

# III. El fortalecimiento del proyecto institucional y personal como objetivo y metodología de intervención

## FORMUJER Argentina

### Introducción

1. El escenario de intervención
2. Fundamentación del modelo de intervención adoptado
  - 2.1 El encuadre institucional de la formación profesional como fuente de fundamentación
3. Diseño de la estrategia de intervención
4. Implementación del modelo de intervención desde el nivel central y en los contextos locales
  - 4.1 Los procesos implementados
5. Principales resultados globales alcanzados y lecciones aprendidas
6. Reflexiones sobre la sostenibilidad del modelo propuesto



## Introducción

“Nuestra propuesta es considerar a los programas no como reglamentos, sino como un *‘marco de conversación’* entre los niveles centrales (donde surge ... la idea de su diseño) y los niveles regionales y locales (donde ocurre su implementación) ... (es) en este punto donde se juega el empalme de los programas con la realidad, su pertinencia y capacidad para responder a la diversidad de las situaciones de pobreza... Es en torno a estas ideas que hay que repensar el significado de la descentralización de las políticas sociales.”

Dagmar Rasczynsky, CEPAL 2002

Este capítulo se propone complementar la presentación y reflexión sobre el modelo de intervención que fue desarrollando el Programa FORMUJER en su conjunto, mediante la identificación de las particularidades y los énfasis de la modalidad implementada en Argentina para abordar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el programa en general y para cada uno de sus componentes y luego reflexionar en torno a las “lecciones aprendidas” hasta el actual momento de desarrollo del Programa.<sup>1</sup>

Se intentará fundamentar esas particularidades explicitando las relaciones entre el enfoque y la estrategia local adoptados y los condicionantes del contexto social e institucional. El marco de referencia de las lecciones aprendidas es también ese mismo contexto social e institucional que posee rasgos propios y otros compartidos por el escenario regional. La validez de las lecciones estará siempre condicionada a la dinámica y el sentido que asumen las relaciones de género y sociales en general, en particular en el campo del trabajo, y a las intervenciones de los actores institucionales en relación con ellas.

---

<sup>1</sup> Al momento de elaborarse esta sistematización el Programa Argentina no ha completado la ejecución de los proyectos piloto de formación de su población meta ni el período de acompañamiento y fortalecimiento de las Instituciones coejecutoras. La culminación de estas actividades permitirá, en la etapa final del Programa, consolidar el proceso de recuperación y reflexión sobre las intervenciones realizadas.

## 1. El escenario de intervención

En el tiempo de desarrollo del Programa muchos “supuestos”, referencias y parámetros del contexto han sufrido cambios significativos. Las modificaciones producidas en la estructura social argentina y fundamentalmente su expresión en la extensión del desempleo (15% en 1999/2000 y 25% en 2002), la profundización y el ritmo acelerado de crecimiento de la pobreza y la exclusión;<sup>2</sup> la crisis al nivel político institucional y sus consecuencias en la configuración del sistema de representación y organización social, interpelan al campo de intervención de esta iniciativa. ¿Cuál es el papel de la formación para el trabajo, cuál es la orientación y las mejores estrategias de utilización de esta herramienta para mejorar la empleabilidad y la ciudadanía de las mujeres pobres? ¿Cuántas de estas lecciones y prácticas pueden extenderse y aportar a mejorar la condición social y ocupacional de varones y mujeres en general?

Se hace necesario comenzar por precisar algunos rasgos del contexto nacional como marco referencial de esta sistematización. En primer lugar: ¿cuál es la actual situación de la población objetivo del Programa?, ¿qué ha sucedido –en términos generales– con las mujeres de los hogares pobres en Argentina?, ¿qué señales se advierten en relación con la configuración de las relaciones de género en ese sector social, y en el de los “caídos” bajo la línea de pobreza por la pérdida de los empleos y el achicamiento de los ingresos familiares? ¿Cuáles son las posiciones que están ocupando las mujeres en esa escena pública y qué repercusiones acarrea en el reparto doméstico de responsabilidades? ¿Cómo las ven sus referentes cercanos y los actores del mundo del trabajo más formalizado?

En la actualidad, sobre una población estimada en 37 millones de argentin@s, existen 18.5 millones de pobres. El trabajo en negro, la subocupación y el desempleo superan un índice de alrededor del 53%, en tanto que el 46% de la PEA busca empleo permanentemente. Hasta junio del año 2002 ingresaban en la pobreza 27.964 personas por día de l@s cuales 10.968 eran niñ@s y adolescentes. Asimismo, 20.493 personas (entre ellas 9.736 niñ@s y adolescentes) entraban en situación de indigencia.

<sup>2</sup> En apenas un año la pobreza creció en un 15% alcanzando al 53% de la población, mientras que en el momento en que comenzaba el Programa, aunque ya se hablaba de pobres y nuevos pobres, los niveles eran de algo más del 20% de la población en situación de pobreza.

Por la crisis, es récord la cantidad y la proporción de mujeres que están al frente de los hogares. Según la Encuesta a octubre 2002 del INDEC,<sup>3</sup> el 28,8% de los hogares de todo el país tiene a una mujer como responsable principal, ya sea porque mantiene a la familia, gana más que el hombre o son viviendas sin presencia masculina: en total suman 2,7 millones las mujeres que están en esa situación. En 1991, la jefatura femenina abarcaba al 22,4% de los hogares. Tras el impacto de la crisis del Tequila en 1995 saltó al 26% y con la recesión iniciada en 1998 se empinó hasta el 28,8% actual. Este porcentaje se distribuye en las distintas ciudades del país, con valores que rondan el 35% en las ciudades más grandes, hasta un 20% en las más pequeñas.

Por otra parte, cada vez son más las mujeres que se vuelcan al mercado de trabajo porque pasaron a vivir solas, para completar el ingreso familiar o porque el tradicional jefe de hogar se quedó sin empleo.

Así, en la Capital y el conurbano bonaerense, el 34% de las mujeres trabaja o busca trabajo, cuando en los ochenta ese porcentaje rondaba el 25% y a comienzos de los noventa era el 28%. Cada aumento en la tasa de actividad de la mujer estuvo asociado a una crisis, como la hiperinflación de 1989, el Tequila en 1995 o la recesión iniciada en 1998.

Al mismo tiempo se ha incrementado la inestabilidad de los empleos, con reducción en la cantidad de horas pagas, un alto deterioro de la relación contractual y del acceso y características de red de seguridad social. Esto afecta en mayor medida a las mujeres, en especial a las jefas de hogar obligadas a conseguir algún trabajo por ser las responsables del hogar. En promedio los ingresos de las jefas de hogar son un 28% inferior a los de los jefes varones.

En el marco de esta crítica situación se está verificando una situación de nuevo protagonismo de las mujeres en la esfera de la participación social. Los movimientos de desocupad@s, también llamados movimientos piqueteros,<sup>4</sup> irrumpen masivamente en la escena nacional. Son nuevos tipos de organizaciones en las cuales la presencia y el protagonismo femenino es significativamente más importante en número y en posiciones de responsabilidad, a diferencia de las tradicionales organizaciones de la sociedad civil (las organizaciones gremiales de

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>4</sup> El piquete o el corte de ruta ha sido la modalidad de lucha adoptada por estos movimientos.

trabajador@s, los partidos políticos). Las mujeres son el motor y es destacada su incorporación: 8 de cada 10 centros piqueteros están encabezados por ellas que son pioneras en la organización de los comedores y los roperos comunitarios, pero también, en la participación en las movilizaciones y los piquetes. En los cortes de ruta, 4 de cada 10 mujeres forman parte de los cordones de seguridad, fuertemente involucradas en las acciones de toda índole y tomando decisiones. Los centros populares, que son la base física de estas organizaciones están a cargo de las mujeres siendo mayoritaria su participación –también– como delegadas y/o referentes locales. La formación de una nueva estructura comunitaria se presenta como respuesta ante la grave situación de pobreza y desocupación. En este espacio público vinculado a la construcción de proyectos y alternativas a la crisis social e institucional la labor de las mujeres es destacada y visibilizada, siendo valoradas y reconocidas por sus pares.<sup>5</sup>

Aunque, algunos rasgos se han modificado, sin embargo, los estereotipos persisten y un orden de género que segmenta y relega en el mercado de trabajo, continúa incidiendo en las oportunidades de trabajo que se les ofrecen a las mujeres y también permea las oportunidades y las elecciones ligadas a la formación.

Como en otras décadas, el nivel y modalidad de participación de las mujeres –y en particular de las mujeres pobres en el espacio público y específicamente en el público laboral–, se condiciona por un entrecruzamiento de factores externos, sintetizados en los párrafos anteriores, pero también por decisiones y proyectos personales. *Es sobre esa capacidad de formularse proyectos que este Programa se propone intervenir. Es con el objetivo de potenciar los proyectos de las mujeres que se propone mejorar la calidad de la formación técnica y profesional a la que ellas accedan.*

Para completar este marco referencial, se aborda la situación de las políticas destinadas a la población objetivo del Programa. *Los actores y las políticas, así como la población objetivo, son sujeto de esta intervención.*

Cuando el diseño del Programa Argentina fue aprobado (1998) , si bien los niveles de desempleo eran altos y se consolidaba un sector de nuevos pobres que engrosaba las filas de los y las pobres estructurales, el Estado se daba un cierto

<sup>5</sup> “[...] cuando se queda sin trabajo, el hombre se deprime y se encierra en su casa. Son las mujeres las que salen y se acercan al movimiento y las que terminaron empujando a toda la familia...”, Juan Cruz –miembro de uno de los movimientos de desocupad@s. Entrevista en un diario local.

espacio para definir políticas o intervenciones de carácter más estratégico (entre ellas y dentro del campo laboral las vinculadas a la regulación de la fuerza de trabajo, a la atención del desempleo a través de programas de inclusión de desocupados en proyectos locales productivos o de servicio a la comunidad; y a la definición de orientaciones para una política de formación de los recursos humanos). Con el tiempo estas ideas fuerza fueron diluyéndose en respuestas que priorizan la atención de la emergencia social y ocupacional sin visualizar la articulación con proyectos de transformación de más largo plazo.

