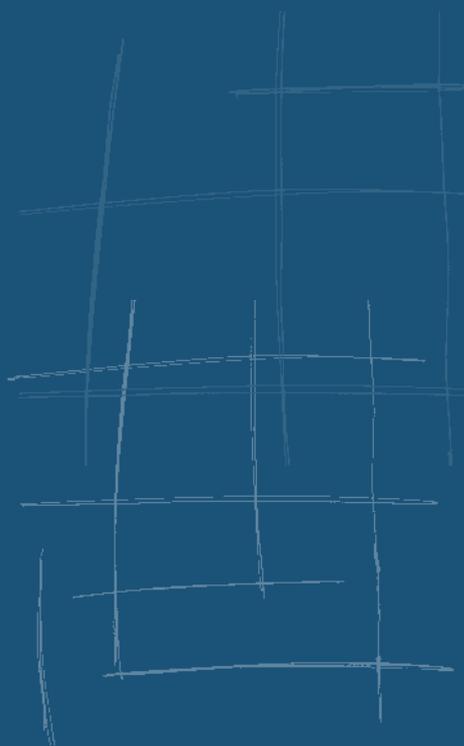


Las estrategias compensatorias

Condición de viabilidad para una política de equidad e inclusión social



MINISTERIO *de*
TRABAJO
EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL

Formujer
Formación y Oportunidades

“La decisión sobre qué tipo de estrategias compensatorias escoger para los grupos de beneficiarias/os estuvo en manos de la institución (...); fueron diseñadas atendiendo a la diversidad regional e institucional, el perfil socioeconómico de la población beneficiaria y la situación de partida de ésta. (...) Se (basaron) en trayectorias institucionales previas en lo que a estos apoyos se refiere y en el aprovechamiento de recursos locales. Por último, el saber de los sujetos fue también un criterio a considerar, al participar éstos activamente en la construcción de las estrategias”

Josefina Fernández- Informe Final Evaluación Programa Formujer Argentina

Presentación

Al reconocer las desventajas actuales e históricas - fundadas en segmentación y discriminación de género y clase- que inciden en las oportunidades de formación e ingreso al mercado de trabajo de las mujeres y en particular de las mujeres pobres, el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos – *Formujer* -, planteó como un *componente articulado* a las políticas de formación el **“diseño e implementación de estrategias compensatorias”**.

El presente documento fundamenta y presenta las características principales de este componente, promoviendo la inclusión de este enfoque en el diseño e implementación de otros programas y proyectos sociales, de formación o empleo, con miras a favorecer la sustentabilidad de las acciones destinadas a población en situación de vulnerabilidad y a trabajar con los obstáculos que perpetúan su exclusión.

Con este objetivo rescata y sistematiza la experiencia desarrollada por el Programa Formujer en distintas zonas de nuestro país, entre los años 2000 y 2004, desde instituciones que actúan en el campo de la formación para el trabajo y el desarrollo local y comunitario.

1. Fundamentación

Concebidas como mecanismos de apoyo para garantizar la participación de las mujeres en las acciones de formación para el trabajo, la implementación de estas estrategias *se integra como una línea de acción más* en las intervenciones de las instituciones que actúan en ese campo.

Diseñar políticas que apunten a la equidad implicará necesariamente considerar desigualdades en el punto de partida que afectan a la población a la que se dirigen y asignar recursos para compensarlas o para contribuir a revertirlas.

Precisamente, *la incorporación del enfoque de género como un eje de análisis e intervención estratégico que promueve el Programa Formujer*, permitió identificar esas inequidades y factores que operan detrás de una distribución desigual de recursos como el trabajo y una formación de calidad, no sólo en función del género, sino de la *diversidad de posiciones* que ocupan los sujetos y que derivan de su situación en relaciones de clase, culturales, generacionales, entre otras.

