

SUMARIO

Prólogo

**Modernidad:
innovación tecnológica, trabajo y calificación**

**Vulnerabilidad:
trabajo y calificación en contexto de pobreza y exclusión social**

**Políticas públicas de trabajo y educación profesional:
dilemas y desafíos**

PRÓLOGO

Al seleccionar los textos para componer este libro, prácticamente volví a transitar las dos principales vertientes de mi trayectoria profesional. Por un lado, la investigación sociológica, enfocando temas relacionados con el trabajo, innovación tecnológica y calificación, que desarrollé a lo largo de cerca de 20 años (1974-1994), la mayor parte de los cuales en el SENAI de San Pablo. Por el otro, la de la concepción, implementación y evaluación de políticas públicas, que he estudiado desde 1995, inclusive con el privilegio de haber actuado en la gestión del PLANFOR –Plan Nacional de Calificación del Trabajador– como Secretaria Adjunta de la SEFOR/MTE, junto a Nassim Gabriel Mehedff.

En el SENAI, tuve la fortuna de trabajar, entre 1979-1994, en una de las áreas de investigación más bien estructuradas que yo conocí. Fue un período de modernización y expansión institucional, bajo la gestión de Paulo Ernesto Tolle, que exigió y estimuló la investigación. Aprendí mucho en el SENAI: a acompañar a egresados, estudiar innovaciones tecnológicas, analizar ocupaciones y a entender calificación. Un aprendizaje que me redituó una maestría y un doctorado, ambos en la Universidad de San Pablo, y más me hubiera redituado, tuviera yo la cabeza y el tiempo para procesar tanta información.

Con el PLANFOR, descubrí Brasil, su diversidad y desigualdad, que conocía por números pero nunca había visto tan de cerca, con tantos colores y sombras. Fue como un posdoctorado, esa oportunidad única de sumergirme en un proyecto de construcción colectiva de política pública, involucrando a millares de actores en todo el país. Un desafío recurrente de pasar de la teoría a la práctica y volver a construir la teoría, aprendizaje ese apenas iniciado y que espero profundizar.

Los textos aquí reunidos fueron escritos a lo largo de esa trayectoria, entre 1992-2002. Gran parte de ellos ya fue publicada por Cinterfor/OIT, en sociedad con la RET –Red Latinoamericana de Educación y Trabajo– un espacio calificado y calificador, que me dio la oportunidad de reflexionar, debatir y registrar ideas y prácticas sobre trabajo y educación. Me atrevo, ahora, a juntarlos y entregarlos para reedición, atendiendo al

generoso estímulo de Pedro Daniel Weinberg, Director de Cinterfor/OIT, inagotable y persistente gestor de la articulación institucional y avance conceptual en los temas de trabajo, educación profesional y políticas públicas en toda América Latina y el Caribe.

Organicé el libro en tres partes. En la primera, refiriéndome a algunos aspectos de la modernidad, presento tres ensayos sobre el proceso de innovación tecnológica en la industria, basados en investigaciones que realicé en el SENAI-SP, a lo largo de los años 80. En la segunda parte, trato de trabajo y calificación desde la perspectiva de grupos vulnerables, particularmente mujeres y jóvenes, dos segmentos que me he dedicado a estudiar. En la tercera, reúno textos que tratan de mi vivencia en la construcción de políticas públicas: el rescate de la calificación, la movilización de nuevos actores y la evaluación.

La primera parte focaliza primordialmente el debate sobre la modernidad, intensificado a partir de los años 80, a raíz de las nuevas tecnologías basadas en la microelectrónica (como máquinas herramienta de control numérico) que prometían revolucionar el trabajo en la industria. “¿Las nuevas tecnologías crean desempleo?” “¿Las nuevas tecnologías descalifican?” “¿Las fábricas serán operadas por máquinas?” –fueron cuestiones centrales en ese debate, que, desde el inicio, interesó al SENAI, especialmente al Departamento Regional de San Pablo, Estado donde se concentraban las innovaciones.

El estudio demostró que las cuestiones eran más complejas. La adopción de nuevas máquinas era tan solo la cresta de una amplia ola de reestructuración productiva, que involucra métodos, materiales, instalaciones, relaciones y personas, en todos los sectores de la economía. Un proceso que generó desempleo y trabajo precario, no tanto a raíz de la tecnología, sino principalmente por factores de política económica y bajo desempeño de la economía brasileña, en un contexto global también poco favorable. Al mismo tiempo, generó un nuevo perfil de trabajo y calificación, que llevaron a los sindicatos, empresas y agencias formadoras a replantear sus estrategias de formación profesional. La investigación descartó la ficción de la “fábrica del futuro”, operada por máquinas, limpia y silenciosa. Pero develó también nuevos requisitos para el trabajo: iniciativa, razonamiento, formación tecnológica y aprendizaje continuo. La calificación no como “almacenaje de conocimientos”, sino como “conocimientos en acción”.

Fue un privilegio el haber participado en ese proceso en el SENAI-SP, que contribuyó en forma relevante a la producción de conocimiento sobre trabajo y calificación en la industria, acompañando y, a veces, anticipándose al estudio que se desarrollaba en los mejores centros aca-

démicos del país. Lo más interesante es que, al tiempo en que estudiaba la modernidad tecnológica, el SENAI-SP también abría cursos y proporcionaba entrenamiento a los desempleados, poblaciones de baja renta y jóvenes vulnerables –grupos que, de otra manera, jamás llegarían a sus escuelas. La “función social” del SENAI y la expansión de sus acciones en la comunidad fueron otra vertiente a la que me he dedicado a estudiar a partir de los años 80, ilustrada en la segunda parte de este libro, que trata de cuestiones vinculadas a la vulnerabilidad social.

La reflexión sobre modernidad y vulnerabilidad me abrió las puertas para fueros de debate altamente calificados, en la universidad brasileña y en organismos tales como Cinterfor/OIT y la RET, coordinada por María Antonia Gallart. En esos y en otros espacios, pude debatir temas que integran la segunda y tercera parte de este libro, en especial en lo que concierne a cuestiones de trabajo y calificación profesional de jóvenes y mujeres. Y gané coraje para enfrentar el desafío mayor que fue planteado a fines del 94: llevar a la práctica lo que yo había escrito, en el diseño e implementación de una política pública de trabajo y calificación en Brasil.

Así fue como llegué a la Subsecretaría de Formación Profesional (SEFOR) del Ministerio de Trabajo, en 1995, donde realicé lo que considero un posdoctorado, en concepción, gestión y evaluación de políticas públicas. Bajo el liderazgo de Nassim Mehedff, con apoyo de centenares de profesionales y la participación de miles de actores, tuvimos el raro privilegio de implementar el PLANFOR. En ocho años de ejecución, 1995–2002, el PLANFOR alcanzó un universo de alrededor de 15 millones de personas, en el 85% de los 5,5 mil municipios de Brasil. Movilizó, para su gestión, ejecución y evaluación, un universo cercano a 80 mil personas, en 27 Consejos Estaduales y cerca de 2 mil Consejos Municipales de Trabajo, tripartitos y paritarios, 27 Secretarías Estaduales de Trabajo, 50 Socios Nacionales y Regionales (sindicatos, universidades, federaciones empresariales, ONG) 40 centros de investigación de universidades públicas y alrededor de 2,5 mil agencias de formación profesional. Algo que denominé como “un desfile de actores en el enredo de la nueva institucionalidad de la educación profesional” (en alusión al carnaval brasileño, “*data venia*”).

Tales números parecen exagerados, pero son hasta incluso modestos en países continentales como Brasil. Para mí, sin embargo, la experiencia del PLANFOR no puede ser traducida tan solo en números, pues sirvió, más que nada, por el conocimiento de nuevas prácticas y articulaciones en materia de política pública. A empezar por la descentralización de las acciones y la continua asociación con otros programas y

organismos del sector público y privado, gubernamental y no gubernamental. Por medio del PLANFOR, pude evaluar la configuración de una nueva institucionalidad de la formación profesional en el país, incluyendo a universidades, sindicatos, escuelas técnicas, Sistema S, ONG, fundaciones, federaciones empresarias y enseñanza libre.