*Es en este escenario institucional que FORMUJER interviene a través de una herramienta –la formación para el trabajo– con el propósito de aportar a estrategias que mejoren las condiciones y la situación socio ocupacional de una población cada vez más empobrecida en un contexto en el cual los modelos de organización del trabajo, de relacionamiento con los referentes públicos, que ya no le brindaban oportunidades, se han resquebrajado, están en crisis, y en el que es necesario delinear o proponer caminos alternativos.*

## 2. Fundamentación del modelo de intervención adoptado

Con el propósito de contribuir a aumentar la productividad y oportunidades de empleo de las mujeres de bajos ingresos a través de la formación profesional como herramienta de intervención, el Programa FORMUJER se define como una iniciativa de fortalecimiento a las instituciones que trabajan en ese campo. Al mismo tiempo, como una intervención de carácter piloto que, por tanto, debe dejar recomendaciones e instrumentos de política.

**El fortalecimiento institucional es la estrategia que adopta el Programa para revisar y enriquecer desde la perspectiva de la equidad de género y la equidad social, los enfoques, metodologías y prácticas existentes en la región y en el ámbito local en materia de formación para el trabajo.** Adopta esta estrategia frente a otras posibles o disponibles en el repertorio de las políticas públicas, como podrían ser el establecimiento de un marco normativo, la asignación de recursos según parámetros generales con seguimiento a distancia del comportamiento de los actores; acciones directas hacia la población objetivo con prescripciones generales relativas –por ejemplo– a cupos, distribución geográfica, perfil sociodemográfico u ocupacional, entre otras.

En su ejecución, FORMUJER enfrenta al doble **desafío de fortalecer capacidades institucionales** a partir de un conjunto de saberes acumulados y, a la vez, **construir y validar criterios y recomendaciones** trascendiendo la lógica de una experiencia focalizada.

En ese marco, la estrategia pudo haber sido:

- ◆ la *aplicación de modelos, metodologías e instrumentos* para mejorar la calidad de la formación para el trabajo desarrollados a un nivel central con su posterior validación en acciones focalizadas;
- ◆ *la revisión y construcción de enfoques, criterios y metodologías* a partir de un marco de objetivos, componentes y ejes estratégicos definidos.

Esta última ha sido la modalidad de fortalecimiento adoptada por el Programa y enfatizada en Argentina. La misma supone actividades de cooperación y construcción interinstitucional o multiactoral, más que de asistencia unidireccional.

El modelo de intervención de FORMUJER hace eje en la construcción conjunta y en la complementación de puntos de partida y experiencias diversas, más que en el fortalecimiento entendido como la transferencia de saberes y respuestas de carácter universal a una problemática. Esta característica adquiere una significación absoluta en el caso de Argentina, ya que el Programa se inserta en un ámbito (el Estado al nivel central) que coejecuta sus acciones con múltiples y heterogéneas instituciones.<sup>6</sup> Esto llevó al reconocimiento de puntos de partida y de estrategias institucionales diversas que hacen inviable la aplicación de instrumentos únicos y estandarizados. **También detrás de esta modalidad de intervención hay una definición acerca de cómo resolver, desde una política, la tensión entre su vocación de alcance universal y la atención de problemas y perspectivas de solución diferenciados.**

<sup>6</sup> Condicionante que impone el contexto a una política pública de formación profesional que se pretenda sistémica y universal, a partir de la existencia de una oferta dispersa y de una impronta de descentralización de los servicios educativos fijada desde el Estado nacional.

“Es frecuente la tendencia a universalizar los análisis y estandarizar a priori las respuestas. El resultado suele ser la negación e invisibilización de las múltiples formas que adquiere la identidad de género [...], la pobreza y [consecuentemente el resultado suele ser, también] el fracaso de estas respuestas” en tanto no llegan a incidir en las condiciones de vida y de trabajo de mujeres y varones concretos (S. Fernández, 2002).

A partir de este enfoque, ¿qué aspectos en particular fundamentan la modalidad de intervención adoptada?

## **2.1 El encuadre institucional de la formación profesional como fuente de fundamentación**

El encuadre institucional de la formación profesional en Argentina, que muestra una oferta distribuida y dispersa entre actores de diferente nivel y extracción y un Estado con competencias para orientar y regular el rol de los actores, contribuye a fundamentar la modalidad de trabajo adoptada por FORMUJER.

Lo que el Programa Argentina se propuso fue “pilotear” un modelo de gestión que supone la existencia de un Estado que:

- define políticas de formación profesional fijando orientaciones y criterios rectores;
- identifica y selecciona a los actores por sus competencias y su trayectoria para trabajar en función de los objetivos a cumplir;
- coopera y dialoga con ellos para adecuar y ejecutar esas orientaciones en sus contextos;
- promueve la integración de sus acciones en proyectos más amplios de desarrollo local y tiene vínculos y sinergia con el sistema educativo y el sistema de relaciones laborales;
- integra a los actores en una gestión sistémica para optimizar e intercambiar recursos y saberes.

Es una modalidad opuesta a aquella que se maneja con parámetros e instrumentos estandarizados destinados a actores institucionales indiferenciados o

prototípicos. En este modelo de gestión los actores descentralizados, para ajustarse a la oferta del Estado y hacer uso de los recursos disponibles, fuerzan sus proyectos invisibilizando sus carencias, sus particularidades con lo que, normalmente, terminan restándole pertinencia y eficacia a la intervención social y a la inversión realizada.

Hay lecciones aprendidas en ese sentido, a partir de la experiencia transitada por programas de formación profesional de carácter masivo implementados, tanto en Argentina, como en otros países del Cono Sur, en la década anterior. Las falencias mayores no radicarón ni en los objetivos ni en las orientaciones genéricas fijadas, sino precisamente en el modelo de intervención, básicamente en la modalidad de relación con los actores (las instituciones de formación) y con los contextos (referentes de la demanda, de la población y de los ámbitos locales). Algunas características de este modelo fueron justificadas por la masividad de su cobertura. *Desde FORMUJER, se entiende que la relativa priorización de parámetros formales en la evaluación de las ofertas de capacitación (costo, cantidad de vacantes, carga horaria, infraestructura física, entre otros), frente a características más sustantivas ligadas a la pertinencia de las instituciones y de la formación, favorecieron la práctica de una lógica ofertista por parte de los actores co-ejecutores con el Estado de estas políticas.* En realidad, esta modalidad de intervención responde más a un enfoque sobre la gestión de la formación, que a un atributo irreversible de las iniciativas masivas.<sup>7</sup>

Volviendo al Programa FORMUJER, *la dispersión de la oferta de formación profesional en Argentina impone reparar en la heterogeneidad institucional que la caracteriza. Es desde allí que el Programa debe construir sus estrategias y lecciones dando cabida a los diferentes contextos y recién entonces las respuestas serán inclusivas e integradoras del conjunto y, por tanto, validadas como lecciones.*

<sup>7</sup> Como parte del proceso de sistematización y en una etapa más avanzada del Programa, se reflexionará acerca de cómo pueden adecuarse herramientas y procesos desarrollados por el Programa FORMUJER en Programas de formación profesional o de empleo de carácter masivo.

Las temáticas que aborda FORMUJER –incorporar el enfoque de género, mejorar la calidad de la formación– fundamentan la adopción de una modalidad de intervención basada en el **acompañamiento** de las instituciones y la **construcción conjunta** en un horizonte de **mediano plazo**.

FORMUJER ha definido como retos:

- contribuir –con la formación– a remover discriminaciones y estereotipos fundados en el género y la clase que restringen y condicionan la vida laboral de las mujeres;
- actualizar y revisar el enfoque de la formación para el trabajo a fin de darle pertinencia respecto de los cambios producidos en la organización y en el mercado de trabajo; y de promover relaciones de género más equitativas en ese escenario.

*Trabajar en estos campos para producir modificaciones sostenibles requiere de un proceso, al menos de mediano plazo, de deconstrucción y reconstrucción de comportamientos, prácticas y enfoques, que sólo pueden darse a partir de un acompañamiento cercano y un trabajo conjunto con los actores. Se trata de un cambio de mirada en el cual se valorizará tanto el proceso como los resultados y en el cual estos serán evaluados en relación con el punto de partida, más que en relación a un parámetro de llegada.*

La apropiación de estos enfoques hace más pertinentes y efectivos caminos inductivo-deductivos que “al revés”: introyección de soluciones elaboradas desde afuera. La asistencia técnica desde la coordinación del Programa al nivel central se orienta, entonces, a revisar críticamente las experiencias y saberes de los actores “destinatarios” del fortalecimiento, para complementarlos y fortalecerlos con las herramientas y saberes disponibles, más que a promover o acompañar la aplicación de instrumentos. Esto necesariamente requiere de tiempo y cercanía, pero redunda en impacto y sostenibilidad. *Lo que el Programa básicamente debe generar en las instituciones y en las personas es la necesidad de apropiarse de estas nuevas “miradas” y comprender la incidencia que este cambio tiene para mejorar la calidad de lo que se hace.* Tal como lo proponen los enfoques actualizados de la educación y la formación en general: es importante acompañar el desarrollo de

competencias, y en particular generar la necesidad de aprender y fortalecerlas a lo largo de la vida (institucional o personal).