Las dificultades en el acceso a los recursos a las que se hace referencia, se originan en “injusticias” de diversa índole: *los modos y estrategias de abordaje y resolución deberán atender a esa diversidad*. Son, entre otras, inequidades de orden formal, presentes por ejemplo, en la legislación vigente (las normas que rigen la vida social o laboral). Inequidades de orden socioeconómico que condicionan el acceso a la vivienda (propiedad, calidad, ubicación); el trabajo (calidad, estabilidad de los empleos); a la disponibilidad de bienes culturales como una educación de calidad. Inequidades de orden cultural, que operan en el ámbito público, privado o familiar (asignación de roles al interior de las familias, distribución de responsabilidades en el cuidado de familiares, por ejemplo) y en la configuración de la personalidad o de la subjetividad.

Todos estos factores fuertemente asociados y articulados entre sí, inciden sobre los sujetos, sobre los grupos sociales y adoptan además diferentes expresiones según sean los contextos o momentos históricos en los que se esté interviniendo. Las respuestas a los problemas y necesidades deberán contemplar esas particularidades y arbitrar estrategias “situadas”.

A modo de ejemplo:

1. En una comunidad la mayor limitación identificada por las mujeres para proponerse un proyecto de trabajo o formación, puede estar ligada al cuidado o atención de los ancianos o niños/as menores a cargo. Los obstáculos para resolverla pueden vincularse no sólo a la disponibilidad de recursos materiales, sino a la inexistencia de servicios públicos o privados de cuidado en su entorno, y además a la visión de la familia o de las propias mujeres respecto de quién “es” la persona responsable de organizar y ejecutar estas actividades.
2. Algunas familias con bajos ingresos pueden requerir de la presencia permanente de las mujeres para la búsqueda de soluciones alimentarias, limitándose las posibilidades de desarrollo de sus proyectos personales orientados a completar su educación formal o profesional.
3. Las escasas ofertas para uso y aprovechamiento del tiempo libre destinadas a niños/as y adolescentes, pueden trabar la disponibilidad de entrada de algunas personas a acciones de capacitación laboral.
4. Las distancias y costos de desplazamiento también constituyen factores que dificultan el ingreso y permanencia en la formación y el trabajo.
5. La organización y distribución de los horarios de dictado de cursos puede representar un obstáculo y sumarse a otros ya mencionados.

Una oferta formativa de calidad destinada a la población de bajos recursos, constituye en sí misma una estrategia para compensar desigualdades y equilibrar condiciones de ingreso a un trabajo.

Desde el enfoque del Programa Formujer la calidad en la formación se evidencia en los siguientes rasgos de la oferta y de las instituciones que la brindan:

- pertinencia y validez en relación con **el entorno productivo y social**
- **capacidad de innovación y flexibilidad**, a partir de la actualización y formación continua de formadores/as, equipos técnicos, la adecuación de

las tecnologías de formación y nuevamente, la identificación de las necesidades de formación derivadas de su entorno.

- el **desarrollo de metodologías** relacionadas con los objetivos propuestos y la población destinataria. El equilibrio o balance entre teoría y práctica, el énfasis en actividades que promuevan la autonomía, la planificación, el desarrollo de proyectos, el trabajo en equipo/grupo, la visibilización de desempeños en ámbitos de trabajo.
- la consideración de **la diversidad** como atributos de los sujetos y de la realidad, que se exprese en la orientación de los diseños, contenidos y organización de la formación.
- el **acompañamiento a los sujetos** en procesos de reconocimiento y adquisición de saberes y habilidades, facilitándoles la construcción de recorridos personales adecuados a intereses diversos y a contextos de referencia también variados.
- **la identificación** de inequidades de género y clase y la implementación de mecanismos de reconocimiento y remoción de las mismas. Es en este punto donde las estrategias compensatorias adquieren su sentido y cumplen su función.

Quando se propone integrar en los programas de formación el desarrollo de estrategias compensatorias, se destaca la necesidad de establecer o restablecer una paridad en el punto de partida de la población destinataria.