Enfatizando calificación con enfoque en la demanda del mercado de trabajo, el PLANFOR estimuló innovaciones metodológicas y operacionales en esa red de formación, que necesitó reciclarse para calificar personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social. Desempleados, trabajadores de baja escolaridad, personas portadoras de discapacidad, mujeres pobres y jefas de hogar, trabajadores rurales sin tierra, personas privadas de libertad, afrodescendientes e indígenas –grupos que forman la mayoría de la PEA brasileña, pero son minoría en escuelas y centros de entrenamiento– pasaron a ser el público prioritario de la formación profesional, creando nuevos desafíos para todos nosotros, gestores y ejecutores del PLANFOR.

Otra lección singular que tuve en el PLANFOR fue el ejercicio del tripartismo, antiguo ideal de la OIT, compromiso de Brasil desde los años 50, muy discutido pero poco practicado en el modelo populista-autoritario que marcó nuestra historia hasta el inicio de los 90. Financiado por el FAT – Fondo de Amparo al Trabajador–, el PLANFOR se sometió a las directivas de su Consejo Deliberativo (CODEFAT), único organismo tripartito y paritario actuante en la gestión de políticas públicas en Brasil. Al mismo tiempo, el PLANFOR fue una de las vertientes de consolidación del propio CODEFAT y de los consejos estaduais y municipales de trabajo en todo el país, organismos también tripartitos y paritarios, como espacios de negociación y formulación tripartita de la política pública de trabajo y renta.

La vivencia cotidiana del tripartismo, en la implementación del PLANFOR, evidenció una nueva demanda: la formación de los diferentes actores sociales, necesitados de aprender a negociar y a construir consensos, tales como sindicatos, federaciones empresariales, secretarías y ministerios públicos. Acompañé la renovación de la pauta de debates de esos actores, sustituyendo temas corporativos o asistenciales por la discusión político social –con enfoque tripartito y paritario– de cuestiones relativas a trabajo, generación de renta, calificación profesional, salud y seguridad en el trabajo, igualdad de oportunidades y combate al prejuicio.

Aprendí que todo eso en conjunto es lo que configura una política de trabajo y generación de renta. Confirmé lo que ya sabía, que calificación profesional, en sí y por sí misma, no promueve el desarrollo, no genera

empleo, no hace justicia social. Pero es un componente indispensable de políticas públicas que tengan por objetivo tales propósitos. Porque la calificación agrega valor al trabajo y al trabajador, aumenta sus oportunidades de obtener y mantener trabajo, amplía posibilidades de generación de renta, mejora la calidad de los productos y servicios, hace que las empresas sean más competitivas y los trabajadores más competentes. Y, por todo eso, es un derecho del trabajador, aun más si la sociedad afirma que quiere ser justa y democrática.

Aprendí, finalmente, que todo eso es un proyecto a largo plazo. Todo fue implementado en esos ocho años, pero nada está concluido. Ni podría estar. Son prácticas y estructuras nuevas, en construcción, que exigen aprendizaje continuo de todos los actores sociales. El PLANFOR debe cambiar a partir del 2003, con el inicio de un nuevo gobierno. Pero para mí –y miles de compañeros– quedan muchas lecciones aprendidas y nuevos desafíos, reflexiones que desarrollo principalmente en la tercera parte de este libro.

Al SENAI, a PLANFOR, a la RET, a Cinterfor/OIT –y a todas las personas involucradas en esas instituciones y proyectos– mi reconocimiento por todo lo que me estimularon a aprender y a hacer. A Luciano, que creció y sobrevivió a lo largo de esa trayectoria, dedico este libro. Muchas gracias,

Elenice M. Leite
abril 2003

Elenice Monteiro Leite

I

Modernidad: innovación tecnológica, trabajo y calificación

I.1.

Del “obrero standard” al “polivalente”: ¿nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial?¹

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El tema de la descalificación del trabajo, ampliamente explorado por la sociología desde sus vertientes clásicas, fue retomado desde varios enfoques por un conjunto de estudios teóricos y empíricos producidos principalmente a partir de los años setenta, referidos a las innovaciones tecnológicas de base microelectrónica (las llamadas nuevas tecnologías - NT) y a sus impactos sobre la organización productiva y los trabajadores.

El “tono” relativamente dominante de estos abordajes era de denuncia y pesimismo. Con algunas, variaciones, sus supuestos básicos, fundados en los análisis clásicos, eran la no neutralidad de las técnicas y/o la inexorabilidad del deterioro del trabajo en el sistema capitalista. Sus conclusiones señalaban a las NT en general, y a la automatización en particular, como “armas” del Capital, sumamente eficientes para controlar y

1 Texto originalmente publicado en el libro *Educación y trabajo; desafíos y perspectivas de investigación para la década de los noventa*, por M. A. Gallart (org.). Montevideo, Cinterfor/OIT y RET, 1992. (traducción de Rodolfo Bertonecello)

degradar el Trabajo, hasta erradicarlo definitivamente del proceso productivo; verdaderos “misiles”, destruirían hasta los reductos de trabajo calificado más resistentes.

En aquel momento, las voces disonantes eran pocas. Generalmente basadas en investigaciones realizadas en países más avanzados en la aplicación de los recursos de la microelectrónica (tales como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y Japón), o incluso en sectores de punta de la industria brasileña, llegaban a constataciones a veces sorprendentes hasta para sus propios autores. Algunos señalaban dificultades en confirmar los esperados efectos catastróficos de la microelectrónica sobre el trabajo y los trabajadores. Otros, incluso con reparos respecto a la generalización de sus resultados, observaban tendencias hacia la revalorización, reprofesionalización o recalificación del trabajo en ocasión del cambio tecnológico, todo lo cual sucedía no por mero determinismo tecnológico ni por dádiva del capital, sino en función de imperativos internos y externos a las empresas, emergentes en este proceso, tales como: integración, eficiencia, confiabilidad, calidad, competitividad.

Con el avance de la investigación y de la historia, el “catastrofismo” pasó de moda. Estudios más recientes sobre el proceso de trabajo y los impactos del cambio tecnológico tratan de superar dicotomías simplificadoras tales como empleo versus desempleo, o calificación versus descalificación. El proceso mismo de innovación es enfocado más ampliamente, considerándose además de la llamada tecnología física (máquinas, equipamientos, sistemas), también la tecnología organizacional-TO (gestión/organización del proceso de producción, que abarca materiales, máquinas y, sobre todo, hombres e informaciones). Por este camino, se avanza en la discusión acerca de la emergencia de nuevos modelos o nuevos paradigmas, que en teoría podrían substituir al fordismo o taylorismo, los que supuestamente estarían agotados tanto como patrones de las sociedades como de la producción industrial.

También cambió la tónica del discurso empresarial. Al principio de los años ochenta, el “marketing” de las NT prometía máquinas y sistemas capaces de substituir, o al menos domesticar, a una mano de obra cara, escasa y/o reivindicativa. Aparentemente, esto no dio resultado: quien las probó, comprobó que estas NT, por razones técnicas o estratégicas, rendían más y mejor en manos calificadas y, sobre todo, confiables, dado el alto costo y la relativa fragilidad de los equipamientos. Por otro lado, limitaciones técnicas y financieras restringieron la difusión de las NT y, así, la industria llegó al fin de la década aún puntualmente automatizada.

De este modo, gana espacio la tesis de optimizar la capacidad instalada, mediante cambios organizacionales o de la gestión. Ya que perdió el “tren” de los años ochenta, el país necesita correr en los noventa para llegar a la modernidad. Calidad, productividad, competitividad están a la orden del día, principalmente para el sector industrial. Desde la óptica empresarial, la búsqueda de la modernidad supone, indudablemente, substituir máquinas y equipamientos obsoletos, al tiempo que propone, enfáticamente, una nueva filosofía de producción.