El objetivo centrado en el mejoramiento de la empleabilidad y la ciudadanía de las mujeres fundamenta la adopción de una modalidad de intervención que parte de contextualizar estos conceptos y las estrategias para trabajar sobre ellos.

FORMUJER se propone mejorar la calidad de la formación para mejorar la empleabilidad de la población atendida.

Para ello:

- ➔ promueve la incorporación de la mirada de género en las prácticas y contenidos de la formación, de modo de identificar y remover estereotipos y asignaciones de roles que frenan los proyectos de mujeres y varones;
- ➔ construye o revisa la formación desde el enfoque de competencias laborales aplicado a la formación, para definirla a partir de los requerimientos del contexto y así hacerla pertinente y valiosa.

Para que esa formación se constituya en una herramienta estratégica a disposición de los sujetos, debe apuntar adecuadamente a los condicionantes de la empleabilidad de esos sujetos y –por lo tanto– reparar en las características que asumen las marcas de género en el espacio social en el que estas personas viven y se desempeñan o habrán de desempeñarse como trabajador@s. *La formación debe considerar las demandas y posibilidades del entorno y las respuestas y proyectos que los actores se plantean, para que el trabajo sobre la empleabilidad se adecue a ese contexto.*

Esto implica que las instituciones revisan y construyen su oferta a partir de una vinculación productiva con los referentes del contexto:

- la población
- la demanda
- el espacio local

La estrategia de construcción de proyectos en el caso de Argentina, atraviesa la modalidad de trabajo con las instituciones y con las personas.

*Para un Programa o política desde el nivel central, el trabajo de fortalecimiento a instituciones heterogéneas insertas en contextos igualmente heterogéneos, supone el desafío de atender a las particularidades de cada una, para generar estrategias institucionales sostenibles y conducentes al cumplimiento de su objetivo: el mejoramiento de la empleabilidad.*

*Esas estrategias constituyen el proyecto institucional, que no nace ni empieza con FORMUJER, pero que el Programa toma en cuenta para fortalecerlo con algunos componentes específicos que son sus ejes:*

- Revisión de la oferta formativa incorporando enfoque de género
- Consolidación de mecanismos de relacionamiento con actores del sector productivo y del contexto
- Fortalecimiento de estrategias de relacionamiento con la población en la que focaliza el Programa
- Articulación con otros actores y experiencias del campo de la formación profesional
- Transferencia y disseminación de la experiencia.

*En el trabajo de fortalecimiento con las personas el enfoque es el mismo: las instituciones de formación deben plantearse una modalidad de relacionamiento que articule la prestación de la formación con un proceso de acompañamiento para la construcción de proyectos personales tendientes a mejorar la empleabilidad, buscando transformar un punto de partida desfavorable en virtud de condiciones externas y subjetivas en un proyecto ocupacional deseable y posible.*

El procedimiento metodológico para trabajar la empleabilidad es lo que, en el marco de FORMUJER, se denomina **Proyecto Ocupacional**.

### 3. Diseño de la estrategia de intervención

A partir de la fundamentación y los criterios descritos se plantea una intervención caracterizada por distintos ingredientes y procesos que –en conjunto– contribuyen a alimentar la dirección estratégica del modelo:

Los *ingredientes* son los *componentes* o *líneas de acción definidas por FORMUJER a nivel regional*, el *procedimiento –el cómo– ilustra sobre la dirección estratégica transitada por Argentina*.

¿Cuáles son los énfasis del modelo de intervención del FORMUJER Argentina, que han complementado la iniciativa y los aprendizajes desde el Programa Regional en su conjunto?

Hay un primer eje sustantivo y tres ejes estratégicos propios de la iniciativa desarrollada desde el Ministerio de Trabajo, que forman parte de un mismo enfoque:

- *Acompañar proyectos institucionales preexistentes* en el campo de la formación para el trabajo, para fortalecer su calidad desde criterios de equidad de género y de equidad social.
- Una *estructura de gestión* basada en la *intervención coordinada de varios actores*.
- Una *estrategia de intervención* desde el Estado nacional centrada en la *cooperación y el fortalecimiento institucional de los proyectos y capacidades institucionales de los actores*, dentro de un marco de objetivos y componentes claramente determinados y monitoreados desde el Estado.
- Por último, y derivada de la anterior, una *estrategia de relacionamiento con la población meta* de las acciones –las mujeres de bajos ingresos, mujeres de sectores pobres o empobrecidos– centrada, igualmente, en el *fortalecimiento o construcción de sus proyectos personales o colectivos*, ligados al trabajo.

Dada la modalidad y estructura de las Publicaciones FORMUJER, la descripción del modelo de intervención en este documento se detiene en los primeros ejes, el último –referido a la estrategia de Proyecto Ocupacional como construcción de las personas que pasan por la formación– es abordado en profundidad en

el documento específico destinado a esa línea de acción, pero teniendo presente que está integrado y responde a la misma lógica.

Para implementar esta estrategia de intervención, se definieron actividades y procesos que se detallan a continuación.

Su ordenamiento no implica una ejecución secuenciada. Si bien hay algunas actividades propias del lanzamiento o puesta en marcha del Programa y otras de su etapa más avanzada o de cierre, se trata –en su mayor parte– de procesos continuos.

- ➔ *Conformación en el marco de la estructura del Ministerio de Trabajo de una coordinación nacional del Programa*
- ➔ *Identificación y selección de instituciones beneficiarias y coejecutoras*
- ➔ *Planificación conjunta con las instituciones coejecutoras*
- ➔ *Fortalecimiento y trabajo conjunto al nivel local en torno a los distintos componentes del Programa*
- ➔ *Articulación al nivel central*
- ➔ *Monitoreo y evaluación*
- ➔ *Revisión y recuperación de la experiencia*
- ➔ *Articulación, transferencia y diseminación al nivel central, local y regional.*

#### **4. Implementación del modelo de intervención desde el nivel central y en los contextos locales**

Tanto en el diseño como en la implementación, el Programa Argentina debió contemplar *un doble direccionamiento de sus actividades:*

- ☉ *hacia el nivel central, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y en particular de la Secretaría de Empleo, considerando el objetivo de impacto y transversalización en la política pública de esta iniciativa. Así procuró articular sistemáticamente su planificación y ejecución con los niveles técnico político de decisión y desarrollo de otros Programas y Áreas del Ministe-*

rio que actúan en el campo de la formación profesional. También con otros programas destinados a población objetivo de similar perfil que la del Programa;

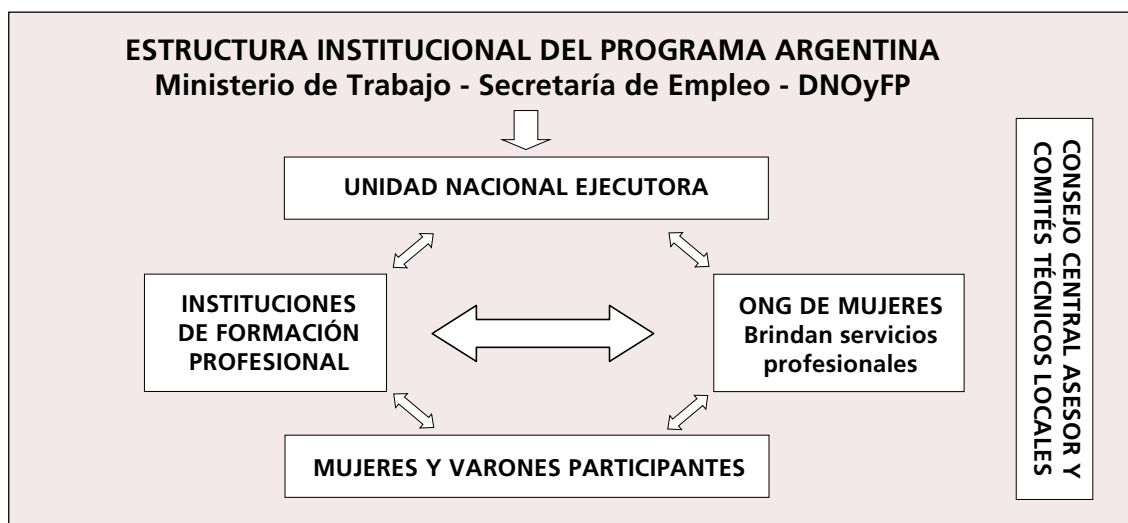
- *hacia las zonas de focalización y ejecución de los proyectos piloto:* con las instituciones de formación profesional beneficiarias y coejecutoras y los actores locales vinculados al plan de trabajo construido en conjunto.

**El propósito de esta doble dirección es que, al trabajarse de manera sinérgica, en la retroalimentación de estos espacios se construya la política. En este modelo, la coordinación nacional del Programa, por su condición de unidad técnica central del Programa, se constituye en “bisagra” que articula y agrega valor a la transferencia de iniciativas y desarrollos que se producen en uno u otro espacio.**

El tipo de actividad desarrollada desde la coordinación nacional hacia el nivel central y hacia el nivel local ha sido de naturaleza diferente:

Al nivel central	→	de propuesta, negociación y articulación
Al nivel local	→	de fortalecimiento y construcción conjunta

A continuación y para ordenarlo, se estructurará el relato de la implementación del Programa en base a los procesos indicados al final del punto 3.



