

I. Desafíos y oportunidades de una política de formación profesional y técnica en América Latina en el cambio de siglo

Introducción

1. La nueva realidad del trabajo: la convivencia con la incertidumbre, la heterogeneidad, la exclusión y la redefinición de las relaciones de género
2. La contextualización en América Latina: el alto desempleo, el crecimiento de la informalidad y de la participación femenina y su interdependencia
3. El impacto de los cambios en la formación profesional y técnica en América Latina
 - 3.1 La redefinición de la institucionalidad, los objetivos y las modalidades de la formación
 - 3.2 La formación como instrumento de lucha contra la pobreza y de superación de las inequidades

Introducción

El propósito de este capítulo es abordar el escenario material y epistemológico en el que se inscribe el modelo de intervención desarrollado por el Programa FORMUJER, al que está dedicado este libro. Como se señala en la Introducción, el análisis en profundidad de dicho escenario y de los desarrollos metodológicos a los que él condujo, se realiza en la serie de *Materiales conceptuales y didácticos* así como en artículos incluidos en publicaciones de Cinterfor/OIT.¹ Por su parte, las peculiaridades contextuales de cada uno de los países co-ejecutores del Programa son abordadas en los capítulos III, IV y V. Por tanto, en esta oportunidad, se realiza una revisión rápida de los rasgos determinantes de este escenario desde la perspectiva de su condición de marco conceptual y de fundamentación del Programa y del modelo de intervención propuesto y, a los efectos de visualizar los desafíos y oportunidades a los que se buscó responder.

1. La nueva realidad del trabajo: la convivencia con la incertidumbre, la heterogeneidad, la exclusión y la redefinición de las relaciones de género

Los últimos veinte años representan, para el mundo en general y para América Latina en particular, el período histórico más concentrado y radical en materia de transformaciones sociales y económicas: se asiste al cuestionamiento de los modelos conocidos de producción del conocimiento, de morfología societaria, de desarrollo económico social, del sistema de producción y, transversalizándolos, de las relaciones y representaciones de género. Cada uno de estos paradigmas impacta en el otro en una relación mutuamente modificante que provoca la redefinición de los conceptos de desarrollo y bienestar, problematizando el acceso a ellos de significativos sectores de la población. Estas mudanzas se expresan con intensidad sin igual en el mundo del trabajo porque en él confluyen e interactúan

¹ Especialmente, en "Género y empleabilidad: desafíos y oportunidades para una política de formación profesional y técnica en el siglo XXI en América Latina", en *Boletín Técnico de Cinterfor/OIT, Formación Profesional, Productividad y Trabajo Decente* N° 153, que es el documento de referencia al que este capítulo apela y sintetiza.

los aspectos socioculturales, educativos y económicos que condicionan y enmarcan las interrelaciones sociales.

Ha cambiado la naturaleza, la estructura, la organización, la cultura y la propia división sexual del trabajo a partir de la globalización y mundialización de la economía, la innovación tecnológica permanente y el ingreso femenino masivo a la actividad económica.

La globalización hace que el tiempo y el espacio se compacten, se reduzcan las distancias económicas y culturales y que las decisiones y actividades de cualquier punto del planeta repercutan y redefinan los procesos de desarrollo nacionales y regionales, generando oportunidades y, simultáneamente, potenciando ciertas precariedades. “La confluencia de la integración económica mundial con los adelantos técnicos puede generar inestabilidad y dificultades en lo tocante a mantener la empleabilidad de una gran parte de la población activa de un país”.²

El conocimiento pasa a ser la base del trabajo humano, pero es también cada vez más evidente que el conocimiento debe ser contextualizado y pertinente. La educación se convierte en el centro de una nueva sociedad, y lo que definitivamente distingue a pobres de ricos –sean personas o países– ya no es solo si tienen menos capital, sino también menos conocimientos y de peor calidad. Quienes no pueden producir ni consumir conocimientos pertinentes corren un altísimo riesgo de exclusión.

Se asiste a un profundo reordenamiento social de las profesiones que cuestiona la tradicionalmente positiva relación entre escolaridad-renta-estatus. Se demandan más y mejores conocimientos, sofisticación de la formación, al mismo tiempo que tiene lugar un importante reordenamiento social de muchas profesiones tradicionales que va acompañado de decrecimiento salarial y estatus declinante, desvalorización de la experiencia y despreocupación y desperdicio de los recursos humanos ya formados. Este reordenamiento está estrechamente vinculado con la acelerada obsolescencia de los conocimientos, la elevación del nivel medio de información y de educación formal, el cuestionamiento a la extrema especialización, dada la necesidad de aprendizaje constante así como la divulgación por los medios masivos de conocimiento científico en lenguaje accesible, la

² OIT, *Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999*, “Empleabilidad y Mundialización. Papel fundamental de la formación”, Ginebra, 1998.

retracción de la inversión social y su impacto y relacionamiento con el incremento de la participación femenina.