“No hay posibilidad de conseguir equidad económica sino se repara, simultáneamente, en aquellos condicionamientos - ventajas y obstáculos- socioculturales que favorecen o privan a algunas personas del acceso a dicha equidad. Las injusticias de reconocimiento¹ no son removibles directamente a partir de la implementación de políticas redistributivas, requieren ellas mismas acciones específicas orientadas hacia el cambio cultural”.

(Josefina Fernández- Informe Final de Evaluación del Programa *Formujer*)

¹ *“Nuestras sociedades presentan al menos dos tipos de injusticias, las determinadas por la estructura política-económica de la sociedad – injusticia económica- y aquella otra perteneciente al orden cultural y derivada de patrones de representación e interpretación social “naturalizados” que afectan de manera diferencial (jerárquica) a unos grupos respecto de otros. Esta última identificada como injusticia de reconocimiento no necesariamente se vincula con la estructura económica, por tanto su solución no proviene sólo de acciones redistributivas sino de otras tendientes a la remoción de valores culturales despreciados y/o desjerarquizados”*

En este sentido, cuando nos referimos a estrategias compensatorias, partimos de un enfoque que busca diferenciarse de otros que aluden a planteos centrados básicamente en la provisión de ayudas materiales que no cuestionan, ni proponen una reflexión en torno a la existencia de los factores que promueven la desigualdad.

Analizando conceptos vemos que:

- **Estrategias**, alude al conjunto de movimientos, mecanismos y servicios complementarios que se desarrollan para presentarse en condiciones más ventajosas. *Arte de emplear todos los medios para el logro de un fin. Conjunto de reglas que favorecen una decisión óptima en cada momento.*
- **Compensación**: se refiere a equilibrar, re-equilibrar, igualar en sentido opuesto. Dar alguna cosa u otorgar algún beneficio en resarcimiento del daño que se ha causado.

Diferenciándose ambos de:

- **Subsidios**: entendidos como contribución financiera, auxilio o ayuda extraordinaria que el Estado, por lo general, asigna como indemnización o compensación a quienes se encuentran afectados por una catástrofe o situación económica penosa.
- **Becas**: pensión que se concede a una persona para cursar determinados estudios. Subsidio en dinero de carácter temporal, transitorio y no reembolsable destinado a cubrir total y parcialmente los costos derivados de la formación.

El enfoque promovido por el Programa vinculado a la atención de la diversidad y heterogeneidad de las poblaciones atendidas y de sus contextos de inserción, impone un nivel de diferenciación entre la beca y la compensación, fundado en el concepto de *reconocimiento*. Mientras que el primer mecanismo (la beca) supone la definición centralizada de beneficios estandarizados, la compensación *brinda respuestas situadas y contextualizadas* a partir de reparar en la diversidad de necesidades y de modalidades de resolución de las mismas.

Este enfoque también supone examinar dispositivos de apoyo aparentemente “neutros” en términos de género, que en la práctica no reparan y por lo tanto no contribuyen a revertir “marcas” de género u otras diferencias que sí inciden en las posibilidades de los sujetos. La metodología pro-

puesta para definir qué hay que compensar y arbitrar respuestas pertinentes, posibilita realizar una buena lectura de esas marcas y luego, intervenir sobre ellas.

La instancia de identificación de necesidades y obstáculos que se les presentan a las personas para acceder a la formación, *forma en sí misma parte del proceso de definición de un proyecto* para mejorar la empleabilidad o “proyecto ocupacional” que se propone impulsar durante la formación.² La primera fase de la metodología de Proyecto Ocupacional, elaborada por el Programa Formujer, convoca a los/as sujetos a que reflexionen sobre los aspectos que traban su acceso a la formación y el empleo (de orden formal, cultural, social) e identifiquen los recursos y potencialidades de los que disponen para remover esas trabas.

² “Proyecto Ocupacional: una metodología de formación para mejorar la empleabilidad”- Serie Materiales de Apoyo para instituciones de formación y orientación laboral. Publicación MTEySS.

