



**POLÍTICAS LABORALES Y PERSPECTIVA DE GÉNERO EN
BRASIL, COSTA RICA Y MÉXICO**

Este documento fue elaborado por el consultor Carlos Salas. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| RESUMEN | 1 |
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| I. BRASIL: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN..... | 5 |
| 1. La situación de la mujer en el mercado de trabajo..... | 5 |
| 2. Los programas de capacitación laboral | 8 |
| 3. Hacia la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas de Brasil | 17 |
| II. COSTA RICA: LA INCIPIENTE EXPERIENCIA DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS..... | 19 |
| 1. Algunos breves antecedentes sobre la situación de la mujer | 19 |
| 2. La capacitación laboral: el programa Formujer | 20 |
| III. MÉXICO: LA PERMANENCIA DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL..... | 23 |
| 1. La segregación económica por sexo en el mercado laboral..... | 23 |
| 2. La evolución de los programas de capacitación laboral | 27 |
| BIBLIOGRAFÍA | 35 |

RESUMEN

En general, las políticas laborales emprendidas en el transcurso de los últimos 15 años en América Latina se caracterizan en general por ser primordialmente activas, dado que buscan generar o cambiar los incentivos que orientan a los agentes privados participantes en el mercado y asignan al Estado un papel catalizador. A su vez, las políticas de formación se orientan a mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y a facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda laboral.

Este documento considera los programas de capacitación laboral implantados recientemente en Brasil, Costa Rica y México. Se analiza su desempeño en cuanto a los bienes que buscan promover y los medios empleados para tal motivo, al tiempo que se establece —con detalle para Brasil y de una manera muy inicial en el caso de Costa Rica y México— cómo se ha considerado la variable de género en su diseño, y si se aprecian resultados específicos para las mujeres participantes.

INTRODUCCIÓN

Las políticas laborales emprendidas en el transcurso de los últimos 11 años en América Latina se caracterizan en general por ser primordialmente activas. Esta orientación difiere del curso asumido por aquellas que se conformaron en el marco del estado de bienestar en el seno de los países desarrollados, centradas en el seguro del desempleo y la jubilación temprana. En contraste con las denominadas políticas pasivas, la nueva concepción de los mercados laborales procura mejorar las condiciones y la movilidad de la oferta de mano de obra, fortaleciendo su formación y capacidad de readaptación. Al mismo tiempo, se pretende estimular la demanda laboral por medio de la difusión amplia y oportuna sobre el mercado laboral (vacantes o solicitudes) y la instrumentación de subsidios indirectos o directos (programas emergentes o temporales) dirigidos principalmente a las empresas pequeñas y al autoempleo.

Se trata de políticas activas porque buscan generar o cambiar los incentivos que orientan a los agentes privados participantes en el mercado y asignan al Estado un papel catalizador. Las políticas de formación se dedican a mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo desocupada y a facilitar el encuentro cualitativo y cuantitativo entre oferta y demanda laboral. Los programas parten del supuesto de que los bajos ingresos se deben a la inacabada formación de los trabajadores, por lo que la capacitación no sólo debería de permitir el incremento de sus ingresos, sino también su productividad, y así su demanda por parte de los empleadores.

Los programas se caracterizan por enfatizar el desarrollo de un número limitado de competencias básicas que amplíen la versatilidad de la mano de obra y que satisfagan simultáneamente los requerimientos empresariales de habilidades específicas. La forma como se instauran debe posibilitar, además, coordinar la información de los mercados laborales entre las solicitudes de empleo y las vacantes disponibles. En suma, son programas de formación de capital humano que, mediante la capacitación en el trabajo y/o programas de capacitación, impulsan la demanda laboral, y fortalecen la información disponible en el mercado de trabajo.

Los programas se enfocan a aumentar la productividad y el nivel de “empleabilidad” de los trabajadores beneficiados. Una mayor productividad se puede reflejar conjuntamente en mayores ingresos, un mejor desempeño de las empresas y una mayor competitividad.

En este documento se consideran los programas de capacitación laboral implantados recientemente en Brasil, Costa Rica y México, países muy disímiles en términos de tamaño, estructura y características poblacionales. Se analiza el desempeño de los programas en cuanto a los bienes que promueven y los medios empleados para tal motivo estableciendo —con detalle para Brasil y de una manera muy inicial en el caso de Costa Rica y México— cómo se ha considerado la variable de género en su diseño, y si se aprecian resultados específicos para las mujeres participantes.

I. BRASIL: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN ¹

1. La situación de la mujer en el mercado de trabajo

Actualmente la población económicamente activa (PEA) brasileña se ubica en niveles ligeramente por encima del 60% (véase el cuadro 1). En su composición, no obstante la constante y significativa incorporación de mujeres al mercado de trabajo, la presencia masculina supera a la femenina (en 2002 los hombres constituían el 57,5%, mientras que las mujeres formaban el 42,5% restante).

Cuadro 1

BRASIL: PERSONAS DE 10 AÑOS O MÁS, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD, 2002

| | Nacional absolutos | Hombres | | Mujeres | |
|---------------------------------|-----------------------|------------|------|------------|------|
| | | Absolutos | % | Absolutos | % |
| Total | 140 353 001 | 67 684 396 | 48,2 | 72 668 605 | 51,8 |
| Población económicamente activa | 86 055 645 | 49 524 477 | 57,5 | 36 531 168 | 42,5 |
| Ocupados | 78 179 622 | 45 877 459 | 53,3 | 32 302 163 | 37,3 |
| Desocupados | 7 876 023 | 3 647 018 | 4,2 | 4 229 005 | 5,2 |
| Inactivos | 54 285 460 | 18 154 133 | 33,4 | 36 131 327 | 66,6 |

Fuente: IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2003), *Encuesta Nacional de Hogares, 2002*.

Tanto los ingresos como las tasas de desempleo revelan una importante desigualdad entre los sexos, especialmente si se considera que el promedio escolar de las mujeres es, en la mayoría de los niveles de educación, sólo ligeramente menor, al de los hombres. Destaca el hecho de que entre la población con más de 11 años de educación son las mujeres quienes tienen una mayor participación (véase el cuadro 2).

No obstante, los ingresos mensuales de las mujeres, medidos según estratos de salarios mínimos (véase el cuadro 3), son menores a los de los hombres, incluso en las actividades mejor remuneradas, donde su mayor nivel educativo, en contraste, debería de reflejarse en sus ingresos.

Estas diferencias se observan también en los valores reales promedio de los ingresos recibidos por ambos sexos (véase el cuadro 4). A pesar de que durante los 10 años considerados (1992-2002) la

¹ Este capítulo fue elaborado por Marcia de Paula Leite y Silvana María de Souza. El análisis del Planfor, con varias modificaciones, se toma de Leite, M. (2003a).

brecha salarial se contrajo —la proporción del salario percibido por las mujeres respecto del de los hombres pasó de 37,4% en 1992, a 49,9% en 2002—, la diferencia es todavía muy grande.

Cuadro 2

BRASIL: PERSONAS OCUPADAS DE 10 AÑOS O MAYORES, SEGÚN SEXO Y NÚMEROS DE AÑOS DE ESTUDIO, 2002

| | Nacional a/ absolutos | Hombres | | Mujeres | |
|-------------------------------------|--------------------------|------------|-------|------------|-------|
| | | Absolutos | % | Absolutos | % |
| Total | 75 458 172 | 44 747 449 | 100,0 | 30 710 723 | 100,0 |
| Sin instrucción y menos de 1 año | 8 724 334 | 5 720 521 | 12,8 | 3 003 813 | 9,8 |
| 1 a 3 años | 10 474 148 | 6 769 124 | 15,1 | 3 705 024 | 12,1 |
| 4 a 7 años | 22 067 840 | 13 819 385 | 30,9 | 8 248 455 | 26,9 |
| 8 a 10 años | 12 099 147 | 7 246 626 | 16,2 | 4 852 521 | 15,8 |
| 11 años o más | 21 782 886 | 11 016 098 | 24,6 | 10 766 788 | 35,1 |

Fuente: IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2003), *Encuesta Nacional de Hogares, 2002*.

a/ Excluida la población rural de los estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

Cuadro 3

BRASIL: PERSONAS EN EDAD ACTIVA (MAYORES DE 10 AÑOS), SEGÚN SEXO Y NIVELES DE INGRESO MENSUAL, POR ESTRATOS DE SALARIOS MÍNIMOS, 2003

| | Nacional a/ absolutos | Hombres | | Mujeres | |
|-----------------|--------------------------|------------|-------|------------|-------|
| | | Absolutos | % | Absolutos | % |
| Total | 140 353 001 | 67 684 396 | 100,0 | 72 668 605 | 100,0 |
| Hasta 1 año | 30 546 051 | 13 308 860 | 19,7 | 17 237 191 | 23,7 |
| De 1 a 2 años | 24 191 360 | 13 555 147 | 20,0 | 10 636 213 | 14,6 |
| De 2 a 3 años | 11 463 656 | 7 299 809 | 10,8 | 4 163 847 | 5,7 |
| De 3 a 5 años | 9 770 793 | 6 411 882 | 9,5 | 3 358 911 | 4,6 |
| De 5 a 10 años | 7 296 496 | 4 698 003 | 6,9 | 2 598 493 | 3,6 |
| De 10 a 20 años | 3 012 060 | 2 008 378 | 3,0 | 1 003 682 | 1,4 |
| Más de 20 años | 1 470 661 | 1 122 637 | 1,7 | 348 024 | 0,5 |
| Sin ingresos | 51 414 018 | 18 502 890 | 27,3 | 32 911 128 | 45,3 |
| Sin declaración | 1 187 906 | 776 790 | 1,1 | 411 116 | 0,6 |

Fuente: IBGE (2003), *Encuesta Nacional de Hogares, 2002*.

a/ Excluida la población rural de los estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

Cuadro 4

BRASIL: PERSONAS EN EDAD ACTIVA
(MAYORES DE 10 AÑOS), SEGÚN SEXO
Y SU INGRESO MEDIO MENSUAL
REAL, 1992-2002 a/

(Reales)

| Años | Nacional b/ | Hombres | Mujeres |
|------|-------------|---------|---------|
| 2002 | 400 | 541 | 270 |
| 2001 | 400 | 548 | 264 |
| 1999 | 394 | 550 | 249 |
| 1998 | 419 | 594 | 255 |
| 1997 | 417 | 597 | 249 |
| 1996 | 416 | 597 | 248 |
| 1995 | 414 | 600 | 239 |
| 1993 | 317 | 472 | 171 |
| 1992 | 293 | 432 | 161 |

Fuente: IBGE (2003), *Encuesta Nacional de Hogares, 2002*.

a/ Valores deflactados con el índice nacional de precios al consumidor, con base en septiembre del 2002.

b/ Excluido el ingreso de la población rural de los estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

La mayor vulnerabilidad de las mujeres también se demuestra al comparar las tasas de desempleo entre hombres y mujeres. Pese a su mayor escolaridad, las tasas de desempleo de las mujeres son sistemáticamente mayores que las de los hombres a lo largo del período de 1998 a 2001 (véase el cuadro 5).

Cuadro 5

BRASIL: TASA DE DESEMPLEO, SEGÚN SEXO,
1998-2001 a/

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|------|------|------|------|
| Total | 7,59 | 7,55 | 7,1 | 6,2 |
| Hombres | 7,08 | 7,05 | 6,5 | 5,9 |
| Mujeres | 8,34 | 8,27 | 8,0 | 6,7 |

Fuente: IBGE (2003), *Encuesta Nacional de Hogares, 2002*.

a/ Cobertura: Regiones metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre.