No siempre claramente definida, esta nueva filosofía parece suponer cambios sustanciales en la organización, en el proceso y en las relaciones de trabajo. Se propone, entre otras medidas, que, antes o además de cambiar las máquinas, se invierta en el llamado factor humano, a fin de garantizar un nuevo perfil de trabajador: participador, consciente, responsable, competente, polivalente.

La investigación

Directamente interesado en este proceso, el SENAI, a través de su Diretoria de Pesquisas, Estudos e Avaliação (DPEA), viene realizando investigaciones que, en síntesis, tratan de analizar:

- las características y tendencias del cambio técnico organizacional en la industria;
- su posible orientación hacia nuevos modelos de producción;
- sus impactos sobre la organización, gestión y contenido del trabajo;
- el perfil de calificación emergente de este proceso, y las respectivas consecuencias para el trabajador.

Los datos analizados aquí provienen de una de estas investigaciones, realizada en el primer semestre de 1990, entre cuarenta firmas de la rama metalmecánica, localizadas en el Gran San Pablo, denominada “Pesquisa Mecánica”. Orientada tanto por las cuestiones generales antes señaladas, como por otras específicas, la investigación fue planificada para dar apoyo a una posible reformulación de los cursos y entrenamientos del SENAI en el área ocupacional de la mecánica (“área mecánica”).²

² Por “área ocupacional” se entiende el conjunto de ocupaciones afines, que se relacionan con el campo de aplicación y, así, con el de formación o construcción de las competencias. Esta afinidad es independiente, entonces, del sector o actividad económica: herramienta, por ejemplo, es ocupación de la mecánica, ya sea que trabaje en la industria automovilística o en la del plástico.

¿Por qué mecánica?

- Desde la perspectiva anterior, se trata de una de las mayores áreas ocupacionales de la industria. Reúne más de 100 títulos ocupacionales, abarcando alrededor de 400 mil trabajadores en el Estado de San Pablo, presentes en prácticamente todas las ramas industriales (aunque con mayor concentración en el sector metalmecánico);
- es una de las áreas ocupacionales con mayor concentración de personal calificado en la industria;
- es, según todas las evidencias, el área que está pasando - o es posible de pasar - por una amplia innovación técnica y organizacional.

La selección de los establecimientos investigados fue intencional, teniéndose en cuenta dos factores: peso y diversificación ocupacional del personal ocupado en el área mecánica, y dinamismo en materia de innovaciones de producto y/o de proceso. Informaciones previas sobre estas variables se obtuvieron a través de relevamientos de la DPEA, como así también en escuelas del SENAI que mantienen contactos con dichas empresas.

Entre las 40 empresas investigadas, hay 10 pequeñas (20-99 empleados), 11 medias (100-499), y 19 grandes (500 o más). Más de la mitad (24) tiene capital totalmente nacional, teniendo las restantes diferentes niveles (hasta 100%) de participación de capital extranjero. Producen principalmente máquinas y equipamientos industriales, vehículos pesados (tractores, ómnibus, camiones, vagones), autopiezas, y partes y componentes para la industria de bienes de capital. Actúan principalmente en el mercado interno, al tiempo que las exportaciones representan en promedio el 16% de la facturación de las 22 firmas que exportan regularmente. En la investigación se utilizó un conjunto de tres formularios, combinando diferentes técnicas de recolección de datos, entre diversas categorías de informantes en cada empresa. Para analizar en profundidad el proceso de trabajo, además de los informantes de la empresa (alrededor de 100), se entrevistaron 311 trabajadores, que ocupan puestos de trabajo calificados de la mecánica.

Este documento resume parte de esta investigación. Complementariamente, se presentan también algunas informaciones de la Pesquisa Industrial por Amostragem (PIAM), realizada en el Gran San Pablo en el primer semestre de 1990, abarcando una muestra de 632 firmas y 375.000 empleados. La PIAM, aún en fase de implementación en el SENAI, tiene por objetivo construir un "banco de datos" sobre estructura ocupacional, tecnología y políticas de personal de la industria paulista. Para comparaciones con la Pesquisa Mecánica, se consideraron datos de la PIAM referentes a 149 establecimientos metal-mecánicos, con 131.000 emplea-

dos, por tratarse del sector industrial que más absorbe las ocupaciones enfocadas.

INNOVACIONES EN EL ÁREA MECÁNICA

Trataron de identificarse, en las 40 empresas investigadas, innovaciones o cambios de productos, procesos, materiales, equipamientos, organización y/o gestión ocurridos en la última década y, particularmente, en los últimos cinco años. Trató de detectarse no solo la adopción de tecnologías de punta (o equipamientos más sofisticados), sino también todo cambio orientado a la modernización de la empresa, en sentido amplio o restringido.

Se verificó así que, de las 40 empresas enfocadas, 39 (98%) adoptaron algún tipo de innovación técnico organizacional, especialmente en el último quinquenio, confirmando entonces la premisa que orientó su selección. Las innovaciones adoptadas cubren, sintéticamente, las siguientes áreas:

- organización y gestión de la producción y del trabajo: 36 firmas;
- máquinas y equipamientos: 34 firmas;
- productos y servicios: 18 firmas;
- materiales utilizados en la producción: 15 firmas.

Innovaciones en la organización y gestión de la producción y del trabajo

Se trata de las llamadas TO (“tecnologías organizacionales”), de las cuales las más difundidas, en las empresas enfocadas, son: control estadístico de proceso (CEP), círculos de control de calidad (CCC), control de calidad total (CCT), “*Just-in time*” (JIT), “*Kanban*”,³ grupos semi-autónomos, celdas de fabricación, tecnología de grupo y familia de piezas (cuadro 1).

Su adopción es justificada, desde el punto de vista de las empresas, por metas de calidad, productividad y reducción de costos, mediante racionalización del proceso productivo (eliminación de desperdicios de tiempo, espacio, materiales, trabajo), junto a un mayor compromiso de los trabajadores (cuadro 2).

³ Método de gestión de la producción que tiene por objetivo eliminar stocks a lo largo de la línea de producción.

Innovaciones en equipamientos

Se trata, en la mayoría de los casos, de la adopción de productos de tecnología microelectrónica, como microcomputadores, máquinas con comando numérico (CNC), controladores lógico-programables (PLCs) y controles digitales. Su implantación apunta primordialmente a obtener ganancias de productividad y eficiencia, reducir costos y tiempos, mejorar la calidad; todo, en última instancia, orientado a la búsqueda de una mayor competitividad.

El área de modernización más frecuente es, sin embargo, la de máquinas-herramientas: por lo menos 25 firmas utilizan CNC, adoptado principalmente a partir de 1986. Las máquinas más citadas son, por orden: tornos, fresadoras y centros de maquinado. Otro grupo significativo de innovaciones se concentra en el área de calidad industrial, a través de equipamientos de control, medición, verificación, tests, etc.

Innovaciones en productos y actividades y en materiales

Dieciocho de las firmas declaran haber introducido en los últimos cinco años alguna innovación en sus productos, buscando mejorar su competitividad en el mercado interno y/o en el externo, a través de mejor calidad y actualización tecnológica. Tales innovaciones están en gran parte asociadas a la adopción de nuevos materiales (citada por 15 de las firmas), destacándose los “aceros y ligas especiales”.

Innovación selectiva

En cada empresa, los diversos tipos de innovación citados tienen carácter restringido y localizado. Las firmas privilegian sectores estratégicos (como herramental, mantenimiento y control de calidad) y/o determinadas líneas de producto. Incluso las innovaciones en materia de gestión de la producción y de la mano de obra, por supuesto más abarcativas, acaban teniendo un alcance relativamente puntual. Esta restricción se manifiesta no solo en cuanto a sectores y productos involucrados, sino también en el plano conceptual: en la práctica, las empresas aplican algunas técnicas o principios de los nuevos modelos, adaptándolos a sus posibilidades y necesidades.