El modelo conocido de empleo³ permanente, ascendente y previsible, y el trabajo de masas, entra en crisis:

- Se convive con la transitoriedad y los proyectos a corto plazo. La movilidad entre empresas, entre empleo formal e informal, la alternancia entre períodos de ocupación y desocupación y la aparición de formas alternativas de relacionamiento laboral (trabajo a tiempo parcial, en domicilio, por tarea) son los nuevos rasgos.
- Si bien con peso diferente entre países desarrollados y subdesarrollados, el trabajo informal urbano pasa a constituir una parte sustantiva del empleo, en parte por las nuevas prácticas de organización empresarial y, en parte, como válvula de escape a la reducción del ritmo de crecimiento del empleo formal.
- El empleo se crea en pequeñas cantidades –casi de uno en uno– y en su generación pasa a tener gran protagonismo la pequeña, mediana (PYMES) y microempresa y los procesos de desarrollo local. Este amplio campo de actividad exige de organizaciones y personas con capacidad de adaptación y transformación permanente, que les permitan hacer frente al mundo del trabajo y ser capaces de situarse frente a las múltiples modalidades que se dibujan.
- Paralelamente, comienzan a perfilarse nuevas actividades vinculadas al desarrollo sostenible, a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a las nuevas necesidades nacidas de los cambios sociales. El ingreso de la tecnología a los hogares (tecnificación) y la migración de tareas domésticas hacia el espacio público están conduciendo a la adquisición creciente de servicios tradicionalmente caseros en el mercado. Todo lo cual abre universos de inserciones alternativas que reclaman de nuevas competencias que se tendrán que fortalecer y/o adquirir.

Se puede concluir, entonces, que *el nuevo trabajo apunta hacia la diversidad, flexibilidad e inestabilidad, requiere de inteligencia, polivalencia,*

³ En las Publicaciones FORMUJER, salvo aclaración en contrario, se usará el término en su sentido amplio de trabajo remunerado en el sistema productivo de mercado.

autorresponsabilidad, iniciativa, y capacidad emprendedora, así como de gestionar la incertidumbre y el cambio. Está estrechamente vinculado a lo local y a los nuevos yacimientos de empleo y tiene connotaciones y características específicas por género, dado que mujeres y varones enfrentan exigencias y posibilidades diferentes, derivadas de la adjudicación social jerarquizada de roles, espacios y responsabilidades.

Las mujeres no son más una fuerza de trabajo secundaria, han consolidado el modelo de "doble presencia" enfrentando la difícil compaginación entre ciclo laboral y vida familiar; han incrementado notoriamente sus niveles educativos, especialmente en las generaciones jóvenes e incluso asisten más que los hombres a acciones de capacitación laboral. Ello se traduce en la irrupción de nuevas identidades, nuevos estilos de vida, nuevas pautas reproductivas y una reconfiguración de las relaciones de varones y mujeres con lo público y lo privado.

Por su parte, estas mudanzas en el mundo del trabajo ofrecen a las mujeres tanto ventajas como discriminaciones y riesgos.

- ➔ Permiten el desarrollo y la diversificación de sus opciones profesionales y personales que ya no están condicionadas por la fuerza física sino por los conocimientos y capacidades.
- ➔ Se requieren y valorizan competencias (integración, trabajo en equipo, motivación, atención diversificada, etc.) que las mujeres vienen ejerciendo desde hace mucho tiempo y el valor de dichas competencias es más objetivable.
- ➔ Con el desarrollo de la informática y del sector servicio se abren para ellas nuevas y mejores oportunidades de empleo. Paralelamente, la introducción de la tecnología de punta y de los sistemas de calidad, aun en aquellos sectores en lo que han sido tradicionalmente mayoría, las está relegando a un segundo nivel y la tercerización las circunscribe a tareas y/o empresas de menor calificación. Igualmente, su acceso a los puestos de dirección está claramente limitado.
- ➔ La combinación de incremento de escolaridad femenina y la persistencia de la discriminación salarial se traduce en la incorporación de las mujeres en trabajos para los que están sobrecalificadas y por los que perciben salarios similares o inferiores a los de sus compañeros hombres con menor educación.

- La alta tecnificación de los hogares y la migración de tareas domésticas hacia el espacio público ha facilitado la administración de la vida cotidiana y las tareas de atención y cuidado. Al mismo tiempo, la transformación de los hábitos, hacia la adquisición creciente de servicios tradicionalmente caseros en el mercado se ha vuelto una fuente muy importante de trabajo femenino, constituyendo uno de los universos más fermentales de inserciones alternativas que, desde ya reclaman de nuevas competencias que los varones y, especialmente, las mujeres tienen que fortalecer o adquirir.
- Las nuevas modalidades de trabajo (teletrabajo, trabajo a domicilio y trabajo a tiempo parcial) en los que las mujeres participan mayoritariamente, aportan beneficios tales como nuevos nichos de empleo, acceso a la tecnología, mejor compatibilización con las obligaciones familiares, flexibilidad horaria, etc. pero suelen ser precarios, mal remunerados, con escasa o nula protección social y alta intensidad horaria. Su traslado al ámbito doméstico incrementa las dificultades femeninas para discriminar y poner límites entre la vida privada y la pública.
- La desvalorización de los títulos académicos tradicionales y la escasa pertinencia de la educación secundaria con relación a los requerimientos del mundo del trabajo las afecta especialmente porque hacia ambos han estado dirigidos, mayoritariamente, sus esfuerzos educativos.
- Si bien la diversificación vocacional femenina se ha incrementado y están ingresando aceleradamente en la tecnología y las ciencias “duras”, esta presencia no escapa de los sesgos de género porque siguen teniendo como horizonte de inserción laboral más probable el ejercicio docente y cuando acceden a actividades de investigación, lo hacen manejando los proyectos de menores costos e impactos.
- Las políticas de ajuste han afectado fuertemente –vía reducción de la oferta pública que las asumen y de los salarios que se pagan– los servicios de atención y cuidado que son los que producen los bienes con mayor externalidad social, en los que las mujeres son mayoría y a los que dedican dos tercios de sus horas de trabajo no remunerado.