2. Los programas de capacitación laboral

En 1988, con la promulgación de la nueva constitución brasileña, se implementó el Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT), cuya ley orgánica se aprobó en 1990. Ésta determina que las fuentes de los recursos del FAT se componen de contribuciones sociales de los sectores público y privado, impuestos sobre las ventas de las empresas, además de las multas fiscales sobre derechos, intereses y recargos monetarios de préstamos. Actualmente, el FAT tiene un patrimonio superior a los 35.000 millones de reales (aproximadamente 12.000 millones de dólares) y un presupuesto anual de casi 10.000 millones de reales (cerca de 3.300 millones de dólares, Leite, 2002a: 180).

El objetivo del FAT es patrocinar diversos tipos de acciones destinadas a la generación de trabajo e ingresos, a mejorar las condiciones de acceso o permanencia en el mercado de trabajo y a proteger a la persona desempleada. Estos propósitos se persiguen mediante el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra, el pago de abonos salariales, las inversiones productivas, el crédito popular, la información sobre el mercado de trabajo y la calificación profesional (MTE/FAT, 2001: 7). Al igual que los esquemas de los comités estatales implantados en México, el FAT es administrado por el Consejo Deliberativo del FAT (Codefat), un ente tripartito y paritario con representación del gobierno, los empresarios y los trabajadores. Con todo, la diferencia radica en que estos consejos tripartitos revisan la totalidad de los programas de política laboral, no sólo los de capacitación.

En 1994, en Brasil se preparaba la reactivación de las inversiones productivas, en medio de un ambiente macroeconómico, político y social estable, posterior al convulsionado período de las administraciones de Franco y de Collor de Mello. Se vivía por primera vez una experiencia de política económica que parecía exitosa en cuanto a contener la inflación basada en el Plan Real, puesto en marcha desde mediados de 1994, antes incluso de que Cardoso fuera efectivamente electo como presidente.

Aun cuando se contó con estabilidad monetaria, el débil crecimiento de la economía contuvo la inversión. Esto no impidió que las empresas pudieran invertir al menos en el proceso de reestructuración productiva y modernización tecnológica, que adquiriría por fin un carácter sistémico en el país (Leite, 2003; Cardoso, 2000; Matteo y Tapia, 2003). Se estaba intentando aumentar la productividad y recuperar la competitividad empresarial, amenazada por el rápido proceso de apertura comercial que había sido promovido por el gobierno federal desde el inicio de aquella década.

En el contexto de esta profunda reestructuración de las empresas frente a la competencia exterior, surgió la calificación laboral como un problema central en la búsqueda de la competitividad, dados los bajos niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo brasileña.

En el ámbito del FAT y la promoción de la competitividad, como parte de los mecanismos de política pública laboral de la administración Cardoso, se lanzó en 1995 el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (Planfor) con el objetivo de impartir educación profesional para el desarrollo sostenible. Se constituyó en uno de los mecanismos cuyo diseño y puesta en marcha estuvo a cargo de la Secretaría de la Formación al Trabajo (inscrita en el Ministerio del Trabajo, MTE).²

² A partir de 1998, el MTb (Ministerio de Trabajo) pasó a denominarse Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE).

Cuando se presentó públicamente en 1996, el Planfor se fijó el desafío de integrar la educación profesional en la pauta de una política pública de trabajo e ingresos que promovería la calificación profesional como un derecho del trabajador y un componente básico del desarrollo sustentable con equidad social. Esto acarrearía importantes cambios en el antiguo sistema de educación profesional en términos institucionales, conceptuales y metodológicos. Su objetivo básico fue garantizar una oferta de educación profesional permanente que contribuyera a reducir el desempleo y el subempleo; combatir la pobreza y la desigualdad social, y elevar la productividad, la calidad y la competitividad del sector productivo.

En el Planfor se consideró la diversidad dentro de la PEA como un elemento importante para el éxito de las empresas y el desarrollo sustentable del país, y se seleccionaron tres ejes prioritarios de discusión: género, raza y deficiencia, sin que estas tres dimensiones agotaran la cuestión de la diversidad; más precisamente, el plan consideró que estos factores son fuente de grandes desigualdades en el mercado de trabajo y en la educación profesional, “especialmente cuando inciden acumulativamente sobre las poblaciones más pobres y menos escolarizadas” (MTE/Planfor, 2000). De esta forma, el Planfor dio prioridad a los grupos vulnerables de la PEA sujetos a mayor selectividad y desigualdad en el mercado de trabajo, en función del sexo, la edad, la raza, la escolaridad y las necesidades especiales.

Cabe recordar que la concepción del Planfor fue un proceso de construcción colectiva en el cual participó activamente la sociedad civil organizada (representada especialmente por organizaciones no gubernamentales (ONG) y por el movimiento sindical). Pese a que fue concebido en 1995, su elaboración continuó en proceso a través de la investigación-acción³ “involucrando actores histórica o recientemente interesados en la cuestión del trabajo y de la calificación: gobierno, empresarios, trabajadores, universidades, entidades de educación profesional y otras organizaciones de la sociedad civil” (MTE/Planfor, 2000: 6).

a) Los objetivos del Planfor

Desde la década de 1950, Brasil empezó a desarrollar un sistema de formación profesional bastante competente, apoyado básicamente en las escuelas técnicas federales y en el sistema S.⁴ Aun cuando su extensión era relativamente restringida, este sistema atendió las necesidades del proceso de

³ El término investigación-acción, utilizado en los documentos del Planfor, se refiere a una metodología de oferta de cursos diseñada para la participación de las comunidades, basándose de esa forma en las demandas locales; en este sentido, ésta se constituye en una propuesta centralizada y en constante construcción, a partir del concurso de los trabajadores, empresarios, sindicatos, ONG y otros órganos de la sociedad civil. Las necesidades locales son captadas por los Consejos Municipales de Empleo y transmitidas a los Consejos Estatales que elaboran los Planes Estatales de Calificación.

⁴ El sistema S se compone de Servicios Nacionales, Sociales y de Aprendizaje como Senai/Sesi (Servicio Nacional de la Industria/Servicio Social de la Industria.), Senac/Sesc (Servicio Nacional del Comercio/Servicio Social del Comercio) Senat/Sest (Servicio Nacional de los Transportes/Servicio Social de los Transportes), Senar (Servicio Nacional de Aprendizaje Rural) y Sebrae (Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa). El sistema S se financia mediante un impuesto sobre la nómina de las empresas.

desarrollo económico del período marcado por el patrón taylorista/fordista de la organización del trabajo.⁵

De hecho, la expansión del empleo y el mantenimiento de la base técnica electromecánica permitían que el modelo de formación profesional se basara en la formación de mano de obra en determinadas profesiones, las cuales serían ejercidas por los trabajadores a lo largo de su vida profesional.

Esta situación, que perduró hasta el fin de los años setenta, empezó a entrar en crisis a partir del decenio de 1980, y principalmente en el de 1990, cuando la apertura del mercado brasileño obligó a las empresas a reestructurar rápidamente su producción so pena de perder el mercado frente a la competencia internacional. Por una parte, nuevas tecnologías informatizadas y nuevas formas de organización del trabajo comenzaron a ser introducidas rápidamente en las fábricas, mudando completamente la forma de producir. Por otra, la reestructuración de las empresas promovió un profundo proceso de precarización del mercado de trabajo, con un aumento de las tasas de desempleo, de trabajo atípico, por tiempo determinado, sin cartería laboral.

Fue entonces cuando se definió un nuevo concepto de calificación que trasladó el énfasis de la promoción de las habilidades manuales y la disposición para cumplir órdenes hacia la procuración de una amplia formación general y una sólida base técnica. En este sentido, se afirmó, no basta que el trabajador sepa “hacer”, es preciso también que “conozca” y sobre todo “que sepa aprender” (MTb/Sefor, 1995: 7). La Secretaría de Formación Profesional consideraba que esto era necesario ya sea porque los empleos necesitan un trabajador más activo, que sepa tomar iniciativas y hacer tareas diferenciadas, o porque la precarización del mercado de trabajo exige un trabajador más dispuesto a mudar de profesión de acuerdo con las tendencias del mercado.

El nuevo diseño de formación profesional del Planfor se basa en una estrategia de actuación sustentada en tres niveles interrelacionados e interdependientes: avance conceptual, cambio institucional y apoyo a la sociedad civil.

El avance conceptual contiene un nuevo enfoque teórico y metodológico de la educación profesional, con especial énfasis en la demanda del mercado de trabajo y en el perfil de la población objetivo, para lograr que efectivamente sea empleada por el sector productivo. Así como en los casos de México y Costa Rica, en este programa también se plantea la acción conjunta de trabajadores, empresarios y comunidades.

A diferencia de los casos anteriores, el programa brasileño otorga una mención específica a los problemas derivados de la diversidad socioeconómica y regional de la PEA, y asume el reto de superar el sesgo blanco, masculino, urbano industrial, presente en la oferta tradicional de formación, enfoque que tiene un mayor sentido en un país como Brasil. También se explicita la preferencia por personas más vulnerables económica y socialmente, tomando en cuenta situaciones de pobreza, baja

⁵ Cabe destacar que a pesar de que las formas de organización del trabajo tayloristas y fordistas se implantaron en Brasil con algunas diferencias en relación con el patrón original, especialmente en lo que se refiere a las altas tasas de rotación, ellas se apoyaban fuertemente en la división de tareas y en la descalificación de los trabajadores. Para más detalles sobre el tema, véase Fleury (1979).

escolaridad, raza, sexo, necesidades especiales, y otros factores de discriminación en el mercado de trabajo.

Los cambios en el concepto de educación profesional en el Planfor pasan por la forma de organización de los programas de calificación, incluyendo habilidades básicas, específicas y de gestión. Al incluir las habilidades básicas ⁶ y de gestión, ⁷ el Planfor considera que su propuesta difiere de la concepción tradicional de formación, centrada en las habilidades específicas. ⁸

En este sentido, los documentos del plan destacan la superación de una visión tradicional de simple adiestramiento en tareas específicas, al mismo tiempo que enfatizan su búsqueda para consolidar e incentivar experiencias importantes de calificación profesional reportadas en el país (Planfor, 1999: 18).

La articulación institucional promovida por el Planfor consiste básicamente en una aplicación descentralizada del programa que fortalezca las instituciones locales, a la vez que se promueve el avance de la reorganización institucional de la red de educación profesional.

Esta estrategia eminentemente política obtuvo, de acuerdo con la evaluación del programa, resultados alentadores en materia de movilización de la competencia instalada de educación profesional en el país, consolidación de nuevos actores (en especial ONG y sindicatos de trabajadores, estos últimos históricamente ausentes de la educación profesional en Brasil), desarrollo institucional (como las Secretarías de Trabajo, tradicionalmente volcadas a tareas de tipo asistencialista), formación de asociaciones y formación/ampliación de equipos profesionales en el área de la educación profesional (MTb/Sefor/Planfor, 1998: 4-5).

Finalmente, el Planfor incluye una estrategia de apoyo a la sociedad civil. En este sentido, en vez de un único plan nacional, éste se apoya en planes estatales, elaborados a partir de las informaciones recolectadas por los Consejos Municipales de Empleo (CME).

El Planfor fue concebido para ser implementado a través de dos mecanismos diferentes: i) Planes Estatales de Calificación (PEQ) y ii) Colaboraciones Nacionales o Regionales (PARC).

Los PEQ son gestionados por las Secretarías Estatales de Trabajo, bajo la homologación de las Comisiones Estatales de Empleo (CEE). Se proponen modificar la práctica de “ofrecer cursos disponibles en la plaza, repetidos cada año sin tomar en cuenta las necesidades de la clientela, las potencialidades del mercado y, por tanto, el bajo o nulo índice de empleabilidad de los entrenados”

⁶ Las habilidades se refieren a los conocimientos generales considerados esenciales no sólo para el mercado de trabajo sino también para la construcción de la ciudadanía, como la comunicación verbal y escrita, lectura y comprensión de textos, raciocinio, salud y seguridad en el trabajo, conservación del ambiente, derechos humanos, información y orientación profesional.