Cautela y “pies de plomo”

La tendencia al gradualismo y la cautela en el proceso de innovación que las empresas muestran ha sido señalada en varios estudios, y

se explica por diversos factores, entre ellos la inviabilidad técnico financiera o incluso “cultural” de transformaciones radicales en la organización productiva. Pero podría ser vista también como etapa inicial del proceso de aprendizaje tecnológico que permitiría tomar decisiones y elecciones potencializadoras de cambios más substanciales en la organización productiva y en las relaciones de trabajo.

¿Un nuevo “paradigma”?

Las TO, serían, en principio, intrínsecas a una nueva filosofía de producción que, por supuesto, debería preceder o acompañar al proceso de automatización de la manufactura, inclusive para permitir el máximo aprovechamiento de los equipamientos y sistemas automatizados. No siempre definida con precisión, esta nueva filosofía sería, simplificada-mente, un modelo de producción fundado en conceptos clave como integración y flexibilidad del proceso productivo, así como polivalencia y motivación del trabajador. Teóricamente, un modelo opuesto al paradigma fordista o taylorista de producción en masa, caracterizado por una acentuada división y progresiva degradación del trabajo.

Entretanto, y con algunas excepciones, no se puede afirmar que las empresas enfocadas estén adoptando estrategias de innovación integradas, muy a pesar de que la mayoría trata de combinar modernización “física” (CNC, CLP, CAD/CAM) con algún tipo de tecnología organizacional (TO), particularmente en el área de calidad industrial (CEP, CCC, CCT).

Asimismo, es prematuro hablar de nuevo paradigma, incluso porque en el tipo de empresa enfocado, fordismo o taylorismo nunca llegaron al alcance que se afirma que han tenido en la producción industrial en masa.

Automatización de la manufactura

Las tendencias observadas en las empresas analizadas reproducen el comportamiento general de los usuarios de las NT en el país. Según datos de la PIAM, referentes a 149 firmas del sector metalmeccánico metropolitano, la automatización de la manufactura es un fenómeno de proporciones aún modestas. Los recursos de la informática están presentes en la casi totalidad de los establecimientos, variando su grado de difusión, como es de esperarse, según el tamaño de la firma. Entretanto, su aplicación está en gran parte circunscripta a las actividades administrativas (de oficina) y de apoyo a la producción. Directa o indirectamente

envueltos con procesos informatizadas están, en promedio, 15% del personal ocupado en estos establecimientos (cuadro 3).

Como es previsible, la NT/ME está más difundida entre los grandes establecimientos. Al mismo tiempo, el índice de informatización (proporción media de actividades informatizadas) puede ser, dependiendo del sector, hasta más elevado en unidades menores. O sea: la proporción de pequeños y medios establecimientos que aplican la NT/ME es sensiblemente menor; pero cuando lo hacen, llegan a informatizar conjuntos de actividades incluso más amplios que los grandes establecimientos. Lo que podría indicar mayor viabilidad técnica para informatizar en unidades de menor tamaño.

“¿La fábrica del futuro quedó en el pasado?”

Clasificando los diferentes sectores de las firmas abarcadas por la PIAM según difusión e índice de informatización, se obtienen tres grupos (cuadro 4):

- informatización alta: administración, marketing/ventas, planeamiento y proveedores: por lo menos dos tercios de los establecimientos aplican la NT/ME en estos sectores donde, en promedio, 50% o más de las actividades están informatizadas;
- informatización media: asistencia técnica y control de calidad, tiene, en promedio, entre un tercio y la mitad de sus actividades informatizadas, pero la adopción de la NT/ME se restringe a entre un tercio y mitad de las firmas;
- informatización baja: producción, herramental y mantenimiento, la informatización cubre menos del 30% de las actividades de tales sectores y está presente en, como máximo, poco más de un tercio de los establecimientos.

INNOVACIONES EN EL ÁREA MECÁNICA Y CALIFICACIÓN

“Nuevas” calificaciones

A pesar de su alcance limitado, las innovaciones en el área mecánica tienen impactos sobre el perfil del trabajador: de las 40 empresas investigadas, 36 declaran que los cambios técnico organizacionales adoptados generaron nuevos, y generalmente más elevados, requisitos de desempeño, en cuanto a actitudes, habilidades y conocimientos prácticos y teóricos, formales o no formales, para los trabajadores involucrados. Su objetivo es, en la mayoría de los casos, garantizar un mejor desempeño técnico y una mayor seguridad del trabajador, en la ejecución de tareas y

atribuciones, aplicación de técnicas y, sobre todo, operación de equipamientos y sistemas complejos, frágiles, y de alto costo. Se pretende, paralelamente, cultivar y difundir una nueva mentalidad en la empresa, basada en conceptos tales como valorización, compromiso, participación del trabajador (cuadro 5).

Formación profesional

El requisito más mencionado (34 firmas) son los cursos y entrenamientos que tratan de capacitar al personal para asimilar nuevas tecnologías de producto, de proceso y/o de gestión, tales como: operación, programación y mantenimiento CNC, metrología y control de medidas, matemática básica, lectura e interpretación de diseño técnico mecánico, y control estadístico de proceso. Otra versión de la exigencia en cuanto a formación profesional aparece en los requisitos de habilidades o conocimientos específicos, señalados por 25 firmas (cuadro 6).

Escolaridad formal

Dieciocho establecimientos elevaron sus requisitos de escolaridad en función de innovaciones técnico organizacionales. Desde el punto de vista de las empresas, una mayor escolaridad es condición tanto para un mejor desempeño técnico, como para el desarrollo de una nueva mentalidad y de actitudes más favorables a los cambios. Primario completo es la exigencia más frecuente, y que puede ser considerada bastante selectiva incluso en el mercado de trabajo paulista, donde alrededor de 70% del personal ocupado en la industria no alcanza este nivel. Se destaca a continuación la exigencia de estudios secundarios, principalmente de carácter general (no técnico).

Se observa que buena parte de las empresas no alteró sus requisitos de escolaridad en función de las innovaciones, porque ya adoptaban criterios de reclutamiento relativamente elevados (primario) y/o porque dan preferencia a ex alumnos del Curso de Aprendizaje del SENAI, que, en su casi totalidad, acaban alcanzando aquel nivel de escolaridad (en el mismo SENAI o en un curso regular).

Actitudes y comportamientos

Diecinueve empresas destacan la necesidad de determinadas actitudes y características del trabajador, tanto para operar nuevos equipamientos y sistemas, como para adaptarse a nuevas formas de organización del trabajo. Los trazos más citados delimitan un "tipo ideal": respon-

sable, maduro, equilibrado, motivado, creativo, de razonamiento ágil, dedicado, con facilidad para relacionarse y, sin dudas, con buena conducta (cuadro 7). En la práctica, este ideal se traduce en la selección, entre los más capacitados técnicamente, de los más confiables para la empresa.

Experiencia

Apenas 13 empresas declaran exigir, en determinadas ocupaciones, experiencia previa en áreas afines, por tiempo variable (generalmente dos a tres años). No es raro que el requisito de experiencia sea substituido por la formación profesional y/o por el reclutamiento interno. Sin embargo, en la práctica se verifica que la experiencia tiene más peso que el que admiten las empresas. El perfil de los trabajadores entrevistados revela que difícilmente se llega a ocupaciones más calificadas de la mecánica sin experiencia de trabajo en el área.

Impactos de la automatización

Complementando las evidencias de la Pesquisa Mecánica acerca de los efectos de los cambios tecnológicos sobre la calificación, se pueden considerar algunos resultados de la PIAM, tomando como base, entre las 149 firmas muestrales, las 138 que utilizan recursos informáticos. Entre éstas, 96% declara que la informatización tuvo impactos sobre el personal administrativo, 62% sobre técnicos de nivel medio, 56% sobre personal de nivel superior y 50% sobre la mano de obra operacional (de producción), resultado que refleja, sin embargo, la variación en el grado de difusión de la informática según sectores de las firmas. Como se ha visto, la informatización en la industria se concentra en actividades de oficina y, como máximo, de apoyo a la producción, alcanzando relativamente poco las áreas de fábrica propiamente dicha.