2. La contextualización en América Latina: el alto desempleo, el crecimiento de la informalidad y de la participación femenina y su interdependencia

En un escenario de apertura económica acelerada, el desempeño laboral de América Latina desde mediados de la década de los noventa, tal como lo señala la OIT, ha sido errático: los procesos de recuperación económica fueron y siguen siendo interrumpidos por sucesivas crisis, y la resistencia del desempleo a disminuir persiste, aun en las etapas de fortalecimiento de la economía. Así, se cerró el segundo año del nuevo siglo con una tasa promedio ponderada del 9,2% de desempleo que es la más alta registrada en los últimos veinte años, superando la registrada en los períodos previos de recesión generalizada. Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela registraron guarismos entre el 15% y el 21,5% y sólo Brasil, Chile y México quedaron por debajo. Se estima que 17 millones de personas están desempleadas, siendo los jóvenes y las mujeres los más afectados. Entre los factores de mayor peso que explican este cuadro, se encuentra la desaparición del sector público como empleador neto y el ajuste a través de la reducción de empleo de las empresas de mayor tamaño, facilitado por las innovaciones tecnológicas y los cambios organizacionales destinados a elevar la productividad.⁴

Como condición de contexto y fundamento del Programa FORMUJER, esta situación es determinante: en el momento en que el Programa fue diseñado, 1994, la tasa promedio de desempleo regional era del 6,6%; cuando se inició, en 1998, ya estaba en el 8% y su crecimiento fue una constante que acompañó todo el proceso de ejecución, llegando a la duplicación en la etapa de concreción de las acciones formativas, con un aumento exponencial en Argentina.

Paralelamente, los cambios en la estructura del empleo han sido notorios: el empleo se privatizó –noventa y cinco de cada cien nuevos puestos se generaron en el sector privado–; la demanda de trabajador@s –especialmente de l@s no calificad@s– en el sector estructurado disminuyó fuertemente y el empleo moderno se contrajo en forma sostenida. La tercerización, informalización y precarización siguen aumentando: de cada cien nuevos empleos, noventa y seis se generaron en

⁴ OIT, *Panorama Laboral 2002. América Latina y el Caribe*, OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2000.

el sector terciario; sólo seis de cada diez tienen acceso a los servicios de seguridad social y únicamente dos de cada diez ocupados en el sector informal cuenta con protección social. Una lectura por sexo muestra que, en términos de acceso a la seguridad social, las mujeres han sido las más perjudicadas: mientras el porcentaje de hombres cotizantes, en el quinquenio 1995-2000, se redujo en un punto, el de las mujeres lo hizo en tres.

La informalización es el rasgo absolutamente determinante del empleo latinoamericano: de cada diez empleos generados desde 1990, siete han sido informales. Entre 1990 y 1998, el crecimiento del sector informal fue del 3,9% anual contra el 2,1% en el sector formal y, al finalizar el siglo XX, el 46,4% de la ocupación urbana estaba en actividades informales, proporción que se eleva al 50% en las mujeres.⁵ Como lo plantea V. Tokman, en la década de los noventa en Latinoamérica, la informalidad debe visualizarse como mínimo desde una doble perspectiva: desde la lógica de la sobrevivencia y desde la descentralización productiva.⁶ En el primer caso, la informalidad es el resultado de la presión del excedente de mano de obra en un escenario de generación insuficiente de empleo productivo y de limitaciones fuertes o inexistencia de seguro de desempleo. Se expresa fundamentalmente en trabajo por cuenta propia, de escasa calificación y baja calidad. En el segundo, está asociada a la necesidad de enfrentar las exigencias de competitividad en un escenario global que impulsa la introducción de sistemas de producción más descentralizados, flexibles y eficientes y promueve la polarización en términos de calificación de los recursos humanos, salarios y calidad del empleo. La descentralización conduce a la externalización y subcontratación de los servicios y la producción, confiándolos a empresas cada vez más pequeñas, a empresas familiares y a trabajador@s a domicilio. La búsqueda de flexibilidad y eficiencia, por su parte, ha impulsado la proliferación de cambios de facto en la organización, en las modalidades de trabajo y en las reformas de los marcos regulatorios del mercado laboral para introducir nuevas formas de contratación, jornadas flexibles, movilidad interna, métodos adaptables de fijación de salarios, negociación individual de los contratos de trabajo, modificación en el régimen de despidos, etc.

⁵ OIT, *Empleo y protección social en el sector informal*, Consejo de Administración, Ginebra, 2000.

⁶ Tokman, Víctor, *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago de Chile, 2001.

Ahora bien, pese a esta incidencia creciente de la informalidad proveniente de la descentralización productiva, “la lógica de la supervivencia ha sido y continúa siendo un factor determinante en el desarrollo de la actividad informal”.⁷ Si a esto se le suma la acumulación de trabajo no declarado y precario, se entiende porqué *la tendencia dominante en América Latina es la asociación entre trabajo informal, poca productividad, baja calidad, ausencia de oportunidades, baja remuneración, precariedad y vulnerabilidad.*

*Respecto a la realidad del empleo femenino latinoamericano, al cerrarse el siglo, las mujeres representaban el 45% de PEA urbana y sus tasas de participación laboral y ocupacional han experimentado un incremento constante aunque con fuertes diferencias según estrato económico, nivel educativo y edad.*⁸

El crecimiento de sus niveles de escolaridad ha sido superior al de los hombres lo que –pese a que incrementa su disposición a insertarse laboralmente y facilita la participación– no les garantiza más y mejores empleos. La mujer ha pasado a ser coprovedora económica y, en muchos casos, única proveedora del hogar lo que se ve confirmado por la disminución de la brecha de participación entre las mujeres pobres y el resto.

