

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FORMUJER-ARGENTINA

RESUMEN EJECUTIVO

- El Programa FORMUJER (Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos) es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) conjuntamente con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Comenzó a implementarse en la región en el año 1998 y está cerrando su ejecución en Argentina en el presente año 2004. Los países implicados fueron Costa Rica, Bolivia y Argentina. En este país, el organismo co-ejecutor fue el Ministerio de Trabajo de la Nación, con competencias en el ámbito de las políticas públicas de formación profesional y con responsabilidades de definir, orientar y promover programas y acciones en la materia.
- FORMUJER-Argentina se desarrolla entre los años 2000 y 2004 en un contexto socio-económico e institucional caracterizado por la extensión del desempleo (15% 1999/2000; 25% 2002); el crecimiento y profundización de la pobreza (53% de la población) y la exclusión social; la vigencia desde la última década de políticas públicas que no consiguieron remover los desequilibrios y problemas del mercado de trabajo y que – priorizando la atención de la emergencia ocupacional- secundarizaron transformaciones más estratégicas y de largo plazo. En ese escenario la participación femenina en la población activa continúa creciendo al tiempo que se “masculiniza” la desocupación. Las mujeres y muy significativamente las pertenecientes a hogares de bajos ingresos salen al mercado de trabajo para complementarlos o aportarlos a partir del desempleo de los varones: en esos años la jefatura de hogar femenina trepa al 29%. En ese contexto persisten oportunidades y condiciones de acceso al empleo y a la formación diferenciales para ambos sexos, muchas de las cuales siguen vinculados a aspectos tales como la división sexual del trabajo dentro y fuera del hogar, el control de los recursos, la disponibilidad y el acceso a bienes y servicios que sustituyen o complementan las actividades domésticas.
- Es en este escenario socio-institucional que FORMUJER-Argentina interviene a través de la formación para el trabajo teniendo como propósito aportar a estrategias que mejoren las condiciones y la situación socio ocupacional de una población cada vez más empobrecida. Se propuso entonces *fortalecer la calidad de la formación técnica y profesional con el objetivo de mejorar la empleabilidad y el ejercicio de la ciudadanía.*
- **El presente resumen sintetiza los resultados de la evaluación de impacto** desarrollada entre los meses de setiembre/03 y febrero/04 entre la población beneficiaria; equipos técnicos de las instituciones de formación profesional participantes y las/os instructoras/es implicadas/os en el proceso de capacitación. Si bien puede ser definida como *expost* en tanto las acciones formativas ejecutadas por las instituciones de formación habían finalizado, la evaluación se realizó de manera simultánea con el desarrollo en su etapa final de otros componentes del Programa.

Breve encuadre institucional y de enfoque

- La modalidad de abordaje definida por el programa tuvo como punto de partida dos cuestiones clave: la consideración del contexto de crisis que atravesaba el país y el reconocimiento de las características heterogéneas de la población meta y de sus contextos de inserción. Ambos aspectos condujeron al planteo de - al menos- dos interrogantes: ¿qué significa la empleabilidad en una población como la objetivo del programa y en un contexto de crisis como el propio del país? y luego, a partir de la focalización en los sujetos derivada de la inclusión de los enfoques de género y competencias en la formación, un segundo interrogante ¿cómo trabajar la empleabilidad y la ciudadanía desde las diferencias? En este sentido, el carácter más innovador que tuvo Formujer fue atender a los mecanismos de redistribución económica sin por ello adherirse a modelos universales de intervención y reparando en el reconocimiento de la diversidad, valiéndose para ello de acciones de fortalecimiento institucional y de orientación y formación de la población objetivo.