2. Rasgos distintivos de esta modalidad de intervención

Las estrategias compensatorias son definidas como “**una diversidad de respuestas y/o contribuciones que - atendiendo a las desigualdades en el punto de partida- permitan facilitar el ingreso y permanencia de personas de bajos ingresos en procesos de formación, y mejorar su situación ocupacional**”.

Se trata de un **proceso** que involucra a las personas y las instituciones de formación y que contempla la habilitación de **respuestas** para atender las necesidades y demandas identificadas, durante la formación.³

- **Proceso:** esta modalidad de facilitar y garantizar el acceso y la permanencia de los/as destinatarios/as en la formación, supone un trabajo a desarrollar por las instituciones con los/as destinatarios/as de la misma, que implica:

- 1- un diagnóstico de las barreras (subjetivas y de contexto) que impiden el acceso a la formación elegida.
- 2- la identificación de recursos y potencialidades personales y del entorno para resolver los obstáculos identificados.
- 3- el diseño y análisis de las estrategias compensatorias viables y pertinentes para ese contexto y esa población, enfatizando en la implementación de mecanismos colectivos de apoyo (versus la distribución individual de beneficios) y el aprovechamiento de los recursos institucionales locales existentes.

³ Las estrategias compensatorias se implementan durante la formación, cubriendo las fases de práctica o pasantías en ámbitos de trabajo o procesos asistidos de búsqueda de empleo.

Los dos primeros aspectos del proceso integran – como ya se dijo- el recorrido para la construcción de proyectos ocupacionales que transitan los/as destinatarios de la formación.

- **Apoyos compensatorios:** son las respuestas que se implementan para cubrir las necesidades identificadas entre la población meta: traslado a los lugares de formación; descentralización de la formación aproximándola al lugar de residencia de las personas; refrigerios; atención de niños/as; apoyo monetario, entre otros.

En el marco del enfoque propuesto, la eventual decisión de otorgar un *apoyo monetario*, surgirá de un proceso reflexivo entre las persona/s destinatarias/s y la institución, como resultado de concluir que este tipo de apoyo (disponibilidad de moneda y manejo respecto de su administración) fortalece la autonomía o la capacidad de decisión, revirtiendo trabas y condicionamientos materiales y subjetivos, para “salir” al campo de la formación o el trabajo.

La implementación de este enfoque se traduce también en *la planificación de la oferta y de la infraestructura* para llevar a cabo las acciones de formación. En esa línea, la flexibilidad de horarios, buscando adecuarlos con las posibilidades de tiempo planteadas por los/as destinatarios/as, es un mecanismo compensatorio o respuesta a un obstáculo, a considerar. La disposición de infraestructura sanitaria, vestuarios para ambos sexos en espacios donde se realizan la formación o las prácticas, muy especialmente en aquellas especialidades tradicionalmente “masculinas”, puede constituir otra alternativa de resolución.

Una serie de **criterios** orientan la definición de las estrategias compensatorias desde el enfoque propuesto:

- a) En relación con la población objetivo, el criterio de **necesidad** será el que encamine a la elección de la estrategia: los principales obstáculos que dificulten el acceso y permanencia en los procesos de formación y en el empleo serán los que determinen la/s respuesta/s a implementar.
- b) Las **destinatarias del beneficio son las personas** y no el grupo familiar o de referencia: la finalidad es compensar condicionamientos de género y clase sufridos por un sujeto o colectivo para el desarrollo de un proyecto profesional. Por lo tanto el acceso a este beneficio no es incompatible con la percepción o recepción de otros de carácter social,

en especie o monetario, otorgados para mejorar el nivel de vida o de ingresos de sus hogares.