Ahora bien, este crecimiento ha ido acompañado del aumento sistemático de las tasas de desempleo. En 1990 la tasa de desempleo femenino era 20% superior a la masculina, en 1998 esta brecha se incrementó al 40% y la brecha entre hombres y mujeres pobres y jóvenes fue aún más alta.

Ante la creciente importancia de las mujeres como proveedoras del hogar y sostenedoras de sí mismas, el aumento del desempleo y las implicancias en su vida son cada vez más visibles. Entre ellas, la baja de la autoestima provocada por largos períodos sin empleo, que, a su vez, lleva a la aceptación de empleos precarios con bajos salarios.

La división sexual del trabajo tiene una responsabilidad fundamental en la asociación entre mujer y pobreza: su mayor vulnerabilidad de caer en situacio-

⁷ Tockman, V., op.cit.

⁸ Para un desarrollo en profundidad, ver: FORMUJER, *Incorporación de la perspectiva de género en la formación profesional- Materiales didácticos*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2001 y Silveira, S., “La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación”, en Pieck, E. (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social*, UIA-Unicef-Cinterfor/OIT-RET-CONALEP, Universidad Iberoamericana, México 2001. http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/eventos/jov_mex.pdf

nes de pobreza tiene que ver con las desventajas sociales frente a los varones para acceder y controlar los recursos productivos, con su menor participación en las instituciones y con la menor valoración social que reciben sus actividades y capacidades y, por ende, con las mayores dificultades para acceder y permanecer en el mercado: el 70% de los 1.300 millones de pobres que se estimaba había en el mundo al finalizar el siglo XX eran mujeres y en este proceso coincidían las sociedades agrarias con las industrializadas. Esta feminización de la pobreza responde, entre otras, al incremento de las jefaturas de hogar femeninas, de la maternidad adolescente, al deterioro de las políticas sociales que hicieron que ellas hayan tenido que hacerse cargo de las responsabilidades sociales al disminuir el papel del Estado en materia de bienestar social, etc.

Un rasgo claramente distintivo del trabajo femenino es la persistencia de la concentración en el sector terciario: el 97% de los nuevos puestos de trabajo de las mujeres en la última década se generó en dicho sector y, en 1998, cuando FORMUJER se iniciaba, más de la mitad (52,7%) del total del empleo femenino estaba concentrada en servicios comunales, sociales y personales y casi un tercio (27,2%) en el comercio. Otro fenómeno a destacar refiere a la diferencia salarial entre hombres y mujeres (en 1998, los ingresos promedio femeninos correspondían al 64% de los masculinos).

La diferencia entre el colectivo femenino según los distintos segmentos del mercado laboral también es marcada: las ocupadas en el sector informal ganan menos de la mitad que las que trabajan en el sector formal. Esto conduce a pensar en la calidad y las condiciones en que se desarrolla el trabajo femenino: para compensar los bajos salarios trabajan más tiempo, lo que lleva a un desgaste físico mayor de las trabajadoras, en general mal alimentadas y con pocas horas de sueño y descanso.

Relacionando el nivel educativo con la posibilidad de ingreso al mercado laboral, en general existe una relación positiva entre la cantidad de años de estudio y las posibilidades de acceder a una ocupación formal, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, *en promedio, las mujeres necesitan un número bastante superior de años de estudio que los hombres para lograr insertarse en el sector formal. Incluso la brecha se agudiza entre quienes tienen estudios post-secundarios, lo que es consecuencia de la conjunción de la segmentación profesional por género y la pérdida de calidad y pertinencia de la educación general.*

*Por su parte, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector informal: en 1998, mientras más de la mitad (52%) del empleo femenino era informal, para los hombres esta cifra fue de 45%. Así, en el total de la región, la proporción de mujeres ocupadas en la microempresa, en 1998, era de 12% y a su interior se debe distinguir entre l@s propietari@s y l@s emplead@s. Esta mirada muestra que l@s propietari@s tienen ingresos superiores a l@s emplead@s y que las mujeres se concentran en esta categoría. Si bien tanto hombres como mujeres microempresari@s están expuest@s a numerosas dificultades condicionadas por la pobreza, las mujeres resultan mucho más vulnerables. Esto se debe a que los preconceptos culturales y sociales acerca de las actividades típicas de cada sexo no sólo limitan su elección, sino que no promueven en ellas capacidades de riesgo, de toma de decisión, etc.; además, las responsabilidades familiares les generan sobrecarga de trabajo, falta de tiempo, irregular distribución del tiempo disponible, reducida movilidad y un deficiente acceso a los sistemas de información y a redes profesionales relevantes, así como carencias y limitaciones para la formación profesional en sectores modernos y dinámicos. Como consecuencia, las microempresas dirigidas por mujeres se caracterizan por ser pequeñas, con crecimiento irregular y con una no clara división entre la empresa y el hogar. Se dedican, tendencialmente, a desarrollar actividades en aquellos sectores que presentan el menor número de barreras de acceso, donde se utilizan técnicas rudimentarias y la mano de obra es escasamente calificada, proporcionando bajos ingresos y empleo inestable.*⁹

Entre las expresiones de flexibilidad laboral, el trabajo a domicilio está tomando auge nuevamente. Al tradicional trabajo en el sector textil y confección, ahora se agregan los nuevos servicios tecnológicos (ventas telefónicas, consultorías, Internet, etc.), las fases productivas manufactureras terciarizadas, maquila de bajo porte y otras manufacturas vinculadas al traslado al ámbito productivo de muchas de las actividades domésticas, lo que genera un espectro altamente heterogéneo, tanto en las condiciones y ritmos, como en los requerimientos educativos y formativos. Aun cuando no se dispone de información precisa sobre la magnitud y características de este tipo de trabajo, se reconoce que es una forma de empleo que ocupa mayoritariamente a mujeres en edad reproductiva, con mayores restricciones de movilidad territorial y que enfrentan limitaciones para compati-

⁹ Gehriger, Anita; Romer, Doris; Stetter, Hilmar, *Berna: El enfoque de género en la promoción de la pequeña empresa*, FD IBU/HIF BSM, 1999.

bilizar responsabilidades familiares y laborales. Se trata no sólo de trabajo “a” domicilio sino también “en” el domicilio, donde los límites entre el trabajo remunerado y las ocupaciones domésticas se hacen difusos.