- **Proyecto ocupacional y proyecto institucional fueron dos ejes vertebradores del modelo de intervención de FORMUJER Argentina.** Proyecto ocupacional es definido como un conjunto de cursos de acción que las personas definen, planifican, ejecutan, revisan y replanifican con vistas a trazar su recorrido formativo, lograr una inserción productiva o a mejorar su situación en el empleo, integrando en todo ese proceso la identificación y reflexión sobre los condicionantes y restricciones derivados del género u otros ejes de diferencia. Es así mismo una metodología de orientación y formación a través de la cual las personas adquieren o fortalecen competencias necesarias para continuar la implementación de su proyecto, evaluarlo, definir nuevas metas y actualizar la reflexión acerca de su situación ocupacional actual. El enfoque y metodología del proyecto ocupacional plantea una revisión del rol o de las funciones de las instituciones de formación.
- **El fortalecimiento institucional** fue la estrategia que adoptó FORMUJER para revisar y enriquecer desde la perspectiva de la equidad de género y la equidad social, los enfoques, metodologías y prácticas existentes en materia de formación para el trabajo, a los fines de mejorar la calidad de la formación y, con ello, las posibilidades de empleabilidad de la población meta. Asimismo, construyó y/o revisó la formación desde el enfoque de competencias laborales aplicado a la formación, para definirla a partir de los requerimientos del contexto y hacerla entonces pertinente y valiosa. El trabajo de fortalecimiento a instituciones heterogéneas, insertas en contextos también heterogéneos, supuso atender a las particularidades de cada una y generar estrategias institucionales sostenibles y conducentes al cumplimiento de su objetivo. Estas estrategias constituyeron el **proyecto institucional**.
- Las acciones del programa se ejecutaron con un conjunto de instituciones de formación profesional que participaron en el mismo en calidad de *beneficiarias directas* de las actividades de fortalecimiento institucional. Fueron también beneficiarias directas 600 mujeres y 150 varones, la población meta del programa.¹ *Comités Técnicos Locales y actores del entorno* en las zonas de localización de las acciones tuvieron competencia en la orientación de los planes de acción de las instituciones de formación profesional, la definición de los perfiles ocupacionales, la revisión de la oferta formativa, y la facilitación de prácticas laborales como parte de la formación.
- Las acciones fueron localizadas en la Provincia de Jujuy (Puna), Mendoza (Capital y Gran Mendoza), Córdoba (Capital y Valle de Punilla) y Gran Buenos Aires (Partidos de la Zona Sur y Oeste). La selección de estas zonas, acordada entre el Ministerio de Trabajo y los organismos de asistencia técnica y financiera, tuvo como criterios destacados la diferenciación socio económica y productiva, la representatividad del universo de la fuerza de trabajo femenina, la presencia de programas que focalizaran en la población con disponibilidad para la articulación y la existencia de ámbitos institucionales de calidad y trayectoria.

Resultados

- **La focalización de FORMUJER:** del análisis de los datos referidos tanto a la participación de varones y mujeres, como a la situación socio ocupacional de la población objetivo del Programa, puede afirmarse que las características de dicha población justificó ampliamente su incorporación en la propuesta formativa. La *incidencia de mujeres y varones* en los distintos trayectos formativos fue, tal como se esperaba, del 80% y 20% respectivamente. Las dos terceras partes de ellas/os no habían alcanzado a cumplimentar el nivel secundario. En todas las instituciones, las mujeres tenían menor escolarización que sus pares varones. Fue muy bajo el número de beneficiarias/os que disponían de un *empleo remunerado* y es manifiesta la *vulnerabilidad laboral* de la población meta que se encontraba trabajando al momento de la encuesta.

¹ La población finalmente alcanzada por las acciones de orientación/formación fue de 866 personas y a través de acciones de disseminación 2.400 personas más aproximadamente fueron cubiertas por alguna oferta Formujer en las zonas de focalización