Automatización, empleo y calificación

Cerca del 80% de las 138 firmas analizadas declaran que no hubo alteración del empleo en los sectores informatizados, variando esta proporción entre 74% y 84%, según la categoría de personal (cuadro 8). En el 18% de los casos se menciona un aumento del personal ocupado, y solo en el 5% hay referencia a reducción de efectivos, principalmente de la categoría administrativa. En cuanto a la calificación, se señala principalmente aumento (75% de las firmas) o mantenimiento (24%) de los requisitos de desempeño, para todas las categorías de mano de obra afectadas.

Combinando las referencias a los impactos de la informática sobre el empleo con la calificación, se obtienen tres tendencias dominantes, válidas para todas las categorías de mano de obra:

- mantenimiento del nivel de empleo y aumento de la calificación (56% de los casos, en promedio);
- mantenimiento de los niveles de empleo y de calificación (21%);
- aumento de los niveles de empleo y de calificación (16%).

PERFIL DEL PERSONAL CALIFICADO

A continuación se sintetizan algunas características del perfil de los trabajadores calificados del área mecánica, en base al análisis de 311 puestos de trabajo realizado en la Pesquisa Mecánica. Estos puestos abarcan 48 ocupaciones del área, que para fines analíticos se agregaron en cinco sectores de trabajo: producción, producción CNC, herramienta, mantenimiento y control de calidad (CC). Dados los objetivos de la investigación, los puestos fueron escogidos intencionalmente, privilegiándose los de desempeño más complejo y/o diversificados.

Sexo

En el grupo hay una sola mujer, lo que reproduce el perfil general del personal calificado en el mercado de trabajo de la mecánica, donde la mano de obra femenina representa apenas 5% (contra una participación media del 25% en el conjunto de la industria paulista).

Edad

La edad media del grupo es de 35 años, estando un 73% del mismo por encima de los 30 años de edad. Maduro, por lo tanto, en relación al personal ocupado en la industria del Estado, 53% del cual tiene menos de 30 años (cuadro 9). Los ocupados en la producción CNC son los más jóvenes, con 31 años de edad promedio; aún así, se observa que un 55% de ellos tiene más de 30 años y apenas el 13% está por debajo de los 25 (grupo en el que se sitúa el 26% de los trabajadores industriales). Esto refleja la doble expectativa del mercado con relación a estos profesionales: por un lado, deben ser suficientemente “jóvenes” para estar dispuestos a aprender y encarar desafíos, y por otro, tienen que comprobar madurez y experiencia para asumir las nuevas funciones.

Escolaridad

Cerca de dos tercios (63%) del grupo tiene al menos escolaridad primaria completa, y el 27% concluyó la secundaria; se destacan, pues, con relación a los trabajadores industriales, 67% de los cuales no tiene escolaridad primaria completa. Es cierto que el mercado de trabajo viene mostrando una tendencia a la elevación de la escolaridad: entre 1980 y 1987, la proporción de trabajadores industriales con primaria completa pasó de 24% a 33%. Si bien el fenómeno es usualmente asociado a prácticas credencialistas, debe reflejar también nuevos requisitos de conocimientos, habilidades y actitudes, resultantes de cambios técnico organizacionales en la industria. Sectores que concentran innovaciones, como producción CNC y CC, son también los que presentan grados de instrucción más elevados (57% y 44% con secundaria completa, respectivamente).

Formación profesional

La casi totalidad del grupo (94%) realizó cursos o entrenamientos en el área mecánica, directa o indirectamente afines a la ocupación desempeñada. En promedio, cada individuo realizó tres cursos, sumando cerca de 1.900 horas de formación profesional. Sin embargo, hay variaciones entre los sectores: el personal de CC tiene más cursos per cápita, pero con menor carga horaria media por individuo (1600 horas); la mayor carga horaria, como es de esperar, es la de los herramentistas.

El patrón típico del grupo es el de cursos básicos de media (251 a 1000 horas) o larga (más de 1000 horas) duración, complementados con entrenamientos rápidos (80 a 250 horas) de especialización y/o actualización. La búsqueda de formación adicional refleja demandas por mayor polivalencia del trabajador, sea en función de innovaciones tecnológicas, sea debido a prácticas de reasignación de personal calificado, usuales en las empresas investigadas.

Agentes de la formación

El principal agente de formación de los trabajadores de la mecánica es el SENAI, que suministró cursos y entrenamientos al 70% de los entrevistados, respondiendo así por 45% del total de los programas y 65% de la carga horaria acumulada por el grupo. La entidad actúa en todos los tipos de programas - cortos, medios y largos -, o sea, desde la formación básica hasta los niveles de especialización.

La contribución de la red de enseñanza profesional libre, así como la de las escuelas técnicas públicas y privadas también es destacable. La enseñanza libre opera principalmente en los entrenamientos de corta y media duración, realizados por 38% del grupo; las escuelas técnicas garantizan cursos largos, lo que restringe su atención al 12% de los entrevistados.

Las empresas contribuyen notoriamente en los entrenamientos cortos, de actualización o perfeccionamiento: 34% de los entrevistados realizó programas en la empresa actual o en la anterior, y 15% pasó por entrenamientos ofrecidos por fabricantes proveedores de equipamientos o insumos industriales.

Experiencia

El grupo presenta, en promedio, cerca de 14 años de vida ocupacional en el área mecánica, en su mayoría en ocupaciones afines a la actual. Poco más del 20% llegó a la empresa actual sin haber trabajado nunca en el área; entre estos, sin embargo, se incluyen ex aprendices del SENAI, que las firmas mantienen en escuelas de la entidad, para absorberlos luego de la etapa de formación escolar.

El tiempo de permanencia en la empresa actual, es de seis años en promedio, lo que configura una baja rotatividad con relación al mercado de trabajo. Aunque sea el más joven, el personal de la producción CNC es el que tiene más tiempo en la firma (siete años, en promedio), lo que resulta de la práctica empresarial de reclutar, para el área, profesionales “testados y aprobados”, buscando garantizar una mayor responsabilidad y confiabilidad de los trabajadores, como también un mejor desempeño, aunque más no sea por estar familiarizados con los productos y procesos de la empresa.

Reasignación y recalificación son prácticas usuales en todos los sectores enfocados: cerca del 60% del grupo fue reclutado internamente para el puesto de trabajo actual, la mayoría a partir de ocupaciones afines o del área mecánica. En el caso de la producción CNC, el reclutamiento interno llega al 90% de los casos, por las razones anteriores.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

“NT versus TO”

Tomando como base la Pesquisa Mecánica, es posible identificar, en esta área ocupacional, dos grandes bloques de innovaciones:

- en la gestión de la producción y de la mano de obra, que se expresa por la adopción de varias modalidades de TO (tecnologías organizacionales), en el 90% de las cuarenta firmas investigadas; las TOs engloban técnicas, procedimientos o sistemas de organización y gestión de los recursos productivos -materiales, equipamientos y, principalmente, trabajo e información- entre los cuales se destacan, en las empresas enfocadas: CEP, CCC, “*just-in-time/kanban*”, grupos semiautónomos de trabajo, celdas de fabricación, tecnología de grupo/familia de piezas;
- en la modernización de la “tecnología física” (NT), destacándose los equipamientos y sistemas de base microelectrónica (en el 85% de los casos), tales como máquinas-herramienta con comando numérico (tornos, fresadoras y centros de maquinado CNC), microcomputadores y terminales, equipamientos e instrumentos de control, medición, verificación, test, etc.

¿En busca de la “modernidad”?

Adaptadas u originarias del llamado modelo japonés, las TO son consideradas intrínsecas a una nueva filosofía de producción, que incorpora conceptos tales como flexibilidad e integración del proceso productivo, valorizando para ello, entre otros factores, la polivalencia, el compromiso y la participación del trabajador. Modelo que es hoy presentado como la clave de la competitividad industrial.

