios (Memoria anual INEFOP-PROIMUJER, 2011).

#### 6.2.8- ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROIMUJER

El propósito principal en este capítulo es visualizar, a través de la visión de un actor calificado dentro del INEFOP, los principales alcances y las limitaciones que ha demostrado este programa desde su puesta en marcha hasta la actualidad. Entonces, Radiccioni sugiere que *“...Uno de los grandes logros del PROIMUJER ha sido contar con metodología validada a lo largo de la historia del programa, validada por los logros que han permitido que las mujeres se hayan insertado en el mercado laboral. También ha sido una puerta de entrada para gente que ha retornado de otros países. En definitiva, hay muchas situaciones de alta vulnerabilidad y desventaja donde el PROIMUJER ha podido dar respuesta...”* *“...La fortaleza de este programa ha sido tener una continua capacidad de flexibilidad para adaptarse a diferentes situaciones validando metodología, y es destacable la constante construcción con los técnicos de las ECAs mediante el dialogo...”* *“...Lo que hemos perdido, en el último tiempo, son los recursos humanos para llevar adelante el PROIMUJER. Desde el 2010 hasta la actualidad, en algunos programas del INEFOP, incluyendo el PROIMUJER, fueron renunciando y desvinculándose del quehacer de los programas las coordinaciones y nunca fueron retomadas o cubiertas, a tal punto que desde 2010 a esta parte pasamos de contar con cinco técnicos y un coordinador, a que este yo solo como único técnico del programa PROIMUJER...”* (Entrevista con Daniel Radiccioni, Supervisor Técnico del INEFOP).

#### 6.3- EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

El objetivo de esta dimensión, según la DINA E, es 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 asociados, empresas recuperadas o en proceso de recuperación, a nivel nacional y local. Uno de los

instrumentos para cumplir este objetivo es el Programa de Inversión Productiva (PIP) y se ejecuta junto con los Centros Públicos de Empleo (CePEs)<sup>29</sup>.

### 6.3.1- PROGRAMA DE INVERSIÓN PRODUCTIVA (PIP): DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

El Programa de Inversión Productiva está en funcionamiento desde el año 1996, financiándose un total de 386 proyectos hasta el año 2011 y ejecutándose en 16 departamentos del interior del país. Actualmente opera en 13 de ellos: Canelones, Cerro Largo, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, San José, Salto, Soriano y Treinta y Tres<sup>30</sup>.

El objetivo primordial del PIP ha sido promover la consolidación o generación de empleo mediante la compra de herramientas y maquinaria, destinada 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.

El financiamiento del PIP se constituye a partir de la Ley de Presupuesto Nacional 16.736 del año 1996, que en su artículo 425 faculta la aplicación de fondos de inversión a la Dirección Nacional de Empleo para la formación de Fondos Rotatorios Departamentales destinados al fomento del empleo a favor de la población de menores recursos, y de conformidad al artículo 317 literal C de la ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005 que faculta a la DINAE a administrar un fondo de inversión productivo y social con destino a la formación de fondos rotatorios departamentales. 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.

Una vez al año se realiza una convocatoria en los CePEs para la presentación de solicitudes de financiamiento, las cuales son evaluadas conjuntamente entre los operadores de los CePEs y los referentes departamentales de emprendimientos

---

<sup>29</sup> Véase en: [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy): Opción DINAE-Emprendimientos Productivos.

<sup>30</sup> Es importante mencionar que en Montevideo nunca se ha ejecutado el PIP.

productivos, realizando entrevistas en los lugares donde se desarrollan o desarrollarán las actividades de la unidad productiva.

Los criterios para la selección y priorización de los proyectos se refieren a la viabilidad económica y social de las propuestas y su incidencia en el empleo.

Una vez definidos los proyectos a financiar, se realiza la compra de la maquinaria solicitada, la cual se entrega posteriormente en acto público en cada departamento.

El PIP está dirigido a emprendimientos a crear o en funcionamiento, individuales o colectivos, con dificultades para el acceso a créditos productivos, y se incluye la perspectiva de género en el programa, ya que, según Margarita Seoane, “...no hay discriminación, existe paridad entre hombres y mujeres en cuanto al PIP...” (Entrevista con Margarita Seoane encargada del PIP en el Área Emprendimientos Productivos-DINAE).

