

# Políticas de reducción de la pobreza femenina y empleo en Montevideo. Un estudio de caso

Florencia Picasso Risso\*

## INTRODUCCIÓN

Muchos son los cambios que en los últimos años han experimentado las políticas sociales. El surgimiento de nuevas problemáticas sitúa a las estrategias tradicionales de reducción de la pobreza e inserción laboral en un escenario difícil. Los objetos de las políticas han cambiado, ya que algunos de los problemas tradicionales sobre los cuales estas actuaban han perdido relevancia y están siendo sustituidos por nuevas problemáticas, como la exclusión generada por diferencias culturales, de género, o la desintegración social. Esto ha creado desafíos también sobre la forma en que se articulan las políticas, en lo que generalmente se denomina su *definición operativa*. La magnitud de los cambios es tan grande que estos desafíos cuestionan, entre otras cosas, el diseño, los actores, la forma en que se llevan a cabo las prestaciones y, por otro lado, las formas de evaluación de las políticas, lo cual amerita la profundización y la reflexión al respecto.

En el contexto latinoamericano, las políticas de superación de la pobreza desde una perspectiva de género son un fenómeno reciente, ya que la discusión feminista en estos temas también lo es. Surgen en un contexto caracterizado por las consecuencias de la apertura del mercado, el debilitamiento de las políticas de promoción del empleo y el debilitamiento del rol del Estado. Junto a las transformaciones económicas

\* Socióloga. Candidata a máster en Políticas Sociales, Instituto Universitario CLAEH. Coordinadora de la Unidad de Investigación en Políticas Sociales del CLAEH.  
✉ investppss@claeht.org.uy.

existen elementos culturales de largo plazo que atentan contra la legitimación y la adopción de políticas para enfrentar la pobreza, tales como que la igualdad no es una idea radicada en Latinoamérica, o la alta tolerancia a la pobreza concebida como un fenómeno existente desde siempre. Sin embargo, pese a las dificultades, siguiendo el punto de vista de la CEPAL, es importante adoptar la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de políticas para afrontar la pobreza ya que de no utilizarse este enfoque, se conceptualiza y mide de forma errónea, se atenta contra la igualdad, y se tiende a perpetuar el círculo de la pobreza.<sup>1</sup>

El presente artículo busca contribuir, a través del estudio de caso del programa «Barrido Otoñal», de la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), con la investigación empírica sobre la situación de las políticas públicas que en los últimos años se han desarrollado desde una perspectiva socioeducativa laboral para reducir la pobreza y buscar una mayor inserción laboral de las mujeres.

En particular se pretende estudiar las estrategias de comunicación y difusión del programa y la participación activa de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores sociales, tanto en la implementación como en la formulación y evaluación de las políticas. El artículo busca responder diferentes preguntas, de acuerdo con las siguientes dimensiones:

*Actores y estructura:* ¿qué tipo de sociedad civil está participando en el diagnóstico, formulación o implementación del programa?, ¿cómo es la matriz de funcionamiento del programa?, ¿cómo se da la articulación concreta entre actores?

*Estrategia de comunicación y evaluación:* ¿cómo se ha desarrollado la estrategia de comunicación?, ¿qué fortalezas y debilidades se han percibido?, ¿cómo se ha evaluado el programa desde la visión de los propios actores involucrados?

## JUSTIFICACIÓN DE LA TEMÁTICA

La concentración de factores de riesgo en la pobreza de las mujeres ha abierto una nueva alerta sobre una problemática que según varios autores (Arriagada, Bravo, Kabeer y otras, 1998) han denominado *feminización de la pobreza*.<sup>2</sup> Este fenómeno pone de manifiesto la vulnerabilidad específica que sufren las mujeres frente a situaciones de pobreza, no solo por las desigualdades que tradicionalmente han caracterizado su posición respecto a los hombres (en términos de responsabilidad reproductiva y familiar, etcétera), sino porque cada vez más asumen la jefatura de sus hogares en un contexto en el que tienen menores oportunidades de empleo. Si bien el planteo de la feminización de la pobreza ha sido objeto de debate, ha puesto en evidencia la necesidad de reconocer que hombres y mujeres enfrentan la pobreza de forma distinta y

<sup>1</sup> CEPAL, *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL-UNIFEM-República de Italia, enero de 2004, p. 35.

<sup>2</sup> El análisis de la pobreza desde la perspectiva de las mujeres tuvo una de sus principales expresiones en la red feminista internacional Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN) - Alternativas de Desarrollo para la Mujer en la Nueva Era (MUDAR).

que el género es un factor que incide en la pobreza y aumenta la propensión de las mujeres a padecerla.<sup>3</sup>

Pese a que este diagnóstico parece reflejar la realidad de cada vez más países, la mayoría de las políticas sociales clásicas no parecen estar pensadas para atender y prestar servicios a hogares con jefatura femenina, o para atacar problemas nuevos asociados a esta situación, al embarazo adolescente, la violencia doméstica y la temprana deserción escolar de las niñas y adolescentes.

La incorporación de la perspectiva de género a los sistemas de políticas de reducción de la pobreza, para la atención de una nueva problemática que ha generado *nuevos grupos excluidos* en la sociedad, ha sido lenta y accidentada. En el Uruguay, además, como en muchos otros países, ha estado acompañada de otro conjunto de transformaciones en las políticas sociales. Por un lado, ha habido un claro impulso para reformar el Estado, lo que ha puesto en las políticas una nueva impronta descentralizadora, que ha buscado incorporar nuevos actores en la prestación de servicios. Por otro lado, se han desplegado nuevos canales para la participación ciudadana, que buscan dar a las organizaciones sociales y a los ciudadanos la capacidad de intervenir en el rumbo de las políticas y participar en su formulación o incluso en la implementación.

Estas vías de transformación de las políticas de reducción de la pobreza e inserción laboral —incorporación de la perspectiva de género, reforma del Estado y descentralización, consolidación de canales de participación ciudadana— han dado lugar al surgimiento de nuevos formatos institucionales, en los que el tejido asociativo juega un rol cada vez más relevante, prestando servicios, representando intereses e influyendo en el diseño.

Algunos estudios muestran que, en general, estos instrumentos *novedosos* muchas veces generan impactos que están en el marco de lo esperado (de acuerdo a lo señalado anteriormente) pero con consecuencias fuertemente negativas para el funcionamiento de los sistemas de protección social, así como de la democracia en su conjunto.

De hecho, varios autores han evidenciado los peligros de *corporativización* que se generan en el universo de la sociedad civil a partir de la orientación de estas organizaciones a captar recursos estatales. A la vez, se ha señalado que estos procesos de tercerización generan una creciente fragmentación de los espacios de decisión y negociación (Morales, 1998; Smith, 2002; Midaglia, 2000). Por otro lado, la investigación empírica está mostrando que la capacidad del Estado para generar estructuras regulatorias razonables está lejos de ser suficiente. En efecto, la creación de espacios de colaboración con la sociedad civil en políticas públicas ha llevado a la creación de espacios de gestión en el Estado, cuya estabilidad es cuestionable y que muchas veces no redundan en una acumulación institucional para el propio Estado (Morales, 1998; Midaglia, 2000). Este tipo de consideraciones obligatoriamente conduce a abordar de forma crítica las nuevas formas de intercambio entre el Estado y la sociedad civil organizada. Estas consideraciones se tornan aún más relevantes cuando se trata de políticas de reducción a la pobreza femenina e inserción laboral, un campo en el que el Estado también está aún experimentando y frente al cual, al menos en el caso uruguayo, no parece haber un sistema articulado de políticas públicas.

<sup>3</sup> CEPAL, *Entender la pobreza...*, o. cit., p. 13.

## DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN: POBREZA Y EMPLEO EN EL URUGUAY

El crecimiento sostenido de las tasas de participación femenina muestra que la incorporación al mundo del trabajo es un proceso invariable que no depende exclusivamente de la situación de crisis económica y que implica un cambio cualitativo de su comportamiento: las mujeres se apartan de la imagen de una *fuerza de trabajo secundario* y los ingresos obtenidos a través de su trabajo son cada vez más importantes en la conformación del ingreso familiar. De igual modo, respecto a los niveles educativos se destaca el incremento de la escolaridad promedio y, en particular, la femenina<sup>4</sup> (véanse los cuadros 1 y 2 del anexo estadístico). Pese a ello, en la situación desfavorable en la que se encuentran las mujeres en el mundo del trabajo, persisten claramente la división sexual del trabajo y la segmentación ocupacional como factores determinantes para explicar la interrelación entre empleo, género y pobreza.