En rigor, las TO han sido más tema de investigación que práctica de las empresas. Estas, contrariando lo que recomienda la teoría, innovan principalmente en máquinas y equipamientos, generalmente postergando el cambio organizacional, no siempre oneroso pero ciertamente más espinoso, por involucrar también aspectos de la cultura de la empresa.

Las empresas que adoptan estrategias de innovación más integrada, asociando modernización de máquinas y equipamientos a cambios en la gestión y organización del proceso productivo constituyen, pues, la excepción. La mayoría de las firmas investigadas se aproxima a este perfil, dado que unen la implantación de sistemas y equipamientos automatizados (CNC, PLC, CAD/CAM, DNC) a la búsqueda de mayor calidad, productividad y eficiencia del proceso productivo, por medio de las citadas TO. Se trata, entretanto, de un proceso aún incipiente. Incluso en estas empresas, las innovaciones son aún selectivas y localizadas, privilegiándose sectores estratégicos (como herramental, mantenimiento, control de calidad) y/o determinadas líneas de producto, que demandan mayor competitividad. De todos modos, indican un proceso

de cambio, que puede abrir nuevas fronteras para la calificación del trabajador industrial.

Impactos sobre la calificación

Aún siendo selectivas y localizadas, las innovaciones en el área de la mecánica (NT + TO) generalmente implican nuevos y/o más elevados requisitos para los trabajadores, en materia de formación profesional (formal y no formal), escolaridad, actitudes o características personales, y experiencia.

El perfil de los trabajadores entrevistados confirma esta tendencia. El personal calificado del área mecánica, principalmente en los sectores donde más se concentran innovaciones, se destaca en el conjunto de la mano de obra industrial por varios aspectos:

- es relativamente maduro (35 años) en promedio;
- tiene escolaridad más alta (primario completo);
- acumula una razonable carga de cursos y entrenamientos en su área de trabajo (1900 horas per cápita promedio);
- presenta un promedio de catorce años de experiencia ocupacional en el área mecánica, lo que configura un considerable stock de calificaciones tácitas;
- es relativamente estable en la firma (siete años en el empleo actual, en promedio);
- presenta movilidad y polivalencia en el ámbito de familias ocupacionales (como las de mecánica), en función de las prácticas de reasignación interna usuales en las empresas.

Formación profesional

La capacitación profesional de los trabajadores de la mecánica implica la concurrencia de una multiplicidad de agentes: SENAI, enseñanza libre, sistema educacional y las propias empresas. El trabajador realiza así, a lo largo de su trayectoria ocupacional, una verdadera “formación profesional”, que cubre lagunas de escolaridad básica (en matemática y comunicación escrita, por ejemplo), además de propiciar la actualización o perfeccionamiento exigidos para el desempeño polivalente.

Este proceso tiene financiamiento predominantemente privado, ya que las inversiones en calificación son hechas por las empresas, por medio del SENAI o directamente (en sus sectores o centros de entrenamiento), y/o por los trabajadores, que cargan con los costos de la enseñanza libre y de las escuelas técnicas particulares.

Calificación: exigencia de la empresa, interés del trabajador

Se afirma que la industria brasileña nunca tuvo que ser realmente competitiva, acumulando, por esto mismo, desfases en materia de producto, proceso, gestión y, principalmente, de relaciones laborales. Actualmente planteada como desafío, la búsqueda de competitividad podría llevar a las empresas a encaminarse hacia un nuevo modelo de producción, flexible e integrada, en el que la calidad dejaría de ser una opción para tornarse factor de supervivencia y éxito en el mercado.

En este nuevo concepto de producción, la calificación del trabajador sería fundamental. La producción flexible demandaría no solo polivalencia técnica u operacional, sino también capacidad para el aprendizaje y perfeccionamiento continuos, apoyada en una sólida formación general y tecnológica. Lejos de constituir un mero “adiestramiento” o “domesticación”, la educación para el trabajo tendría que configurarse cada vez más como formación para la vida, en bases continuas o permanentes.

No es preciso aguardar el futuro, a pesar de todo. Aun en las condiciones actuales, vienen abriéndose espacios para repensar la cuestión de la calificación, como tema y práctica que interesa no solo a las agencias formadoras –como SENAI, escuelas, empresas– sino y sobre todo a los propios trabajadores.⁴

⁴ La experiencia de los metalúrgicos italianos, de la región de Emilia-Romagna -cuya organización industrial es considerada por los estudiosos como uno de los “nuevos paradigmas” de la actualidad- ilustra bien la importancia de la cuestión de la calificación desde el punto de vista de los trabajadores, como base para cualquier negociación sobre el proceso y las condiciones de trabajo (DIEESE, 1990).

Referencias bibliográficas

- CNI. 1989. *Competitividade e estratégia industrial: a visão de líderes industriais brasileiros*. Rio de Janeiro.
- DIEESE. 1990. *Organização do trabalho e mudança tecnológica; a experiência dos metalúrgicos italianos*. Boletim DIEESE. n. 9, mayo. p. 20-24
- DRUCKER, P. 1990. *Uma nova teoria de produção*. Exame. 27/06/90. p. 64-72
- EXAME. 1990. *Indústria; a saída está na inovação*. Brasil em Exame. p. 18-50.
- EXAME. 1990. *Só vai para a frente quem enfrenta desafios*. Exame. V. 22, n. 14. 21/07/90. p. 20-27
- FLEURY, Afonso C. C. 1988. *Análise a nível da empresa dos impactos da microeletrônica sobre a organização da produção e do trabalho*. São Paulo: DEP/EPUSP. Mimeo.
- GOLDEMBERG, J. 1990. *Ciência e tecnologia (C&T) e PIB*. Caderno de Economia e Negócios. San Pablo. 09/09/90. p. 1.
- HIRATA, H. y otros. 1991. *Alternativa sueca, italiana e japonesa ao paradigma fordista: elementos para uma discussão sobre o caso brasileiro*. San Pablo: ABET. Mimeo.
- KAPLINSKY, R. 1989. *Industrial restructuring in LDCs (Less Developed Countries): the role of information technology*. Brighton: University of Sussex. Institute of Development Studies. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1985. *Novas tecnologias, emprego e qualificação na indústria mecânica*. San Pablo: SENAI. DPEA. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1990. *Diagnóstico da área da mecânica*. São Paulo: SENAI. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1990. *Inovação tecnológica, emprego e qualificação; um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital*. Rio de Janeiro: SENAI. (Dissertação de mestrado)
- LEITE, E. Monteiro; ALVES, M. dos Santos. 1990. *Área ocupacional da mecânica: características e recrutamento do pessoal qualificado*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- MARCOVITCH, J. 1990. *A modernização industrial e tecnológica: estagnação e prosperidade*. Revista de Administração. v. 25, n. 1, ene.-mar. p. 16-31
- MM. 1988. *A fábrica do futuro ficou no passado*. Máquinas e Metais. n. 273, oct. p. 20-36
- PIORE, M.; SABEL, C. F. 1984. *The second industrial devide; possibilities for prosperity*. Nueva York: Basic Books.

Elenice Monteiro Leite

WOOD, S. (Org.). 1988. *The transformation of work?* Londres: Unwin Hyman.

ZARIFIAN, P. 1990. *Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie.* Paris. Mimeo.