### 6.3.2- MONTEVIDEO: UN CASO EXCLUYENTE DEL PIP

Para comenzar esta sección es pertinente una pregunta: ¿cuáles fueron las limitantes para la ejecución del PIP en Montevideo? He aquí que, mediante una entrevista realizada en el Área de Emprendimientos Productivos de la DINAE, podemos encontrar una posible respuesta a la anterior interrogante. Según Seoane, “...El PIP no se ha implementado en Montevideo...” “...Las limitantes son la escasez de recursos humanos y económicos. Para trabajar en Montevideo, con un presupuesto de 400.000 pesos para todo el país, no da para tener una política seria de apoyo a emprendimientos. Para poder incluir a Montevideo en el programa tendríamos que contar con mayores recursos económicos. Por otro lado, se necesita un fortalecimiento mayor de los CePEs de Montevideo, porque el PIP es un programa que exige su seguimiento y demás, y tienen que haber recursos humanos estables y capacitados para poder desarrollar el programa...” “...En otras palabras, para el caso de Montevideo se necesitan más recursos para ejecutar el PIP, porque es inútil movilizar la difusión y orientación de dicho programa, y después no vale la pena apoyar solamente a tres proyectos, o sea, no hay que generar expectativas que eventualmente no se pueden cubrir, por ello no hemos trabajado con Montevideo...” (Entrevista con Margarita Seoane encargada del PIP en el Área Emprendimientos Productivos-DINAE).

También, una de las preguntas que le realizamos a Seoane, se asocia con las perspectivas a futuro sobre la implementación del PIP en Montevideo, por ello “... *Todos los años incorporamos un departamento nuevo al PIP, en función a las posibilidades y recursos con que contamos. Entonces quizás para el próximo periodo de gobierno, si por rendición de cuentas se solicitan más recursos humanos y económicos, será posible ejecutar el PIP en Montevideo...*” (Entrevista con Margarita Seoane encargada del PIP en el Área Emprendimientos Productivos-DINAE).

## 7- CONSIDERACIONES FINALES

Las conclusiones a las cuales hemos arribado después de este largo recorrido, se han dividido de acuerdo a las tres dimensiones de análisis.

En primer lugar, por el lado de la dimensión de Servicios Públicos de Empleo, se detecta con claridad un predominio en el ingreso a los CePes de Montevideo por parte de las mujeres en relación a los hombres, ya sea como usuarias CePE o usuarias POE, y la cantidad de mujeres contratadas por empresas mediante los CePEs de Montevideo evidenció un nivel ascendente desde 2008 hasta 2011. Esta situación demuestra que el modelo CePE ha contribuido a acrecentar puestos de trabajo para las mujeres y a incentivar el empleo mediante sus servicios de recepción y orientación, y también ha servido, específicamente mediante el POE, para facilitar el acceso al mercado de trabajo a mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica a través del proceso de intermediación laboral y el incentivo a las empresas para la contratación de personal. Entonces cabe sugerir las siguientes interrogantes: ¿Esta situación permanecerá del mismo modo? ¿Permanecerán abriéndose puestos de trabajo para las mujeres montevidéanas a partir del modelo CePE?

Por otro lado, en la dimensión de Formación Profesional, el PROIMUJER ha representado el primer programa nacional de capacitación laboral con perspectiva de género. Este programa mediante la validación de metodología, a través de la creación de distintas modalidades para el ingreso al mismo, ha permitido incluir en su espectro a mujeres con distintas vulnerabilidades y desventajas socioeconómicas. He aquí que el PROIMUJER desde sus inicios ha impulsado, a través de la dinámica de la capacitación y los mecanismos de ayuda, a que mujeres con distintas problemáticas accedan al mercado de trabajo. Pero también es importante resaltar que este programa ha

presentado un punto frágil en su interna. Esto se asocia, a partir del año 2010, con la limitación en relación a sus recursos humanos. Se ha visto que las coordinaciones del PROIMUJER han ido desapareciendo y nunca se han repuesto, haciendo que el programa se introduzca en una mecánica ineficaz a la hora de aplicar los proyectos y se abra paso a una estructura desorganizada. Por ello, es de vital importancia reestablecer las coordinaciones del programa para que éste pueda cumplir sus objetivos en tiempo y forma. Aquí ha surgido una pregunta que puede ser retomada por eventuales investigaciones: ¿Se robustecerán los recursos humanos del PROIMUJER para un mejor cumplimiento de sus objetivos y metas?

Por último, en lo que refiere a la dimensión de Emprendimientos Productivos, dentro de la DINAE a través del área de Emprendimientos productivos se ha hecho hincapié en el Programa de Inversión Productiva. Desde su creación en 1996, el programa no ha podido implementarse en Montevideo. Esto se debe, según la entrevista realizada en la DINAE, a la intersección de dos factores relevantes. Por un lado, la falta de recursos económicos para llevar adelante el PIP, ya que se ha necesitado de un presupuesto más importante dentro de la DINAE para poder aplicar una política seria de apoyo a emprendimientos en Montevideo. Por otro lado, se ha necesitado un mayor fortalecimiento de los CePEs para implementar el PIP en Montevideo. Esto se vincula con el mejoramiento en los recursos humanos dentro de los CePEs, ya que debe existir una ampliación del personal, estable y capacitado, para desarrollar el programa en este departamento.