En las actividades que requieren mayor intensidad tecnológica y calificación existen mejores condiciones, como la existencia de un contrato escrito, beneficios y prestaciones sociales similares a quienes trabajan en la empresa y remuneraciones competitivas con el mercado local. En los sectores con menos exigencias de calificación, se concentran las condiciones de mayor inestabilidad y desprotección social. En general, los contratos son verbales y no contemplan ningún tipo de protección social ni ingreso mínimo y la remuneración es por pieza o a destajo y contra entrega.

La combinación de trabajo por cuenta propia y a domicilio, no profesional ni técnico, configura, en diversos países de la región, el espacio feminizado por excelencia.

Por último, el servicio doméstico (categoría que cuenta con los niveles más bajos de remuneración y protección social dentro del sector informal) concentra un porcentaje significativo de la ocupación femenina y dio cuenta del 22% de los nuevos empleos para mujeres generados entre 1990 y 1998.

Aun en su carácter sucinto y restringido, la información presentada no permite dudas acerca de:

- el papel de la economía no estructurada como salida laboral casi exclusiva para un segmento creciente y mayoritario de la población latinoamericana –y, especialmente, para las mujeres y jefas de hogar– que deben apelar a las actividades informales para poder atender a la supervivencia y mitigar los efectos de la pobreza;
- la relación de interdependencia e incluso retroalimentación entre las características de precariedad, desprotección y bajos niveles de ingresos –que tienen la amplia mayoría de los trabajos en el sector informal latinoamericano– y las condiciones de inequidad y vulnerabilidad económica y social que siguen definiendo la participación femenina en el mundo del trabajo.

Todo lo cual confirma que si la discriminación directa está cada día más “controlada” en la educación y en el mercado laboral, la discriminación indirecta se mantiene y lo hace con fuerza incontrovertible.

Por eso, la reducción del déficit de “trabajo decente” –entendido en el sentido que tiene para la OIT, de trabajo productivo que permite a varones y mujeres no solo atender a su sustento y al de sus familias, sino hacerlo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad, respeto por su dignidad y con posibilidades de desarrollo personal– es, al mismo tiempo, el mayor y más urgente desafío regional y uno de los mecanismos más potentes para combatir la exclusión y la marginalidad. Los últimos datos manejados por la OIT señalan que este déficit “que en 1990 afectaba al 49,5% del total de l@s trabajador@s de la región, aumenta a un 50,2% en 2002. En estas condiciones se estima que el aumento del déficit alcanza al 15,7% de la fuerza de trabajo urbana en el período. En otros términos, el déficit de trabajo decente del año 2002, afecta a 93 millones de trabajador@s latinoamerican@s y caribeñ@s, 30 millones más que en 1990” .¹⁰

La generación de condiciones para que hombres y mujeres puedan satisfacer su derecho a un “trabajo decente” es, por tanto, un elemento esencial de las estrategias sostenibles de lucha contra la pobreza. Por ello, el mundo del trabajo requiere de políticas activas de empleo que incluyan, como uno de sus componentes insoslayables, las políticas de igualdad, y estas, a su vez, para ser pertinentes y de calidad, necesitan incorporar la perspectiva de género, en cuanto el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales, una construcción social que opera, tanto a nivel social como individual. ¹¹

¹⁰ OIT, *Panorama Laboral 2002, América Latina y El Caribe*, op.cit

¹¹ Para profundizar, ver Punto 1, Capítulo I: La noción de género, el género como construcción social, en FORMUJER: *Género y formación por competencias*, Cinterfor/OIT, 2003 y FORMUJER, y La perspectiva de género: variable de base e instrumento crítico de análisis en el Prólogo de FORMUJER: *Incorporación ...*, op.cit.

3. El impacto de los cambios en la formación profesional y técnica en América Latina

La conjunción de políticas activas de empleo y políticas de igualdad confluye en las políticas de formación para el trabajo porque ellas son el espacio de articulación, el punto de encuentro entre las necesidades y posibilidades del sistema productivo y de quienes producen, varones y mujeres. Y, para cumplir con esta función deben atender simultáneamente a sus dos pilares, el empleo y las personas.

La profunda metamorfosis del mundo del trabajo no sólo plantea el desafío de la generación del propio empleo, sino que incide de manera fundamental en la formación de nuevas identidades, en nuevos estilos de vida y consumo que se reflejan en las relaciones familiares reclamando una reconfiguración de la vinculación de varones y mujeres con lo público y lo privado y, por ende, de las propias relaciones de género.

El trabajo en el actual contexto requiere de sujetos que construyan en forma activa su derrotero laboral, con capacidad de identificar y valorar sus recursos y capacidades, con una actitud de búsqueda de apoyos y voluntad de superación para sus limitaciones que los posicionen como gestores de sus propias oportunidades de empleo.

La incertidumbre, la diversidad y la heterogeneidad solo pueden encararse desde la autonomía, entendida como la capacidad de pensar y actuar por uno mismo, de elegir, y para ello se necesita de autoconocimiento, independencia, responsabilidad y capacidad de tomar decisiones. Estas capacidades son imprescindibles para acceder y permanecer en el mundo del trabajo al igual que para estar socialmente incluido y para ejercer el derecho a la ciudadanía.