Aun cuando existen procesos similares que conducen a la pobreza a varones y mujeres, hay también un claro sesgo de género producido por la posición de la mujer en la sociedad. En este contexto, el rol de jefas de hogar (de incidencia creciente) o la maternidad adolescente las vuelve particularmente vulnerables a la pobreza porque enfrentan las mismas dificultades que todas las mujeres, pero además deben conciliar el trabajo remunerado con sus responsabilidades familiares, se hallan frecuentemente a cargo de hogares cuyo coeficiente de miembros que no generan ingresos es más elevado que en otros hogares y muy frecuentemente tienen un nivel educativo menor y carecen de las calificaciones adecuadas.

Aun cuando se observan avances interesantes en el acceso de las mujeres a puestos de mayor jerarquía y responsabilidad económica, la mano de obra femenina continúa concentrándose en los estratos inferiores del mercado de trabajo en términos de remuneración, calificación, estabilidad y, fundamentalmente, reconocimiento social. Además, el peso de la informalidad es mayor en la población ocupada femenina debido a la incidencia del trabajo doméstico (inestable, desprotegido, de la más baja categoría en la estructura ocupacional y con el ingreso promedio más bajo).

El trabajo remunerado mayor seguridad para las mujeres en el marco de su proyecto personal y para sus familias. El aporte económico de las mujeres que trabajan es decisivo para que los niveles de pobreza no sean aun mayores a los actuales.<sup>5</sup>

Para la agenda de las políticas sociales existe una tendencia que resulta importante analizar: el aumento de hogares a cargo de mujeres. A menudo ellas se convierten

<sup>4</sup> V. Amarante, A. Espino, *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)*, Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo, DT 3/01, noviembre de 2001, p. 9.

<sup>5</sup> Un ejercicio de simulación realizado en la CEPAL con el objeto de establecer cuánto aumentaría la pobreza si las mujeres que son cónyuges no aportaran sus ingresos al hogar, entregó resultados importantes. Sin embargo, sin este ingreso, para 1994, los hogares pobres urbanos hubieran aumentado entre dos y siete puntos, según el nivel de pobreza y de participación laboral femenina en los países. Por otra parte, si todas las cónyuges aportaran, la pobreza se reduciría hasta nueve puntos porcentuales. I. Arriagada, «Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas», en *Revista de la CEPAL*, n° 65, Santiago de Chile, 1998.

en las únicas proveedoras económicas del sustento de sus hijos mientras también están a cargo de las tareas domésticas. Especialmente, cuando no conviven con otros parientes (sus padres y hermanos, por ejemplo), estos núcleos familiares se vuelven más vulnerables y sujetos a situaciones de incertidumbre y riesgo. En términos de Naila Kabeer, «[...] las jefas de hogar como las más pobres de los pobres consecuentemente llegaron a ser —y han permanecido— como variable básica en la ecuación entre género y pobreza».<sup>6</sup>

Desde la perspectiva familiar, en el Uruguay se observa un crecimiento de hogares monoparentales, con madre responsable en 84,6% de los casos. También se advierte un alto nivel de maternidad adolescente concentrado en la población pobre: sesenta por mil adolescentes.<sup>7</sup> Se visualiza así un panorama bastante complejo, ya que la inserción laboral no exonera a las mujeres de realizar tareas domésticas, lo cual les implica una doble jornada.

El Uruguay ha producido en la década del noventa un aumento considerable del desempleo vinculado a la apertura de la economía a los mercados internacionales. El gráfico 1 permite apreciar que el desempleo ha ido creciendo y que la brecha entre hombres y mujeres se mantiene a lo largo de la década. En Montevideo, el porcentaje de jóvenes desempleados alcanza a 39,1%, y encuentra entre las mujeres menores de 25 años su máxima expresión: casi la mitad están sin trabajo.

Según la OIT, la desocupación como indicador de la subutilización de la fuerza de trabajo, muestra que las mujeres están más afectadas que los hombres y que existen grupos de mujeres con distintas *oportunidades en el mercado*. Tales oportunidades están condicionadas entre otros factores por la edad, el nivel de estudios y el lugar de residencia. Si se observa el perfil de las desocupadas se puede distinguir que, si bien globalmente las mujeres tienen niveles educativos formales más altos que los hombres, las más afectadas por la desocupación son aquellas que cuentan con educación secundaria, sin educación específica para el empleo.

Los datos relevados de la encuesta continua de hogares confirman el incremento del desempleo femenino en forma sostenida en los últimos años.

### Cuadro 1. Evolución de la tasa de desempleo por sexo, 1999-2002

| Año  | Total | Mujeres | Hombres |
|------|-------|---------|---------|
| 1999 | 9,6   | 12,1    | 7,8     |
| 2000 | 13,6  | 17,0    | 10,9    |
| 2001 | 15,3  | 19,7    | 11,5    |
| 2002 | 17,0  | 21,2    | 13,5    |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la encuesta continua de hogares, INE.

<sup>6</sup> N. Kabeer, «Tácticas y compromisos: nexos entre género y pobreza», en I. Arraigada y C. Flores, *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Santiago de Chile, Isis Internacional, 1998, p. 9.

<sup>7</sup> INE, *Estadísticas de género*, año 2003. Disponible en: <www.ine.gub.uy>.

En síntesis, la evolución del desempleo femenino presenta una tendencia creciente, así como es creciente su participación en la tasa total de desempleo (véase el cuadro 2 del anexo estadístico).

El desempleo afecta en mayor medida a los miembros de los hogares pobres y en particular a las mujeres. En 2001 y 2002, casi 41% de los desempleados en estos hogares eran mujeres.

**Cuadro 2. Tasa de desempleo por pobreza según sexo, 2001-2002**

| Sexo   | 2001    |           |        | 2002    |           |        |
|--------|---------|-----------|--------|---------|-----------|--------|
|        | Totales | No pobres | Pobres | Totales | No pobres | Pobres |
| Total  | 15.3    | 13.1      | 27.7   | 17.0    | 13.7      | 29.9   |
| Mujer  | 19.7    | 16.3      | 40.6   | 21.2    | 16.8      | 40.5   |
| Hombre | 11.5    | 10.4      | 17.7   | 13.5    | 11.1      | 22.4   |

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la encuesta continua de hogares, INE.

Pero además existe una importante brecha en las tasas de desocupación de hombres y mujeres de un mismo sector socioeconómico y las tasas más altas corresponden a las mujeres que pertenecen a los hogares de menores ingresos.

El desempleo femenino se explica por la existencia de trabajos que no están *disponibles* para las mujeres, ya sea por problemas de calificación, o bien por el sesgo de género en la definición social de las ocupaciones.<sup>8</sup> Las mujeres asisten mayoritariamente a niveles bajos de formación profesional y a acciones de capacitación puntuales, que testimonian una intención de búsqueda de complementación de los ingresos del hogar luego de haber criado a sus hijos.

Por las razones expuestas, se considera aquí prioritario investigar las políticas sociales que se aplican en la actualidad ya que cualquier política de combate a la pobreza debería considerar entre sus objetivos la igualdad entre varones y mujeres. La mayor visibilidad de la vulnerabilidad femenina a la pobreza y la incorporación del tema a la agenda internacional no implican necesariamente un aumento en la atención a sus realidades, sensibilidad frente a sus carencias, ni respeto de sus prioridades.

## ANTECEDENTES DEL PROGRAMA «BARRIDO OTOÑAL»

Un actor importante, la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo, se propone impulsar planes y programas articulados con la finalidad de generar una política de género desde el ámbito municipal, que promueva la igualdad de oportu-

<sup>8</sup> Esto implica que las mujeres suelen agruparse en tareas que tiene que ver con los roles tradicionales, tales como cuidar, nutrir, vestir, brindar afecto, referentes a la esfera doméstica, y los varones a aquellas tareas que poseen mayor visualización en el ámbito público, donde se les otorga una clara compensación social y económica.

tunidades entre mujeres y varones. Así, se creó la Comisión de Equidad y Género, que tendría por cometido elaborar el primer plan de igualdad de oportunidades, en el marco del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2001. Su acción se sustenta en «la política de descentralización municipal, fomento de la participación ciudadana e implementación de políticas sociales integrales; atendiendo especialmente a las mujeres que viven situaciones de mayor vulnerabilidad social».<sup>9</sup>

Las líneas de acción definidas ponen especial énfasis en la transformación sociocultural y en la construcción de nuevas identidades femeninas y masculinas que permitan el desarrollo de las capacidades y opciones personales. Se entiende que de esta forma se contribuye a la inserción social y política de las mujeres y, en definitiva, a la profundización de la democracia y de la justicia social.

Este plan, de impacto municipal, se propone aportar iniciativas y medidas para ese cambio cultural tan imperioso. La centralidad de Montevideo, que concentra un alto porcentaje de la población total y gran parte de la actividad administrativa, política, económica y cultural del país, se constituye en un escenario privilegiado para iniciar una labor de estas características. En el marco del programa «Por más oportunidades laborales», la Secretaría de la Mujer impulsó el programa «Barrido otoñal» en avenidas y centros comerciales, buscando «desarrollar una línea de política social que apunte a brindar una experiencia sociolaboral alternativa, de carácter transitorio, dirigida a mujeres en condiciones de pobreza, jefas de familia».<sup>10</sup> Si bien este programa se ha venido implementado durante cuatro años consecutivos (2002-2005), en este artículo solamente se analizarán los tres primeros años.

## DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El diseño de programa fue pensado conjuntamente con la División Limpieza y la Unidad de Convenios de la IMM. En términos generales, el programa ha mantenido la modalidad de coordinación y gestión conjunta entre la Secretaría de la Mujer y la División Limpieza, en las distintas fases. Durante los dos primeros años, la implementación estuvo a cargo de siete ONG, cuyas propuestas fueron seleccionadas por una comisión asesora, a partir de un llamado abierto.

En la elaboración de los criterios de selección de las mujeres a contratar, las organizaciones aplicaron distintas metodologías, de acuerdo con las propuestas presentadas, que complementaron los requisitos básicos del pliego de condiciones: jefas de hogar, mayores de dieciocho años, con hijos menores a su cargo, desempleadas, viviendo en situación de pobreza y con nivel educativo que no superara el ciclo básico.

La selección se realizó a partir del análisis de las fichas de inscripción, entrevistas personales y sorteos. Las organizaciones tomaron en cuenta la motivación para participar en procesos de capacitación complementarios. Cada institución presentó una

<sup>9</sup> Comisión de Equidad de Género, Comisión de la Mujer, *Plan de igualdad de oportunidades y derechos*, 2002. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/mujer/planigualdad.pdf>.

<sup>10</sup> E. Goiriena, *Informe del proyecto «Barrido otoñal en avenidas y centros comerciales». Experiencia sociolaboral con mujeres jefas de familia*, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización, Comisión de la Mujer, año 2002.

propuesta educativo-laboral, en la que además de brindar una posibilidad concreta de empleo por cinco meses, diseñó actividades de capacitación para el logro de una mayor autonomía de las mujeres. En términos generales se previeron seguimientos personalizados y propuestas educativas grupales. Dentro de las propuestas educativas desarrolladas surgieron abordajes de temáticas vinculadas a la salud, sexualidad, planificación familiar, autoestima, violencia doméstica, derechos laborales, orientación laboral, cooperativismo y microempresas, huertas orgánicas, electricidad y limpieza de fin de obra. La duración de las propuestas para cada año fue de cinco meses; de marzo a julio, con un régimen de trabajo de lunes a viernes entre las 12.30 y las 18.30 horas. Las tareas propuestas en el programa consistieron en el barrido de veredas, limpieza de cordones, entorno de los árboles y papeleras municipales.<sup>11</sup>

Para el año 2004 se hizo un llamado abierto, lo cual permitió la renovación de seis convenios y el ingreso de una nueva ONG al equipo de implementación del programa. La experiencia se realizó en siete zonas comerciales de la ciudad, las que han sido revisadas y ajustadas año tras año. Se mantuvieron las mismas zonas territoriales, según el rendimiento demostrado por las mujeres y la movilidad de necesidades de limpieza en cada espacio. Cada cuadrilla contó con una supervisora que recogía permanentemente las tareas del grupo asignado y daba un apoyo personalizado a las integrantes del grupo.

## METODOLOGÍA GENERAL DEL PROGRAMA

Una vez seleccionadas las propuestas de las ONG, se instauró un modelo de funcionamiento, de reuniones mensuales, a través de las cuales se fue revisando el programa y analizando las soluciones posibles para cada situación. En las reuniones de trabajo participaron el o la referente de cada ONG; Fernando Píriz, por la División Limpieza; Cecilia Viola, por la Unidad de Convenios; Mariela Mazzotti, ex presidenta de la Comisión de la Mujer;<sup>12</sup> Grisel Viazzo y Elena Goiriena, técnicas responsables de la coordinación del programa y el desarrollo de los convenios.

Este ámbito permitió la puesta a punto en forma conjunta de la metodología que facilitó el desarrollo del programa global, complementando desde las especificidades de cada propuesta, el seguimiento, la evaluación permanente y la elaboración de informes intermedios y finales. En los meses de junio y julio se realizaron visitas a las ONG, participando en actividades con coordinadores y coordinadoras, supervisoras y mujeres participantes; estas instancias de acercamiento a la implementación del programa habilitaron una mayor cercanía a las propuestas concretas de cada institución. El seguimiento y la rendición contables se realizaron mensualmente, sin dificultades, según lo establecido en el pliego.

En el marco del cierre de los convenios laborales, se acordó un plazo de hasta dos meses para el impulso de estrategias de promoción de proyectos de inserción laboral, posibles cursos de capacitación técnica, apoyo a iniciativas concretas, de carácter

<sup>11</sup> Esta información fue extraída de los informes en el marco de la evaluación del programa, elaborados por la Secretaría de la Mujer.

<sup>12</sup> Actualmente (noviembre de 2005), el cargo de directora de la Secretaría de la Mujer lo ocupa Elena Ponte.

técnico y en insumos. Para el cierre del proyecto se realizaron reuniones de evaluación con los equipos responsables de cada ONG, lo que favoreció la discusión de los elementos facilitadores y obstáculos presentes en el desarrollo de la experiencia.

## ACTORES Y ESTRUCTURA

Se puede identificar claramente cuatro actores clave en el sistema de gestión del programa «Barrido otoñal»:

- la Intendencia Municipal de Montevideo,
- la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo,
- las ONG ejecutoras de la propuesta técnica del programa,
- las mujeres beneficiarias del programa.

Dada la complejidad de estos actores intervinientes se consideró relevante analizarlos desde la matriz de funcionamiento, es decir, desde la lógica de la toma de decisiones y las relaciones entre los actores. De este modo se consideró pertinente confeccionar una matriz de funciones por actor y sistema de gestión, de manera de identificarlos correctamente, así como los roles que asumen desde el paradigma emergente de la política social.<sup>13</sup>

Desde el llamado *paradigma emergente* de las políticas sociales, se tiende a fomentar la participación de otros actores. Es decir, se busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Este paradigma parte de la premisa de que la capacidad de innovación se encuentra disminuida en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado y que esa capacidad debe aprovecharse.<sup>14</sup>

Tal como ilustra la cita, mediante la descentralización se da una articulación entre actores que aportan diversos componentes, ya sea en la elaboración de la propuesta socioeducativa, hasta el seguimiento y la promoción.

Para nosotras es muy importante, por lo menos por la modalidad de trabajo de la Secretaría de la Mujer: no es desligarse de la tarea y que la ONG se encargue. Hay un trabajo fuerte de seguimiento minucioso, trabajo en conjunto y en equipo con la ONG. La mayoría del trabajo en convenio con las ONG permite, por un lado, el enriquecimiento de la visión de dos actores fuertes de la sociedad. El gobierno municipal y la sociedad civil organizada son visiones distintas, son metodologías distintas que se fortalecen y enriquecen. Y en la Secretaría de la Mujer somos siete personas. Sería imposible llevar adelante todo lo que hacemos, si no es por medio, a la interna, de convenios con las otras oficinas municipales y, afuera, con las ONG. Las ONG hacen un trabajo impresionante de promoción, prevención, y todo el trabajo educativo es sumamente importante. Hacemos todo el trabajo de diseño de las políticas de género, en forma coordinada con gran parte de la IMM. Pero la

<sup>13</sup> Según Rolando Franco es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, el *paradigma dominante*, y otro, que surge del modelo posterior al ajuste, *paradigma emergente*.

<sup>14</sup> R. Franco, *Los paradigmas de la política social en América Latina*, División de Desarrollo Social de la CEPAL, 1996.

implementación es, por un lado, con las vecinas a nivel zonal, ya sea las Comuna Mujer que están en las juntas, que están trabajando en las policlínicas, en distintas áreas, con las ONG de trabajo de fortalecimiento de estas mismas mujeres y con el resto de la población, con el tema empleo y las usuarias de las policlínicas tenemos un programa que se desarrolla en las veinte policlínicas municipales. Hay veinte mil usuarias nuevas cada año. Es un trabajo coordinado donde la Secretaría de la Mujer diseña, propone, prioriza y luego la supervisión del trabajo de las ONG, se hace una evaluación real y si no se da el convenio, cae.<sup>15</sup>

Por parte de las responsables de la Secretaría de la Mujer se otorga una fuerte prioridad al trabajo con las ONG, a las que se atribuye un rol de promoción y prevención desde el trabajo socioeducativo. La Secretaría de la Mujer hace el seguimiento y monitoreo pero de forma coordinada con las ONG. De este modo se visualiza el rol de las ONG, del sector municipal y de las mujeres beneficiarias, en los distintos ciclos de la política. Cada uno de los actores, con sus distintas lógicas de funcionamiento, desde la interacción contribuye a un enriquecimiento mutuo.