Adicionalmente, se puede decir que ciertos déficit o problemas que presento este trabajo pueden estar vinculados con la dinámica de la transversalidad. El tratamiento de políticas públicas desde distintas instituciones puede contribuir al entorpecimiento del engranaje de los objetivos que persiguen las mismas. En realidad, en el entorno de las políticas activas de empleo enfocadas desde la esfera de la DINAE y el INEFOP se ha visualizado que este es un ámbito de difícil entrada y que el manejo interno de estos organismos no dieron lugar a una evaluación más profunda de nuestro objeto de estudio.

## 8- BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR VILLANUEVA, L. (1992). “El estudio de las políticas públicas”. Editorial Miguel Angel Porrúa. México

- AMAYA, P. (2007). “La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración”. XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado. Caracas.
- ASTELARRA, J. (2004). “Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”. CEPAL.
- BATTHYÁNY; CABRERA; SCURO. (2007). “Informe temático: Perspectiva de Género”. Financiamiento: PNUD y UNFPA. Preparación y consulta a través del INE. Montevideo.
- BATTHYÁNY, K.; DEDE, G. (2012). “Una mirada al PIONA desde la perspectiva de género y derechos”. CNSmujeres. Montevideo.
- BOYER, R. (2006). “El estado a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes”. En revista de trabajo, año 2, número 3. Buenos Aires.
- BUCHELI, M. (2005). “Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones”. En: Serie “Estudios y perspectivas”. no. 2, CEPAL-ECLAC. Montevideo.
- BUSQUETS, J. (2002). “Desarrollo y reforma del Welfare State: Una revisión de enfoques teóricos”. Cuadernos del CLAEH. Montevideo.
- CRUELLS, M. (2011). “Evaluación y políticas transversales: el caso de las políticas de género”. X Congreso de AECPA. Barcelona.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2005-2013). Documentos internos, Montevideo.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO (2006). “Estrategia Nacional de Fomento del Empleo. Estructura organizativa de la DINAE”. Montevideo.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO-OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO. Documento de perfil de usuarios e intermediación laboral en los CePEs de Montevideo año 2009 y 2010”.
- DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO-OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO. Datos sobre CePEs de Montevideo 2008-2012.
- EASTON, D. (1965). “A system Analysis of Political Life”. New York.
- ESKINAZI, J. (2006). “Servicios para el Empleo en Uruguay. Modelo de organización”, Programa REDEL Uruguay, con el apoyo de Italia Lavoro, Organización Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Cooperazione Italiana. Montevideo.

- ESPINO, A.; SANROMAN.; OTROS. (2005). “Resultados de la evaluación del PROIMUJER”, Instituto de Economía, Montevideo.
- FEINSTEIN, O. (2007). “Evaluación programática de políticas públicas”. ICE. Madrid. Disponible en Web: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf>.
- FREYSSINET, J. (2007). “El desafío de las políticas de empleo en el siglo XIX. La experiencia reciente de los países de Europa Occidental”. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- GABINETE SOCIAL. Documento de Plan de Equidad 2007.
- GUZMÁN, V. (1998). **“La Equidad de Género como tema de debate y de Políticas Públicas”**. Disponible en Web: [http://www.fundacionhenrydunant.org/docs/genero\\_mujer\\_desarrollo/Tema%202/3.pdf](http://www.fundacionhenrydunant.org/docs/genero_mujer_desarrollo/Tema%202/3.pdf).
- INMUJERES. Documento de Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Resultados del Censo 2011. Disponible en la Web: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL (INEFOP). Documentos varios. Disponibles en Web: [www.inefop.org.uy](http://www.inefop.org.uy).
- INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL (INEFOP). Informes de memorias anuales del PROIMUJER (2009 y 2011).
- LAGARDE, M. (1996). “El género”, fragmento literal: “La perspectiva de género”, en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Editorial horas y horas. España.
- LAHERA, E. (2004). “Política y políticas públicas”. CEPAL. Santiago de Chile.
- LAMAS, M. (2002). “Cuerpo: diferencia sexual y género”. Editorial Taurus. México.
- LORENZELLI, M. (2008). “Mercado de trabajo local: hacia la construcción de un concepto”. En: Revista PRISMA, no. 23. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.
- MAZZUCHI, G. (2009). “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro

- abordajes complementarios”. Organización Internacional del Trabajo. Montevideo.
- MENÉNDEZ, M. (2008). “Resultados de las evaluaciones de impacto de las políticas activas de empleo implementadas por DINAE/JUNAE”. Según: PPT en base a informes respectivos (PROCAL, PROJOVEN Y PROIMUJER). OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO-MTSS.
  - MENY, I.; THOENIG, J. (1992). “Las políticas públicas”. Ediciones Ariel. Barcelona.
  - MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Documentos varios. Disponibles en Web: [www.mtsss.gub.uy](http://www.mtsss.gub.uy).
  - MINISTERIO DE TRABAJO-DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO. Documento de Programa Objetivo Empleo (Sistematización julio 2008-abril 2011).
  - MINISTERIO DE TRABAJO Y SERGURIDAD SOCIAL (2012). Documento síntesis: Primer encuentro de usuarios del programa de inversión productiva.
  - MOKATE, K. (1999). “Eficacia, Eficiencia, Equidad y Sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?”. Según Banco Interamericano de Desarrollo (INDES).
  - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Documento de informe final PROIMUJER 2001-2004.
  - PASTURINO, M. (2010). “Desafíos del INEFOP en el área de la certificación”. INEFOP. Uruguay.
  - PERAZZO, I.; ROSSEL, C. (2009). “Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo”. En: Perazzo, I.; Rossel, C.; Mazzuchi, G.; Pintos, F.; Carrasco, P. “Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”. Organización Internacional del Trabajo. Montevideo.
  - PÉREZ, V. (2007). “Nuevas Perspectivas para la Institucionalidad de Género en el Uruguay: Ir a Más”. CNSmujeres. Montevideo.
  - RODRIGUEZ, J, M. (2002). “Políticas activas de empleo en Uruguay durante los años noventa”. Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile.
  - SAMANIEGO, N. (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. En: Serie “Macroeconomía del desarrollo”, no. 19, CEPAL-ECLAC. Santiago de Chile.



- SOLANO CORNEJO, D. (2007). “La transversalidad y transectorialidad en el sector público”. XX Concurso del CLAD. Caracas.
- SUBIRATS, J. (2008). “Análisis y gestión de políticas públicas”. Ediciones Ariel. Barcelona.
- TRIACA, L. (2013). “Evaluación de las líneas estratégicas contenidas en el PIONDA hacia el mercado de trabajo implementadas desde el MTSS”. (VERSIÓN PRELIMINAR), MTSS-UNIDAD DE EVALUACION Y MONITOREO- OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO.
- VIGNOLO, A. (2010). “Un nuevo enfoque respecto a las políticas activas de empleo en nuestro país. El caso del centro público de empleo del departamento de Florida. Periodo 2009-2010”, FCS, UDELAR. Montevideo.

## 9- ANEXOS

### 1.1- Personas entrevistadas en cada CePE de Montevideo según sexo

#### **\*CePE Casavalle**

| Año de ingreso a Plataforma | Sexo       |              | Total        |
|-----------------------------|------------|--------------|--------------|
|                             | Hombre     | Mujer        |              |
| 2008                        | 171        | 408          | 579          |
| 2009                        | 159        | 220          | 379          |
| 2010                        | 152        | 225          | 377          |
| 2011                        | 241        | 251          | 492          |
| 2012                        | 256        | 228          | 484          |
| <b>Total</b>                | <b>979</b> | <b>1.332</b> | <b>2.311</b> |

#### **\*CePE Carrasco Norte**

| Año de ingreso a Plataforma | Sexo       |              | Total        |
|-----------------------------|------------|--------------|--------------|
|                             | Hombre     | Mujer        |              |
| 2008                        | 57         | 123          | 180          |
| 2009                        | 134        | 140          | 274          |
| 2010                        | 202        | 311          | 513          |
| 2011                        | 208        | 284          | 492          |
| 2012                        | 178        | 215          | 393          |
| <b>Total</b>                | <b>779</b> | <b>1.073</b> | <b>1.852</b> |

**\*CePE Ciudad Vieja**

| Año de ingreso a Plataforma | Sexo         |              | Total        |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                             | Hombre       | Mujer        |              |
| 2008                        | 170          | 469          | 639          |
| 2009                        | 194          | 316          | 510          |
| 2010                        | 519          | 770          | 1.289        |
| 2011                        | 341          | 467          | 808          |
| 2012                        | 375          | 367          | 742          |
| <b>Total</b>                | <b>1.599</b> | <b>2.389</b> | <b>3.988</b> |