FORMUJER/Argentina, está situado dentro del Ministerio de Trabajo, organismo que –como ya se señalara– tiene competencias para la definición de la política de formación profesional y la implementación de programas y proyectos en esa área. Se inscribe –como también ya se explicara– en un escenario en el cual la oferta de educación técnica y de formación profesional, está diseminada en un universo heterogéneo de actores: no existe –como en otros países de la región– ninguna institución aun de carácter mixto que la concentre. Esta inscripción en el Estado llevó a FORMUJER a un *diseño de coejecución con terceros* –en este caso instituciones que brindan formación profesional o técnica, de distinto origen o carácter– y de *articulación y retroalimentación* con la política del Ministerio.

El desafío central de FORMUJER –incorporar mirada de género en las prácticas y desarrollos de las IFP– llevó a incluir, dentro de la estructura de gestión territorial, a otro actor: organizaciones locales con trayectoria en el trabajo con mujeres –organizaciones no gubernamentales (ONG)–. Su rol fue el de fortalecer a las instituciones de formación en el relacionamiento con la población objetivo y en el trabajo de deconstrucción y reconstrucción de una formación y unas prácticas no sexistas.

El considerar a la formación como una herramienta integrada a iniciativas o sistemas de desarrollo productivo o de desarrollo local, llevó a FORMUJER Argentina a extender el eje de relacionamiento con el sector productivo que establecía originalmente el Programa Regional como componente del fortalecimiento institucional, a un concepto más amplio de relacionamiento y convocatoria con otros actores del contexto gubernamentales o no gubernamentales, o sea con todos aquellos que estén en condiciones de pensar –en conjunto– iniciativas de inclusión de la población objetivo para mejorar sus condiciones de vida, su situación ocupacional y contribuir al esfuerzo colectivo. *Se promovió especialmente un rol significativo de la formación en la dinamización de iniciativas productivas y de planes estratégicos al nivel local. Finalmente, este eje del modelo responde también al desafío de focalización y contextualización que se plantea el Programa Regional.*

#### 4.1 Los procesos implementados

→ *Conformación de la coordinación nacional del Programa y funcionamiento en articulación con la estructura del Ministerio*

La Unidad Nacional Ejecutora (UNE) se ubica en el área responsable de las políticas y programas de formación profesional del Ministerio, actualmente denominada Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional y se integra por la coordinadora nacional y especialistas a cargo de los distintos componentes que complementaron y fortalecieron la conducción técnica de la coordinación en las siguientes temáticas: asistencia técnica, pedagógica conceptual y metodológica (componente de Desarrollo Curricular); género y proyecto ocupacional (componentes de Orientación Ocupacional y Estrategias Compensatorias), relacionamiento con el contexto (componente de Enlace con el entorno productivo y social), planificación, monitoreo y evaluación y administración de los recursos financieros. Asimismo, la UNE contó con la colaboración puntual de consultorías internacionales y locales en los ejes específicos y transversales del Programa.

El perfil y la conformación de la UNE, el establecimiento de articulaciones sustantivas y técnico administrativas en el marco de la estructura del Ministerio y la marcha general del Programa fueron procesos desarrollados en consulta y avalados por el nivel político (Secretaría de Estado) o técnico político (Dirección de Formación).

La estrategia implementada para producir impacto en la estructura del Ministerio, en sus programas, proyectos y en las prácticas de sus cuadros técnicos se ha nutrido de distintos tipos de actividades:

- ◆ La solicitud de aval para la ejecución de planes de trabajo y de tareas o desarrollos específicos ante el nivel técnico político y la presentación conjunta, ante el nivel político, como parte de las propuestas e iniciativas del sector.
- ◆ La visibilización de los productos desarrollados por FORMUJER y el análisis de su aporte a otros programas y proyectos.
- ◆ La convocatoria sistemática de los cuadros técnicos a encuentros (talleres, eventos) de planificación, evaluación y formación organizados por el Programa.

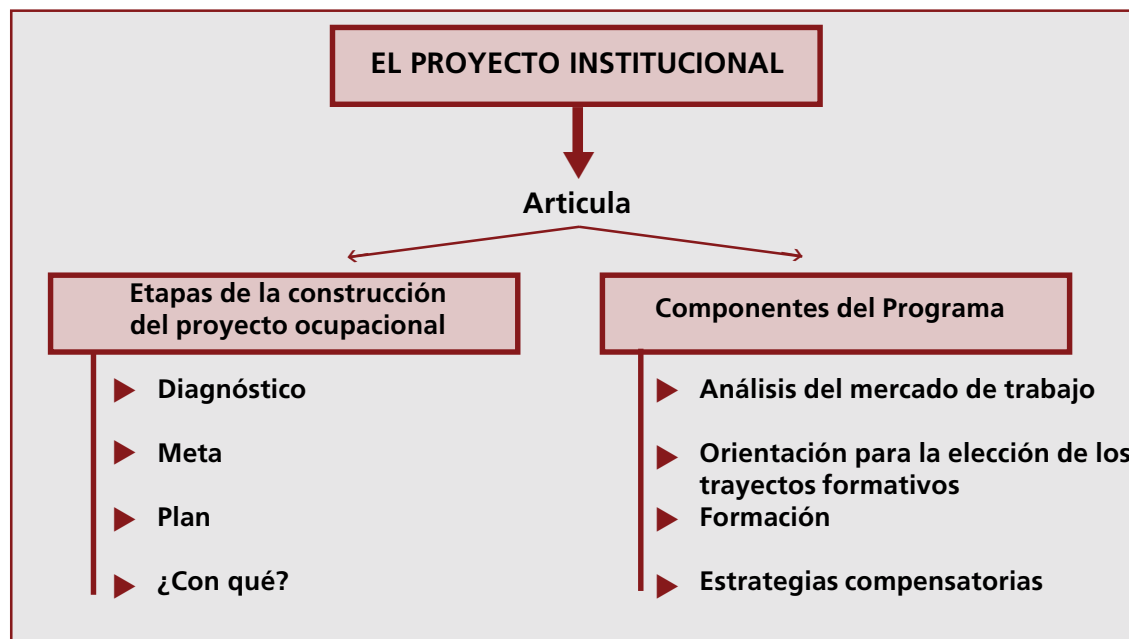
- ◆ La realización conjunta de los procesos y productos del Programa: selección de instituciones; asistencia técnica conjunta en terreno a los actores; confección de criterios y términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría (análisis de mercado de trabajo, desarrollo de estrategias de comunicación; desarrollo de soportes para la evaluación de instituciones y población destinataria); elaboración de la normativa, etc. *Es a través de esta modalidad de articulación sistemática y de inserción en los procesos de trabajo de otras áreas del sector, que el enfoque y los productos de FORMUJER alcanzan logros de transversalización e impacto.*
- ◆ La atención de requerimientos de otros programas para acompañar o fortalecer las líneas de acción desarrolladas directamente por el Ministerio o para brindar asistencia técnica a los actores descentralizados que participan de los mismos: *o sea la sinergia entre programas facilitada desde el nivel técnico político.*

La planificación global del Programa y la adecuación del diseño regional al escenario nacional fueron consensuadas con la participación del nivel técnico político. A continuación, las negociaciones con actores externos, la ejecución de las acciones –especialmente aquellas desarrolladas en las zonas de focalización– y la producción de recomendaciones, han sido consultadas, acordadas y avaladas con el propósito compartido de sentar las bases de una política incorporando el criterio rector de la equidad de género.

Más adelante, cuando se presenten los resultados alcanzados se detallarán productos de *esa articulación que opera como estrategia de institucionalización y transferencia técnica.*

➔ *Identificación y selección de instituciones beneficiarias y coejecutoras*

En la fundamentación se adelantaba que FORMUJER, tanto en el trabajo con las IFP, como con las personas, recurrió a los aportes de la planificación estratégica con perspectiva de género, en la convicción de que el trabajo por proyecto favorece la sostenibilidad, relevancia y pertinencia de la intervención. *Hay una correlación entre el proceso de construcción de proyectos personales y la revisión de los proyectos institucionales, de cara a participar en el Programa.* En este documento, tal como se indicara, se abordará la modalidad de trabajo con las IFP, o sea los proyectos institucionales.



Simultáneamente a las estrategias de transferencia e impacto, presentadas en el punto anterior, en relación a la estructura central del Ministerio y sus políticas, FORMUJER encaró el trabajo con los actores destinatarios del fortalecimiento: las instituciones de formación profesional.

Como se dijera anteriormente, **FORMUJER Argentina se propuso pilotear una modalidad de ejecución de política de Estado, basada en la cooperación y el diálogo con los actores, a partir de la definición de objetivos y criterios rectores.** En esta ejecución con terceros radica la adecuación nacional del modelo general del Programa Regional.

¿Cuáles fueron los elementos de esa estrategia? Ellos se integran por dimensiones que son propias de Argentina y otras que adoptan, complementan o profundizan los lineamientos regionales:

- ◆ *Construcción de criterios de selección y evaluación de instituciones beneficiarias y coejecutoras.*<sup>8</sup> Constituye la primera fase de implementación del modelo de intervención. Los criterios de elegibilidad de las instituciones fueron definidos, en base a los objetivos del Programa, al inicio del mismo. *Se buscaron “partenaires” de calidad técnica y con trayectoria en las temá-*

<sup>8</sup> Para ampliar, ver: FORMUJER Argentina, “Proceso de selección y evaluación de instituciones de formación beneficiarias”, edición nacional de las *Publicaciones FORMUJER*, 2000, disponible en la página web *Mujer, Formación y Trabajo*.