⁷ Estas capacidades se entienden como conocimientos relativos a la gestión de negocios propios, como la mejoría de la calidad y productividad de micro y pequeñas empresas, del trabajador autónomo o del propio trabajador individual.

⁸ Las habilidades específicas se relacionan con conocimientos relativos a los procesos, métodos, técnicas, normas, reglamentaciones, materiales, equipamientos y otros contenidos específicos de las ocupaciones.

(MTb/Planfor, 1998: 6). Por el contrario, de lo que se trata es impulsar el desarrollo de programas enfocados al mercado y a la clientela, que es una exigencia básica para su aprobación técnica.

Las PARC, asociaciones nacionales o regionales, las ONG, instituciones representativas de los trabajadores o de los empleadores, fundaciones, universidades, otros ministerios u organismos internacionales, tienen como prioridad trabajar con los programas de avance conceptual/metodológico y articulación institucional de sustentación del Planfor.

b) Perspectiva de género: la población objetivo

En 1996, el Planfor estructuró sus programas a partir de un doble enfoque. Primero, incentivar aquellos sectores con mayor potencial de generación de trabajo e ingresos, como el turismo, construcción civil, artesanías, pesca, actividades agropecuarias, servicios personales y culturales, micro y pequeñas empresas en general. Segundo, cubrir a los grupos vulnerables de la PEA, en proceso de construcción o reconstrucción de sus condiciones de empleabilidad, sujetos a una mayor selectividad y desigualdad en el mercado de trabajo, en función de atributos de sexo, edad, escolaridad, raza, necesidades especiales.

En consecuencia, se definió como población objetivo los desempleados, principalmente los beneficiarios del seguro de desempleo y los candidatos al primer empleo; aquellas personas bajo riesgo de desempleo debido a procesos de modernización tecnológica, privatizaciones, redefiniciones de la política económica y otras formas de reestructuración productiva; los productores micro y pequeños, agricultores familiares y también beneficiarios de alternativas de crédito financiadas por el FAT⁹ y otros; y finalmente, quienes trabajan en condición autónoma, por cuenta propia o autogestionada, y en actividades sujetas a estacionalidad por motivos de restricción legal, clima, ciclo económico y otros factores que puedan generar inestabilidad en la ocupación y flujo de ingresos.

Obsérvese que en cualquiera de las categorías indicadas tendrían preferencia de acceso personas más vulnerables económica y socialmente, cuya situación se definía en función de combinar atributos que implicaran desventajas o discriminación en el mercado de trabajo, o bien dificultaran su acceso a otras alternativas de calificación o recalificación profesional. Así, el programa tendía a garantizar la participación de grupos discriminados en el mercado de trabajo, por lo menos en el mismo porcentaje de su participación en la PEA, enfocándose en la población femenina, negra o mulata, y portadores de deficiencia. Para estos grupos considerados vulnerables, el Planfor garantizaba por lo menos 80% de los recursos y 90% de las plazas disponibles.

Por lo que se refiere a la cuestión de género, el Planfor adoptó esta categoría como una “herramienta de trabajo” que permitiera garantizar la diversidad en el mercado de trabajo y en la educación profesional. De acuerdo con el plan (MTE/Planfor, 2000: 12 y 13), considerar la diversidad de género en esos espacios implica reconocer e incorporar a los programas y proyectos algunas dimensiones fundamentales.

⁹ Programa de Generación de Empleo e Ingresos (Proger) y Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf).

Cabe subrayar que se reconoció la necesidad de aceptar que ‘el trabajador tiene dos sexos’, es decir, que la PEA está formada por trabajadores y trabajadoras, con necesidades y demandas específicas, y que es preciso promover igualdad de oportunidades de desarrollo para ambos sexos. Asimismo, el programa admite que a lo largo de la historia la división de género (llamada tradicionalmente “división sexual del trabajo”) ha acabado por definir actividades y ocupaciones más ‘típicamente masculinas’ y otras “femeninas”. Por lo tanto, se debe estar consciente de que la tipificación por sexo de las ocupaciones, si bien muchas veces ha sido presentada como ‘natural’, impuesta por las características ‘biológicas’ o aprovechando ‘calificaciones y habilidades’ femeninas o masculinas, refleja, en verdad, relaciones de poder que discriminan a las mujeres en el mercado de trabajo, reservándoles las ocupaciones menos calificadas, salarios más bajos y carreras sin perspectiva de promoción. Así se genera un círculo perverso, en el cual las mujeres tienen dificultades de acceso a la calificación porque realizan trabajos menos calificados y lo hacen porque no tienen acceso a la calificación.

Aunque de hecho las mujeres vienen aumentando rápidamente su participación en el mercado de trabajo, que pasó de 21% de la PEA en 1970 a 41% en 1988,¹⁰ y ha avanzado muchas veces sobre reductos típicamente masculinos, una gran mayoría de la PEA femenina, especialmente de los segmentos pobres y de baja escolaridad, es particularmente vulnerable. Tal como advierte el Planfor (MTE/Planfor, 2000: 15), las mujeres reciben salarios inferiores a los de los hombres, aun cuando desempeñen funciones iguales y tengan escolaridad más alta. Esa diferencia es incluso mayor para las personas negras: datos recientes del Ministerio de Trabajo con el Instituto de Investigaciones Económicas (IPEA) muestran que las mujeres blancas reciben 80% del ingreso medio de los hombres blancos, los hombres negros reciben apenas 46% de ese monto y las mujeres negras el 40%. Asimismo, las mujeres están más sujetas a la pérdida del trabajo por razones como el embarazo o las enfermedades de los hijos, motivos considerados culturalmente como “problemas femeninos”. Tienen también menos oportunidades de calificación en las empresas, que invierten más en los hombres, quienes ocupan en general cargos más altos en la estructura jerárquica. Y por lo general, enfrentan más dificultades de promoción porque pese a su mayor escolaridad y mejor desempeño que los hombres, chocan con un “techo de cristal”, el cual es muy difícil rebasar. Súmese a todo esto que están más sujetas al asedio sexual en el trabajo.

Las metas proyectadas por el Planfor establecían un total de 20% de la PEA por año. Aunque este porcentaje nunca se alcanzó, se registra una participación significativa, muchas veces arriba de lo esperado, de desempleados, trabajadores del sector informal, microproductores, poblaciones y segmentos económicos rurales, mujeres, jóvenes y grupos raciales no blancos en los programas de calificación, a pesar de que ha habido dificultades para integrar a los mulatos y menos escolarizados.

c) Evaluación del Planfor

El primer año de implantación (1996) del Planfor representó un salto en las inversiones del FAT en el área de la calificación profesional, de 14,9 millones de reales en 1994 a 220 millones en 1996, lo que significó un aumento de 680% con respecto al año inmediato anterior, como consecuencia del impacto de la nueva propuesta de educación profesional. En este sentido, el Planfor cumplía, ya en el primer año, una buena parte de sus metas en cuanto a la población objetivo.

¹⁰ Según la Encuesta Nacional a Hogares (PNAD).

Por lo que se refiere a la participación femenina, ésta fue superior (49%) a su participación en la PEA (40%) y lo mismo ocurrió con la población negra, la población joven y los desocupados, aunque el porcentaje de los trabajadores del sector informal fue bastante inferior (48%) a su participación en la PEA (59%), así como el de los mestizos y de los menos escolarizados.

Vale la pena destacar que el desarrollo del Planfor abrió espacio para el surgimiento de las que han sido llamadas “experiencias innovadoras, como respuesta al desafío de beneficiar segmentos de la PEA hasta entonces excluidos de la acción de la calificación profesional” (MTE/Sefor, Planfor, 2000). En los inicios del programa, en 1996, ya se implementaron algunas experiencias interesantes, orientadas a varios grupos de la población objetivo.

En el bienio 1997-1998 el plan se consolidó, desempeño reflejado en el crecimiento de la población atendida, que se elevó de 7% de la PEA en 1996 a 10% en 1998 (Elenice Leite, 2002a: 184). En ese período evolucionaron también las experiencias innovadoras, las cuales pasaron de 13 en 1996 a más de 160 en el bienio 1997-1998.

Con respecto a su evaluación, comenzó a desarrollarse en el bienio un proceso de supervisión de los egresos que vendría a complementar la evaluación externa iniciada en 1996.

El Planfor continuó desarrollándose entre 1999 y 2001, y en este último año llegó a cubrir el 17% de la PEA. A partir de 2002 las restricciones presupuestarias hicieron que el programa retrocediera y no se alcanzó la meta propuesta de cobertura del 20% de la PEA durante este período.

d) Los criterios de evaluación y sus resultados: logros y debilidades del programa

El proceso de evaluación del Planfor fue concebido desde 1996 y se basó en tres indicadores: eficiencia, eficacia y efectividad social de los programas.

Por eficiencia el programa entiende el grado de aproximación entre lo previsto y lo realizado respecto de los adiestrados, la carga horaria, el alcance espacial y sectorial y la aplicación de recursos, entre otras variables.

La eficacia se expresa por el beneficio de las acciones de educación profesional para los adiestrados, en cuanto a la obtención o mantenimiento del trabajo, generación o aumento de ingresos, ganancias en productividad y calidad, integración o reintegración social.

La efectividad social cubre los mismos aspectos de eficacia, pero desde el punto de vista más amplio de las poblaciones, comunidades o sectores beneficiados por los programas, tomando en cuenta la dimensión del Planfor como política pública.

La construcción de esta metodología de evaluación se inició en 1996, se desarrolló entre 1997-1998 y se generaron resultados inmediatamente aplicables, a pesar de tener algunas limitaciones como el corto tiempo de ejecución de los programas (los primeros en concluir surgen al final de 1996), junto con la escasez de metodologías probadas para la evaluación de políticas públicas en

general y de programas de la escala y las características del Planfor, además de la inexperiencia de las entidades evaluadoras en este dominio.

Con todo, de acuerdo con la evaluación del Planfor en 1998, aunque expresivos, los números de entrenados indicaban apenas un paso inicial en relación con un proyecto de calificación permanente de la PEA brasileña de más de 70 millones de trabajadores. En este sentido, la evaluación enfatizaba que era importante resaltar, más que los números, la amplia innovación que el Planfor estaba generando en el campo de las políticas públicas y de la educación profesional en Brasil.

A partir de esa apreciación, el Planfor evaluaba que iniciaría una nueva etapa en el período 1999-2002, la cual debería estar marcada por el esfuerzo en consolidar, mejorar y difundir los avances indicados, encarando al mismo tiempo los desafíos que aún restaban. Aunque ya estén disponibles evaluaciones sobre el período 1999-2002, la mayor parte de ellas es anual y no se brinda un panorama del período completo, tal como ocurrió en los primeros tres años.

De una manera general, los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad social mejoraron entre 1999 y 2001, aun cuando algunos problemas ya identificados al inicio del proceso de evaluación no se resolvieron de forma significativa.

Con relación a la eficiencia, por ejemplo, la evaluación de 2000 apuntaba que al mismo tiempo había un relativo éxito en la inclusión de algunos segmentos más vulnerables de la PEA (mujeres en general y negras en particular; jóvenes en el grupo de los 16 a los 21 años, personas desocupadas, poblaciones más pobres y residentes en áreas rurales), pero existían también puntos débiles en la atención de trabajadores negros, mulatos, mujeres jefas de familia, personas con más de 40 años de edad, personas de baja escolaridad o portadoras de deficiencia.

Los puntos relativamente más débiles, en los cuales la evaluación identificaba la mayor incidencia de conceptos totalmente negativos, incluyen los siguientes retos:

- i) elevar la escolaridad de los adiestrados que están al nivel de enseñanza básica;
- ii) promover acciones de que faciliten el acceso al mercado de trabajo;
- iii) calificar personas de más de 40 años de edad;
- iv) incluir personas portadoras de deficiencias en los programas de calificación;
- v) obtener recursos adicionales a la contrapartida mínima (caso de los PEQ/PARC);
- vi) ampliar el presupuesto para la calificación (en el caso del MTE), e
- vii) integrar el Planfor con las demás acciones del FAT y otros programas sociales.