**\*CePE Zona Oeste**

| Año de ingreso a Plataforma | Sexo         |              | Total        |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                             | Hombre       | Mujer        |              |
| 2008                        | 320          | 759          | 1.079        |
| 2009                        | 287          | 345          | 632          |
| 2010                        | 598          | 777          | 1.375        |
| 2011                        | 633          | 674          | 1.307        |
| 2012                        | 485          | 450          | 935          |
| <b>Total</b>                | <b>2.323</b> | <b>3.005</b> | <b>5.328</b> |

**\*CePE Zona Este**

| Año de ingreso a Plataforma | Sexo         |              | Total        |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|
|                             | Hombre       | Mujer        |              |
| 2008                        | 9            | 12           | 21           |
| 2009                        | 121          | 158          | 279          |
| 2010                        | 392          | 438          | 830          |
| 2011                        | 416          | 496          | 912          |
| 2012                        | 379          | 414          | 793          |
| <b>Total</b>                | <b>1.317</b> | <b>1.518</b> | <b>2.835</b> |

**1.2- Personas entrevistadas en cada CePE de Montevideo según tipo de usuario****\*CePE Casavalle**

| Tipo de usuario | Año de ingreso Plataforma |            |            |            |            | Total        |
|-----------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|                 | 2008                      | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       |              |
| Usuario POE     | 218                       | 162        | 124        | 112        | 79         | 695          |
| Usuario Cepe    | 361                       | 217        | 253        | 380        | 405        | 1.616        |
| <b>Total</b>    | <b>579</b>                | <b>379</b> | <b>377</b> | <b>492</b> | <b>484</b> | <b>2.311</b> |

**\*CePE Carrasco Norte**

| Tipo de usuario | Año de ingreso Plataforma |            |            |            |            | Total        |
|-----------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|                 | 2008                      | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       |              |
| Usuario POE     | 54                        | 76         | 124        | 72         | 34         | 360          |
| Usuario Cepe    | 126                       | 198        | 389        | 420        | 359        | 1.492        |
| <b>Total</b>    | <b>180</b>                | <b>274</b> | <b>513</b> | <b>492</b> | <b>393</b> | <b>1.852</b> |

**\*CePE Ciudad Vieja**

| Tipo de usuario | Año de ingreso Plataforma |            |              |            |            | Total        |
|-----------------|---------------------------|------------|--------------|------------|------------|--------------|
|                 | 2008                      | 2009       | 2010         | 2011       | 2012       |              |
| Usuario POE     | 404                       | 178        | 108          | 36         | 62         | 788          |
| Usuario Cepe    | 235                       | 332        | 1.181        | 772        | 680        | 3.200        |
| <b>Total</b>    | <b>639</b>                | <b>510</b> | <b>1.289</b> | <b>808</b> | <b>742</b> | <b>3.988</b> |

**\*CePE Zona Oeste**

| Tipo de usuario | Año de ingreso Plataforma |            |              |              |            | Total        |
|-----------------|---------------------------|------------|--------------|--------------|------------|--------------|
|                 | 2008                      | 2009       | 2010         | 2011         | 2012       |              |
| Usuario POE     | 578                       | 231        | 183          | 154          | 77         | 1.223        |
| Usuario Cepe    | 501                       | 401        | 1.192        | 1.153        | 858        | 4.105        |
| <b>Total</b>    | <b>1.079</b>              | <b>632</b> | <b>1.375</b> | <b>1.307</b> | <b>935</b> | <b>5.328</b> |

**\*CePE Zona Este**

| Tipo de usuario | Año de ingreso Plataforma |            |            |            |            | Total        |
|-----------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
|                 | 2008                      | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       |              |
| Usuario POE     | 4                         | 106        | 89         | 100        | 71         | 370          |
| Usuario Cepe    | 17                        | 173        | 741        | 812        | 722        | 2.465        |
| <b>Total</b>    | <b>21</b>                 | <b>279</b> | <b>830</b> | <b>912</b> | <b>793</b> | <b>2.835</b> |

**1.3- Personas contratadas por CePE de Montevideo según sexo****\*CePE Casavalle**

| Año de ingreso solicitud | Sexo      |           | Total     |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
|                          | Hombre    | Mujer     |           |
| 2008                     | 3         | 0         | 3         |
| 2009                     | 0         | 4         | 4         |
| 2010                     | 17        | 15        | 32        |
| 2011                     | 15        | 18        | 33        |
| 2012                     | 11        | 3         | 14        |
| <b>Total</b>             | <b>46</b> | <b>40</b> | <b>86</b> |

**\*CePE Carrasco Norte**

| Año de ingreso solicitud | Sexo       |            | Total      |
|--------------------------|------------|------------|------------|
|                          | Hombre     | Mujer      |            |
| 2009                     | 4          | 8          | 12         |
| 2010                     | 24         | 14         | 38         |
| 2011                     | 85         | 92         | 177        |
| 2012                     | 21         | 25         | 46         |
| <b>Total</b>             | <b>134</b> | <b>139</b> | <b>273</b> |