*ticas abordadas por el Programa para coejecutar las acciones.* Asimismo, se definieron zonas de focalización, también según criterios fijados en acuerdo con el Ministerio y los organismos de asistencia técnica y financiera del Programa.<sup>9</sup> Este sistema de criterios de selección (de zona y de institución) busca dar cuenta de la heterogeneidad de la población destinataria de las acciones, del perfil socioeconómico productivo en el que han de desempeñarse las mujeres de bajos ingresos y también de la diversidad institucional en el campo de la formación profesional.

- ◆ *Elaboración de un instrumento de recolección de información sobre el perfil de las instituciones.* El instrumento fue acompañado de un documento conceptual de presentación de los objetivos del Programa y se distribuyó entre un conjunto de instituciones en las zonas predeterminadas. Las instituciones que participaron del proceso de selección, fueron preseleccionadas de los registros del Ministerio de Trabajo y recomendadas por informantes clave del mundo del trabajo, de la formación profesional y del trabajo con mujeres de bajos ingresos. El análisis de la información contenida en este instrumento –que operó, además, como una solicitud de adhesión a FORMUJER– permitió un primer informe técnico y una segunda preselección de instituciones cuya información fue validada en campo para el dictamen final.

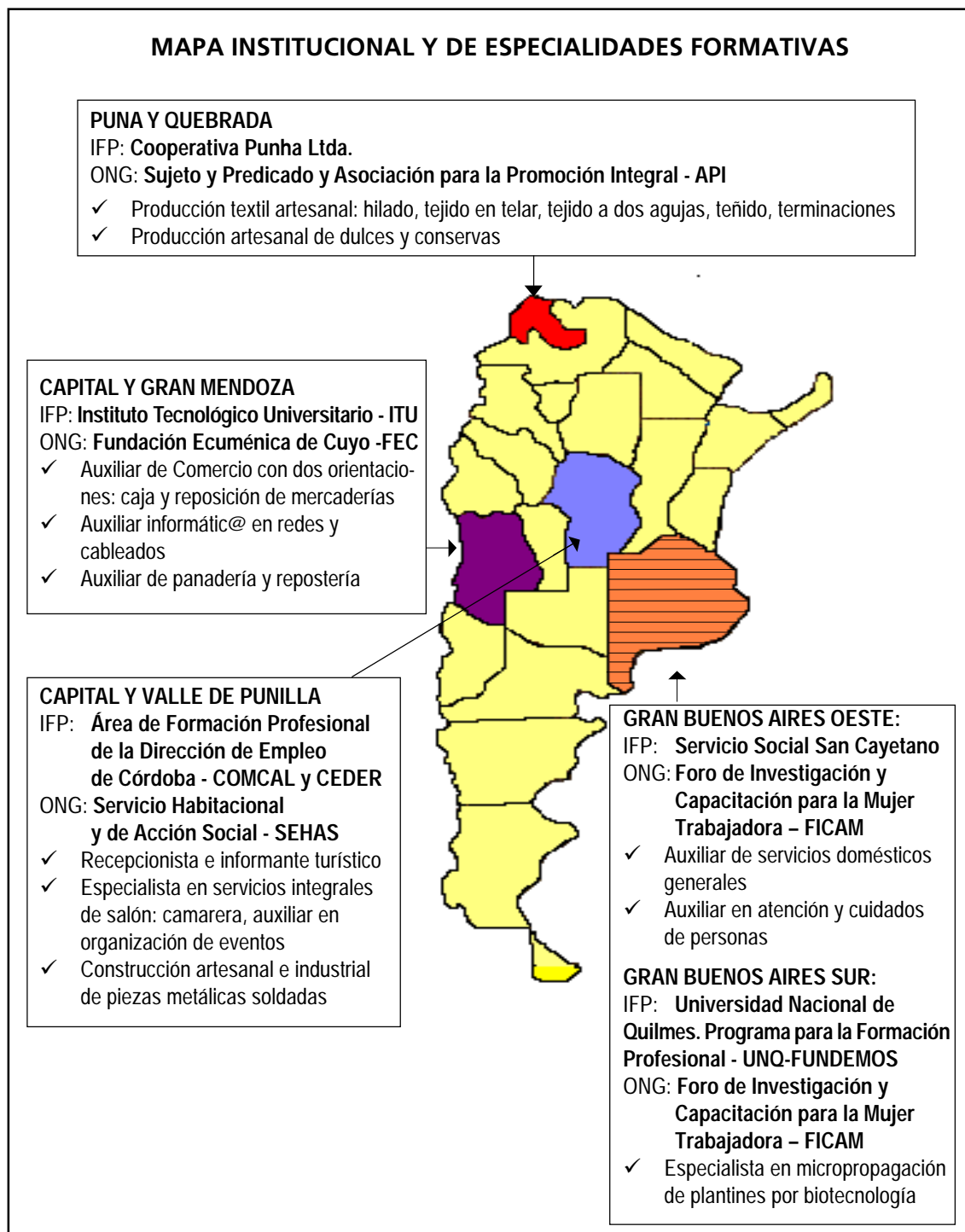
Como resultado de estos procesos se cuenta con una caja de herramientas para el fortalecimiento de la calidad institucional, compuesta por los siguientes instrumentos de recolección y criterios de evaluación que son transferibles y aplicables en otras intervenciones similares:

- “Criterios e instrumentos para procesos de selección de instituciones, diagnóstico de calidad institucional”<sup>10</sup>
  - Grilla de Criterios y Evaluación de instituciones de formación profesional
  - Instrumentos para selección de ONG

<sup>9</sup> Ver “Criterios de Selección de Instituciones”, Documento presentado al BID como parte de las condiciones previas para la puesta en marcha del Programa.

<sup>10</sup> Los documentos mencionados forman parte de la edición nacional de *Publicaciones FORMUJER* y se hallan disponibles en la página web *Mujer, Formación y Trabajo*, Programa FORMUJER Argentina.

- Instrumentos de recolección de información institucional
- Cuestionario de evaluación de instructor@s
- Cuestionario a Equipos Técnicos para la Evaluación Institucional
- “Metodología de planificación de programas y proyectos con Instituciones”
  - Propuesta metodológica, objetivos, y encuadre institucional para la implementación del Programa con las IFP
  - Relatoría del Taller de Planificación con IFP
- ◆ *Proceso de selección como estrategia de fortalecimiento: fue encarado en conjunto con otros programas y áreas del Ministerio bajo la coordinación de la UNE de FORMUJER con el propósito de transferir los objetivos, criterios e instrumentos a la estructura técnica del Ministerio. Como recuperación de lecciones aprendidas, se puede rescatar a esta como una estrategia de transversalización y ampliación de equipos sensibilizados y formados para incorporar criterios de equidad y calidad en la evaluación de instituciones de formación profesional o que actúen en el campo del empleo. El resultado final de estos procesos se visualiza a continuación.*



➔ *Planificación conjunta con las instituciones coejecutoras*

Una vez seleccionadas las instituciones coejecutoras, la intervención con ellas se organizó a partir del diseño y ejecución de planes de trabajo. Estos se formularon considerando los objetivos del Programa, las líneas de acción, las metas

y los plazos de ejecución. Para el proceso de construcción de los planes se propusieron y siguieron las siguientes fases:<sup>11</sup>

- *Análisis de las condiciones institucionales de implementación, evaluación de fortalezas y debilidades en relación a las distintas líneas de acción.* En un taller de trabajo con los equipos técnicos de las IFP se desarrolló un proceso de análisis de la situación de las instituciones respecto de los objetivos a lograr por el Programa y de definición de fortalezas y debilidades para reconocer el punto de partida. Asimismo se trabajó sobre la visión respecto de sus propios proyectos institucionales como marco para la incorporación de FORMUJER. En el análisis de situación se consideró su posición respecto de los distintos componentes del Programa: capacidades técnico pedagógicas para revisar y desarrollar su oferta formativa incorporando enfoque de género y de competencias; trayectoria y potencialidad de relacionamiento con el contexto para darle pertinencia a la formación y viabilizar prácticas y proyectos de inserción; trayectoria de trabajo con la población objetivo para adecuar las prácticas institucionales al perfil de la población; articulación con otras instituciones de formación profesional para facilitar el impacto y la transferencia.
- *Diseño del plan* con resultados, plazos, actividades, recursos afectados propios y del Programa. Para este diseño consensuado y acompañado desde la coordinación, las instituciones contaron con una planificación global elaborada por el Programa (el proyecto FORMUJER). En esta fase, la expresión de los resultados y – en particular – de las actividades, dieron cuenta de las características y “matices” específicos que asumió FORMUJER en cada una de las zonas. *Aquí es cuando el marco que ofrece el modelo de intervención del Programa se plasma en proyectos contextualizados y sostenibles que se basan en la historia institucional para fortalecerla y en las necesidades futuras.*
- *Suscripción de convenios y acuerdos de asistencia técnica y financiera.* Mediante la asistencia técnica brindada por la UNE, las instituciones asignaron recursos y elaboraron los presupuestos locales: los criterios de

<sup>11</sup> Para ampliar, ver FORMUJER Argentina, “Propuesta metodológica, objetivos y encuadre institucional para la implementación del Programa con las IFPs”, edición nacional y disponible en la página web *Mujer, Formación y Trabajo*.

asignación y los topes presupuestarios fueron fijados al nivel central. Esta etapa cerró el proceso de planificación y permitió la firma de acuerdos y compromisos entre las IFP y la Secretaría de Empleo. *Esta instancia visibilizó nuevamente el Programa y su metodología ante la estructura del Ministerio.* En los procesos de elaboración del marco jurídico (Reglamento Operativo del Programa y Modelo de Convenio con Terceros) y de habilitación de los recursos financieros se trabajó de manera conjunta con otros sectores.