CUADRO 1

**PRINCIPALES INNOVACIONES EN EL ÁREA MECÁNICA:
TECNOLOGÍA "FÍSICA" Y "ORGANIZACIONAL"**

Organización/ gestión (36 firmas)	<ul style="list-style-type: none"> - CEP. Control estadístico de proceso (24). - CCC. Círculo de control de calidad (13). - JIT. "Just-in-time", "Kanban" (9). - Grupo de trabajo semiautónomo (9). - CCT. Control de calidad total o asegurada (8). - Celdas de fabricación o de manufactura (8). - Tecnología de grupo, familia de piezas (6). - PCP. Planeamiento y control de la producción (6): adopción de cronogramas, flujogramas, microcomputadora (2); revisión de procedimientos (2), control de stock. - "Lay-out" (4) - cambios y adaptaciones. - Mantenimiento: preventivo (6), de corrección (4), TPM (mantenimiento productivo total), global, por planillas, lubricación por máquina. - CAM. "Computer Aided Manufacturing" (4). - CAD/CAM. "Computer Aided Design"/ "Computer Aided Manufacturing" (3) - Control de calidad (3): cambio de normas, implantación en el sector, implantación en el proveedor. - "Kaizen", "mejoras continuas" (2). - MRP-II "Material requeriment planning" (2). - DNC. "Direct numerical control" (2).
Máquinas/ equipamientos/ (34 firmas)	<ul style="list-style-type: none"> - Tornos CNC (comando numérico computarizado) (18). - Aparatos e instrumentos de test y control: aparato de medición y balanceo herramientas de ejes, ruedas, etc; aparato multitest para medir temperatura de ejes y rodamientos; aparato para medición y verificación de perfiles complejos con dispositivo para diseñar perfiles; aparato para medición de circularidad de piezas; aparato para medir dureza; controlador de instrumentos con microprocesador; medidor digital de espesor; máquina de medir por coordenadas tridimensional acoplada a microcomputadora; micrómetro de altura; micrómetro electrónico; nivel electrónico para medir geometría de la máquina; osciloscopio; taquímetro electrónico; tridimensional (3); rugosímetro; máquina de test/ bomba con control digital; máquina de test de tracción y compresión. - Microcomputadoras (9) y terminales (2). - Centros de maquinado CNC (9). - Fresadoras: CNC (6); CN- comando numérico punto a punto (2); con control digital (2); copiadora. - Máquinas electroerosivas: por hilo (3), por penetración (5). - Rectificadoras: PLC - Controlador lógico programable; CNC/CN (2); centerless; copiadora; frauser con controles digitales; óptica de coordenadas. - Prensas: con accionamiento electroneumático; de repetición; hidráulicas con PLC; para test hidrostático; sistema mecánico neumático conjugado. - Mandriladoras: CNC (3), CLP. - Dispositivos: para CNC; para controlar manómetros; semiautomático para rebarbado de piezas; para soldado de brocas. - CAD/CAM (3). - DNC (2). - Herramientas de corte y de acero rápido (HSS) con recubrimiento de titanio y/o metal duro (2).

OBSERVACION: El número entre paréntesis se refiere a la frecuencia de menciones (establecimientos) en cada ítem; cuando no hay indicación, se trata de un caso único.
Fuente: SENAI-SP. Pesquisa Mecánica. Primer semestre/90 (Gran San Pablo).

CUADRO 2
OBJETIVOS Y MOTIVOS DE LAS INNOVACIONES
EN EL ÁREA MECÁNICA

Objetivos/motivos	Tipo y área de innovación				Total de menciones*
	Productos y actividades	Materiales	Equipamientos y máquinas	Organización y gestión	
Competitividad en el mercado, mejorar la calidad (precisión, control, « <i>design</i> », durabilidad, resistencia), actualización tecnológica, pedidos de clientes.	20	11	33	30	94
Aumento de la productividad, eficiencia, rendimiento, reducción de costo y tiempo (economía de materia prima, reducción de pérdidas, deformaciones, robadas, chatarras, economía de personal).	12	5	32	40	89
Racionalización del proceso de producción (control de stocks, espacio físico, eliminación de etapas del proceso, eliminación de operaciones, extinción del control de calidad, integración entre sectores de la empresa, mejor planeamiento y control del mantenimiento).	3	2	21	34	60
Ampliación y diversificación de la producción, ampliación de la capacidad instalada, desarrollo de nuevos proyectos.	4	-	12	6	22
Mayor compromiso e integración de la mano de obra en el proceso productivo, mejores condiciones de trabajo, desarrollo de la mano de obra, responsabilidad, mayor satisfacción.	-	-	1	14	15
Total de empresas que adoptaron innovaciones*	18	15	34	36	39

* La pregunta permite respuesta múltiple.

Fuente: SENAI-SP - Pesquisa Mecânica - Primer semestre/90 (Gran San Pablo).

CUADRO 3
INDUSTRIA METALMECÁNICA:
IMPACTOS DE LA INFORMATIZACIÓN

Discriminación	Tamaño			Total	
	Pequeño (50-99 empleados)	Medio (100-499 empleados)	Grande (500 y más empleados)		
a) Establecimientos investigados (número)	18	68	63	149	
b) Total de personal ocupado	1198	17641	112474	131313	
c) Número de establecimientos que poseen sector(es) Informatizado(s)	14	62	62	138	
d) Personal directa o indirectamente vinculado a actividad(es) informatizada(s)	100	1666	17530	19296	
c/a (%)	78	91	98	93	
d/b (%)	8	9	16	15	
Proporción* de establecimientos que admiten impacto(s) de la informatización, según categorías de mano de obra afectada:					
- Mano de obra administrativa	%	100	95	97	96
	Número	(14)	(59)	(60)	(133)
- Mano de obra técnica de nivel medio	%	29	42	89	62
	Número	(4)	(26)	(55)	(85)
- Mano de obra de nivel superior	%	7	39	84	56
	Número	(1)	(24)	(52)	(77)
- Mano de obra operacional (producción)	%	21	29	79	50
	Número	(3)	(18)	(49)	(70)
- Total (media)	%	39	51	87	66

* Sobre el total de establecimientos que poseen sector(es) informatizado(s).

(c) La pregunta admite respuesta múltiple.

Fuente: SENAI-SP/DPEA-PIAM - Primer semestre/90.

CUADRO 4
INDUSTRIA METALMECÁNICA: NIVEL DE INFORMATIZACIÓN POR SECTORES DEL ESTABLECIMIENTO, SEGÚN TAMAÑO

Sectores	Tamaño												Total
	Pequeño (50-90 empleados)				Medio (100-499 empleados)				Grande (500 o más empleados)				
	Estab. que tiene el sector matizado (%) ^(*)	Estab. donde el sector está infor- matizado (%) ^(*)	Índice medio de infor- matización (%) ^(**)	Estab. que tiene el sector matizado (%) ^(*)	Estab. donde el sector está infor- matizado (%) ^(*)	Índice medio de infor- matización (%) ^(**)	Estab. que tiene el sector matizado (%) ^(*)	Estab. donde el sector está infor- matizado (%) ^(*)	Índice medio de infor- matización (%) ^(**)	Estab. que tiene el sector matizado (%) ^(*)	Estab. donde el sector está infor- matizado (%) ^(*)	Índice medio de infor- matización (%) ^(**)	
Administración	No. 18	14	56	64	57	49	61	59	143	130	58		
	% 100	77,8	56	94,1	89	49	96,8	96,7	96	90,9	58		
Marketing/ventas	No. 14	8	52	53	32	53	55	49	122	89	54		
	% 77,8	57,1	52	77,9	60,4	53	87,3	89,1	81,9	73	54		
Planeamiento	No. 4	2	40	49	22	54	62	54	115	78	58		
	% 22,2	50	40	72	44,9	54	98,4	87,1	77,2	67,8	58		
Proveedores	No. 10	2	30	50	29	51	56	47	116	78	55		
	% 55,6	20	30	73,5	58	51	88,8	83,9	77,8	67,2	55		
Asisten. técnica	No. 4	1	50	30	5	66	44	27	78	33	41		
	% 22,2	25	50	44,1	16,7	66	69,8	61,4	52,3	42,3	41		
Cont. de calidad	No. 10	1	50	56	10	37	62	39	128	50	38		
	% 55,6	10	50	82,3	17,8	37	98,4	62,9	85,9	39,1	38		
Producción	No. 18	2	17	66	13	25	62	37	146	52	21		
	% 100	11,1	17	97,1	19,7	25	98,4	59,7	98	35,6	21		
Herramental	No. 11	-	-	49,5	58	27	26	118	31	61,1	24		
	% 61,1	-	-	72	10,2	27	92,1	44,8	79,2	26,3	24		
Mantenimiento	No. 14	-	-	67	4	45	63	28	144	32	27		
	% 77,8	-	-	98,5	6	45	100	44,4	96,6	22,2	27		

(*) Porcentaje sobre el total de establecimientos investigados, por tamaño: 18 pequeños, 68 medios y 63 grandes; 149 en total.