**\*CePE Ciudad Vieja**

| Año de ingreso solicitud | Sexo      |            | Total      |
|--------------------------|-----------|------------|------------|
|                          | Hombre    | Mujer      |            |
| 2009                     | 8         | 31         | 39         |
| 2010                     | 10        | 69         | 79         |
| 2011                     | 15        | 31         | 46         |
| 2012                     | 21        | 42         | 63         |
| <b>Total</b>             | <b>54</b> | <b>173</b> | <b>227</b> |

**\*CePE Zona Oeste**

| Año de ingreso solicitud | Sexo      |           | Total      |
|--------------------------|-----------|-----------|------------|
|                          | Hombre    | Mujer     |            |
| 2008                     | 1         | 0         | 1          |
| 2009                     | 2         | 10        | 12         |
| 2010                     | 3         | 5         | 8          |
| 2011                     | 29        | 36        | 65         |
| 2012                     | 10        | 19        | 29         |
| <b>Total</b>             | <b>45</b> | <b>70</b> | <b>115</b> |

**\*CePE Zona Este**

| Año de ingreso solicitud | Sexo      |           | Total      |
|--------------------------|-----------|-----------|------------|
|                          | Hombre    | Mujer     |            |
| 2011                     | 39        | 41        | 80         |
| 2012                     | 17        | 19        | 36         |
| <b>Total</b>             | <b>56</b> | <b>60</b> | <b>116</b> |

**1.4- Cantidad de cursos de capacitación y participantes del PROIMUJER en el total del país**

*\*Junio de 2001 a diciembre de 2002:*

| <b>LOCALIDAD</b>  | <b>PERFIL DEL CURSO</b>  | <b>Nº DE CURSO POR PERFIL</b> | <b>Nº DE PARTICIPANTES POR CURSO</b> |
|-------------------|--|-------------------------------|--------------------------------------|
| CERRO LARGO/ MELO | Elaboración Artesanal de frutas y hortalizas y su comercialización | 2                             | 40                                   |
|                   | Venta y atención al cliente en el comercio                         | 1                             | 19                                   |

|                         |   |           |            |
|-------------------------|---|-----------|------------|
| CERRO LARGO/ RIO BRANCO | Venta y atención al cliente en el comercio                          | 1         | 25         |
| MONTEVIDEO ESTE         | Atención al público en locales gastronómicos, de fiestas y eventos  | 3         | 63         |
|                         | Apoyo en administración Y gestión para pequeñas y medianas empresas | 3         | 63         |
| MONTEVIDEO OESTE        | Mantenimiento y Mejora Edilicia                                     | 1         | 20         |
|                         | Horticultura, jardinería y mantenimiento de áreas verdes            | 1         | 21         |
|                         | Gestión operativa en marketing directo                              | 1         | 21         |
|                         | Asistencia en servicios comerciales                                 | 2         | 42         |
|                         | Preparación, presentación y control de alimentos                    | 1         | 21         |
| RÍO NEGRO/FRAY BENTOS   | Operación Técnica de servicios hoteleros                            | 1         | 20         |
|                         | Mantenimiento de Espacios Públicos                                  | 1         | 20         |
|                         | Elaboración de platos típicos y comida preelaborada                 | 1         | 20         |
| RÍO NEGRO/ YOUNG        | Elaboración de platos típicos y comida preelaborada                 | 1         | 20         |
| ROCHA                   | Mantenimiento de Espacios Públicos                                  | 1         | 20         |
|                         | Diseño y comercialización de artesanías con identidad local         | 1         | 20         |
|                         | Mantenimiento integral de viviendas                                 | 2         | 44         |
| ROCHA/CHUY              | Producción y comercialización de alimentos con identidad local      | 1         | 21         |
| <b>TOTAL</b>            |   | <b>25</b> | <b>520</b> |