De acuerdo a Ester Mancebo, las políticas sociales siguen el denominado *ciclo de las políticas*, es decir, las fases de formulación, implementación y evaluación. Por tanto, su gestación y ejecución son fruto de la coalición de factores estructurales y coyunturales en un determinado contexto. Se trata de un proceso dinámico e interactivo que requiere de retroalimentación (*feedback*) entre los distintos momentos del ciclo.<sup>16</sup> De este modo, el primer paso para la formulación es la inclusión de la temática en la agenda, lo cual corresponde a la identificación de la situación como problema, luego la definición de objetivos, prioridades, y el análisis de opciones, para la posterior selección entre los programas.

La implementación es la fase donde se materializa la política desde los distintos actores que participan en el ciclo. Existen dos enfoques, uno que considera que la política pública preexiste a su ejecución y otro donde la implementación debe ir de abajo hacia arriba, movida por un principio de circularidad, en el cual la decisión queda abierta a la participación de los actores involucrados.

Por último, la fase de evaluación es una fase controvertida donde se permite medir el desempeño de una política, explicar los resultados de la medición y analizar la relación entre los procesos y recursos, por un lado, y resultados e impactos, por otro.

Por lo antes mencionado, resulta prioritaria la identificación en la agenda de la integración de la perspectiva de género y derechos humanos a las políticas sociales para inhibir los estereotipos de género existentes. En ocasiones cabe preguntarse cómo se optimizan los esfuerzos de cada uno de los actores que participa en el ciclo de la política. El tema se proyecta, por lo general, como un problema de coordinación y se trata de dar salidas de *coordinación formal*. En la realidad, el problema excede a la mera coordinación.

Según el enfoque de Kliksberg, se trata de hacer *gerencia sinérgica*, de aprovechar las potencialidades de complementación, integración y *externalidades organizacionales* que pueden surgir de la acción conjunta de las organizaciones participantes.

<sup>15</sup> Elena Goiriena, coordinadora del proyecto «Barrido otoñal», Secretaría de la Mujer.

<sup>16</sup> E. Mancebo, «La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12, FCU-ICP, 2001.

La coordinación formal roza solamente la superficie de las sinergias posibles. Se detiene normalmente en un ámbito de intercambio restringido y no estratégico. En diversos casos, incluso, ese «como si se coordinaran», actúa como un sucedáneo de baja calidad de una acción sinérgica sustantiva y sostenida.<sup>17</sup>

La exploración de vías para optimizar las sinergias plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías organizacionales, políticas y metodologías de acción de organizaciones con su propia historia y condición. «La descentralización aparece actualmente como una vía regia para mejorar la gestión social».<sup>18</sup> Este concepto planteado por Kliksberg permite reflexionar acerca de la interacción entre los actores, la posibilidad de proximidad a los usuarios y el mayor control de los programas sociales, entre otros aspectos. Esto implica abordar, asimismo, las oportunidades de mejoras que subyacen de la descentralización, tales como la reproducción del modelo burocrático centralizado, o bien, la ausencia de poder de decisión en materia de manejo de recursos por los actores implicados.

Si se piensa en potenciar las características de la descentralización, se la debe asociar con la participación creciente de la comunidad, crear condiciones favorables para la gestión social, generadora de escenarios alternativos que puedan dar respuestas a los nuevos problemas que se presentan.<sup>19</sup>

Tal como se visualiza en la matriz de funciones por actor y sistema de gestión del programa «Barrido otoñal», aún se está lejos de concretar una efectiva descentralización con participación de las mujeres beneficiarias en la gestión real del programa. No obstante, ellas tienen un rol preponderante en la evaluación, desde sus propias experiencias, lo cual contribuye a aportar ideas para futuros diseños de programas.

---

<sup>17</sup> B. Kliksberg, *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves*, 2003, p.8. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/programaNUD/hacia%20una%20gerencia%20social%20eficiente.doc>.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 9.

**Cuadro 3. Matriz de funciones por actor y sistema de gestión del programa «Barrido otoñal»**

| Sist. gestión de actores                               | Objetivos y Normas   | Información   | Planificación   | Administración  | Financiamiento                  | Gestión técnica  | Supervisión   | Evaluación  |
|--|--|---|---|---|---------------------------------|--|---|---|
| IMM actor relevante o central                          |  |   |   |   | Provisión de recursos estatales |  |   |   |
| Equipo de gestión, Secretaría de la Mujer, piso 2, IMM | Opera como rectora del programa. Se sustenta en la política de descentralización municipal, fomento de la participación ciudadana e implementación de políticas integrales; atiende especialmente a mujeres en situaciones de vulnerabilidad social. | Recibe información sobre demandas a través de ONG, y de la Comisión de Descentralización y Dirección de la IMM. | Desarrolla un proceso de planificación anual conforme al Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos                             | Administra en forma centralizada los recursos humanos, físicos y financieros. Financia los salarios de los instructores que imparten cursos acordados con lo establecido. |                                 | Gestiona el programa «Barrido otoñal» desde la coordinación con las ONG. | Seguimiento y monitoreo del programa. Reuniones semanales con los coordinadores de las ONG.                       | Informe de evaluación.  |
| Ejecutoras: actores locales, ONG                       |  |   | Elaboran una propuesta educativo-laboral: brindan una posibilidad de empleo por cinco meses y diseñan actividades de capacitación |   |                                 | Gestión técnica del programa.  | Realizan un seguimiento personalizado desde el apoyo individual y familiar, hasta propuestas educativas grupales. | Realizan una evaluación desde la experiencia de gestión del programa. |
| Beneficiarias: mujeres que participan en el programa   |  |   |   |   |                                 |  |   | Realizan una evaluación desde sus vivencias en el programa            |

## ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN Y EVALUACIÓN

En su libro *Evidencia y argumentación*, Majone realiza un análisis donde demuestra que la decisión y la operación del gobierno deben incorporar la capacidad de ofrecer buenas razones de sus actos a los ciudadanos y a las organizaciones sociales. Es decir, deben lograr una adecuada estrategia de comunicación con el público, de evidencias y argumentos convincentes, de ciertas decisiones y metodologías respecto a fines, instrumentos, regulaciones de la política social, etcétera. De este modo, reivindica y acentúa a la comunicación y la persuasión como componentes esenciales para gobernar.<sup>20</sup> El autor rescata y destaca la dimensión política de las políticas. Sostiene como tesis central que la racionalidad política es una racionalidad comunicativa pública y no solamente estratégica y productiva orientada al logro de fines: «Se considera que para que la política pueda ser efectiva y pública debe tener una intencionalidad y agenda comunicativa».<sup>21</sup>

Este planteo es interesante para el análisis de la complejidad de los programas de convenios y, en este caso particular, «Barrido otoñal». El autor considera que la política no es solo una decisión en su desarrollo, sino que incorpora actividades posdecisionales, es decir, que hay algo más que decisiones; hay también actividades de argumentación explicativa para dar cuenta de las razones por las cuales se toman ciertas orientaciones para fomentar la articulación de actores y la democracia.

Por este motivo, una de las barreras a sortear es la comunicacional. Sortearla supone lograr un discurso unívoco y distintivo, una identidad visual que singularice claramente al programa y a su entidad patrocinante y una estrategia de promoción y comunicación que sintonice las necesidades y los intereses de las poblaciones destinatarias con los objetivos y modalidades de gestión del programa. Asimismo, si se considera que la implementación de una estrategia de comunicación resulta imprescindible en cualquier tipo de intervención, más aún lo es cuando el objetivo es incorporar la perspectiva de género a las políticas socioeducativas laborales como condición para mejorar su calidad y equidad.

Tal como señala Majone, la política pública está hecha de palabras, por lo cual en forma escrita, oral, o en su dimensión icónica, la argumentación es esencial para las distintas etapas del ciclo de formulación. Entender los modos de comunicación es acceder a pautas culturales, introducirse en las formas de *hacer cosas* y de *construir sentido*. De este modo se puede visualizar la relación entre la comunicación y la categoría analítica de género. Las personas son receptoras de mensajes y los interpretan con el poder de aceptarlos, reformularlos, o bien, rechazarlos. Así, será posible modificarlos a través de nuevos mensajes, que permitan cuestionar los estereotipos de género existentes. Este es el propósito de las políticas, desde la perspectiva de género.<sup>22</sup> De este

<sup>20</sup> G. Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997, p. 14.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>22</sup> CINTERFOR-OIT, *Estrategia de comunicación: una herramienta para la gestión de políticas de formación y equidad. Materiales didácticos*, Montevideo, 2003. Disponible en: <[http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pub\\_for/comunic](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pub_for/comunic)>.

modo, para ser eficaz, una política debe incluir una doble dimensión y tarea: ser capaz de resolver los problemas tecnoeconómicos que le plantea la realización de sus objetivos y ser capaz de solucionar los problemas de comunicación del público ciudadano.