En base a estos planes de trabajo se administró, ejecutó, registró, monitoreó y se evalúa el avance y el cumplimiento de metas.

➔ *Fortalecimiento y trabajo conjunto al nivel local en torno a los distintos componentes del Programa*

Siempre considerando las fortalezas y debilidades de cada IFP, se han ido coordinando las acciones de asistencia técnica desde la coordinación nacional y de intercambio entre las instituciones a partir de sus complementariedades, con lo que se reproduce la metodología que se utilizó a nivel regional del Programa.

Los grandes componentes del proceso de fortalecimiento han sido:

- ◆ Definición de conceptualizaciones e instrumentos para apoyar el fortalecimiento, incluyendo y adaptando, cuando fue necesario, los avances (documentos e instrumentos) desarrollados por el Programa Regional
- ◆ Instancias centrales de talleres de transferencia e intercambio sobre los ejes estratégicos del Programa: género, orientación para el proyecto ocupacional, etc., con equipos directivos y técnicos de las instituciones
- ◆ Asistencia técnica en terreno y a distancia en relación a los productos y estrategias sustantivas del Programa y en los aspectos vinculados a la administración de los recursos presupuestarios
- ◆ Monitoreo y revisión del plan y las actividades. Revisión de la asignación de recursos
- ◆ Encuentros de evaluación (objetivos en relación a la institución, el contexto y la población destinataria) y revisión de la planificación
- ◆ Participación de las instituciones en eventos de carácter regional de evaluación y sistematización de la experiencia del Programa.

➔ *Articulación y trabajo con otros al nivel central*

Al igual que en el proceso de selección de instituciones coejecutoras, el *compartir con otros programas y áreas*, procesos tales como la asistencia técnica en las zonas de focalización, el diseño de instrumentos, el análisis de propuestas, la evaluación de resultados, etc., *fue una de de las claves de la estrategia de transversalización y fortalecimiento que, al igual que la anterior fase, reproduce los lineamientos metodológicos del Programa Regional: la construcción conjunta y la retroalimentación.*

➔ *Monitoreo y Evaluación*

Como actividad permanente de la UNE se ha realizado el seguimiento y revisión de los planes y actividades así como del proceso desarrollado por las instituciones, por la población beneficiaria y por los actores del entorno local. Dicho monitoreo se realiza mediante los informes de avance de las IFP y las visitas del equipo de la UNE a las zonas de focalización.

Por otra parte, y a partir del desarrollo de un modelo regional para la evaluación del Programa,<sup>12</sup> se adecuaron y aplicaron instrumentos de relevamiento de información para la evaluación de resultados e impacto entre la población objetivo, los equipos técnicos y de formación de las instituciones. El proceso de evaluación está en curso, si bien se cuenta con resultados parciales pero ilustrativos sobre la focalización en la población y la institucionalización del Programa.<sup>13</sup>

➔ *Revisión y recuperación de la experiencia (instancias de intercambio y de construcción de documentos)*

La sistematización de la experiencia es una línea de acción planteada con énfasis para la etapa de cierre del Programa, tanto en las instituciones coejecutoras como en la coordinación nacional.

<sup>12</sup> El modelo se abordará en un documento específico de la Serie *Materiales conceptuales y didácticos* de las *Publicaciones Regionales FORMUJER*.

<sup>13</sup> Para ampliar, ver Relatoría Taller Regional "Intercambio y Consolidación de Metodologías de Evaluación de Programas de Formación con Enfoque de Género", Purmamarca, Jujuy, Argentina, marzo de 2003, disponible en la página web *Mujer, Formación y Trabajo*.

Con pautas orientadoras definidas en consenso desde la coordinación regional de FORMUJER,<sup>14</sup> comenzó el proceso de sistematización. Los resultados de la evaluación serán insumo del mismo.

Hasta el momento el Programa Argentina ha formalizado una primera versión de la sistematización al nivel central y las instituciones están desarrollando el suyo, con intercambios y asistencia desde la UNE.

Como resultado de este proceso de recuperación de la experiencia y de lo producido se está construyendo la edición nacional de los materiales desarrollados durante la marcha del Programa en los distintos componentes, que ya ha sido mencionada en varias oportunidades en este documento. En este proceso participan las instituciones y sus equipos técnicos revisando y nuevamente validando las ofertas de formación desarrolladas, registrando y reflexionando en torno a los mecanismos implementados para el relacionamiento con la población y el entorno local y por último, reflexionando sobre el modelo de intervención aplicado, los niveles de institucionalización alcanzados y las perspectivas de sostenibilidad. La UNE coordina el proceso y prepara la producción de los materiales definitivos que alimentarán las actividades de transferencia a otros actores y de sostenibilidad en el Ministerio y en las instituciones locales.

➔ *Articulación, transferencia y disseminación al nivel central, local y regional*

La implementación de acciones de articulación e intercambio al nivel local y central, así como en el marco del Programa Regional, ha sido descripta en otros ítems de este documento sobre la experiencia de Argentina así como en el capítulo de síntesis regional.

La disseminación ha sido una tarea continua pero que adquiere su máximo énfasis en esta etapa por cuanto recién en ella se puede contar con fortalezas y productos consolidados.

La transferencia tiene distintas direcciones pero en cualquier caso lo que se busca es impactar en espacios de calidad que lleguen a la población objetivo del Programa a través de acciones de formación para el trabajo o de educación técnica. Por otra parte, es a través de estas actividades que FORMUJER puede contribuir a la intención de carácter estratégico del área de formación profesional del

<sup>14</sup> Ver Introducción.

**Ministerio. Diseminando los productos y metodologías desarrollados y validados en el marco de FORMUJER, se está aportando a la construcción de un sistema o red institucional de formación en el que el fortalecimiento de los actores es visualizado como una responsabilidad central del Estado.**

Detrás de este objetivo, las IFP han planificado actividades de transferencia a actores locales en el área de la educación o de la formación para el trabajo; y la UNE, en conjunto con el nivel técnico político del Ministerio definirá otras jurisdicciones con las cuales acordar procesos de asistencia técnica y transferencia de materiales y enfoques.

Asimismo, durante la marcha del Programa se ha brindado asistencia técnica a actores que puntualmente la han solicitado.

Por último, el Programa Argentina al nivel regional ha desarrollado actividades de transferencia metodológica y de experiencias hacia los países compañeros en FORMUJER, y hacia PROIMUJER de Uruguay, con respecto al cual Argentina tiene una responsabilidad más directa de transferencia por pertenecer a su subregión y por las similitudes institucionales.

## **5. Principales resultados globales alcanzados y lecciones aprendidas**

Si bien los impactos y resultados logrados en la población destinataria, en los instructores e instructoras, en las instituciones y en el entorno local, son, en gran medida, producto de una forma de intervenir en la realidad y constituyen un medio efectivo para verificar la validez del modelo de intervención, *de lo que se trata en este documento es de recortar los efectos de los procesos implementados de acuerdo a esta modalidad de “hacer política de género y formación profesional desde el Estado”.*

La guía para ordenar el relato, nuevamente serán los procesos enumerados en el punto 3, ilustrándose con referencias a metas y resultados específicos alcanzados. Las referencias a los procesos de transferencia, recuperación y sistematización de la experiencia serán tenues, ya que la implementación del Programa en Argentina no los ha abarcado cabalmente hasta el momento.

- *Conformación de institucionalidad en el nivel central y local*
- ◆ La legitimidad de la Unidad Nacional Ejecutora como referente técnico del área donde el Programa está inserto y su permanencia en el espacio institucional, es uno de los logros destacados de la implementación del Programa. Han contribuido a ello, por un lado, el perfil técnico de sus integrantes y, por otro, la modalidad de trabajo conjunto y de integración de equipos de trabajo con otros referentes del área o sector. La UNE en su conjunto o a través de sus integrantes es convocada para efectuar aportes en materia de: propuestas de políticas de formación, de género, de desarrollo local; para definir mecanismos de convocatoria y trabajo con población de bajos ingresos o afectada por otras discriminaciones y para acciones de transferencia específica de productos del Programa.

*Este énfasis en la conformación de coordinaciones integradas desde criterios técnicos (trayectoria y compromiso con los ejes del Programa, inserción local e institucional) se trasladó a las zonas de focalización: en la selección de las instituciones coejecutoras se prestó especial atención a la adecuación del perfil de sus equipos directivos y técnico pedagógicos. Los equipos responsables de la ejecución del Programa se han sostenido en el tiempo y se han fortalecido en su rol de referentes técnicos al interior de las IFP (otros programas/proyectos) o en su entorno local.*

- ◆ Otros aspectos a destacar –en este caso al nivel central– vinculados a la consolidación de institucionalidad refieren a los avales, reconocimiento y niveles de apropiación, tanto de la modalidad global de intervención de gestión pública descentralizada con terceros, como de componentes y productos aislados o específicos del Programa.