*\*Noviembre de 2003:*

| <b>LOCALIDAD</b>                                       | <b>NOMBRE DEL CURSO</b>   | <b>Participantes</b> |
|--|---|----------------------|
| CANELONES/PANDO<br>ECA: IUDEL                          | Industrialización de alimentos envasados  | 40                   |
| CANELONES/LAS PIEDRAS<br>ECA: Centro Educación Popular | Venta, distribución y marketing directo   | 20                   |
| CANELONES/PROGRESO<br>ECA: Solidaridad                 | Agro-ecología   | 20                   |
| CANELONES/SAUCE<br>ECA: Solidaridad                    | Agro-ecología   | 20                   |
| FLORES/TRINIDAD ECA: ITEM                              | Gestión de marketing directo  | 20                   |
| RIVERA - ECA: Fénix                                    | Elaboración, conservación y embalaje de productos regionales                            | 20                   |
| RIVERA - ECA: Grupo Crecer                             | Producción y comercialización de alimentos, masas y conservas                           | 25                   |
| SALTO - ECA: Eureka                                    | Animadora turística   | 20                   |
| <b>Total Interior</b>                                  | <b>8 cursos</b>   | <b>185</b>           |
| <b>MONTEVIDEO</b>                                      | Atención al público en locales gastronómicos<br>ECA: El Abrojo                          | 20                   |
|  | Ayudante de cocina<br>ECA: Fund. de Cultura Informática                                 | 20                   |
|  | Idónea en mantenimiento edilicio y materiales de construcción<br>ECA: KOLPING           | 20                   |
|  | Servicios de pintura y limpieza final de obra<br>ECA: Casa de la Mujer                  | 20                   |
|  | Artesana en elaboración de levaduras , harinas y masas<br>ECA: Esc. Hotelería del Plata | 20                   |
|  | <b>TOTAL MDEO</b>   | <b>5 cursos</b>      |



*\*Enero de 2004:*

| LOCALIDAD  | NOMBRE DEL CURSO   | Participantes |
|--|--|---------------|
| COLONIA/OMBÚES DE LAVALLE<br>ECA: Centro Esperanza | Recuperación de cera y materiales de colmenas  | 18            |
| DURAZNO. ECA: PC Choice                            | Asistente Comercial con informática  | 24            |
| FLORES/TRINIDAD. ECA: ITEM                         | Alimentación, comercialización, marketing y atención al cliente                        | 20            |
| FLORIDA<br>ECA: CEPI                               | Capacitación para mujeres como guardias de seguridad                                   | 25            |
| SORIANO/MERCEDES - ECA: ECAT                       | Idónea en apicultura   | 20            |
| PAYSANDÚ ECA: Opinión y Empresas                   | Asesora profesional en marketing y ventas  | 20            |
| TACUAREMBÓ<br>ECA: Programa Cardijn                | Producción de hierbas aromáticas y medicinales   | 15            |
| MONTEVIDEO   | Ventas y atención al cliente en locales de panadería y afines<br>ECA: Casa de la Mujer | 40            |
|  | Servicios de ventas. Corredoras y preventistas<br>ECA: Fund. Cultura de Informática    | 20            |
|  | Atención al cliente en servicios turísticos<br>ECA: Programa Cardijn                   | 20            |
|  | Mantenimiento y reparaciones en rubros afines a la construcción<br>ECA: Gurises Unidos | 20            |
|  | Ventas, atención al cliente y marketing<br>ECA: ICPT                                   | 20            |
|  | Servicios de pintura, albañilería y limpieza y final de obra<br>ECA: Casa de la Mujer  | 20            |
|  | Artesanas en panadería y repostería<br>ECA: SERPAJ                                     | 25            |

*\*Junio de 2004:*

| LOCALIDAD            | ECA                            | CURSO   | Nº |
|----------------------|--------------------------------|---|----|
| Maldonado            | EFTU                           | Operarias de Estaciones de Servicios                      | 20 |
| Mercedes             | EDUC2000 Y REMSO               | Idónea en Apicultura                                      | 20 |
| Juan Lacaze          | El Abrojo                      | Confección aplicada al diseño de modas                    | 20 |
| Barros Blancos/Pando | IUDEL - Ametrano               | Formación integral para la industria manufacturera        | 20 |
| PANDO                | IUDEL - Ametrano               | Industrialización de alimentos envasados                  | 20 |
| Maldonado            | PLEMUJ                         | Mantenimiento integral de jardines y plantas ornamentales | 25 |
| Canelones            | FUFYDA                         | Diseño y comercialización de Artesanías                   | 20 |
| San José de Mayo     | Echartea Guillermo             | Preparación y comercialización de alimentos               | 25 |
|                      | MUJER AHORA                    | Jardinería y mantenimiento de espacios verdes             | 25 |
|                      | Escuela de Hotelería del Plata | Operadora de comidas rápidas                              | 20 |



Montevideo.

|                                |  |     |
|--------------------------------|--|-----|
| Escuela de Hotelería del Plata | Encargada de portería y mantenimiento básico de edificios            | 20  |
| Programa Cardijn               | Atención al cliente en servicios turísticos                          | 20  |
| FISE                           | Panificación y comidas de elaboración rápidas dirigidas a rotiserías | 20  |
| El Abrojo                      | Gastronomía básica y comidas   | 20  |
| FCl                            | Asistente comercial  | 20  |
| ICPT                           | Atención al cliente ventas y marketing                               | 20  |
| Total                          | 16 cursos  | 335 |