La estrategia de comunicación empleada en el programa «Barrido otoñal», según su coordinadora, se compone de una fuerte difusión en medios de comunicación masivos, entrevistas a las mujeres que participaron en el programa y también la publicación en medios de prensa, tales como el suplemento *La República de las Mujeres*. Ella destaca, asimismo, el impacto favorable en los vecinos de la zona, que se comunicaban con la Secretaría de la Mujer para que las mujeres continuaran trabajando allí.

El primer medio de prensa que tenemos es la Oficina de Prensa de la IMM; se pone en la página web y se contacta con los medios. Además, en el arranque fue como un boom, se hicieron entrevistas televisivas con las mujeres. Hubo, por un lado, una intencionalidad desde la Secretaría de la Mujer, pero luego depende el interés del medio de difusión lo que toma y de qué manera. El lanzamiento salió en el informativo, salió en *La República de las Mujeres* el tema de la inscripción y, luego, a lo largo de la experiencia esto va bajando hasta que ya empieza a formar parte de algo habitual. Luego hubo muchísimas vecinas que llamaron para que las mujeres quedaran, por el vínculo existente y la valoración del trabajo.<sup>23</sup>

Siguiendo la concepción de Majone, tanto la factibilidad como la comunicación política son interdependientes. El análisis de factibilidad de la política debe realizarse tomando en consideración los argumentos y las evidencias que deberían presentarse posdecisionalmente al público. De modo que la política pueda ser susceptible de consenso, o bien disminuir la probabilidad de su disconformidad. En el programa «Barrido...» se realizaron las tres modalidades de evaluaciones: *ex ante*, es decir, de factibilidad; *durante la experiencia*, con reuniones de coordinación y seguimiento, y *ex post*, donde se vislumbraron algunos impactos. Se buscó la incorporación de las organizaciones y las usuarias del programa, quienes fueron protagonistas activas de estas instancias.

## ACTIVIDAD LABORAL POSCONVENIO

Una vez finalizado el período convenido, las experiencias evidenciaron algunos impactos que transformaron la situación de vida de las mujeres beneficiarias del programa, tales como el surgimiento y autogestión de nuevas oportunidades laborales. Para el año 2002, «el proceso individual y grupal que cada una de ellas fue realizando, abrió por lo menos 78 nuevas oportunidades (48%), de un total de 162 mujeres».<sup>24</sup>

Hacia el 2003 también hubo algunos impactos directamente vinculados a nuevas oportunidades laborales para gran parte de las mujeres involucradas en el programa. Desde la capacitación, contención y trabajo en redes sociales realizado por las ONG, se

<sup>23</sup> Elena Goiriena, coordinadora del proyecto «Barrido otoñal...», Secretaría de la Mujer.

<sup>24</sup> E. Goiriena, *Informe del proyecto «Barrido otoñal en avenidas y centros comerciales. Experiencia sociolaboral con mujeres jefas de familia»*, Montevideo, IMM, Departamento de Descentralización, Comisión de la Mujer, 2002. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/mujer/barrido2002.pdf>.

promovieron proyectos individuales y grupales, así como la contratación directa de algunas mujeres por particulares y empresas. Estas situaciones no indican una incorporación estable al mercado laboral, pero sí se cree importante subrayar que implicaron nuevos contactos y vínculos por su visibilidad pública y, asimismo, para una mejora de la calidad de vida y del ejercicio de sus derechos.

En el año 2003, «el proceso individual y grupal que cada una de ellas fue realizando abrió por lo menos 83 nuevas oportunidades (51%), de un total de 166 mujeres». Superó la situación del año 2002.<sup>25</sup>

En el año 2004, al igual que en el anterior, más de 3.000 mujeres se postularon para obtener los 147 contratos a término. Se contó con siete centros comerciales con cuadrillas de mujeres, jefas de hogar, desocupadas, a través de las cuales se mejoró la calidad de vida de 425 niños que estas madres tenían a su cargo. También se incorporó un tiempo de evaluación de distintas variables: cambios en la vida personal y desarrollo, relación con el mundo social, aspectos vinculados con la salud sexual y reproductiva, con el ámbito laboral, la autonomía política, la satisfacción de necesidades básicas, una valoración de la mejora económica, sobrecarga de tareas, roles y tiempos. La mayoría de las mujeres consideró que luego de su incorporación al programa cambiaron en relación con su desarrollo personal. La tercera parte de las mujeres participantes señaló cambios vinculados con el mundo social, la comunicación, fomentar lazos de amistad, etcétera. La tercera parte de las mujeres percibió cambios en su apariencia física.<sup>26</sup>

## VISIÓN DESDE LOS ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROGRAMA «BARRIDO OTOÑAL»

Según los informes efectuados por la Secretaría de la Mujer, las ONG participantes en el programa visualizan logros y dificultades. Entre los logros que estas evaluaban en los años 2002 y 2003, se mencionaron: la excelente la calidad del trabajo con un alto impacto público; la fuerte identificación con el rol asumido y la redignificación de la tarea, desde la interrelación de distintos actores de diversa magnitud: comerciantes, autoridades policiales, vendedores ambulantes, transportistas. Asimismo, se registró una baja inasistencia de las mujeres al programa, fruto de una reorganización personal en la búsqueda de apoyo para afrontar los cuidados y responsabilidades domésticas. Se visualizó un contacto directo con la dimensión del cuidado del medio ambiente, lo que generó varias iniciativas referidas al reciclaje.

Se establecieron buenos vínculos y coordinación con gobiernos locales y servicios municipales: policlínicas, banco de materiales, Comuna Mujer, etcétera. Se destacó el buen uso de materiales de insumo, herramientas y uniformes, ya que no hubo pérdidas en este sentido, a lo largo de los cinco meses que duró la experiencia. El tratamiento odontológico en el que participó la mayoría de las mujeres involucradas, en el marco de las propuestas posconvenio, permitió un aporte muy importante para la salud bucal

<sup>25</sup> E. Goiriena, *Informe...*, 2003. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/mujer/barrido2003.pdf>>.

<sup>26</sup> E. Goiriena, *Informe...*, 2004. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/mujer/barrido2004.pdf>>.

y un altísimo impacto en la autoestima y el cuidado personal, factores estos muy relevantes para la búsqueda de nuevas oportunidades laborales y para las posibilidades de desarrollo socioafectivo.

Se consideraron dificultades referentes a la calidad de las herramientas adquiridas, que tuvieron un alto índice de reposición. Así también se valoró como insuficiente el plazo previsto para la implementación del proyecto; este fue considerado por las ONG como escaso para acompañar la apropiación por las mujeres, de los distintos aspectos abordados desde el punto de vista educativo.

Asimismo, al inicio de la experiencia se constató una grave situación económica de las mujeres, que repercutía fundamentalmente en su alimentación básica. Sin embargo, esto pudo resolverse con meriendas compartidas que brindaron algunas instituciones.

Las consideraciones de las ONG para la evaluación en el año 2004 fueron similares a las del 2003. Además se mencionaron algunos logros, específicamente en lo referente al perfil de las mujeres, ya que se llegó cada vez a más a mujeres empobrecidas (profundizando el cumplimiento de los objetivos del programa) y un enriquecimiento de los equipos técnicos con una visión complementaria al marco de referencia utilizado. En relación con las debilidades, se planteó avanzar en la visualización que las mujeres pudieran tener del programa como unidad, desde su vida cotidiana.

## LA MIRADA DE LAS MUJERES USUARIAS DEL PROGRAMA

Las distintas instancias de encuentro, los informes recibidos y la encuesta implementada muestran datos interesantes acerca de lo que se puede definir como los aportes del programa a las mujeres que participaron en él. Siguiendo la matriz de análisis propuesta por Valdés y Provoste para la visualización y definición de los distintos niveles de autonomía posibles, se realiza la siguiente distinción. En la evaluación se recoge que las mujeres consideran que el transcurso por el programa les permitió, a grandes rasgos, dos cambios esenciales en su vida. Por un lado, la incorporación del ingreso económico, que permitió la proyección de nuevas posibilidades laborales, así como el mejoramiento de la vivienda y su confort.

La tranquilidad de saber que contás con un sueldo que te respalda. Realizar proyectos para un futuro.

Me compré una máquina de coser, cosa que en la mayoría de mi vida soñé. Aprendí algo de crochet, que me gusta mucho.

Que puedo arreglar muchas cosas en casa. Puedo darme algunas comodidades que por ahí no tenía. Me cambió la forma de mirar la vida.