- c) Los mecanismos propuestos podrán suponer aportes de **carácter material o servicios** cuya función sea el apoyo para compensar inequidades sufridas por una persona, en virtud de condicionamientos de género y de clase, que le permitan acceder y permanecer en las instancias de formación.
- d) Por esta razón **la gama de respuestas debe ser variada**, en tanto los obstáculos y dificultades que marcan inequidad en el punto de partida, de los cuales sólo se han mencionado algunos, pueden tener múltiples alternativas de resolución. Por ejemplo:

frente al problema de distancia y traslado, se pueden diseñar distintas respuestas:

- asignación de importes para la cobertura de gastos de movilidad (pasajes)
- alquiler o contratación de un vehículo especial que transporte a las personas al lugar de la capacitación.

Ante la necesidad de cuidado de niños/as menores, las alternativas pueden consistir en:

- aporte a la cobertura de servicios de cuidado infantil (preferentemente institucional)
- suscripción de convenio con instituciones públicas de atención a la infancia, que prioricen como beneficiarias a las madres/padres que participen de programas de capacitación.

- e) La **participación** de la población en la definición de las modalidades de resolución
- f) La **resolución solidaria y colectiva** de las problemáticas que se planteen, tendiendo a priorizar dificultades y diseñar alternativas que las contemplen.
- g) La **articulación entre los apoyos que se brinden**: por lo general las situaciones o los obstáculos a resolver no se presentan en forma aislada, sino que tienen un alto grado de interrelación o concurrencia y así deberán concebirse las respuestas.

- h) La generación de **redes** de articulación de recursos en las localidades donde se implemente.
- i) La **sustentabilidad**, a partir del **aprovechamiento de recursos institucionales locales** disponibles y preexistentes para atender a las necesidades planteadas y de la **sensibilización e involucración** de esos actores en la modalidad de trabajo propuesta. Se considerarán las experiencias e informaciones que las mujeres o la población destinataria en general, posee respecto de los recursos existentes para resolver sus necesidades.
- j) El **reconocimiento de la diversidad** regional, institucional y del perfil de la población beneficiaria, entendiendo que en cada contexto las *desigualdades del punto de partida* adquieren una expresión particular ligada a los modos culturales, sociales, familiares, comunitarios y estatales de cómo y por qué se producen y se “resuelven” estas inequidades. Por lo tanto no es una modalidad, procedimiento o mecanismo que se diseñe y aplique de manera estandarizada desde las instituciones de formación profesional.

3. La implementación

Incorporar esta práctica innovadora en su enfoque y metodología, supone visibilizar la potencialidad que ofrece integrarla en las políticas de formación y en otras intervenciones orientadas a la inclusión y la equidad social (políticas de empleo, desarrollo local, políticas sociales en general).

A partir de la experiencia transitada por el Programa *Formujer* al nivel nacional y regional⁴, se ha validado una modalidad de implementación de este componente, cuyas fases, instrumentos y herramientas se proponen a continuación para facilitar su transferencia, apropiación y adecuación.

En primer lugar es importante destacar que estas prácticas pueden ser adoptadas y coejecutadas por instituciones centralizadas y organizaciones de formación u otras localizadas en el territorio. Ambas tienen responsabilidades diferentes en el *circuito* que se detalla:

- **formalización y diseño de la política:** esto implica plasmar el enfoque y la operatoria en documentos conceptuales, metodológicos y en instrumentos legales o normativos, lo que facilitará la comunicación e institucionalización de criterios y procedimientos con los actores involucrados, la negociación y consolidación de alianzas para su implementación.⁵

⁴ El Programa Formujer se ha implementado entre los años 1998 y 2004 en Bolivia, Costa Rica y Argentina con la Coordinación Técnica Regional de CINTERFOR de OIT. Uruguay está desarrollando un programa similar desde el Ministerio de Trabajo, a partir de la transferencia metodológica recibida.