La ausencia o el debilitamiento de estas competencias personales y sociales marca una significativa diferencia respecto a la incorporación o no al mundo del trabajo y, paralelamente, determina la inclusión o la marginalidad en el modelo de desarrollo social y económico imperante. Reconocer la incidencia personal favorecedora de las posibilidades de acceder al empleo y a la integración social no implica, de ninguna manera, responsabilizar o culpabilizar a quienes carecen de esa potestad y exonerar al sistema y a las políticas socioeconómicas de su papel y responsabilidad en la habilitación de las oportunidades.

Este escenario interpela fuertemente a las políticas de formación para el trabajo porque implica cambios en el qué y cómo enseñar y porqué, si bien la formación siempre estuvo relacionada con el contexto, hoy esta relación es determinante y a doble vía. *El contexto condiciona y determina las políticas de formación puesto que ellas no son neutrales sino que responden al paradigma de desarrollo económico y social vigente y reproducen valores, normas y sesgos en vigor en la sociedad en la que están inmersas, incluyendo las ideas y concepciones respecto a lo femenino y lo masculino. Pero también, las interpela y desafía dado que deben ser pertinentes y acordes con los requerimientos del desarrollo económico y social pero, al mismo tiempo, deben constituirse en un instrumento de lucha contra las distintas manifestaciones de la exclusión social y de la inequidad que el mismo modelo de desarrollo genera.*

Para enfrentar este desafío, el sistema de formación profesional tiene que:

- ➔ encarar una redefinición profunda de su institucionalidad, sus objetivos, contenidos y modalidades;
- ➔ fortalecer su rol como instrumento de lucha contra la pobreza y de superación de las inequidades.

3.1 La redefinición de la institucionalidad, los objetivos y las modalidades de la formación

En la región¹² este proceso se ha acelerado fuertemente desde la mitad de la década pasada, siendo sus principales rasgos los siguientes:

- ◆ Se ha instalado la búsqueda de articulación entre la demanda y la oferta y, en consecuencia, se registran cambios notorios en la composición de la oferta formativa, adquiriendo el sector terciario un peso definitorio. *Si tradicionalmente la formación profesional se definía a partir de la oferta, es decir, a partir de los conocimientos y recursos disponibles en las instituciones,*

¹² Ver Cinterfor/OIT, *Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe*, Documento presentado en el Seminario "Innovaciones en la gestión de la formación profesional en América Latina y el Caribe", Río de Janeiro, 2000, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/index.htm> y Cinterfor/OIT: *Formación para el trabajo decente*. Colección Trazos de la formación, Cinterfor/OIT, Montevideo, setiembre de 2001, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/indform.htm>

*hoy es indispensable identificar la demanda de formación desde la doble lectura de las necesidades y condiciones del entorno productivo y de l@s destinatari@s de las intervenciones formativas. Como respuesta a esta preocupación se ha extendido y se está universalizando el movimiento de la competencia laboral.*¹³

- ◆ Se concibe a la formación profesional y técnica, al mismo tiempo, como un hecho educativo, laboral y tecnológico.
 - *Se enfatiza su carácter educativo al aceptar que confluye con la educación formal y la informal en hacer posible un continuo formativo que dura lo que dura la vida de una persona y en el que se vuelven educativos todos los espacios en los cuales transcurre esa vida. Una “educación a lo largo de la vida” no quiere decir sumatoria de acciones educativas y formativas, sino combinación equilibrada de saberes fundamentales, de conocimientos técnicos y de aptitudes sociales y es ella la que le da a la persona el conocimiento general y transferible al empleo. Este enfoque se sustenta en la necesidad de mantener la competitividad en un mundo de productos y tecnologías cambiantes, rápida obsolescencia de los conocimientos, desvalorización de los diplomas y, paralelamente, valorización de las competencias reales así como para luchar contra el desempleo.*

Este continuo formativo necesita de mecanismos de reconocimiento de saberes y de ahí su articulación con la competencia laboral, entendida como la capacidad real de una persona para lograr un objetivo esperado en un contexto laboral dado. El paradigma productivo anterior fue esencialmente prescriptivo: las personas eran consideradas calificadas en la medida que probaban su capacidad de respetar una norma de comportamiento previamente definida con independencia de ellos. Hoy, tienen que tomar decisiones complejas y asumir responsabilidades personales ante situaciones imprevistas, lo que implica una actitud social de implicación que moviliza la inteligencia y la subjetividad de la persona. Simultáneamente, *las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) imponen modificaciones en las competencias*

¹³ Ver: FORMUJER, *Género y formación por competencia*, op.cit.

adquiridas, en los sistemas de trabajo, facilitan la descentralización de la gestión, la individualización del trabajo, la personalización de los mercados y, además, están transformando los objetivos, las metodologías y los modelos organizativos de la educación y la formación. Impulsan la redefinición del rol docente, la integración de medios didácticos disímiles y el equilibrio entre los modelos estandarizados y masivos y la atención personalizada del sujeto de aprendizaje, para que pueda continuar por sí un proceso de educación permanente.