Por otro lado, desde una perspectiva sociocultural, más de la mitad de las mujeres que realizaron la evaluación hacían referencia a una fuerte transformación en la percepción de sí mismas: recuperación de la autoestima, cambios en su personalidad y lo que ellas denominaron *recuperar la relación con el mundo social*. El tránsito por el programa «Barrido otoñal» les permitió recuperar la confianza en sí mismas, sentirse útiles y capaces de encarar proyectos nuevos; les reforzó y generó una extensa red vincular en la que se sintieron contenidas y las vinculó con una diversidad de nuevas oportunidades, tanto laborales como de capacitación.

Se elevó mi autoestima. Me creo capaz de lograr aquello que deseo.

Aprendí a valorarme. Me cambió el carácter. Me hizo cambiar mucho.

Cambié en forma positiva, crecí como persona y aprendí a ser más segura de lo que sé hacer.

Independizarme. Volver a creer en mí ya que me sentía algo más que inútil. Logré o me dio la posibilidad de volver a empezar y a continuar luchando.

Estoy más alegre, hago las cosas con ganas todos los días.

Tener la oportunidad de terminar 5° y 6° de escuela.

La calidad de vida. Vincularme con la gente. Aprender a ser responsable.<sup>27</sup>

Es importante destacar la capacitación como un espacio articulador donde las mujeres pueden interactuar y plantear sus demandas. Los ejes de trabajo que se profundizaron en la capacitación fueron: proyecto personal, proyecto laboral, sexualidad, control de la fecundidad, salud mental y autoestima desde una comprensión y aproximación a la dimensión de género.

Desde el discurso de una ONG capacitadora del programa, se sistematizaron los planteos expresados por las mujeres usuarias. Ellas señalaron el reconocimiento personal y social por su trabajo, el fortalecimiento de la autoestima como una necesidad para lo personal y lo laboral, la importancia de destinar su trabajo al barrio y a la sociedad, de compartir esta experiencia con otras mujeres, del trabajo en equipo, y el sostén que esto significa. En líneas generales, las mujeres señalaron que su autoestima ha cambiado. Se visualiza el entusiasmo y la necesidad de seguir desarrollándose personalmente —«sé que soy más de lo que estoy dando»—, el crecimiento de la autonomía y la independencia, la toma de conciencia de que hay otras opciones en la vida —no solo educar a los hijos—, poder vincularse con otras personas, «recuperar años que perdí».

## ALGUNAS CONCLUSIONES

Este programa ofrece un *enfoque de empoderamiento y de ejercicio de la ciudadanía social*, que sostiene que, para el mejor desarrollo y eficiencia de los programas dirigidos a las mujeres y otros grupos, se requiere comprometer en su elaboración y ejecución a los propios afectados, para así fortalecer sus capacidades por medio de la organización, el aumento de la autoestima, el acceso a los recursos materiales y la ampliación de la ciudadanía.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Frases de las mujeres participantes del Programa Barrido Otoñal, transcritas de los informes de evaluación realizados por la Secretaría de la Mujer y por las ONG capacitadoras.

<sup>28</sup> Un enfoque desde el empoderamiento de las mujeres se relaciona con el poder, y promueve una transformación «en las relaciones de poder a favor de aquellas personas que con anterioridad tenían escasa autoridad sobre sus propias vidas» (Sen, 1998, p. 122, citado en Arraigada, 1998). Si se dice que tener poder tiene relación sobre el control de recursos y de ideología, entonces se está diciendo que el empoderamiento de las mujeres es el proceso de ganar control.

En términos generales, el Uruguay ha desarrollado un sistema de políticas públicas para enfrentar la pobreza femenina y el empleo —y atacar los factores de riesgo que las hacen más vulnerables a la pobreza—, en el que conviven varios enfoques, pero donde cobra particular fuerza la idea de participación ciudadana y de incorporación del universo asociativo en diferentes etapas, como forma de potenciar el empoderamiento y la construcción de ciudadanía entre las mujeres pobres. Así, en los últimos años, tal como se observa en el programa «Barrido otoñal», se han desplegado programas sociolaborales que combinan financiamiento público y acción de ONG y organizaciones sociales especializadas en el área. A su vez, cada vez parecen ser más los espacios consultivos y deliberativos de definición de políticas y realización de diagnósticos en los que estas organizaciones participan y desempeñan roles relevantes. El involucramiento activo del universo asociativo en las diferentes etapas de políticas de reducción de la pobreza femenina abre nuevas líneas de reflexión y ubica el análisis de las políticas sociales en un contexto que combina impulsos para la reforma del Estado con nuevas iniciativas de profundización democrática y participación ciudadana.

Según Pierre Rosanvallon, estamos en una nueva era de lo social pero a su vez entramos en una nueva era de lo político, ya que la refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican una mejor articulación entre la práctica de la democracia y la deliberación sobre la justicia. Concibe que el progreso social y la profundización de la democracia deben ir a la par, y así repensar la idea de reforma.<sup>29</sup>

Desde la perspectiva teórica de la reforma del Estado, la teoría indica que el involucramiento de las organizaciones sociales en las diferentes etapas de las políticas, especialmente la implementación, permite superar algunos de los déficit de un Estado de bienestar en crisis, como la inflexibilidad, la excesiva burocracia, los costos de gestión y, sobre todo, las dificultades para atender nuevas problemáticas sociales (Salomon, Hems y Chinnock, 2000; Bresser y Cunill, 1998), como la profundización de los factores de riesgo de pobreza entre las mujeres y, en especial, entre aquellas que son jefas de hogar. Con este panorama, la colaboración entre la Administración pública y el tercer sector para el desarrollo de políticas públicas presenta desafíos tanto para el Estado como para la sociedad civil. En términos del Estado, esta colaboración significa cambios organizativos y de procedimientos y nuevas capacidades para controlar el traspaso de recursos. Para las ONG existe el peligro de que, por adquirir roles públicos y aumentar su especialización y estructura, reproduzcan formatos similares a los que presentaba el Estado en la prestación tradicional de servicios (Morales, 1998). Estos dilemas muestran que el espacio de colaboración entre ambas partes está lejos de ser simple y de tener un solo formato. De hecho, está estrechamente relacionado con los formatos, tradiciones y capacidades de los agentes involucrados, así como con el contexto social y político en que establece el compromiso. Las características de la colaboración, las negociaciones y el intercambio institucional parecen centrales para asegurar parte del éxito de estas políticas sociales. El análisis de estos elementos significa profundizar en las fortalezas y oportunidades de mejora tanto del Estado como de la sociedad civil para llevarlas adelante.

<sup>29</sup> P. Rosanvallon, *La nueva cuestión social en la individualización de lo social*, Buenos Aires, Manantial, 1995 p. 12.

De este modo, se asiste a un nuevo desplazamiento que tiende a llevar a la sociedad civil hacia un lugar visible y seguro, ahora representada como equivalente de un conglomerado compuesto por el mundo asociativo y de acción voluntaria, es decir, las ONG —para algunos— o el tercer sector, o también, para otros, las organizaciones de la sociedad civil. Entre todos estos rótulos, y desde diversas perspectivas, la idea de un tercer sector ha sido la que ha obtenido mayor difusión en América Latina.

Con estas expresiones se hace referencia a una amplia gama de organizaciones específicas tales como universidades, clubes sociales y deportivos, organizaciones profesionales, centros comunitarios o vecinales, núcleos informales de ayuda mutua, entidades de defensa de derechos humanos, fundaciones empresariales, etcétera. Como expresión de su heterogeneidad, diversos actores sociales conceptualizan al sector naciente de maneras muy diferentes: expresión de la revolución asociativa, encarnación de todas las virtudes cívicas, componente indispensable en las políticas sociales, espacio entre el Estado y el mercado.<sup>30</sup>

En este contexto se visualiza una gran capacidad de adaptación de las ONG a situaciones de emergencia social, implementando su capacidad de generar respuestas, desde su participación fortalecedora de democracia y una mejora de la eficiencia social.

Desde el punto de vista de las usuarias del programa se puede concluir que se valora una modalidad de funcionamiento basada en un servicio personalizado y descentralizado, preparado para atender con eficiencia las necesidades que se presentan. Asimismo, siguiendo el enfoque de Zaffaroni, Alonso y Mieres, si bien se visualiza un avance en el campo de la articulación entre la sociedad civil y el Estado en la cogestión de políticas sociales, es necesario profundizar en el reenfoque de los servicios públicos y de sus formas de articulación y en el desarrollo de nuevas capacidad en las organizaciones de la sociedad civil.<sup>31</sup>

Como desafíos prioritarios planteados desde la Secretaría de la Mujer con relación al programa «Barrido otoñal», en primer lugar se considera necesario profundizar en la estrategia de comunicación desde la dimensión política, ya que se generaron falsas expectativas de las mujeres que participaron en los dos primeros años, con la ilusión del ingreso a la plantilla municipal, lo que dio lugar a la búsqueda de coordinación y articulación en el ámbito sindical. En segundo lugar, el agravamiento de la situación socioeconómica de las mujeres involucradas reafirma el objetivo de llegar efectivamente a los sectores de mayor pobreza y se considera impostergable cubrir las necesidades básicas de alimentación para poder resistir la jornada laboral (meriendas y almuerzos compartidos, brindadas por las ONG).