⁵ Ejemplos de esto lo constituyen, el documento conceptual elaborado por Formujer de Argentina, el Reglamento de Becas del Instituto Nacional de Aprendizaje (Costa Rica)

- **Asistencia técnica a equipos institucionales y formación de formadores/as, orientadores/as y trabajadores/as** en general, vinculados a las operatorias siguientes:

- convocatoria, trabajo con la población para identificación de necesidades, obstáculos, recursos; acompañamiento y seguimiento de la población participante o destinataria.
- articulación con instituciones que brinden servicios de apoyo
- administración de los recursos financieros asignados

En algunos casos se podrá optar por seleccionar a instituciones con trayectoria de trabajo con la población para articular con ellas la implementación de este componente de la política (ONG, servicios sociales municipales, entre otros)

Para este trabajo de sensibilización y formación o fortalecimiento institucional, serán insumo los documentos conceptuales a los que se hacía referencia, pero además los instrumentos que definan procedimientos y pautas para el trabajo con la población o para el trabajo administrativo relacionado con la distribución de los recursos financieros y beneficios entre la población destinataria.

- entrevistas para la identificación de necesidades y de relevamiento de recursos locales⁶
 - instrumentos de previsión, asignación y compromiso de fondos destinados a estrategias compensatorias en el presupuesto de la política, proyecto o programa
 - instrumentos de administración y control de la operatoria
- Elaboración de una propuesta situada territorialmente e incluida en los proyectos y actividades que gestiona la institución. En la misma se describirán los mecanismos o apoyos compensatorios a implementar o un *menú* variado definido en función del conocimiento previo que sobre las necesidades de la población disponga la institución y que se validará a

⁶ Algunas actividades incluidas en el manual de “Proyecto Ocupacional : una metodología de orientación y formación para la empleabilidad”-MTEySS-Argentina, pueden ser un instrumento a utilizar para este relevamiento.

partir del contacto con la población concreta destinataria de las acciones. En el plan de trabajo se incluirán, responsables, tiempos de administración de las estrategias y recursos financieros.

- Definición de un circuito administrativo-financiero que describa y prevea:
 - la operatoria de transferencia de fondos hacia las instituciones, organismos ejecutores o hacia las personas en forma directa.
 - el procedimiento de control de rendición de “estrategias compensatorias”: planillas de rendición, documentación soporte de gastos rendidos (planilla/registro de asistencia a las actividades – de formación, de orientación -; presupuestos solicitados a proveedores de bienes o servicios de apoyo; criterios y planillas de selección de ofertas; convenios, contratos y/o acuerdos con proveedores; facturas y/o recibos)
 - el procedimiento de revisión: a partir del cual se verifica la recepción del beneficio por parte de la población, por ejemplo a través del control de firmas; se cotejan la facturación de gastos y planillas o registros de asistencia de las personas receptoras de los apoyos, a las actividades.
 - análisis y seguimiento del gasto en relación con los fondos asignados en el plan de trabajo
- Ejecución en relación con la población objetivo del proyecto:
 - Convocatoria a la población potencialmente destinataria
 - Desarrollo de las actividades señaladas como parte del proceso descrito en el capítulo II “Caracterización del Componente”.
 - Implementación de las compensaciones

El diseño e implementación de estas prácticas pensadas desde y para los sujetos de la formación profesional, constituyen una oportunidad y un desafío tanto para las instituciones, con miras a la sustentabilidad de sus acciones orientadas a población en situación de vulnerabilidad o discriminación, como para otras iniciativas en el ámbito de las políticas sociales, de formación o de empleo.

Por último, en aquellas intervenciones orientadas a mejorar la empleabilidad de sectores vulnerables contribuyendo a la inclusión social, más que un atributo, la incorporación de esta práctica es una condición de viabilidad de las mismas.

Elaboración: Equipo FORMUJER - Unidad Nacional Ejecutora

María José Rodríguez

Malenka Pavlovsky

Estela Barba

Amparo Guarnera

Silvana Fernández

María Mellino

María Gimena de León

Diseño gráfico:

Diego Linares

Material desarrollado por el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. BID - FOMIN. CINTERFOR - OIT.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los/as autores/as y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.