- **La propuesta formativa impulsada por FORMUJER.** La principal diferencia atribuida y compartida por las/os diferentes actores de FORMUJER, respecto de otras experiencias de capacitación, es la innovación metodológica como de contenidos (técnicos y transversales) que caracterizan al programa en evaluación.
- **Los impactos de la propuesta.** Haciendo foco en la **población beneficiaria**, el tipo de formación propuesto por Formujer favoreció la transformación de una situación desfavorable en razón de condiciones externas pero, fundamentalmente, subjetivas: basadas en un orden cultural y simbólico cuya alteración es en extremo difícil, el impacto fue positivo en lo que a reflexión y remoción de sesgos de género en el ámbito familiar refiere. Si bien el Programa incorporó en su diseño la implementación de mecanismos para compensar necesidades de la población meta reconociendo su perfil socio económico y las “marcas” de género en el mismo (estrategias compensatorias), la falta de políticas de estado que consideren relevante estos aspectos, plantea problemas que quedan fuera del ámbito de gobernabilidad de una intervención como ésta. Los obstáculos “de género y clase” situados en el mercado laboral, plantean el reforzamiento de las estrategias institucionales destinadas a removerlos. En el caso de las mujeres adquiere relevancia la construcción de un proyecto laboral centrado en las propias necesidades y vinculados a trayectorias formativas o laborales, rompiendo con el aislamiento doméstico y reconociendo las características de sus contextos de vida. Otro de los impactos de la propuesta formativa de Formujer, es el reconocimiento y valorización de saberes previos adquiridos en ámbitos laborales (empleabilidad), educativos y extralaborales, posibles de transferir al mundo del trabajo y el reconocimiento de ser sujetos de derecho así como el acceso a estrategias a través de los cuales ejercerlos (ciudadanía). Por último, el Programa favoreció también el desarrollo de una perspectiva asociacionista entre beneficiarias/os, entre las mujeres en mayor medida que entre los varones. La búsqueda de empleo en relación de dependencia (estable o temporal) superó a la alternativa de generarlo por cuenta propia y en ambos casos los datos provenientes hasta el momento respecto de porcentajes de inserción sobre población cursante, muestran parámetros más eficaces que los supuestos al inicio del Programa.
- Con respecto a los **proyectos institucionales**, Formujer tuvo un alto impacto en las instituciones evidenciado en los proyectos de formación que impulsaron y están en condiciones de sostener hacia esta población beneficiaria. Desde la perspectiva de **los equipos técnicos institucionales**, la incorporación del enfoque de competencias enriquecido por la perspectiva de género en la formación hizo que: tomaran en cuenta el perfil de la población destinataria de la formación así como las propias del mercado de trabajo al elaborar la oferta formativa y la modalidad de implementación; priorizaran las perspectivas de inserción para la elección de la especialidad; fueran sensibles a las diferencias en las formas de aprendizaje y participación de varones y mujeres y valoraran experiencias y saberes diferenciales previos. Todos estos aspectos son evidencia del fortalecimiento de la capacidad técnica de sus miembros. Estas definiciones y apropiaciones asumidas por los **equipos técnicos** se proyectaron exitosamente en la tarea docente. Quedó instalada en instructores/as participantes de Formujer, la necesidad de construir perfiles reparando en los requerimientos del mercado pero también en los saberes y capacidades de las personas, para alcanzar una mayor empleabilidad por parte de la población destinataria de la formación.
- Respecto de **los equipos docentes** vale destacar además que, a partir de la intervención, consiguieron desarrollar competencias para una planificación más sistemática que la corrientemente desarrollada, lo cual se proyectó a las estrategias de evaluación; en adelante las/os instructoras/es atienden a criterios de desempeño y a sus evidencias. La atención a las diferencias, impulsada por Formujer, se tradujo en mayor flexibilidad en su accionar docente.
- Con distintos grados de apropiación, **las instituciones articularon la construcción del proyecto ocupacional** (inclusión de problemáticas de empleabilidad, ciudadanía y género) **al campo de la formación técnica**, tal como se lo propuso el Programa. La flexibilidad propuesta a las instituciones hizo que esta articulación se tradujera en dos modalidades con

resultados diferentes: proyecto antes de la formación (procesos de orientación previa) y proyecto durante la misma.