Según el enfoque de la CEPAL, existen áreas estratégicas a las cuales deben dirigirse las políticas de reducción de la pobreza con una perspectiva de género: «la conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo, el empoderamiento y el fomento

<sup>30</sup> La denominación de *organizaciones de la sociedad civil* que fue introducido por el BID, el Banco Mundial y el PNUD tiene la ventaja de superar el sesgo de negatividad que caracterizaba a las anteriores (*no lucrativa, no gubernamental*) o residual (*un tercer sector*). Es una imagen que hace de puente para establecer la equivalencia entre sociedad civil y asociativismo.

<sup>31</sup> C. Zaffaroni, D. Alonso, P. Mieres, *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo, CLAEH-UCU-UNICEF, 1998.

de la autonomía económica, física, social, los derechos sexuales y reproductivos, y la participación de las mujeres». <sup>32</sup> Asimismo, se señala que se deben asumir políticas de género de carácter integral para actuar sobre las diversas expresiones de pobreza, y debe procurarse un alto grado de coordinación en el ámbito político. La combinación de aspectos de carencia material con otros de tipo subjetivo y simbólico, hacen que se deba promover el acceso al empleo, la vivienda, etcétera, pero también fomentar las capacidades de las mujeres de exigir sus derechos y de generar capital social.

De este modo, es importante combinar distintas medidas, ya sean de carácter compensatorio como estructurales, de corto, mediano y largo plazo. Por tanto, hay que diseñar políticas compensatorias que se integren con las estructurales, con el objetivo de atender las necesidades más inmediatas de la población pobre e ir modificando a mediano y largo plazo las condiciones que determinan el acceso disímil a los recursos en función del género.

El camino hacia una mayor equidad es largo, difícil y, en muchos aspectos, impredecible. Permanecer en este camino requiere de un compromiso moral y político en todos los niveles. No existen soluciones fáciles en el desarrollo ni para el logro de la justicia social. Sin embargo, mientras se continúe reflexionado desde una perspectiva de investigación aplicada a las políticas sociales, este camino continúa teniendo validez, porque permite reformular y cuestionar prácticas y visiones, desde los más diversos roles que asumimos en tanto analistas, formuladores o interventores en materia de políticas sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALOP (2004), *América Latina 2003-2004, democracia y desarrollo: una mirada desde la sociedad civil*. Disponible en: <http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/libroDyD2003>.
- AMARANTE, V., A. ESPINO (2001), *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)*, Montevideo, Instituto de Economía, serie Documentos de Trabajo, DT 3/01.
- ARRIAGADA, I. (1998), «Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas», en *Revista de la CEPAL*, n° 65, Santiago de Chile.
- ARRIAGADA, I., C. TORRES (1998), *Género y pobreza: nuevas dimensiones*, Ediciones de la mujer n° 26, Santiago, Isis Internacional.
- BRAVO, R. (1998), «Pobreza por razones de género. Precisando conceptos», en: I. ARRIAGADA y C. TORRES, C., *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, Santiago de Chile, Isis Internacional, pp. 61-62.
- BRESSER PEREIRA, C. y N. CUNILL (1998), *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*, en BRESSER PEREIRA y CUNILL (coords.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- CLAEH-PNUD (2002), *Medidas urgentes frente a la situación social*, Montevideo.
- GODOY, LORENA (2004), *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Serie Mujer y Desarrollo, n° 52, Santiago de Chile, CEPAL-UNIFEM-República de Italia.

<sup>32</sup> CEPAL, (2004), *Entender la pobreza desde una perspectiva de género*, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL-UNIFEM-República de Italia, Santiago de Chile P. 36.

- CINTERFOR-OIT (2003), *Estrategia de comunicación: una herramienta para la gestión de políticas de formación y equidad. Materiales didácticos*, Montevideo, Programa Formujer. Disponible en: <[http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pub\\_for/comunic](http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/pub_for/comunic)>.
- COHEN, E. y R. FRANCO (1988), *Evaluación de proyectos sociales*, Buenos Aires, ILPES/ONU - Grupo Editor Latinoamericano.
- IMM-SECRETARÍA DE LA MUJER (2002), *Plan de igualdad de oportunidades y derechos*. Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Comisión de Equidad de Género, Comisión de la Mujer. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/mujer/planigualdad.pdf>>.
- CUNILL, N. (2000), «Responsabilización por el control social», en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD-BID-EUDEBA.
- FONT, J. (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- FRANCO, R. (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social de la cepal.
- GOIRIENA, E. (2002), *Informe del proyecto «Barrido Otoñal en Avenidas y Centros Comerciales»*. Experiencia sociolaboral con mujeres jefas de familia, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización, Secretaría de la Mujer.
- (2003), *Informe del proyecto «Barrido Otoñal en Avenidas y Centros Comerciales»*. Experiencia sociolaboral con mujeres jefas de familia, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización, Secretaría de la Mujer. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/mujer/barrido2003.pdf>>.
- (2004), *Informe del proyecto «Barrido Otoñal en Avenidas y Centros Comerciales»*. Experiencia sociolaboral con mujeres jefas de familia, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, Departamento de Descentralización, Secretaría de la Mujer. Disponible en: <<http://www.montevideo.gub.uy/mujer/barrido2004.pdf>>.
- KAZTMAN, R. y F. FILGUEIRA (2001), *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo, INN-UCU.
- KLIKSBERG, B. (2003), *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves*. Disponible en: <<http://www.econ.uba.ar/www/programaNUD/hacia%20una%20gerencia%20social%20eficiente.doc>>.
- KNAPP, M., E. ROBERTSON y C. THOMASON (1990), «Public Money, Voluntary Action», en Anheier y Seibel (eds.), *The Third Sector: comparative studies of Nonprofit Organizations*. Berlín, De Gruyter.
- LINDBLOM, C. (2000), *Democracia y sistema de mercado*, México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- MAJONE, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MANCEBO, M. E. (2001), «La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de las políticas educativas», en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 12, Montevideo, FCU-ICP-UDELAR.
- MARENCO, LEDA, A. TREJOS, J. D. TREJOS, M. VARGAS (1998), *Del silencio a la palabra: un modelo de trabajo con las mujeres jefas de hogar*, San José de Costa Rica, Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.
- MIDAGLIA, C. (2001), «Los dilemas de la colaboración público-privado en la provisión de servicios sociales», en: P. Calame y A. Talmant, *Con el Estado en el corazón*, Montevideo, Trilce.
- (2000), *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO.
- MORALES, C. A. (1998), «Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales», en: BRESSER y CUNILL (coords.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.

- MORÁS, Luis E. (2001a), *Desafíos de la articulación público-privado en la gestión de programas sociales. Síntesis sobre aspectos controversiales en la relación público-privado*, Informe técnico a la discusión del quinto foro «Colaboración entre agencias estatales y ONG en el diseño e implementación de políticas sociales», ciclo Mañanas Complejas, Montevideo. Disponible en: <http://www.gandhi.edu.uy/complejas/foro5/moras2.htm>.
- (2001b), *Desafíos de la articulación público-privado en la gestión de programas sociales. Estímulos para una reflexión sobre las alternativas de desarrollo del modelo*, informe técnico a la discusión del quinto foro «Colaboración entre agencias estatales y ONG en el diseño e implementación de políticas sociales», ciclo Mañanas Complejas, Montevideo. Disponible en: <http://www.gandhi.edu.uy/complejas/foro5/moras3.htm>.
- ROSANVALLON P. (1995), *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.
- ROSSEL, C. (2004), *¿Innovación o conformismo?: el cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay*, artículo resultante de la investigación «El cambio de rol de las asociaciones civiles en la prestación de servicios sociales en Uruguay», concurso de proyectos para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe «Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe», CLACSO (mimeo).
- SALAMON, L., L. HEMS y K. CHINOOCK (2000), *The Non-profit sector: For what and for whom?*, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit sector project, n° 37, Baltimore, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- ZAFFARONI, C., D. ALONSO, P. MIERES (1998), *Encuentros y desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay*, Montevideo, CLAEH-UCU-UNICEF.

## ANEXO METODOLÓGICO

Este artículo se basa en técnicas cualitativas y análisis de datos secundarios. Como unidad de análisis se definió el programa socioeducativo laboral «Barrido otoñal en avenidas y centros comerciales» implementado desde la Secretaría de la Mujer de la IMM, desarrollado en articulación con varias ONG, en Montevideo, en el período entre 2002 y 2004. En función de los objetivos planteados, se propuso combinar diferentes técnicas de investigación.