De acuerdo con Elenice Leite, uno de los principales límites del programa a lo largo de sus ocho años de desarrollo fue su articulación, especialmente en lo que se refiere a la integración entre

calificación e intermediación. Según su evaluación: “Nunca se consiguió avanzar lo que la gente quería en cuanto a la integración entre calificación e intermediación; hubo propuestas y casos aislados, pero no aquella integración sistémica, de que los cursos fueran puertas de entrada para el trabajador o trabajadora desempleado, subempleado. Un sistema que le dijera aquí tengo un camino para ti, sea un curso, crédito o intermediación. Eso era, es la utopía, viable hasta porque se tiene dinero, pero precisa de mucho más negociación y capacidad de gestión de la que nosotros tuvimos” (Elenice Leite, entrevista realizada en junio de 2003).

En cuanto a este último punto, convendría destacar, como ya fue señalado por varios autores (Dedecca, 1998; Salm, 1997), que el programa posee un límite muy grande en un mercado de trabajo que ha contraído sistemáticamente el empleo, aun en coyunturas económicas favorables.

e) Evaluación general del programa en cuanto a la perspectiva de género

Como ya se puntualizó, el Planfor atendió en su conjunto a una población femenina superior a la participación de las mujeres en la PEA, conforme a sus objetivos iniciales.

El perfil de las mujeres atendidas por el programa, si se compara con los hombres y con la PEA femenina, revela, de acuerdo con Elenice Leite (2002b: 192), los siguientes aspectos:

- i) una mayor concentración en el área urbana;
- ii) escolaridad relativamente más elevada, indicada por la concentración en el segundo y tercer ciclo;
- iii) concentración en los grupos de edad más jóvenes, y
- iv) perfil de raza semejante a los de la PEA, si bien con un mayor porcentaje de personas no especificadas.¹¹

Estas características son coherentes con las directrices del Planfor, que establecía el perfil de los adiestrados(as) en un mínimo compatible con el perfil de la PEA como un parámetro básico de igualdad de oportunidades. Esa directriz no se aplica solamente en el caso de la escolaridad, lo que hace evidente la dificultad de alcanzar personas de menor escolaridad en la proporción deseada. Una explicación para esta desventaja puede encontrarse en el hecho de que, al privilegiar el acceso de los jóvenes, el Planfor acaba seleccionando una población que ya se benefició de la expansión de la educación básica. Una fuerte presencia de empleados y empleadas públicas (civiles y militares) en los programas de recalificación también contribuyó a ese resultado.

Respecto de la situación en el mercado de trabajo, tomando nuevamente como referencia el perfil de los adiestrados y de la PEA, las mujeres calificadas por el Planfor presentan las siguientes características (Leite, 2002b: 194):

¹¹ Lo que no deja de ser un indicador de las dificultades de implantación de esta variable.

- i) mayor tasa de desocupación, y entre las ocupadas menor tasa de cobertura de los sistemas de seguridad social;
- ii) entre las desocupadas, menor participación de mujeres con seguro de desempleo, y con una mayor proporción de candidatas a ingresar en el mercado de trabajo, y
- iii) mayor proporción de personas sin ingresos individuales o sin declaración de ingresos, y menor participación del grupo de ingresos de más de tres salarios mínimos.

Ello es consistente con el compromiso del Planfor de dar prioridad a las personas con mayor dificultad de acceso a otras alternativas de calificación por estar desocupadas, ocupadas en nuevas formas de inserción en el mercado de trabajo, o no poder pagar por su formación.

Desde el punto de vista cualitativo, se considera que los principales avances del Planfor radican en su propio proceso de incorporación de la dimensión de género, marcado por las acciones de desarrollo conceptual y articulación institucional. En cuanto a las primeras, fueron de importancia fundamental para sensibilizar a los técnicos involucrados en la implementación del programa a nivel nacional (especialmente los CEE, los CME y las Secretarías de Trabajo); las acciones de articulación institucional permitieron las asociaciones con ONG y movimientos organizados que ya disponían de una práctica y una profundización conceptual bastante ricas, las cuales pudo compartir el Planfor. Tales acciones generaron directrices y bases para los programas de calificación y sirvieron, al mismo tiempo, como espacios de desarrollo de los actores involucrados. Los logros del Planfor son, en buena parte, resultado de ese esfuerzo a fin de garantizar a las mujeres el acceso igualitario a los programas de calificación profesional.

Por último, se debe resaltar el papel diversificado de programas y proyectos, diseñados e implementados en atención específica a la calificación profesional de las mujeres, especialmente de las más pobres y vulnerables.

3. Hacia la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas de Brasil

La necesidad de insertar la perspectiva de género en las políticas públicas goza ya de consenso, tanto entre los estudiosos de la cuestión de género, como entre los movimientos sociales de mujeres. Teniendo en cuenta la necesidad de la transversalidad del género en las acciones públicas “hay un indicador de que las políticas públicas pueden ser instrumentos de cambio en las relaciones de género, haciéndolas mas equitativas” (Carvalho y Ribeiro, 2001: 11).

La reciente experiencia en Brasil de políticas públicas con la óptica de género ¹² ha revelado su importancia como medio de promover la igualdad social, tomando en cuenta que, sin ella, la política pública corre el riesgo de favorecer inequitativamente a los hombres y mujeres. Precisamente, incluir esa óptica consiste en admitir que “las políticas de combate a la pobreza deben responder a las

¹² Conviene destacar que la mayor parte de las experiencias de políticas públicas con esa óptica se han desarrollado en administraciones locales (*Publicações Polis* N° 39, 2001).

necesidades específicas de cada grupo social, abriendo las posibilidades de abordar explícitamente las necesidades de las mujeres” (Soares, 2001: 35).

El tratamiento de las desigualdades de género y raza evolucionó mucho a partir de la constitución de 1988, que no sólo impide el trato desigual sino que impone al Estado una acción positiva en el sentido de generar las condiciones materiales de la igualdad.

Por tanto, no basta que el Estado no desarrolle políticas públicas discriminatorias; es necesario que favorezca “la creación de condiciones básicas que permitan a todos beneficiarse de la igualdad de oportunidades” (Bento y Polycarpo, 2001: 50) mediante la elaboración de políticas basadas en acciones positivas que enfrenten la discriminación, disminuyendo o eliminando su efecto sobre los grupos sociales afectados.

Si bien es muy difícil pensar en recomendaciones de prácticas de integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, es posible plantear algunos puntos iniciales, ya sea a partir de la propia experiencia del Planfor, o bien de otras experiencias que integran la óptica de género en sus propios proyectos:

- a) La movilización de los movimientos sociales orientados a la cuestión del género. Esta acción es necesaria para que ellos participen en las discusiones durante la fase de elaboración del proyecto y acompañen su implementación y desarrollo. Se trata no sólo de la incorporación de las ONG y los movimientos organizados para trabajar específicamente con la cuestión de género, sino también con otros movimientos sociales que han creado espacios para la discusión del género, como el movimiento sindical.
- b) La capacitación de líderes y el fortalecimiento de las organizaciones orientadas al tema del género.
- c) La sensibilización y movilización de los actores involucrados en el proyecto. No todos pueden negar la importancia que tiene la integración de la óptica de género a lo largo de todo el proceso de implementación y desarrollo del proyecto.
- d) La inclusión de la dimensión de género en los proyectos de evaluación de las políticas públicas. Esto implica tanto la mejoría de los sistemas de información para monitorear y analizar la inserción efectiva de mujeres (Elenice Leite, 2002b: 209), como la creación de indicadores que permitan evaluar mejor la inserción de mujeres.
- e) Las necesidades propias de las mujeres no deben estar articuladas a una única percepción de mujer. Es importante que se incorpore a las políticas la diversidad de situaciones vividas por las mujeres.

II. COSTA RICA: LA INCIPIENTE EXPERIENCIA DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS

1. Algunos breves antecedentes sobre la situación de la mujer

El Gobierno de Costa Rica ha llevado a cabo esfuerzos importantes durante las últimas décadas para favorecer las condiciones de vida de las mujeres. Se ha legislado en temas como la violencia doméstica, acoso sexual, embarazo adolescente, maternidad, lactancia materna, relaciones de hecho y pensiones alimentarias (Conare-PNUD, 1998 y Fernández-Pacheco, 2003). En 2001, por ejemplo, se aprobó una ley para renovar el marco legal que juzgaba la violencia contra las mujeres (incluyendo la violencia doméstica). Asimismo, hay un avance notable en materia de estadísticas e indicadores de género; con todo, aún falta mucho por hacer.

El acceso a la educación formal en Costa Rica no presenta diferencias significativas entre hombres y mujeres. De hecho, las mujeres observan un mejor rendimiento tanto en zonas urbanas como rurales (en el nivel primario y el secundario). Entre 1990 y 1995 poco más de la mitad de los diplomas de las universidades estatales fue otorgado a mujeres. La segmentación profesional se expresa claramente en la elevada graduación de mujeres en algunas carreras como educación (70%) y artes, letras y filosofía (65%). La fuerza de trabajo femenina tiene una escolaridad más elevada y una mayor calificación profesional. Sin embargo, esto no se traduce en una retribución equitativa por su trabajo (Conare-PNUD, 1998).

La deserción escolar es mayor entre los hombres (4,8%) que entre las mujeres (4,2%) en la educación primaria; en el nivel secundario los índices de abandono son más altos pero aún favorecen a las mujeres (14,1% de los hombres, 10,8% de las mujeres). Esto permite anticipar que la deserción no presenta diferencias debidas al sexo de los estudiantes. Los dos principales motivos son la falta de ingresos (para el 17,9% de los hombres y 22,9% de las mujeres); y la falta de interés en los estudios (para el 31,4% de los hombres y el 23,8% de las mujeres). Las mujeres argumentan otros motivos, como la obligación que tienen de ayudar en oficios domésticos (8,1%), o porque se casan o embarazan (6,7%) (Conare-PNUD, 2001).

En el decenio de 1990, la tasa de ocupación de las mujeres aumentó cerca de cuatro puntos porcentuales y durante 2001 la tasa de desempleo abierto se ubicó en un mismo valor para ambos sexos. No obstante, la tasa de desempleo abierto de los hombres (5,2%) todavía es menor a la de las mujeres (7,6%). Una gran proporción (superior al 90%) de la población inactiva con deseos de trabajar pero imposibilitada de hacerlo por la atención del trabajo reproductivo del hogar eran mujeres. El análisis del censo de 2000 indica un alto nivel de segregación por sexo en la estructura de empleo costarricense (Conare-PNUD, 2001).

En general, el salario de las mujeres tiende a ser inferior al de los hombres en todas las clasificaciones económicas, especialmente en el trabajo independiente, donde las mujeres reciben en promedio la mitad de los ingresos que los hombres. Estas diferencias se atribuyen al menor número de horas trabajadas por las mujeres, quienes en promedio se desempeñan en empleos remunerados

10 horas menos por semana que los hombres. Al realizar comparaciones del ingreso controlando la influencia de la jornada, se observa que las mujeres en ocupaciones con niveles de calificaciones similares tienen ingresos por hora inferiores a los de los hombres, pese a su mayor calificación promedio (casi un 25% de mujeres frente a un 14% de hombres han adquirido niveles de calificación alta y profesional). Ocuparse en trabajos que requieran alta calificación no asegura a las mujeres una mejor retribución por su trabajo (OIT, 2002).