*\*De 2008 a 2011:*

| Año                  | Cursos total país | Cursos Interior | Cursos Montevideo | Participantes |
|----------------------|-------------------|-----------------|-------------------|---------------|
| 2008                 | 50                | ----            | ----              | 1107          |
| De 07/2009 a 11/2010 | 96                | 26              | 70                | 2134          |
| 2011                 | 49                | ----            | ----              | 1093          |

*“Hacia un país más igualitario:  
descifrando las verdades sobre la LEI 26  
del PIODNA en su dimensión productiva*

*para el caso de Montevideo. Período 2007-  
2011”*

Monografía Final

Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República

Tutor: Luis Senatore

Matias Peralta Rodríguez

4907219-1

Licenciatura en Ciencia Política

ÍNDICE

1- INTRODUCCIÓN

2- PRESENTACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

2.1- PRIMER PLAN NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DERECHOS (PIODNA): DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

2.2- PLAN DE EQUIDAD

2.3- BREVE RESEÑA DE LA LEY 18104

2.4- ANTECEDENTES DEL PIODNA EN CUANTO A LA DIMENSIÓN PRODUCTIVA

2.5- PIODNA EN SU DIMENSIÓN PRODUCTIVA, LEI SELECCIONADA PARA EL ESTUDIO Y LAS ACCIONES CORRESPONDIENTES

3- LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A TRAVÉS DE LA DINAE, MODELO CePE Y INEFOP

3.1- POLÍTICAS DE EMPLEO, POLÍTICAS LABORALES Y POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

- 3.2- POLÍTICAS ACTIVAS Y PASIVAS DE EMPLEO
- 3.3- ¿DÓNDE NACEN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?
- 3.4- CLASIFICACIÓN DE LAS PAE
- 3.5- TRAYECTORIA DE LAS PAE EN URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN A NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO
  - 3.5.1- LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO (SPE) Y LOS CENTROS PÚBLICOS DE EMPLEO (CePEs) TERRITORIALES EN URUGUAY
  - 3.5.2- INEFOP
  
- 4- MARCO TEÓRICO
  - 4.1- DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
  - 4.2- LA ETAPA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DIFERENTES ENFOQUES TEÓRICOS
  - 4.3- PERSPECTIVA DE GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO
    - 4.3.1- EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS TRANSVERSALES Y LA RELACIÓN CON LA PERSPECTIVA DE GÉNERO
  
- 5- METODOLOGÍA Y PROBLEMATIZACIÓN DEL OBJETO
  - 5.1- PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN
  - 5.2- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS
  - 5.3- MONTEVIDEO Y SU REALIDAD SOCIOECONÓMICA
    - 5.3.1- SITUACION DEL EMPLEO EN MONTEVIDEO SEGÚN SEXO
  
- 6- DIMENSIONES DE ANÁLISIS
  - 6.1- SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
    - 6.1.1- ¿QUÉ SON LOS CENTROS PÚBLICOS DE EMPLEO?
    - 6.1.2- REQUISITOS PARA LA INSTALACION DE UN CePE Y OBLIGACIONES QUE ASUMEN
    - 6.1.3- SERVICIOS BRINDADOS POR LOS CePEs
    - 6.1.4- PROGRAMA OBJETIVO EMPLEO (POE): DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS
    - 6.1.5- RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN MONTEVIDEO A TRAVÉS DEL MODELO CePE Y EL POE
  - 6.2- FORMACIÓN PROFESIONAL
    - 6.2.1- PRINCIPALES ORGANISMOS ENCARGADOS DE PROMOVER LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN URUGUAY
    - 6.2.2- LA JUNTA NACIONAL DE EMPLEO (JUNAE): ANTECEDENTE DEL INEFOP
    - 6.2.3- ¿CÓMO SURGE Y QUE ES EL INEFOP?
    - 6.2.4- COMETIDOS DEL INEFOP
    - 6.2.5- ARTICULACIÓN DINA-E-INEFOP
    - 6.2.6- PROGRAMA PROIMUJER: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS
    - 6.2.7- RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN FORMACIÓN PROFESIONAL A TRAVÉS DEL PROIMUJER
    - 6.2.8- ALCANCES Y LIMITACIONES DEL PROIMUJER
  - 6.3- EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS
    - 6.3.1- PROGRAMA DE INVERSIÓN PRODUCTIVA (PIP): DEFINICION Y CARACTERÍSTICAS
    - 6.3.2- MONTEVIDEO: UN CASO EXCLUYENTE DEL PIP

7- CONSIDERACIONES FINALES

8- BIBLIOGRAFÍA

9- ANEXOS