A continuación se listan algunos de los más significativos indicadores de esta institucionalización:

### Aval, valoración y demanda de transferencia del modelo y productos

- Aval para la gestión de una prórroga del Programa a fin de que acompañe las principales acciones en el campo de la formación profesional definidas por el Ministerio, tales como el fortalecimiento de la calidad institucional en otras jurisdicciones; la prestación de formación profesional desde FORMUJER en intervenciones de atención a la emergencia ocupacional.
- Asignación presupuestaria y reconocimiento de las IFP de FORMUJER como prestadoras de formación en el Programa Jefes/as de Hogar (definición de vacantes a cubrir por el Programa y ejecución de cursos) (Resolución 583/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).
- Solicitud de aporte técnico y conceptual para la elaboración de la normativa ministerial para la inclusión de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones como criterio rector de los programas de formación y empleo promovida por la Comisión Tripartita por la Igualdad de Oportunidades y de Trato (Resolución 656 del 24 de setiembre de 2002 MTEySS).
- Participación de otros programas en procesos y actividades de FORMUJER: selección de instituciones; definición de ofertas a partir de los análisis de los estudios de mercado de trabajo; asistencia técnica de otros programas a las IFP en el proceso de revisión y diseño de las ofertas.
- Transferencia de las metodologías utilizadas en los análisis de mercado de trabajo locales para la definición de un Observatorio del Mercado de Trabajo en el ámbito de la Secretaría de Empleo (aprovechamiento de dos fortalezas del Programa: técnicas cualitativas y mirada sobre la oferta-población). Además de la metodología, FORMUJER aporta estudios realizados para siete sectores en las cinco zonas de focalización.
- Demanda de asistencia técnica sobre el proceso y los instrumentos de selección de instituciones.
- Habilitación y aval para transferir recursos de becas a beneficiari@s para la modalidad de "Estrategias compensatorias" definidas en conjunto con las IFP y la población, para garantizar el acceso de la población a los trayectos formativos.

- Aprovechamiento de la normativa e instrumentos desarrollados por FORMUJER para su aplicación a otras intervenciones (modelo de convenio con instituciones, solicitud de adhesión, ficha de registro de beneficiari@s y otros).
- Coordinación y potenciación entre programas ministeriales financiados por el BID para desarrollar actividades articuladas de formación profesional que coadyuven a la construcción paulatina del Sistema Nacional de Formación Profesional, expresada en el convenio entre los Programas de Salud y Seguridad en el Trabajo, FORMUJER y Certificación de Competencias Laborales.

**Apropiación de enfoques y conceptos: empleabilidad; calidad en la formación; metodología de proyecto ocupacional; género y otras diferencias**

- Inclusión de la formación para la empleabilidad y la estrategia de orientación y proyecto ocupacional como metodologías recomendadas para otros programas y políticas (Res. 656/2002 del MTEySS, Programa DIA, Protocolos del Sistema Nacional de Formación Profesional).
- Materiales/Oferentas de Formación revisadas/construidas por FORMUJER así como los desarrollos e implementación del proyecto ocupacional despiertan interés por parte de otros actores responsables de la formación técnica y profesional (jurisdicciones educativas, instituciones gubernamentales centralizadas que trabajan en el ámbito de la producción, el desarrollo local; oferentes descentralizados, organizaciones sociales de base, con trabajo con mujeres pobres).

- ➔ *Identificación y selección de instituciones beneficiarias y coejecutoras*
- ◆ El desempeño de las instituciones de formación coejecutoras –verificable tanto en el cumplimiento de los planes de trabajo como en el nivel de apropiación del fortalecimiento brindado desde la UNE– indica la pertinencia de los criterios utilizados en el proceso de selección de las mismas y del proceso de selección en sí mismo. De acuerdo a la visión de la evaluación externa y de los actores con experiencia en la gestión de programas de formación profesional, el énfasis en la selección de “partenaires” de calidad y la existencia de diagnósticos adecuados del punto de partida de las insti-

tuciones, han sido pilares fundamentales para el logro de los objetivos del Programa. *La selección de los actores como componente de la estrategia de intervención es una de las lecciones a transferir desde FORMUJER a las políticas.*

- ◆ En este proceso también pudo precisarse que algunos criterios fijados por el Programa, luego identificados como rasgos salientes de las instituciones, han sido más garantes que otros de estos logros y del impacto:
  - la actitud/trayectoria favorable al trabajo con género/clase, a la aceptación y al trabajo con la “diferencia”, la flexibilidad;
  - la legitimidad de la institución en el medio local, la trayectoria/capacidad de articulación/diseminación;
  - la legitimidad, capacidad y el compromiso de los equipos.

Ahora bien, en términos generales y luego de acompañar el camino recorrido por las instituciones durante la implementación del Programa, *se advierte que el conjunto de atributos o el sistema de criterios funciona como tal y se potencia cuando la institución posee una visión estratégica del accionar institucional.* Cuando ello se da, la IFP es capaz de identificar su especificidad, tener un objetivo de desarrollo, proyectar, proponerse metas, articular con otros, optimizar recursos existentes propios y externos, revisar la experiencia, etc. Es esta visión la que motiva a disponer de las herramientas mencionadas.

➔ *Planificación conjunta: contextualización de objetivos*

- ◆ La construcción inicial de planes de trabajo ajustados, por un lado, a cada proyecto institucional y entorno local y, por otro, a los objetivos y la planificación global del Programa, es otro efecto de la ejecución bajo esta modalidad de intervención. *Los planes específicos y el grado y calidad del avance en relación a los mismos, son indicadores de la factibilidad de trabajar desde esta modalidad flexible fundamentada en los primeros apartados del documento.*

La estrategia aplicada consistió en la entrega por parte de la UNE de una propuesta de planificación que incluía para cada línea de acción, los resultados esperados, las actividades necesarias, los plazos de realización, la definición de actores responsables y los costos estimados, discriminando

los recursos aportados por FORMUJER y los que debían integrar las instituciones. Esta propuesta sirvió de guía y esqueleto para que cada IFP la integrara en concordancia con sus necesidades y especificidades.

- ◆ Como ya se señalara, cuando se trata de gestionar iniciativas orientadas a producir transformaciones en el enfoque y las prácticas institucionales, se vuelve más relevante el acompañamiento en los procesos que la espera de resultados. *La elaboración coordinada de planes de trabajo en los que se definen compromisos y responsables y se asignan tiempos y recursos, aparece como una opción por una parte ineludible pero también promisorio versus la implementación de acuerdo a una planificación externa dada.* Los planes de trabajo se defienden como propuestas institucionales propias dentro del paraguas del Programa global. Los fines de unos y otros se comparten y se adquiere conciencia de su retroalimentación y de un trabajo de cooperación responsable: se arma una red.

Los informes sobre el avance de la planificación son un insumo para el proceso de recuperación de la experiencia, además de alimentar la revisión del plan en sí mismo. *La existencia de los planes de trabajo con sus correspondientes cronogramas presupuestarios compromete al nivel central y local a un diálogo y consulta sistemáticos y a la resolución de imprevistos y problemas de manera oportuna.* No hay espacios de vacío y en este proceso se entrelaza el acompañamiento administrativo, que envía señales a la necesidad de fortalecimiento técnico y viceversa. *El uso eficiente de los recursos y el flujo adecuado de fondos –dentro de los márgenes internos de gobernabilidad– son indicadores de éxito de este elemento de la estrategia de intervención.*

➔ *Fortalecimiento y trabajo conjunto al nivel local*

Como resultado de este proceso se identifican distintos tipos de productos:

- ◆ Se han establecido –y prevalecen con carácter sistemático– espacios y canales de formación, asistencia técnica e intercambio entre la coordinación técnica central y las instituciones, los que se constituyen en elementos sustantivos de la estrategia de fortalecimiento. Igualmente se han generado intercambios entre las instituciones. Indicadores de estos logros son los talleres y encuentros de formación y evaluación del proceso, organizados al nivel central; la asistencia técnica e intercambio a distancia o en terreno a

las IFP; la asistencia técnica entre las instituciones a partir del reconocimiento de fortalezas de unas y otras en la resolución de distintos componentes del Programa.

Es en estas instancias de coordinación que se han identificado diferencias y se han contextualizado objetivos y acciones, de modo de adecuar la propuesta global y hacerla sostenible; y es a través de este proceso que se ha verificado la validez del modelo de intervención y su capacidad de adaptación.

#### Espacios y canales de formación, asistencia técnica e intercambio

- A marzo de 2003, 121 instructor@s y cinco equipos técnicos han asistido a actividades de formación en las metodologías del Programa organizadas desde la Unidad Nacional Ejecutora y desde las Instituciones de Formación Profesional.
- La población de equipos e instructor@s se constituye en agentes multiplicadores y de transferencia hacia otras instituciones y jurisdicciones y crecerá con el desarrollo de las acciones planificadas para la última etapa de ejecución de FORMUJER.

- ◆ Se han consolidado equipos institucionales coordinadores al nivel local que cuentan con el aval de la institución y con legitimidad interna y externa. Indicadores de ello –como se comentara anteriormente– son su permanencia, el carácter de referentes técnicos que han asumido y la capacidad de transferir el enfoque y productos y metodologías del Programa hacia otros actores locales y –en coordinación con la UNE– hacia otros programas e instituciones de la región. La consolidación de estos espacios institucionales de calidad se expresa a través del nivel de apropiación alcanzado en relación al manejo de la metodología FORMUJER.
- ◆ Como correlato de lo anterior otro importante resultado se expresa en el impacto de la propuesta al nivel local: este es otro logro del proceso, que es alimentado por la existencia de espacios institucionales relativamente consolidados, mencionada en el párrafo anterior. Como ilustración, se presentan a continuación indicadores de los niveles de apropiación del modelo FORMUJER en el proceso de fortalecimiento institucional.