2. La capacitación laboral: el programa Formujer ¹³

El programa regional para el fortalecimiento de la formación profesional y técnica de mujeres de bajos ingresos en Costa Rica (Formujer) se originó en un convenio de cooperación técnica ¹⁴ entre el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue planteado como un programa de tres años de duración que sería ejecutado por la Presidencia Ejecutiva y la Subgerencia Administrativa del INA.

El INA, creado en 1965, tiene como propósito promover y desarrollar la capacitación y formación profesional de los trabajadores en todas las actividades económicas. Su dirección y administración están a cargo de una junta directiva en la que participan trabajadores, empleadores y el gobierno. El Presidente Ejecutivo del INA es designado por el Presidente de la República y debe trabajar junto con los comités de cúpula y de enlaces (también de composición tripartita) en la fijación de políticas y en el diálogo permanente entre las organizaciones empresariales o de trabajadores y la institución. El INA cuenta con una Asesoría de la Mujer desde 1993, la cual ha impulsado e instrumentado acciones para incorporar el enfoque de género a los programas institucionales.

Generar oportunidades de empleo y productividad a las mujeres de bajos ingresos, incrementando la participación femenina en sectores tradicionalmente masculinos y de mayor dinamismo económico, fue el objetivo definido para Formujer, mediante el diseño e implementación de experiencias formativas con perspectiva de género, acciones demostrativas y de inclusión del enfoque favorable a mujeres y hombres, especialmente a mujeres de escasos recursos. Se debía favorecer la incorporación de mujeres de escasos recursos en el mercado laboral por medio de la coordinación de las acciones de sectores empresariales y el INA. Se buscaba fortalecer el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la normativa general de la educación, así como en los planes curriculares de las escuelas.

El programa comprendía tres líneas de acción principales: la vinculación con el sector productivo, el desarrollo de planes y programas de estudio, y un paquete de acciones complementarias en el que destaca la concesión de becas y orientación profesional a las beneficiarias. Las dos primeras líneas de acción están contenidas en un primer subprograma.

La vinculación con el sector productivo consistió en la realización de reuniones de discusión (talleres, seminarios, foros, entre otros) con el sector empresarial con objeto de definir el perfil ocupacional que los empleadores requieren; en este sentido, lo que se pretendía era identificar las

¹³ La descripción del Formujer se benefició del documento preparado por el INA (2001).

¹⁴ Firmado el 23 de febrero de 1998.

demandas de empleo (en el presente y en el mediano plazo) así como la oferta, particularmente aquellos “nichos” donde fuera posible incorporar a las mujeres.

En principio, ello debía lograrse mediante estudios de mercado que contemplaban 316 empresas de 11 ramas productivas; estudios de necesidades cualitativas y cuantitativas de 710 empresas, y un estudio sobre inserción laboral con 25 personas pertenecientes al sector textil. También se contempló la creación de tres comités de enlace (industria electrónica, industria gráfica y uno denominado regional atlántica) que permitieran identificar las cualidades o habilidades demandadas por el sector empresarial con una perspectiva de género.

Al mismo tiempo, se llevó a cabo un trabajo de sensibilización que se concentró en discutir la necesidad de habilitar la práctica laboral de mujeres, con la idea de resaltar sus competencias; además se hizo un llamado a valorizar las cualidades que las mujeres desarrollan y que son solicitadas por el mercado laboral. Todo este trabajo se implementó en empresas participantes tanto del sector formal como del sector informal. En las empresas más establecidas, el trabajo se desarrolló principalmente por medio de foros y conferencias y se llegó a trabajar con 330 personas de 165 empresas distintas. En cuanto a las empresas del sector informal, se dio prioridad al contacto con mujeres microempresarias (108), a quienes se les dio asistencia para aumentar su empleabilidad y mejorar sus prácticas empresariales.

La segunda línea del programa comprendía la introducción de cambios en el desarrollo curricular, la elaboración de materiales didácticos y metodologías de enseñanza para especialidades directamente relacionadas con el incremento del nivel técnico de las mujeres en el contexto de la demanda del mercado de trabajo, de tal forma que se facilitara su participación en ocupaciones tradicionalmente consideradas como masculinas. Para ello se desarrollaron tres áreas interdependientes:

- a) La capacitación grupal. El objetivo era establecer un lenguaje común que permitiera comprender el enfoque de género entre el personal docente y el personal clave de las empresas. Se procuró enmarcar este enfoque dentro del contexto de la empleabilidad.
- b) La revisión curricular y producción de materiales bajo los enfoques de género y empleabilidad.
- c) La promoción de las capacidades de los participantes que les posibilitara gestionar su propio itinerario profesional elaborando un proyecto viable de empleo y formación para estructurar su proceso de aprendizaje y su plan de carrera, lo cual incluía la reestructuración del área de orientación laboral y profesional en las instituciones de formación.

La tercera línea principal del programa comprendía una serie de estrategias compensatorias como contribuciones económicas (becas), atención para el cuidado de los niños, a fin de compensar las desventajas y obstáculos materiales o culturales que sufren las mujeres por su condición de género y, simultáneamente, posibilitar su acceso y permanencia en la formación. Esto, además, se orientaba a reforzar la promoción de la diversificación de las opciones profesionales y el acceso de las mujeres a áreas de alto contenido tecnológico.

Además, se desarrollaron actividades de información, divulgación y promoción de los planes y logros del programa, incluyendo una campaña sobre igualdad de oportunidades de las mujeres en la formación técnico-profesional dirigida hacia distintos usuarios: mujeres, instituciones de formación, trabajadores y, particularmente, el sector empresarial. En este sentido, el INA promovió una campaña interna para sensibilizar a su personal técnico y funcionarios acerca del tema del género.

La participación de las mujeres en los programas dentro del INA ¹⁵ registra una matrícula del orden de 43% de los participantes en acciones de formación. La mayoría de esas mujeres se concentran en actividades de comercio o de servicios (54% de las participantes). Según el tipo de curso, las mujeres constituyeron 42%, 13% y 63% de los participantes en cursos de complementación, educación y habilitación, respectivamente.

El programa otorgó 422 becas, las cuales se distribuyeron en 55,2% para mujeres que son jefas de hogar; 20,4% para la formación especializada en alto contenido tecnológico no tradicional; 16,8% para apoyar alumnas con alto rendimiento académico, y 7,6% en más de una categoría.

Como se mencionó, también se ejecutaron talleres de capacitación en el INA que permitieran brindar una atención integral a la población estudiantil. Las actividades tuvieron una participación mayoritariamente femenina, y se trató particularmente de talleres integrados de orientación vocacional con tres módulos: construcción de un proyecto de formación y empleo, orientación y seguimiento del proyecto durante la etapa de formación y orientación laboral-ocupacional.

Se trata de un programa incipiente, concebido para tres años y cuyos resultados aún no han sido evaluados.

¹⁵ Donde no se indica otra cosa, la información proviene directamente del sitio: <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/cosrica/est.htm>.

III. MÉXICO: LA PERMANENCIA DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN LABORAL

1. La segregación económica por sexo en el mercado laboral

En el cuadro 6 se muestra la distribución por rama de actividad de hombres y mujeres en México. Como se aprecia, las mujeres tienden a concentrarse en un número más reducido de actividades, principalmente en las de comercio y servicios personales; se hallan prácticamente excluidas de los sectores agropecuario, de la construcción y de comunicaciones y transportes, como lo indica el alto valor de los correspondientes índices de masculinización; proporciones similares del total de unas y otros se ocupan, en cambio, en el sector industrial y en el de administración pública y defensa, y los índices son comparativamente bajos.

Cuadro 6

MÉXICO: EMPLEO EN LAS RAMAS ECONÓMICAS, SEGÚN SEXO, 2003

(Porcentajes)

| Rama de actividad | Hombres | Mujeres | Total |
|--|---------|---------|-------|
| 01 Actividades agropecuarias | 23,71 | 6,44 | 17,82 |
| 02 Industria extractiva y de la electricidad | 1,14 | 0,38 | 0,88 |
| 03 Industria de la transformación | 16,73 | 19,11 | 17,54 |
| 04 Construcción | 9,16 | 0,46 | 6,19 |
| 05 Comercio | 15,15 | 25,95 | 18,83 |
| 06 Restaurantes y hoteles | 3,75 | 8,59 | 5,40 |
| 07 Comunicaciones y transportes | 6,36 | 1,17 | 4,59 |
| 08 Servicios profesionales y financieros | 3,73 | 4,08 | 3,85 |
| 09 Servicios sociales | 5,97 | 14,96 | 9,04 |
| 10 Servicios diversos | 9,78 | 14,63 | 11,43 |
| 11 Gobierno | 4,52 | 4,24 | 4,42 |

Fuente: Cálculos propios a partir de información oficial del INEGI, enero de 2003, primer trimestre.

Como un indicador adicional del grado en que existe una división del trabajo por ramas entre los sexos, se calculó el índice de segregación. El índice es la mitad de la sumatoria del valor absoluto de las diferencias entre las participaciones de hombres y mujeres, con relación a sus respectivos totales, en cada rama, en términos porcentuales. El índice se mueve en valores de 0 a 100. Cuanto

más se aproxima a 0, más se asemeja la forma en que un sexo y otro se distribuyen entre las ramas. Lo contrario sucede cuando el índice se acerca a 100. En 2002, el índice registró un valor de 32,5 para el conjunto de todos los sectores económicos. Esta cifra puede interpretarse como la proporción de hombres y mujeres ocupados que tendrían que redistribuirse entre las actividades económicas para eliminar la segregación.

Pero el índice general puede ocultar diferencias muy importantes en el interior de los grandes agregados. Es conveniente indagar si se presentan variantes en la división del trabajo entre las ramas de la producción. En el cuadro 7 se muestran los dos indicadores de la división del trabajo. Se puede observar, primero, que hay un cierto grado de “especialización” de los sexos por rama; mayor en las actividades secundarias que en las terciarias. Segundo, que el sector terciario es el que registra el menor grado de masculinización; el más alto corresponde a las actividades agropecuarias, mientras que las del sector industrial se hallan en una posición intermedia.

Cuadro 7

ÍNDICES DE SEGREGACIÓN Y MASCULINIZACIÓN, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 2002

| Sector de actividad | Índice de segregación | Índice de masculinización |
|----------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Todas las actividades | 42,2 | 1,90 |
| Actividades agropecuarias | - | 6,91 |
| Actividades secundarias a/ | 37,8 | 2,49 |
| Actividades terciarias b/ | 33,9 | 1,27 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo, 2003*.

a/ Incluye actividades extractivas, industria de la transformación, construcción y electricidad.

b/ Incluye actividades de comercio, servicio y administración pública y defensa.

Otro aspecto de la separación de los sexos en el mercado de trabajo es el de la ocupación. En el cuadro 8 aparece la distribución de hombres y mujeres por grupos de ocupación principal. El índice de segregación calculado a partir de esos datos es de 38,8, algo mayor al índice calculado por ramas de actividad (32,5). Se establece también el índice de masculinización correspondiente a cada grupo. Se observa que ocupaciones característicamente masculinas son las de operadores de transporte, trabajadores de protección y vigilancia, y trabajadores agropecuarios, mientras que son femeninas las de trabajadores de la educación, oficinistas, comerciantes y trabajadores en servicios personales.

Es importante notar que si bien el índice de masculinización del grupo de profesionales, técnicos y trabajadores del arte es mayor a la unidad, debe considerarse que es menor que el

correspondiente al conjunto de todas las ocupaciones; es decir, si hay más hombres que mujeres en dicho grupo se debe quizá más al solo hecho de que más hombres que mujeres trabajan en una proporción de casi dos a una. El grupo de funcionarios y directivos, en cambio, sí muestra un cierto grado de exclusión de las mujeres. Pero, en general, la clasificación de ocupaciones por sí sola no permite decir mucho más acerca de la división del trabajo por sexo.¹⁶ Se puede, sin embargo, intentar una indagación acerca de la calidad de las ocupaciones desempeñadas por hombres y mujeres a partir de los ingresos que generan en ellas.