- *Se vincula con productividad, competitividad, salarios, seguridad social, empleo y equidad social y se transforma en un componente clave de las relaciones laborales, el diálogo social y las políticas activas de empleo.*
- *Adquiere valor estratégico en los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología (dura y blanda) y en la identificación de nuevos nichos y alternativas de empleo generados por éstas. Esto se concreta mediante las articulaciones con el sector empresarial para encarar actividades de investigación y asesoramiento y concibiendo también a las empresas como población demandante de formación.*
- ◆ Si bien desde larga data en la región, la formación profesional buscó apoyar el desarrollo económico y productivo y contribuir a la integración social, *el escenario actual volvió imperativa la atención de los sectores más desfavorecidos.* Esto se ha traducido en la ejecución de grandes programas de formación, con inversiones millonarias, en todos los países, focalizados en grupos o sectores específicos (jóvenes buscadores de trabajo por primera vez, trabajadores desempleados, para enfrentar la reconversión o la innovación tecnológica, para la promoción microempresarial y de actividades por cuenta propia, mujeres jefas de hogar, etc.) lo que, tendencialmente, afectó la existencia de políticas globales y de largo aliento.
- ◆ La interrelación de todos estos factores transformó la institucionalidad de la formación:
 - se modifica el rol y la significación de los Ministerios de Trabajo que se encargan de coordinar y/o financiar acciones que ejecuta el sector privado o público pero en un sistema de libre competencia,

- el financiamiento es compartido entre el Estado y el sector privado,
- la oferta privada se multiplica,
- cambia el posicionamiento y los roles de los actores laborales y productivos, y las organizaciones sindicales y empresariales pasan a intervenir activamente, tanto en la definición como en la gestión de la formación.

Todo ello ha llevado a un panorama heterogéneo en el que conviven diversos arreglos organizativos que Cinterfor/OIT ha esquematizado en cuatro grandes categorías:

- ◆ Concentración, tanto de la responsabilidad por la definición de políticas, como de la ejecución directa, en una sola instancia que puede ser el Ministerio de Educación, el de Trabajo, o una IFP de cobertura nacional.
- ◆ Concentración de la definición de políticas y estrategias en una sola instancia que, a su vez, tiene preponderancia en la ejecución de acciones pero incorporando estrategias de complementación mediante gestión compartida y centros colaboradores.
- ◆ Coexistencia e interrelación entre dos arreglos con lógicas diferentes: uno, asociado a los Ministerios de Trabajo que define políticas y no ejecuta, y otro, a las IFP nacionales o sectoriales.
- ◆ Asunción de la definición de políticas y estrategias por una instancia especializada de los Ministerios de Trabajo y ejecución por múltiples oferentes y actores.

Esta transformación ha sido incuestionable. En algunos países fue prácticamente total mientras que en otros se asiste a la convivencia de la antigua y la nueva institucionalidad pero, en esos casos, las IFP que sobreviven lo han hecho a partir de la puesta en marcha de procesos de reforma guiados por la búsqueda de atender conjuntamente los imperativos económicos, productivos y tecnológicos y sociales.

El común denominador es la expansión y diversificación de la oferta formativa que ha mejorado los márgenes de cobertura en comparación con los modelos anteriores de política, centrados en grandes instituciones hegemónicas. En buena medida, esto expresa las diversas concepciones acerca de las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos de

formación, tanto del sector productivo, como de la sociedad toda. Representa, asimismo, la discusión en relación a cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué es lo que se puede dejar librado a la dinámica del mercado y, también, aunque más recientemente, qué se puede dejar en manos de la sociedad civil con sus antiguas y nuevas formas de organización.

Estas transformaciones están en plena construcción, por lo que aún no se cuenta con evaluaciones completas respecto a sus resultados en términos de calidad y pertinencia de la enseñanza/aprendizaje, ni tampoco sobre su efecto en el incremento de las posibilidades de inserción laboral y de permanencia en la actividad de las distintas poblaciones. Sin embargo, hay elementos de juicio suficientes como para sostener que:

- la multiplicación de oferentes actuales no ha implicado de por sí mayores niveles de equidad ni uniformidad de la calidad y la pertinencia de la formación, evidenciando niveles preocupantes de superposición y descoordinación con un escaso aprovechamiento de recursos humanos y financieros;
- los programas focalizados para poblaciones específicas, con inclusión de la inserción laboral como único indicador de éxito y condición para el pago, han resultado poco efectivos para que las personas puedan enfrentar la movilidad constante de los puestos y las condiciones de trabajo;
- no es cierto que el mercado pueda ser el único orientador de los sistemas y políticas de formación, si bien no se discute que debe ser oportuna y eficientemente atendido. En primer lugar, porque tiende a razonar a corto plazo y condicionado por las urgencias puntuales y, en segundo, porque el modelo de desarrollo y el mercado generan inequidades y exclusiones que las políticas de formación deben corregir.

3.2 La formación como instrumento de lucha contra la pobreza y de superación de las inequidades

En este escenario económico, social y epistemológico, las políticas de formación no tienen la responsabilidad de generación de empleo pero sí deben apoyar a las personas para que se transformen en detectoras de oportunidades, pasando del estatus de sujetos pasivos, dependientes de una intervención externa que los

acerque a una oferta de trabajo insuficiente, al de constructoras de sus estrategias de empleabilidad. Empleabilidad, en este marco, refiere a la aptitud para “encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional”¹⁴ y tiene que ver con procesos que ocurren en distintos niveles: estructurales, económicos, normativos y culturales pero también relacionales y personales, siendo estos últimos los que de manera directa le competen a la formación para el trabajo.¹⁵

Por su parte, la economía y la sociedad en general, al igual que las empresas, no tienen razón de ser sin los recursos humanos capaces de responder y sostener su funcionamiento. La formación para el trabajo, entonces, se constituye en un medio para potenciar a las personas, mejorar la calidad y la organización del trabajo, aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores, fortalecer la capacidad competitiva de las empresas y promover la seguridad en el empleo, la equidad y la inserción social.