### Elementos del enfoque y la metodología apropiados por los equipos locales

- *Género y clase, diferencia, reconocimiento de la heterogeneidad:* apropiación conceptual que comenzó y necesita fortalecerse según la visión propia de los actores locales.
- *Proyecto Ocupacional* como metodología integradora de la formación técnico profesional. Esta metodología ha sido transferida a otras ofertas de las instituciones, destacándose:
  - ✓ formación de formadores en el ámbito de la Dirección de Empleo de Córdoba;
  - ✓ formación de dirigentes de la Red Puna (organización que nuclea a más de treinta instituciones de la Quebrada y Puna jujeñas);
  - ✓ utilización en las acciones de intermediación laboral del Instituto San Cayetano;
  - ✓ aplicación de la metodología a otras carreras del ITU en Mendoza.Asimismo se ha brindado asistencia técnica, en forma conjunta entre la UNE, las IFP y la coordinación regional, al INA de Costa Rica y al Programa PROIMUJER de Uruguay para la incorporación de esta metodología en la formación técnica y profesional, y se ha aplicado en otros colectivos atendidos desde otros programas e iniciativas de nivel local.
- *Capacidad de contextualización de la formación y de relacionamiento y apertura hacia el entorno local de las instituciones a través de la propuesta de formación.*
  - ✓ Se han obtenido pasantías y prácticas de formación en el sector privado empleador (363 pasantías en el sector privado entre Córdoba CEDER/ Villa Giardino y Mendoza ) o en ámbitos recreados al interior de las instituciones (laboratorio de la UNQUI, instalaciones en San Cayetano, adecuación de instalaciones en Córdoba Capital/COMCAL).
- *Cooperación y diálogo con el entorno productivo y social para articular el acompañamiento de los proyectos ocupacionales autogestivos de l@s egresad@s de la formación y para la formación en gestión.*

### Apropiación y valoración de la modalidad de intervención

- *Identidad FORMUJER: el modelo FORMUJER como estrategia de política institucional se transfiere a otros programas al nivel local.* Un ejemplo contundente es la transferencia de la propuesta realizada desde la Dirección de Empleo de Córdoba a otra política pública del nivel provincial.
- *Capacidad para la gestión por proyecto,* verificada a través de los planes de trabajo y de flujo de fondos acordados y de los informes trimestrales de progreso.
- *Capacidad y disponibilidad para el trabajo en equipo* expresada en la construcción conjunta de saberes versus la aplicación de modelos, en la adecuación de metodologías y la disponibilidad para compartirlas.
- *Capacidad para registrar, evaluar y sistematizar la experiencia participativamente,* puesta en evidencia en la construcción de instrumentos de evaluación propios y en la capacidad de aportar al proceso de construcción de instrumentos de la UNE.
- *Valoración del intercambio interinstitucional* puesto en práctica a través del impulso a la generación de redes.

### Reconocimiento y valoración de la propuesta en el entorno local

- *Ofertas de Formación revisadas/construidas por FORMUJER despiertan el interés de otros actores* responsables de la formación técnica y profesional de la zona de focalización. Esto incluye los materiales para trabajar Proyecto Ocupacional con población en situación de vulnerabilidad social.

### Resultados cuantitativos

- Como expresión sistémica y producto último de todas las líneas de acción emprendidas, FORMUJER Argentina ha desarrollado a marzo de 2003:  
10 perfiles socio profesionales y 16 trayectos de formación diseñados y validados en acciones de formación que alcanzaron a:
  - ✓ 725 personas correspondiente a su población meta
  - ✓ 2.416 beneficiari@s del Componente de Formación Profesional en el Programa Jefes/as de Hogar del MTEySS
  - ✓ 1.228 beneficiari@s indirectos alcanzados en trayectos de formación de otras ofertas formativas de las IFP coejecutoras que incorporaron el dispositivo de Proyecto Ocupacional.

➔ *Evaluación y sistematización de la experiencia. Transferencia y diseminación a nivel central y local*

Si bien estas líneas de acción han acompañado la marcha del Programa, es en la presente etapa que se ha definido y sistematizado su modalidad de ejecución para el caso del Programa Argentina. Por tanto, la descripción de las estrategias e instrumentos utilizados y el análisis de las lecciones extraídas de su implementación, será motivo de la publicación final que Argentina realizará para cerrar su propia ejecución y dar cuenta de la continuidad de logros y avances en los restantes países y en Cinterfor/OIT.

A título de avance de su implementación, corresponde señalar:

- ◆ Al nivel central y local, han comenzado a aplicarse los instrumentos de evaluación de impacto y resultados propuestos desde el modelo de evaluación regional. Estas herramientas, que observan los procesos de beneficiari@s, formador@s y equipos técnicos, han sido complementadas desde FORMUJER Argentina, a partir de un trabajo conjunto de revisión y validación con las instituciones, lo que contribuyó significativamente a la apropiación de este componente central del Programa y representa un eje fuerte del fortalecimiento institucional. Los resultados de este proceso fueron presentados en el Taller Regional de “Intercambio y Consolidación de Metodologías de Evaluación de Programas de Formación con Enfoque de Género”,<sup>15</sup> en el que se acordaron las recomendaciones centrales en torno a modelos de evaluación de programas de las características de FORMUJER.
- ◆ Las pautas provistas por la coordinación regional para la recuperación de la experiencia, fueron revisadas y adecuadas al contexto del Programa nacional y transferidas a las instituciones, las que en sus planes de trabajo incluyeron actividades para sistematizar las experiencias locales. Los resultados de la evaluación de beneficiari@s y equipos técnicos, serán insumo de este proceso de sistematización.
- ◆ La transferencia y diseminación al nivel central y al nivel local está siendo planificada para una ejecución sistemática en la etapa final del Programa. No obstante acciones de transferencia se han desarrollado a demanda de

<sup>15</sup> Ver nota al pie N° 13.

actores en las zonas de focalización y desde la Unidad Nacional Ejecutora. Los productos elaborados en el Programa están siendo procesados didácticamente a fin de contar con publicaciones sencillas de formación de formador@s y equipos técnicos que acompañen y posibiliten el proceso de transferencia.

- ◆ Acompañando esta etapa las instituciones coejecutoras y la UNE, en base a una estrategia de comunicación planificada en conjunto,<sup>16</sup> se abocan a desarrollar o completar el desarrollo de piezas de comunicación que apoyen la sostenibilidad del modelo en los distintos espacios y de acuerdo a la diversidad de fortalezas e identidades que el Programa ha adoptado.

## 6. Reflexiones sobre la sostenibilidad del modelo propuesto

En un contexto de crisis del papel del Estado como orientador y regulador de las acciones de múltiples actores –que se tradujo en discontinuidad de algunas de sus políticas sustantivas– los logros de FORMUJER en términos del aprovechamiento de la experiencia transitada para la implementación del modelo de intervención han sido más contundentes en el nivel local.

No obstante, al momento de elaborarse este primer avance en la sistematización, se registran indicadores promisorios de un efectivo aporte y articulación de propuestas al nivel central, sin que esto implique la apropiación global de la estrategia propuesta. **El indicador más notorio de estos efectos es el hecho de que la oferta desarrollada por el Programa ha alcanzado, en las zonas de focalización, a población cubierta por la iniciativa masiva implementada desde el Ministerio de Trabajo para atender a la emergencia ocupacional, y, asimismo algunos de sus enfoques y metodologías están atravesando normativas y programas del área o sector.**

Posiblemente esta apropiación sea factible dado el grado de avance de un Programa que cuenta ya con productos y experiencia transferibles. **Pero es en la capacidad técnico política de concebir una visión estratégica de la**

<sup>16</sup> Su desarrollo y profundización se encuentra en la publicación regional “Estrategia de comunicación: una herramienta para la gestión de políticas de formación y equidad”, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2003, cap. II.

**política de formación profesional para –a partir de ella- articular los aportes existentes, en donde reside la potencia de la contribución.**

Otro aspecto estratégico a considerar en esta línea de darle sostenibilidad a una intervención que pretende atravesar la estructura y las políticas del Ministerio es el tiempo, o mejor dicho, la coordinación de tiempos y procesos con áreas técnicas, administrativas y de decisión técnico política. En muchos casos, aun contando con el aval y la definición de apoyo y articulación en relación a las actividades del Programa, el acompasamiento de tiempos y énfasis para una marcha conjunta –más que la concordancia de objetivos– puede constituirse en un obstáculo importante, con escasos márgenes de gobernabilidad.

Sin embargo, aun con las reservas mencionadas, **no cabe duda que esta estrategia de intervención bisagra con doble dirección –hacia el nivel central y hacia el local– en la construcción y aprovechamiento de los productos y lecciones, resulta la más adecuada. Es una práctica institucional válida y efectiva para gestionar una política desde el nivel central con interlocutores descentralizados, fortaleciendo su calidad institucional, provocando una transformación en la mirada, y en consecuencia, el impacto buscado en las personas.**

Algunos aspectos de la propuesta, si bien demuestran un alto nivel de comprensión y eficiencia en la instrumentación en el marco del Programa, reconocen mayores dificultades a la hora de garantizar su sostenibilidad, fundamentalmente, vinculadas a los requerimientos que plantean en términos de la disponibilidad de recursos y de la obtención de compromisos con otros actores. Se trata de aspectos en los que se reduce el margen de gobernabilidad para su continuidad por parte de las instituciones. Entre ellos se destacan: la instrumentación de estrategias compensatorias de apoyo para garantizar el acceso y permanencia en la formación de las mujeres de bajos ingresos y la consolidación de un sistema de información sobre las necesidades de la oferta y la demanda que permitan mantener actualizada la oferta de formación.

Un último aspecto cuya resolución escapa también al ámbito de actuación de estas instituciones, es el acompañamiento (asistencia técnica y financiera de mediano plazo) para consolidar proyectos ocupacionales que impliquen salidas autogestivas individuales o colectivas.