Cuadro 8

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN GRUPOS
DE OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEXO E ÍNDICE DE
MASCULINIZACIÓN, 2003

| | Distribución porcentual | | Índice de masculinización a/ |
|--|-------------------------|---------|------------------------------|
| | Hombres | Mujeres | |
| Total | 100 | 100 | 1,92 |
| Profesionales, técnicos y trabajadores del arte | 6,8 | 7,9 | 1,66 |
| Trabajadores de la educación | 2,1 | 6,3 | 0,64 |
| Funcionarios y directivos | 2,2 | 1,3 | 3,14 |
| Oficinistas | 5,9 | 12,6 | 0,89 |
| Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes | 30,7 | 18,9 | 3,1 |
| Comerciantes | 13,2 | 26,2 | 0,97 |
| Operadores de transportes | 6,7 | 0,1 | 203,2 |
| Trabajadores en servicios personales | 7,2 | 21 | 0,65 |
| Trabajadores en protección y vigilancia | 2,9 | 0,4 | 15,18 |
| Trabajadores agropecuarios | 22,4 | 5,3 | 8,08 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo, 2003*.

a/ Número de hombres por cada mujer en cada profesión.

El cuadro 9 contiene las proporciones de unos y otras que perciben niveles seleccionados de ingreso en cada grupo ocupacional. La situación general se puede describir diciendo que las mujeres tienen una frecuencia más alta en los bajos ingresos (de dos salarios mínimos o menos, y sin ingresos) y viceversa. Es mayor la proporción femenina que masculina sin percepción de ingresos monetarios

¹⁶ Pueden mencionarse dos limitaciones de la clasificación. Por una parte, mezcla actividades económicas (por ejemplo, en el caso de los trabajadores agropecuarios, los de servicios de protección y vigilancia, y de servicios personales; los operadores de transporte, entre otras) con ocupaciones; el problema no se subsana, desde luego, al emplear una clasificación menos agregada. Por otra, no está exenta de ambigüedades, como en el caso de los profesionales, los trabajadores del arte y los funcionarios; es claro que una misma persona puede pertenecer a cualquiera de esos tres grupos ocupacionales.

en cada uno de los grupos ocupacionales, salvo entre los trabajadores agropecuarios, lo que se explica por tratarse de un sector altamente masculinizado, como se vio anteriormente, y porque de la población ocupada se halla en la agricultura de subsistencia y para el autoconsumo, débilmente vinculada con los mecanismos de mercado. Ahora bien, en el resto de las ocupaciones es invariablemente mayor el porcentaje de mujeres que no percibe ingresos; en algunos casos, como los de trabajadores industriales, artesanos y ayudantes, comerciantes y trabajadores en servicios personales, la diferencia es considerable.

Cuadro 9

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA, POR SEXO, SEGÚN NIVELES DE INGRESO SELECCIONADOS, 2003

(Porcentajes)

| | No recibe ingresos | | Menos de 1 y hasta 2 salarios mínimos | | Más de 5 salarios mínimos | |
|--|--------------------|---------|---------------------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Total | 37,5 | 48,7 | 6,9 | 12,5 | 12,5 | 7,6 |
| Profesionales, técnicos y trabajadores del arte | 13,1 | 15,9 | 0,6 | 1,7 | 42,6 | 30,7 |
| Trabajadores de la educación | 10,2 | 14,4 | 0 | 0,1 | 32,7 | 22 |
| Funcionarios y directivos | 3,5 | 4,6 | 0 | 2,7 | 72,9 | 55,7 |
| Oficinistas | 19,4 | 21,8 | 1 | 3,6 | 21,8 | 13,2 |
| Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes | 31,6 | 61,7 | 2,2 | 10,5 | 8,9 | 1,7 |
| Comerciantes | 36,4 | 53,4 | 10,1 | 22,7 | 12 | 3,2 |
| Operadores de transporte | 24,2 | 25,1 | 0,5 | 1 | 13,8 | 20,1 |
| Trabajadores en servicios personales | 48,4 | 73,4 | 3,6 | 4,3 | 5 | 1,7 |
| Trabajadores en protección y vigilancia | 24,4 | 29,2 | 0 | 2,6 | 6,2 | 7,7 |
| Trabajadores agropecuarios | 65,2 | 41,6 | 19,6 | 54,6 | 2,4 | 0,8 |

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo, 2003*.

El diferencial en contra de las mujeres persiste en el nivel de hasta dos salarios mínimos. En cambio, al examinar las cifras correspondientes a los niveles superiores de ingreso (más de 5 salarios mínimos) el diferencial cambia de sentido. En todos los grupos, excepto dos, el de operadores de transporte y el de trabajadores de protección y vigilancia, que son ocupaciones particularmente masculinizadas. Lo más probable es que, dadas las características de la clasificación de ocupaciones, se haya incluido allí a personas ocupadas en los sectores correspondientes, sin que necesariamente desempeñen los puestos referidos. Es posible que las mujeres formen parte del personal administrativo, cuyas percepciones serían mayores que las del personal operativo.¹⁷

¹⁷ De hecho, en el sector de comunicaciones y transportes 21,1% de las mujeres empleadas percibe más de 5 salarios mínimos, mientras que la proporción correspondiente a los hombres es sólo de 16,4%.

2. La evolución de los programas de capacitación laboral

La mayoría de los programas y políticas activas de mercado de trabajo que se pusieron en marcha a mitad de la “década perdida” tuvieron, en un principio, un “carácter temporal y en gran medida experimental” (Samaniego, 2002) y su objetivo era enfrentar la crisis y la pérdida de empleos en el sector formal. Con el paso del tiempo, estos programas adquirieron una duración indefinida, en tanto se ampliaba su cobertura de sectores más allá del sector industrial y fuera de las zonas urbanas. La población objetivo inicial cambió y se extendió desde los trabajadores con cierta experiencia laboral hacia los trabajadores primerizos, particularmente rurales, de zonas gravemente marginadas, y crecientemente a autoempleados urbanos y empleados en microempresas.

El giro en las políticas de empleo se inició con el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (1984-1988), basado en el fomento y el apoyo a la capacitación y productividad. Pese a que no se afianzó debido a problemas de financiamiento, el programa impulsó la idea de desarrollar recursos humanos.

El siguiente paso lo constituyó el Programa Nacional de Capacitación y Productividad (1990-1994), que asumió la productividad como motor de la modernización económica y el mejoramiento social (con su consecución, el trabajador alcanzaría opciones de realización personal). El Programa Nacional de Desarrollo (PND, 1995-2000) se centró en los factores que determinan la absorción productiva de la mano de obra con énfasis en el papel de la capacitación, notablemente la formación técnica. En éste se admitía la escasa formación de la mano de obra y se proponía coordinar los recursos públicos privados para incrementar la preparación técnica de los recursos humanos, procurando crear un sistema de formación técnica certificado. De ahí se entiende la participación del sector productivo, por medio de las empresas y las cámaras empresariales, en la definición de los programas y lineamientos de las instituciones de enseñanza técnica. El PND de la actual administración (2001-2006) profundiza estas medidas, pues de igual manera considera la formación de capital humano como un pilar en la consecución del “crecimiento con calidad”.

Aunque se reconoce la situación particular de las mujeres, los programas de capacitación en México no incorporan una perspectiva de género en sentido estricto.

a) La capacitación a trabajadores desempleados

El Programa de becas para la capacitación de los trabajadores desempleados (Probecat), antecedente del actual Sistema de capacitación para el trabajo (Sicat) establecido en 2002, comenzó como un programa emergente de empleo, después de la crisis de la deuda de 1982. Durante sus primeros años funcionó con metas modestas y con altas tasas de deserción de los becarios. Los beneficiados eran mal seleccionados, de tal forma que su perfil resultaba incompatible con el contenido de los cursos, y un problema adicional era el número limitado de becas. En 1987 se redefinió el programa: con recursos del BID se incrementó sustancialmente el número de becas otorgadas y se afinaron los lineamientos para la selección de candidatos; además, se trató de enfocar el tipo de cursos ofrecidos en función de las necesidades reales de capacitación detectadas en las empresas. Estos cambios permitieron reducir el proceso de búsqueda de empleo de los egresados, y aumentar las tasas de colocación de los jóvenes habilitados.

En su versión original, el programa estaba orientado a los trabajadores con experiencia laboral. No obstante, en la práctica los beneficios se ampliaron a quienes entraban por primera vez al mercado laboral. Actualmente su objetivo es “incorporar a las personas con mayores dificultades para acceder a las oportunidades de empleo, así como a trabajadores que en situaciones de emergencia se encuentran laborando en esquemas de suspensión acordada de labores, o con alto riesgo de perder el empleo a cursos de capacitación de corto plazo para obtener la calificación requerida por el aparato productivo, con el propósito de facilitar su acceso al empleo e incrementar su empleabilidad.” (STPS, 2002). El programa también considera facilitar “la movilidad de los jornaleros agrícolas” (Samaniego, 2002).

Actualmente, el Sicat ofrece capacitación y un ingreso complementario, equivalente a un salario mínimo, a una selección de la población desempleada. El programa es operado por los Servicios Estatales de Empleo (SEE) de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, bajo la normatividad establecida por el gobierno federal. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) transfiere a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, concretamente a los SEE, los recursos económicos destinados a las becas, pago de instructores y demás equipo de apoyo, consistente en herramientas, materiales de capacitación, transporte y seguro de accidentes, que reciben los beneficiarios según la modalidad de la capacitación. Los gobiernos de recipientes contribuyeron a los gastos de administración, con alrededor de 20% del presupuesto del programa en el ejercicio 2002.

El Comité Ejecutivo de cada SEE está compuesto por representantes de los sectores productivos de la entidad, quienes definen las áreas de capacitación. Así se asegura que la calificación o readiestramiento de los becarios que se impartirán dentro de cada entidad estará en función de las necesidades específicas de las empresas. La capacitación impartida por centros de capacitación públicos o privados de cada localidad son cursos cortos de readiestramiento rápido o de capacitación complementaria. El acceso gratuito a estos cursos se complementa con una beca por el equivalente a un salario mínimo regional más gastos médicos; adicionalmente, se proporcionan los materiales didácticos, una ayuda para gastos de transporte, y en la capacitación para el autoempleo se ofrecen paquetes de herramientas a los participantes destacados.

Este programa opera bajo distintas modalidades. Una primera ofrece capacitación mixta a empresas medianas y grandes, en la que se pueden incorporar trabajadores de 16 años o mayores. Los contenidos de los cursos son diseñados por la propia empresa, que también paga la instrucción, contrata un seguro contra accidentes para los becarios y otorga el material necesario para la capacitación. Por su parte, el programa paga las becas por el tiempo que dure el curso y las empresas se obligan a contratar a, por lo menos, el 70% de los egresados.

Mediante una segunda modalidad se otorga capacitación mixta en micro y pequeñas empresas, en la que se da preferencia a desempleados sin experiencia laboral. Los cursos se imparten en las empresas en grupos de 20 a 25 becarios. La beca, el seguro de accidentes, el pago de un instructor y el apoyo para transporte son cubiertos por el programa. La condición es que la suma de la beca y el apoyo para transporte no superen el ingreso que perciben los trabajadores que ocupen puestos iguales o similares en la empresa en que se realice la capacitación. En esta modalidad el empresario no está obligado a contratar a los becarios.