Por eso, el derecho a la educación y la formación han sido reconocidos e institucionalizados dentro del sistema de los derechos humanos fundamentales a través de pactos, normas y declaraciones internacionales y nacionales. Y, en ese sentido, *no parece posible pensar un trabajo decente que no incluya el derecho a la capacitación y formación. Abordar, entonces, la formación de hombres y mujeres requiere hacerlo, tanto desde el punto de vista del acceso y la cantidad, como del de la calidad y pertinencia de los contenidos recibidos. Y, para este doble abordaje, la formación para la empleabilidad debería articularse y complementarse con la formación para la ciudadanía. Democracia, desarrollo y respeto a todos los derechos son conceptos interdependientes que se refuerzan entre sí. Para un ejercicio ciudadano consciente y respetuoso de la diversidad, al igual que para el trabajo actual, se requiere de capacidad de comprensión del medio en el cual se actúa, valoración de la complejidad y de la diversidad, abordaje sistémico de la realidad, comunicación, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y cuidado de l@s demás, etc.*

¹⁴ Ducci, María Angélica, “La formación al servicio de la empleabilidad”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, Cinterfor/OIT*, N°142, Montevideo, 1998, p.p. 7-24, <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/index.htm>

¹⁵ Para ampliar, ver Capítulo III, Formación basada en competencias y con enfoque de género, en FORMUJER, *Género y formación...*, op.cit.

A su vez, estos requerimientos tienen contenidos, sobreexigencias y posibilidades desiguales para mujeres y varones. Cuando se analizan los elementos que juegan para requerir personal femenino, tienen un papel predominante el tipo de ocupación que requiere mano de obra femenina, la renuencia a contratar mujeres por los costos sociales que genera, los preconceptos y estereotipos, etc. *Todo ello se manifiesta, de manera contundente, en la segmentación profesional por género que no comienza ni termina en el mercado de trabajo.* Las representaciones de género son el resultado de la interrelación de, como mínimo, estas cuatro dimensiones:

- los símbolos culturales que se encarnan en representaciones múltiples;
- los conceptos normativos que fijan polarizaciones y reprimen alternativas;
- las instituciones y las políticas que reproducen los sesgos y la valorización jerarquizada entre varones y mujeres;
- la identidad subjetiva que posiciona y determina los proyectos de vida.

La formación profesional y técnica también tiene responsabilidad en esta segmentación, reproduciéndola y reforzándola con sus propias barreras internas para una participación femenina de calidad, pertinente y diversificada, tales como: la inexistencia o carencias de un sistema de información, orientación vocacional y ocupacional con enfoque de género que estimule nuevas opciones y rompa los estereotipos, la persistencia de un lenguaje sexista y de estereotipos en la divulgación y definición de la oferta, en los materiales didácticos, así como en las prácticas y metodologías docentes, la rigidez y falta de flexibilidad en la estructura de los cursos, la no inclusión de apoyos –pedagógicos, económicos, logísticos, culturales– para las necesidades y condiciones femeninas, etc.

La Encuesta sobre Participación de la Mujer en la Formación Profesional y Técnica,¹⁶ realizada por Cinterfor/OIT y FORMUJER entre dieciséis instituciones de formación latinoamericanas, con el objetivo de visualizar la evolución del comportamiento femenino durante los últimos diez años demuestra, entre otros aspectos, que:

¹⁶ Una síntesis del documento de base, se encuentra en Silveira, S. y Matosas, A., "Hacia una formación decente para las mujeres. Avances y asignaturas pendientes para la participación femenina en la formación profesional y técnica en América Latina", en *Boletín Trabajo decente y formación profesional*, Cinterfor/OIT, N° 151: Montevideo, 2002.

- si bien la matrícula femenina ha tenido un crecimiento sostenido, persiste la inequidad cuantitativa: las mujeres eran el 28% de la matrícula en 1995 y son el 39% en 1999;
- los avances en la diversificación, con ser muchos, no alcanzan para superar la concentración de la matrícula ni las expresiones más intensas de la segmentación vocacional. Al finalizar el siglo XX, los diez subsectores con mayor número de alumnas dan cuenta del 77% de la matrícula femenina, mientras que en igual parámetro la masculina representa el 51%.

Para que la formación contribuya a la superación de estas discriminaciones e inequidades, pero también para mejorar su calidad y pertinencia, tiene que incorporar la mirada de género en la definición de sus contenidos, en su metodología, en la construcción de su oferta y en la totalidad de la práctica institucional. *Transversalizar la perspectiva de género en las políticas de empleo y formación, significa entender que el género es una variable socioeconómica de base sobre la que inciden e interactúan las otras variables generadores de diferencias (ingresos, niveles educativos, capital cultural de origen, etnia, clase social, condición rural o urbana, etc.), por lo cual los logros alcanzados en equidad de género encuentran sus frenos en la supervivencia de otras inequidades y viceversa.* Por ello, la mirada de género es un instrumento crítico de análisis, un marco conceptual que orienta la toma de decisiones, permite identificar las marcas de género y modificarlas.

Si las políticas de formación se comprometen con estas premisas –empleabilidad, ciudadanía y género como dimensiones interdependientes– estarán atendiendo, de manera integral y articulada, las condiciones y los requerimientos de competencias del mercado actual de trabajo y los de las personas, las características y demandas de los nuevos perfiles ocupacionales y las necesidades de valorización, desarrollo y fortalecimiento de las capacidades individuales. De esa manera, estarán contribuyendo al combate de la pobreza y la exclusión social, al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de mujeres y varones y avanzando hacia la construcción de un mundo más incluyente y equitativo.