### a) relevamiento exploratorio de información secundaria

En particular, se analizó bibliografía disponible sobre pobreza femenina y empleo en Uruguay y presencia de los factores de riesgo en la pobreza entre las mujeres. Asimismo, bibliografía acerca de formulación, evaluación de políticas y estrategia de comunicación. Se procedió a reunir información secundaria en diferentes instituciones.

- Indicadores de género: CEPAL
- Publicaciones referentes al empleo y pobreza: CINTERFOR-OIT
- Publicaciones de la Secretaría de la Mujer. IMM
- Encuesta continua de hogares: INE
- Estadísticas de género: INE
- Informe descriptivo de una de las entidades capacitadoras del programa<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Este informe detalla los ejes temáticos desarrollados a lo largo de las instancias. La propuesta y los ejes temáticos de estos talleres se focalizaron en la necesidad observada de profundizar en proyecto personal, proyecto laboral, sexualidad y control de la fecundidad, salud mental y autoestima desde una comprensión y aproximación a la dimensión de género.

- Bibliografía referente a la formulación, evaluación de políticas y estrategia de comunicación.

*b) entrevistas de carácter exploratorio*

Se realizaron tres entrevistas exploratorias para lograr una aproximación a la temática a indagar. La selección de los informantes calificados no fue aleatoria, respondió a criterios teóricos, fundamentalmente a aquellos actores que pudieran brindar información acerca del estado de arte de la temática y aportaran elementos para el análisis desde las dimensiones propuestas. Se entrevistó a dos consultoras de la Secretaría de la Mujer, la Soc. Silvana Bruera, acerca de políticas municipales y participación local, y a la Soc. María Bonino, especialista en temas de género y pobreza. Para la temática de empleo se entrevistó a la Ec. Alma Espino, investigadora del Instituto de Economía y de CIEDUR.<sup>34</sup>

*c) entrevistas en profundidad*

Se realizaron dos entrevistas a la representante de la Secretaría de la Mujer de la IMM en el área Empleo, coordinadora del programa «Barrido otoñal», A. S. Elena Goiriena, con el objetivo de comprender los fundamentos de esta experiencia, por la entidad diseñadora del programa, qué tipo de sociedad civil está participando en el diagnóstico, formulación o implementación, cómo es el funcionamiento interno y la estrategia de comunicación. Asimismo se entrevistó a una representante del equipo de capacitación del programa, la Ps. Mariana Rivas, quien también aportó información desde la mirada de los actores de la sociedad civil acerca de los ejes temáticos que se abordaron en la capacitación y de la lógica que opera en el interior del programa.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 1: Características del mercado laboral uruguayo. 1990-2000**

|   | 1990    |         |       | 2000    |         |       |
|---|---------|---------|-------|---------|---------|-------|
|   | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| Tasa de actividad                       | 73,2    | 43,5    | 57,0  | 71,9    | 49,1    | 59,6  |
| Tasa de empleo                          | 68,2    | 38,8    | 52,1  | 64,1    | 40,8    | 51,5  |
| Tasa de desempleo                       | 6,9     | 10,9    | 8,5   | 10,9    | 17,0    | 13,6  |
| Horas promedio<br>trabajadas (privados) | 44,8    | 35,6    | 40,7  | 46,8    | 36,6    | 42,1  |
| Escolaridad promedio                    | 8,3     | 8,1     | 8,2   | 8,8     | 9,5     | 9,1   |

Fuente: Elaboración propia con datos de V. Amarante, A. Espino, *La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay (1986-1999)*, Instituto de Economía, noviembre de 2001, p. 9.

<sup>34</sup> Estas tres entrevistas se realizaron en el marco de una consultoría realizada por la autora de relevamiento y actualización de datos, para la Comisión Nacional Seguimiento Mujeres por la Democracia Equidad y Ciudadanía en la elaboración de la Agenda de las Mujeres. febrero-marzo de 2004.

**Cuadro 2: Características del mercado laboral uruguayo. 2000-2002**

|   | 2000 |      |       | 2001 |      |       | 2002 |      |       |
|---|------|------|-------|------|------|-------|------|------|-------|
|   | H    | M    | Total | H    | M    | Total | H    | M    | Total |
| Tasa de actividad                       | 71,9 | 49,1 | 59,6  | 72,2 | 50,9 | 60,6  | 70,7 | 49,4 | 59,1  |
| Tasa de empleo                          | 64,1 | 40,8 | 51,5  | 63,9 | 40,9 | 51,4  | 61,2 | 38,9 | 49,1  |
| Tasa de desempleo                       | 10,9 | 17,0 | 13,6  | 11,5 | 19,7 | 15,3  | 13,5 | 21,2 | 17,0  |
| Horas promedio<br>trabajadas (privados) | 46,8 | 36,6 | 42,1  | 45,0 | 35,9 | 41,1  | 43,7 | 35,5 | 40,2  |

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas continuas de hogares, INE.

**Cuadro 3: Tasa de desempleo por sexo, por regiones. 2002**

| Zonas      | Total | Hombres | Mujeres |
|------------|-------|---------|---------|
| Montevideo | 19,0  | 16,2    | 22,0    |
| Interior   | 18,9  | 15,4    | 23,6    |

Fuente: CLAEH-PNUD, *Medidas Urgentes frente a la situación social*, Montevideo, 2002. Elaboración con datos de la Encuesta Continua de Hogares, INE, junio-agosto de 2002.

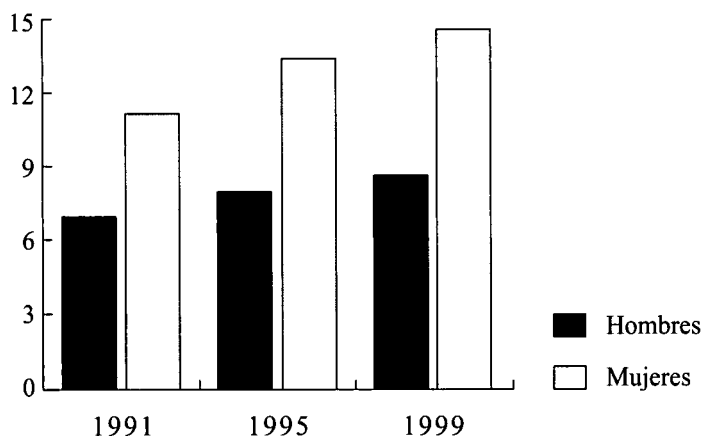
**Cuadro 4: Principales políticas desarrolladas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, en el Uruguay, para atender los factores de riesgo asociados a la pobreza femenina. 2005**

| Política  | Ámbito          | Participación en diagnóstico | Participación en formulación | Participación en implementación |
|---|-----------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| PROIMUJER   | Nacional (MTSS) | No                           | Sí                           | Sí                              |
| Comuna Mujer  | Municipal (IMM) | No                           | Sí                           | Sí                              |
| Convenios laborales   | Municipal (IMM) | No                           | Sí                           | Sí                              |
| Programa de Promoción de la Lactancia Materna                         | Nacional (MSP)  | Sí                           | Sí                           | No                              |
| Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo | Nacional (MTSS) | Sí                           | Sí                           | No                              |
| Comisión Honoraria en el Área de la Mujer Rural                       | Nacional (MEC)  | Sí                           | Sí                           | No                              |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El cuadro no incluye aquellas políticas que han sido desarrolladas exclusivamente por organismos estatales.

**Gráfico 1: Tasas de desempleo urbano por sexo.  
Zonas urbanas. 1991-1999.**



Fuente: INE, Encuestas continuas de hogares.

## Resumen

La concentración de factores de riesgo en la pobreza femenina ha abierto una nueva alerta sobre una problemática que algunos autores han denominado *feminización de la pobreza*. Este fenómeno pone de manifiesto la vulnerabilidad específica que las mujeres padecen frente a situaciones de pobreza, en contextos de jefatura de hogar y menores oportunidades de empleo. El artículo busca contribuir, a través del estudio de caso del programa «Barrido otoñal», de la Secretaría de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo, a la investigación empírica sobre la situación de las políticas públicas que se han desarrollado en los últimos años desde una perspectiva socioeducativa-laboral para reducir la pobreza y buscar una mayor inserción laboral de las mujeres.

**Palabras clave:** pobreza, Montevideo, mujeres, empleo, programas sociales, Uruguay.

## Abstract

The concentration of risk factors in the female poverty has open a new alert about a problem that some authors have denominated as the 'feminisation of poverty'. This phenomenon makes evident the specific vulnerability that women suffer in situations of poverty, in contexts of chieftainship of home and less opportunities of employment. This article wants to contribute through a case study of the 'Autumnal Sweeping Program' from the Secretary of the Woman of Montevideo's local government to the empirical research about the situation of the public policies that have been developed in the last years. This program has been carry out through the social-educative labor perspective in order to achieve a greater insertion of women in the labor market.

**Keywords:** poverty, Montevideo, women, employment, social programs, Uruguay.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.