Cuadro 10

SISTEMA DE CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO A DESEMPLEADOS (Sicat, ANTES Probecat),
BECAS OTORGADAS POR MODALIDAD, 1987-2003

| Año | Total | Capacitación escolarizada a/ | Capacitación mixta b/ | Iniciativas locales de empleo c/ | Autoempleo | Competencia laboral |
|---------|---------|---------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|------------|------------------------|
| 1987 | 12 737 | 12 179 | 558 | n.a | n.a | n.a |
| 1988 | 66 294 | 64 589 | 1 705 | n.a | n.a | n.a |
| 1989 | 58 808 | 56 572 | 2 236 | n.a | n.a | n.a |
| 1990 | 64 139 | 61 581 | 2 558 | n.a | n.a | n.a |
| 1991 | 49 203 | 45 966 | 3 237 | n.a | n.a | n.a |
| 1992 | 42 136 | 38 282 | 3 854 | n.a | n.a | n.a |
| 1993 | 43 612 | 37 266 | 9 346 | n.a | n.a | n.a |
| 1994 | 198 864 | 160 779 | 38 085 | n.a | n.a | n.a |
| 1995 | 412 318 | 205 455 | 58 507 | 74 104 | 72 257 | 1 995 |
| 1996 | 544 026 | 166 187 | 70 155 | 6 509 | 23 596 | 6 634 |
| 1997 | 563 652 | 189 234 | 95 964 | 90 694 | 174 999 | 12 071 |
| 1998 | 506 770 | 120 603 | 181 857 | 69 647 | 116 278 | 1 349 |
| 1999 | 552 186 | 121 533 | 230 686 | 48 892 | 142 848 | 8 227 |
| 2000 | 593 175 | 133 723 | 267 228 | 34 113 | 137 576 | 20 535 |
| 2001 | 396 974 | 68 707 | 183 503 | 4 589 | 98 874 | 0 |
| 2002 d/ | 230 200 | n.a | n.a | n.a | n.a | n.a |
| 2003 | 108 600 | n.a | n.a | n.a | n.a | n.a |

Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno* y STPS.

a/ Incluye: escolarizada técnica, búsqueda de habilidades básicas y servicios integrales.

b/ Incluye: mixta (medianas y grandes empresas) y mixta (micro y pequeñas empresas).

c/ Incluye: iniciativas locales de empleo, parteras empíricas y asistentes de salud, ocupación temporal, taller-escuela, autoconstrucción, empresas en riesgo de reducción de personal y empresa escuela.

d/ Cifras preliminares a partir de 2002. Las cifras de 2003 abarcan hasta agosto.

También se contempla una opción que capacite a la población interesada en autoemplearse. Esta modalidad supone que aquellos que buscan emplearse por cuenta propia les es necesario fortalecer sus conocimientos y habilidades (técnicos y administrativos). De forma adicional a las prestaciones ofrecidas en la capacitación mixta, entre los beneficiados se selecciona a un grupo de becarios destacados a quienes se les otorga un paquete de herramientas.

Una vertiente del programa (que opera en todas las modalidades anteriores) consiste en proveer capacitación al personal calificado basada en Normas Técnicas de Competencia Laboral que certifican a los beneficiados. Esta actividad tiene el propósito de satisfacer la demanda de personal calificado en el sector empresarial, el cual define, junto con las unidades de educación técnica del sistema nacional de educación, las citadas normas.

Otra modalidad consiste en fortalecer la empleabilidad de aquellos trabajadores de empresas en suspensión temporal acordada de labores (como consecuencia de recortes en la producción) por

medio de la capacitación técnica y transversal. En éstas no sólo se incluyen los trabajadores que se encuentran en un esquema de paro técnico, sino también las empresas que deseen fortalecer las habilidades técnicas y laborales de los trabajadores, ya sea para apoyar la viabilidad económica de las actividades productivas o para reorientar la empleabilidad de los trabajadores hacia actividades con mayor demanda en el corto plazo.

Finalmente, existen distintas modalidades de proyectos piloto; por ejemplo, un sistema de capacitación mediante vales que se otorgan a los beneficiarios para inscribirse en cursos regulares impartidos por centros de capacitación; o la provisión de experiencia a estudiantes universitarios o técnicos que están por terminar sus estudios.

b) Capacitación a trabajadores empleados

Como parte de las políticas activas de mercado de trabajo, la STPS estableció en 1987 el Programa de Calidad Integral y Modernización (Cimo) destinado a impulsar la capacitación a los trabajadores en activo en la micro, pequeña y mediana empresa, y a fomentar la introducción de sistemas de calidad y productividad. En 2002 el Cimo fue redefinido y a partir de entonces se le denomina Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC).

A diferencia del Probecat, el Cimo inició como un proyecto experimental (a escala latinoamericana) sustentado por el Banco Mundial. La idea era que el programa debía servir como ejemplo para ser apoyado y multiplicado por las propias empresas. Y en efecto, las empresas respondieron, lo pusieron en marcha y lo financiaron a tal grado que el programa se extendió a todos los estados de la república durante 14 años. La etapa actual (ya como PAC) está proyectada para 9 años, y contempla tres fases que recibirán financiamiento del BID y el gobierno federal, en un esquema de aportaciones iguales. El PAC tiene algunas diferencias con el Cimo: el Cimo privilegiaba la integración regional de cadenas productivas de empresas de distinto tamaño; en cambio, el PAC da prioridad a la formación de trabajadores con habilidades múltiples y fomenta su participación en esquemas activos de toma de decisiones sobre el devenir de las empresas.

Como ya se dijo, el objetivo es impulsar los procesos de calidad en las empresas, de tal forma que cuenten con la habilidad para desarrollar y adaptar sus procesos productivos a los cambios tecnológicos a los que está sujeta la producción. Para ello se capacita tanto a los trabajadores en activo en todos los niveles de la estructura ocupacional de las micro, pequeñas y medianas empresas, como a los propios empleadores (aquellos que soliciten apoyo). Los beneficios consisten en diseñar y aplicar cursos que promuevan la formación de habilidades múltiples y transversales en los empleados mediante programas de entrenamiento presencial y a distancia.

Además, se ofrece asistencia para llevar a cabo la evaluación de trabajadores basada en normas de competencia laboral, que, como se mencionó, son establecidas por los sectores empresariales. La STPS determina anualmente el número máximo de horas y el precio tope por hora, el cual debe ser menor que el precio promedio en el mercado (en 2003 el precio tope por hora era de 550 pesos). En caso de ser mayor, las empresas cubren la diferencia (las micro deben aportar como mínimo 20% del costo, las pequeñas 30% y las medianas 40%).

La STPS coordina las actividades de los gobiernos estatales. Las metas mensuales del programa se ajustan continuamente en concordancia con las demandas del sector productivo, y quedan sujetas a la disponibilidad presupuestaria, al programa anual de trabajo autorizado y a los recursos aportados por las entidades federativas y las propias empresas. Este programa también funciona basado en comités estatales integrados por el gobierno federal, estatal, los representantes de los trabajadores y los empleadores (Comités Estatales de Capacitación y Empleo). Estos comités analizan las tendencias socioeconómicas y laborales e identifican necesidades y oportunidades de capacitación en cada una de las ramas de acuerdo con criterios regionales. El trabajo de coordinación de la STPS consiste en cuidar que los apoyos federales no se dupliquen con otros programas dirigidos a la misma población beneficiaria y en vigilar que las aportaciones se distribuyan de acuerdo con el tamaño de la empresa.

Quienes proveen servicios de capacitación son registrados como agentes de capacitación ante la STPS. La empresa interesada elige alguno entre ellos y somete a la aprobación del Comité Estatal un plan de capacitación. El comité debe responder en un plazo máximo de 10 días; de lo contrario, se aprobará automáticamente la propuesta. Entonces, para recibir el importe de la capacitación, el empleador debe comprobar una asistencia mínima a los cursos del 75%, emitir su opinión sobre el agente de capacitación y pasar satisfactoriamente las auditorías que realizan los órganos federales o estatales de control, así como la institución nacional de financiamiento al desarrollo, o el BID.

El flujo de recursos a los estados se decide sobre la base de criterios objetivos como el desempeño de la entidad federativa durante el año anterior, los requerimientos actuales y potenciales detectados por las partes para el siguiente ejercicio, el número y tamaño de los establecimientos empresariales, la tendencia de crecimiento del PIB del estado o el plan de trabajo presentado por cada entidad. No hay discrecionalidad en la asignación del dinero, pues se pretende apoyar en mayor medida a las entidades cuyo crecimiento económico sea más accidentado. Todos estos criterios tienen asignada una ponderación dentro de las reglas de distribución de los recursos. La transparencia en estos criterios apunta a determinar de manera objetiva la distribución anual inicial del presupuesto asignado al Programa de Apoyo a la Capacitación por entidad federativa. Existen, además, mecanismos para la recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias relativas al PAC, que reportan los problemas al órgano interno de control en la STPS.

En el financiamiento de las acciones que realiza el programa Cimo participan el gobierno federal con recursos del presupuesto y créditos del exterior que cubren los honorarios de los agentes promotores, así como la parte restante de las acciones de capacitación y asistencia técnica; los organismos empresariales, que proporcionan las instalaciones e infraestructura para la operación de los cursos; y las empresas beneficiadas, que aportan una proporción de los costos de la capacitación y asesoría técnica.

Cuadro 11

PROGRAMA DE APOYO A LA CAPACITACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA (ANTES Cimo), 1988-2001

| Año | Eventos de capacitación y asistencia técnica | Participación de trabajadores a/ | Por tamaño de empresa (participación de empresas) a/ | | | | Por sector económico | | | |
|---------|--|----------------------------------|--|---------|----------|----------|----------------------|--------------|------------|----------------------|
| | | | Total | Micro | Pequeñas | Medianas | Total | Agropecuario | Industrial | Comercio y servicios |
| 1988 | 365 | 7 648 | 3 314 | n.d. | n.d. | n.d. | 365 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1989 | 751 | 16 856 | 6 886 | n.d. | n.d. | n.d. | 751 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1990 | 1 404 | 33 131 | 11 444 | n.d. | n.d. | n.d. | 1 404 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1991 | 3 777 | 70 681 | 24 958 | n.d. | n.d. | n.d. | 3 777 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1992 | 4 347 | 84 064 | 31 066 | n.d. | n.d. | n.d. | 4 347 | 89 | 1 598 | 2 660 |
| 1993 | 5 728 | 92 210 | 33 804 | n.d. | n.d. | n.d. | 5 728 | 115 | 3 685 | 1 928 |
| 1994 | 11 040 | 150 226 | 45 740 | 24 798 | 15 694 | 5 248 | 11 040 | 868 | 5 165 | 5 007 |
| 1995 | 30 014 | 368 111 | 104 592 | 76 284 | 20 327 | 7 981 | 30 014 | 3 542 | 13 580 | 12 892 |
| 1996 | 48 802 | 549 095 | 174 897 | 141 822 | 23 358 | 9 717 | 48 802 | 9 248 | 18 569 | 20 985 |
| 1997 | 48 886 | 517 815 | 183 742 | 151 360 | 22 061 | 10 231 | 48 886 | 9 535 | 20 151 | 19 200 |
| 1998 | 55 371 | 613 664 | 307 237 | 272 906 | 24 286 | 10 045 | 55 371 | 20 735 | 17 061 | 17 575 |
| 1999 | 72 626 | 760 828 | 418 748 | 378 125 | 28 761 | 11 862 | 72 626 | 29 910 | 21 346 | 21 370 |
| 2000 | 75 557 | 733 900 | 329 511 | 288 165 | 25 833 | 15 513 | 75 172 | 25 524 | 23 241 | 26 407 |
| 2001 | 48 725 | 333 474 | 98 205 | 77 582 | 12 865 | 7 758 | 48 725 | 10 866 | 15 884 | 21 975 |
| 2002 b/ | 33 510 | 233 179 | 49 946 | 39 457 | 6 543 | 3 946 | 33 510 | 6 702 | 11 060 | 15 748 |
| 2003 | 3 942 | 25 302 | 4 583 | 4 583 | n.d. | n.d. | 3 942 | 788 | 1 301 | 1 853 |

Fuente: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno* y STPS.

a/ Los trabajadores y las empresas pueden participar más de una vez a lo largo del período.

b/ Cifras preliminares a partir de 2002. Las cifras de 2003 abarcan hasta agosto.

c) La evaluación de los programas de capacitación

Samaniego (2002) reseña los rasgos comunes de las diferentes evaluaciones a las que se ha sometido el Probecat/Sicat. De manera general, se puede decir que todas las evaluaciones han optado por utilizar un enfoque contrafactual (es decir, la selección de un grupo piloto entre los beneficiados y un grupo de control entre la población ocupada). Esto plantea problemas de sesgo muestral, que en algunos casos reflejan impactos divergentes entre una y otra evaluación. Cabe mencionar que una buena parte de los estudios se han limitado al uso de la información disponible hasta 1994-1995 debido a la dificultad para acceder a información más reciente.¹⁸

Los estudios realizados se han preocupado por medir los impactos en empleo e ingreso. Lo primero se realiza evaluando el tiempo requerido para conseguir un empleo después de la capacitación; la probabilidad de estar ocupado después de 3, 6 o 12 meses de haber sido capacitado; la dinámica de reempleo y el tiempo total de ocupación en el año posterior al curso. Las percepciones se calculan considerando el ingreso mensual posterior a la capacitación, el salario medio por hora y la extensión de las jornadas trabajadas.