- La mayoría de las/os beneficiarias/os cuentan con un Proyecto Ocupacional, si bien no ha sido formulado en términos escritos. Si se tienen en cuenta las demandas de seguimiento desde los distintos actores involucrados, pero muy especialmente de las mujeres y varones participantes, ésta es una herramienta pendiente y necesaria para contar con un elemento de punto de partida para este seguimiento.
- Con el **entorno productivo** contactado por Formujer predominó una relación más acotada al ámbito de la revisión, diseño, validación de las ofertas y al establecimiento de vínculos y acuerdos para pasantías y prácticas que a la sensibilización orientada a la remoción de restricciones que afectan fundamentalmente a las mujeres y a las mujeres pobres y a un acompañamiento más estrecho de esta población en sus vínculos con el sector empleador o con su entorno productivo/económico, más allá de los establecidos en las instancias de pasantía o prácticas de formación. Son estas estrategias o líneas de intervención las que deberán ser enfatizadas o fortalecidas en iniciativas, programas o políticas de este perfil. La poca valoración que el actor empleador hace del proceso formativo y su incidencia en la competitividad y la productividad del servicio o sector, es un ingrediente a sumar y considerar como obstáculo en este accionar. En ese sentido, la visibilización de desempeños de calidad por parte de las personas formadas - en este caso en los trayectos Formujer- que facilitaron las pasantías en empresas o espacios de trabajo contribuyeron a aumentar esa valoración y la relación entre formación, calidad de los recursos humanos y de los productos o servicios ofrecidos. Las pasantías y prácticas laborales en el entorno productivo tuvieron gran impacto en las mujeres participantes en la formación en tanto les permitieron: reconocer sesgos de género en los espacios de trabajo, identificar formas de resolver problemas derivados de esos sesgos, adquirir nuevos hábitos laborales, ser parte de un equipo y resolver problemas en situaciones reales de trabajo, adquirir seguridad y consolidar decisiones respecto a la ocupación para la cual se formaron; ser conocidas por diversos actores del mundo laboral y con esto aumentar sus chances de ser convocadas para un empleo temporal o permanente.
- Las instituciones desplegaron acciones de transferencia en otras instituciones de formación profesional, en organizaciones de la sociedad civil, gremiales y en programas o áreas del estado al nivel local, provincial o nacional. Los temas y enfoques en los que transfirieron su capacidad instalada fueron centralmente dos: la perspectiva y metodología de Proyecto Ocupacional para procesos de orientación y formación y las estrategias de construcción y actualización de perfiles y ofertas formativas.

Conclusiones y recomendaciones generales

- ✓ Son altas las posibilidades de sostenibilidad del Programa en las instituciones: el pasaje por FORMUJER favoreció la instalación de un conjunto de capacidades, muchas de las cuales ya son utilizadas e, incluso, proyectadas hacia el entorno local/regional. Se han consolidado equipos institucionales coordinadores al nivel local que cuentan con el aval de la institución y con legitimidad interna y externa. Los cambios que los equipos técnicos directivos y las/os capacitadoras/es introdujeron se identifican como permanentes y asumidos por las instituciones de pertenencia. Por su parte, las instituciones introdujeron modificaciones en su política relativos al enfoque de género y proyecto ocupacional. En adelante, ellas propician la existencia de espacios de reflexión colectiva sobre la temática género, forman al personal técnico-docente en igual tema, introducen contenidos y metodologías de género en la oferta formativa general e impulsan propuestas y proyectos destinados a sensibilizar actores del entorno, son reconocidos como referentes de estas temáticas.
- ✓ La consolidación de estos espacios institucionales de calidad se expresa a través del nivel de apropiación alcanzado en relación al manejo de la metodología. No obstante, algunos aspectos de la propuesta, aún cuando demuestran un alto grado de apropiación por el conjunto de las/os actores institucionales, presentan dificultades en términos de

sostenibilidad. La disponibilidad de recursos y financiamiento propio, para mantener las **estrategias compensatorias y/o contar con recursos humanos estables, son los problemas más destacados.**

- ✓ Replicar **la experiencia FORMUJER a una escala mayor** implicaría un fuerte compromiso de gobierno en lo que a políticas de formación profesional y empleabilidad de mujeres y varones de bajos ingresos se refiere. La vulnerabilidad de este sector plantea la necesidad de insistir en el reconocimiento de un problema (los condicionamientos, económicos y simbólico-culturales, derivados de una estructuración genérica del mercado de empleo y de una inequitativa distribución de las responsabilidades domésticas en el interior de los hogares) y en la incorporación de un criterio o en el diseño de las políticas: no hay posibilidad de conseguir equidad económica sino se repara, simultáneamente, en aquellos condicionamientos (ventajas y obstáculos) socio-culturales que favorecen o privan a algunas personas del acceso a dicha equidad. Las injusticias de reconocimiento no son removibles directamente a partir de la implementación de políticas redistributivas, requieren ellas mismas acciones específicas orientadas hacia el cambio cultural.