Otra parte importante de dichos estudios ha consistido en análisis de costo beneficio del programa. Al menos cuatro de los estudios consideran que el programa ha sido rentable con efectos positivos en empleo y salarios para los beneficiarios en comparación con el grupo de control. Uno de esos estudios (CIESA, 2000) señala en términos de empleo, que la empleabilidad de los becarios del programa es “significativamente más alta” que la de los trabajadores del grupo de control. Dicho efecto se mantiene en el largo plazo, es decir, los becarios son formalmente contratados por la empresa (lo que les garantiza el disfrute de prestaciones y refuerza la duración del empleo) o encuentran otro trabajo.

La eficiencia de colocación es, de hecho, más alta para las mujeres jóvenes no casadas. En general, las tasas de desempleo abierto son menores comparadas con las observadas en el grupo de control; y mucho menores que las tasas media nacionales. Llama la atención que entre las mujeres se observa una tendencia a recibir la beca y, concluido el curso, abandonar el trabajo ofrecido por la empresa o permanecer sólo un breve tiempo para después convertirse en desempleados inactivos disponibles. Lo que sucede es que entre las mujeres contratadas al término del curso y que dejan la empresa capacitadora hay una mayor proporción de mujeres casadas y jefas de familia que la observada en las que se quedan. En el caso de las jefas de familia, al igual que en el caso de aquellos beneficiados que no permanecen en la empresa que les ofreció la capacitación, el movimiento de trabajo se puede deber a que una vez concluido el curso, los bajos niveles salariales (por debajo de sus ingresos de reserva) los desaniman a incorporarse al empleo remunerado. Pero en el caso de las mujeres casadas, la posibilidad de desempeñarse en un empleo formal remunerado parecería no ser suficiente para desterrar el hábito de las “actividades netamente femeninas”. Esto se relaciona con la

¹⁸ Se espera que esto cambie con la entrada en vigor de una nueva ley de transparencia y acceso a la información. Según lo señalan en la STPS, la información de hecho es procesada para el público y no tardará mucho en aparecer en el sitio web de la Secretaría.

ausencia de una perspectiva propiamente de género (más allá de las buenas intenciones) en el diseño de los programas.¹⁹

El ingreso tanto de los hombres como las mujeres capacitadas es mayor que el de los miembros del grupo de control. El programa, según lo reporta CIESA, logra equiparar los ingresos en el interior de cada género y entre ellos. Al mismo tiempo, la formalidad de los empleos entre los capacitados aumenta, y las prestaciones más comunes son aguinaldo, afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y vacaciones pagadas.

Un estudio reciente del Banco Mundial, en cambio, utiliza una metodología diferente para controlar el sesgo por selectividad, y afirma que no se observan efectos positivos en empleo o salarios. El mismo banco aduce que esto no es razón suficiente para considerar que el programa no arroja beneficios, pues puede funcionar muy bien, ya no como un programa de adiestramiento sino como una red de seguridad para los desempleados. En tal caso, cabe señalar que se desdibuja la línea entre una política laboral propiamente dicha y un programa focalizado de reducción de pobreza.

Por otra parte, la STPS realizó dos evaluaciones al Cimo, en 1995 y 1997. Se descubrió que el programa tenía efectos en el incremento de la productividad, aumento en el empleo, reducción en la rotación de personal, mejoramiento en los esquemas organizacionales y elevación en la calidad. En materia de salarios, las remuneraciones fueron menores en el grupo experimental que en el de control y el programa no mejoró su nivel. Los apoyos resultaron más rentables en las microempresas y las medianas empresas no manufactureras. La relación costo-beneficio resultó positiva sólo para las microempresas, no así para las medianas, entre las cuales no se detectaron impactos positivos en el empleo y en la productividad.

¹⁹ Podría ser que las mujeres se incorporaran a los cursos como parte de las estrategias de supervivencia que emplean un número creciente de familias mexicanas (aumenta el número de miembros que trabajan; se fusionan dos o más familias para soportar gastos de vivienda, etc.). Si así fuera, el hecho de que opten por no continuar laborando en la empresa señala, por una parte, que aún si el programa estuviese logrando focalizar los hogares más necesitados, el incentivo de un ingreso no sería suficiente para desterrar hábitos sociales profundamente arraigados.

BIBLIOGRAFÍA

- Baker, J. L. (2000), *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Practitioner's Handbook*, Anexo 1.9 "The Impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages (Probecat)", Washington, D. C.
- Bento, M. y J. Polycarpo (2001), "Programa de modernização administrativa" en Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho e Matilde Ribeiro (coord.), "Gênero e raça nas políticas públicas", Publicações Polis, N° 39, São Paulo, Polis.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina*, Informe de progreso económico y social 2004, Washington, D.C.
- Cardoso, A. (2000), *Trabalhar, verbo transitivo*, Río de Janeiro, Editora FGV.
- Carvalho, M. y M. Ribeiro (2001), "Olhares para gênero e raça nas políticas públicas" en Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho e Matilde Ribeiro, "Gênero e raça nas políticas públicas", Publicações Polis, N° 39, São Paulo, Polis.
- Chang, H. J. (2002), *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press.
- CIESA (Consultoría Internacional Especializada, S. A.) (2000), *Estudio de Evaluación de la Modalidad Mixta del PROBECAT, 1998*, México, D. F.
- Conare (Consejo Nacional de Rectores)/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Estado de la Nación en desarrollo humano sustentable*, 8° Informe, San José.
- _____ (1998), *Estado de la Nación en desarrollo humano sustentable*, 4° Informe, San José.
- Dedecca, C. (1998), "Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90", en Marco Antonio de Oliveira (coord.), *Reformas do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*, Campinas, Unicamp/IE.
- Fernández-Pacheco, J. (2003), *Brechas en los derechos laborales de las mujeres en América Central*, Proyecto incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina, OIT, Ginebra.
- Fleury, A. (1979), Contribuição em produtividade e campanha salarial, *Estudos Sócio-Econômicos 4*, São Paulo, DIEESE.

- Ibarrola, M. (2000), *Los cambios estructurales y las políticas de capacitación y formación para el trabajo en México. Un análisis de la expresión local de las políticas nacionales*, Serie Políticas y Proyectos Institucionales N° 2, CINTERFOR, Uruguay.
- INA (Instituto Nacional de Aprendizaje) (2001), *Formujer, construyendo la igualdad de oportunidades*, San José.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática), *Encuesta Nacional de Empleo* (varios años), México.
- _____, *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares* (varios años), México.
- Leite, Elenice (2000), “Educação profissional na perspectiva de gênero: a experiência do Planfor inédito.
- _____, (2002a), “Educación y trabajo: Nuevos actores, viejos problemas” en Maria de Ibarrola (coord.), *Desarrollo local y formación. Hacia una mirada integral de la formación de los jóvenes para el trabajo*, Montevideo, Cinterfor.
- _____, (2002b), “Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia del Planfor”, en Anne Carolina Posthuma (ed.), *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*, Montevideo, Cinterfor.
- Leite, M. (2003), *Trabalho e sociedade em transformação. Mudanças produtivas e atores sociais*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- _____, (2003a), *Planfor: um analise sob a perspectiva de gênero*, Informe de investigación para la OIT, Brasil, inédito.
- Matteo, M. y J. Tapia (2003), *A reestruturação da indústria paulista e o ABC*, Cadernos de Pesquisa Cebrap N° 8, Economia regional e negociações coletivas no ABC paulista, São Paulo, Cebrap.
- MTb (Ministerio del Trabajo)/Planfor (Plan Nacional de Calificación del Trabajador) (1998), *Plano nacional de qualificação do trabalhador, trabalho e empregabilidade*, Brasilia, MTb/Sefor.
- MTb/Sefor (Secretaría de Formación Profesional) (1997), “O emprego em transformação”, entrevista com Nassim Mehedff publicada na Revista Proposta, N° 72, año 26, marzo/mayo de 1997.
- _____, (1999), *Guia do Planfor 1999-2002*, Brasilia, MTb.
- _____, (1995), *Educação profissional: Um projeto para o desenvolvimento sustentado*, Brasilia, Sefor.
- MTb/Sefor/Planfor (1998), *Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação Gerencial: Segundo ano do Triênio*, resultados al 31 de diciembre de 1997, Brasilia.

- MTE (Ministerio del Trabajo)/FAT (Fondo de Apoyo al Trabajador) (2001), *Conhecendo o PLANFOR*, Brasilia, MTE, SPPE.
- MTE/Planfor (2000), *Diversidade & igualdade de oportunidades: Qualificação profissional na perspectiva de Gênero*, Serie Cadernos Temáticos, Brasilia, MTE, SPPE, DEQP.
- MTE/Planfor/FAT (1998), *Reconstituindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*, Brasilia, MTE.
- MTE/SPPE (Secretaría de Políticas Públicas de Empleo) (2002a), *Avaliação do Planfor 2000. Trabalhadores qualificados pelo Planfor. Quem são e o que estão fazendo*, Serie Avaliações do Planfor, Brasilia, MTE, SPPE.
- _____ (2002b) *Seminário Executivo da Avaliação do PLANFOR 2000*, Serie Avaliações do Planfor, Brasilia, MTE, SPPE.
- _____ (2002c), *Avaliação do PLANFOR 2001*, Série Avaliações do PLANFOR, Brasilia, MTE, SPPE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002), website sobre los avances del Formujer: <http://ilo.law.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/cosrica/est.htm>, en colaboración con el Cinterfor.
- PEQ (1996), *Perfil da clientela, avaliação de foco dos programas*, Brasilia, MTb/Sefor, 1997.
- Planfor (1999), *Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. Avaliação Gerencial, 1995/1998: Balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*, Brasilia, MTE, Sefor.
- Presidencia de la República (2003), *Tercer Informe de Gobierno*, anexo estadístico, México.
- _____ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- _____ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Sáez, F. (1996,) *Formación y empleo. Programa de economía familiar*, Fundación Argentaria, Madrid.
- Salm, C. (1997), “Vai ser difícil requalificar”, *Boletim de Conjuntura*, N° 17(2), Río de Janeiro, UFRJ, IEL.
- Samaniego, N. (2002), “Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* N°18, CEPAL, Santiago de Chile.
- Soares, V. (2001), *Banco do Povo de Santo André: o crédito solidario incorpora mulheres e negros?* en Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho e Matilde Ribeiro, “Gênero e raça nas políticas públicas”, Publicações Polis, N° 39, São Paulo, Polis.

STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2003), “Reglas de operación e indicadores de evaluación y gestión del Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de abril, México.