(**) Porcentaje sobre el total de establecimientos donde el sector existe, en base a información de la empresa.

(***) Participación de la(s) actividad(es) informatizada(s) sobre el total de actividades del sector, según estimaciones de las mismas empresas.

Fuente: SENAI-SP/DPEA-PIAM - Primer semestre/90.

CUADRO 5

**INNOVACIONES EN EL ÁREA MECÁNICA:
MOTIVOS DE LAS EXIGENCIAS DE LAS EMPRESAS
EN CUANTO A LA CALIFICACIÓN DEL TRABAJADOR**

Motivos	Exigencias de calificación					Total de menciones
	Escolaridad más elevada	Más experiencia	Cursos y entrenamientos	Conocimientos/habilidades específicas	Actitudes y características personales	
Relacionados con el desempeño técnico:						
- Operar nuevos equipamientos/sistemas y/o aplicar nuevas técnicas con eficiencia y seguridad (evitar accidentes, roturas, perjuicios)	5	1	20	8	9	43
- Conocer mejor el producto, mejorar la calidad, reducir pérdidas	1	1	3	3	2	10
- Leer, entender órdenes de fabricación, diseños, gráficos, tablas	3	-	-	-	-	3
- Asimilar cursos, entrenamientos, agilizar razonamiento, resolver problemas	1	1	1	-	-	3
- Realizar trabajo complejo y variable	-	-	-	2	1	3
- Realizar cálculos, aplicar matemática, geometría	2	-	-	-	-	2
- Realizar control de calidad	2	-	-	-	-	2
- Realizar asistencia técnica	1	-	-	-	-	1
- Realizar montajes electrónicos	1	-	-	-	-	1
- Supervisar equipos	1	-	-	-	-	1
Relacionados con actitudes/comportamiento:						
- Difundir nueva mentalidad en la empresa, búsqueda de mejora general del nivel de personal, motivación y valorización del trabajador	8	3	6	4	1	22
- Entender y aceptar valores y expectativas de la empresa (competitividad, productividad, calidad)	1	1	4	1	2	9
- Mejorar vínculos de equipos, relaciones humanas	1	-	-	-	3	4
- Comprender y aceptar innovaciones y cambios	3	-	-	-	-	3
Total de empresas que exigen*	18	13	34	25	15	36

* La pregunta permite respuesta múltiple.

Fuente: SENAI-SP - Pesquisa Mecânica - Primer semestre/90 (Gran San Pablo).

CUADRO 6

PREPARACIÓN FORMAL Y NO FORMAL REQUERIDA EN FUNCIÓN DE INNOVACIONES EN EL ÁREA DE LA MECÁNICA

Cursos/ entrenamientos exigidos/ administrados	<ul style="list-style-type: none"> - Operación CNC (16) - Programación CNC (11) - Metrología y control de medidas (10) - Control estadístico de proceso - CEP (9) - Matemática básica (7) - Lectura e interpretación de diseño técnico mecánico (6) - Mecánico de mantenimiento - generaVCN (5) - Neumática (5) - Racionalización del trabajo, concientización (4) - Control, inspección de calidad (3) - Hidráulica (3) - Operador de máquina electroerosiva por hilo/ por penetración (3) - Herramental (2) - Cálculos, estadística (2) - CAD/CAM - Preparación de herramientas - Inglés técnico - Control digital - Microcomputación - Banco de tests - Tecnología de maquinado - Seguridad - CCC - Kanban - Mecánica general - Grupos de mantenimiento por máquina - Rectificador mecánico - Tornero mecánico - Fresador - Montaje electrónico - Proyectos, estampados - Supervisión de primera línea
Habilidades/ conocimientos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Trigonometría, cálculos (6) - Hidráulica y neumática (3) - Preparación, operación, programación CN/CNC (3) - Tecnología y procesos de maquinado (2) - Funciones de las máquinas-equipamientos (2) - Manipulación de instrumentos de medición (2) - Mantenimiento CN/CNC - Geometría analítica, especial - Fundición - técnicas, proyectos de moldes - Herramental - herramientas progresivas, moldes de inyección, desarrollo de producto - Procesos de automatización - Inglés técnico
Escolaridad	<ul style="list-style-type: none"> - Cuarto grado de primaria (4) - Primaria (10) - Secundaria (6) - Secundaria técnica (mecánica o electrónica) (3)

OBSERVACION: El número entre paréntesis se refiere a la frecuencia de menciones (establecimientos) en cada ítem; cuando no hay indicación, se trata de un caso único.

Fuente: SENAI-SP. Pesquisa Mecânica. Primer semestre (Gran San Pablo).

CUADRO 7

**EXPERIENCIA PROFESIONAL Y CARACTERÍSTICAS
PERSONALES NECESARIAS EN FUNCIÓN DE LA INNOVACIÓN
EN EL ÁREA MECÁNICA**

Características personales	<ul style="list-style-type: none">- Responsabilidad (5)- Motivación, interés por aprender (4)- Facilidad para relacionarse, espíritu de equipo (3)- Calma, estabilidad emocional (3)- Cuidado, atención (3)- Buena conducta (puntualidad, asiduidad, honestidad) (3)- Creatividad (2)- Iniciativa, dinamismo (2)- Limpieza, organización en el trabajo- Dedicación- Eficiencia- Agilidad de razonamiento- Habilidad para trabajos delicados
Experiencia profesional	<ul style="list-style-type: none">- No exige, si tuviera curso del SENAI - Aprendizaje (2)- No exige, porque recluta intemamente (3)- Exige dos a tres años (5)- Exige cuatro a cinco años (3)- Exige más de 5 años (2)- Exige, sin especificación de tiempo (4)

OBSERVACION: El número entre paréntesis se refiere a la frecuencia de menciones (establecimientos) en cada ítem; cuando no hay indicación, se trata de un caso único.

Fuente: SENAI-SP - Pesquisa Mecánica - Primer semestre (Gran San Pablo).

CUADRO 8
INDUSTRIA METALMECÁNICA. IMPACTOS
DE LA INFORMATIZACIÓN SOBRE EL NIVEL DE EMPLEO
Y DE CALIFICACIÓN, SEGÚN CATEGORÍAS DE MANO
DE OBRA, EN LA EVALUACION DE LAS EMPRESAS
(En porcentajes)

I m p a c t o s	Categoría de mano de obra				Total (media)
	Operacio- nal (pro- ducción)	Técnica de nivel medio	Superior	Adminis- trativa	
Impactos sobre el empleo (a)					
- Mantenimiento	84	75	79	74	77
- Aumento	15	19	21	17	18
- Reducción	1	6	-	9	5
Total*	100 (69)	100 (84)	100 (76)	100 (132)	100 (132)
Impactos sobre la calificación (b)					
- Mantenimiento	29	20	21	25	24
- Aumento	71	79	79	74	75
- Reducción	-	1	-	1	1
Total*	100 (69)	100 (84)	100 (76)	100 (132)	100 (132)
Impactos combinados sobre empleo y calificación (a + b)					
1) Mantenimiento del empleo y aumento de la calificación	55	58	61	52	56
2) Mantenimiento del empleo y de la calificación	29	17	18	21	21
3) Aumento del empleo y de la calificación	15	17	18	15	16
4) Reducción del empleo y aumento de la calificación	1	4	-	7	4
5) Reducción del empleo y mantenimiento de la calificación	-	2	-	2	1
6) Aumento del empleo y mantenimiento de la calificación	-	1	3	2	1
7) Reducción del empleo y de la calificación	-	1	-	1	1
Total*	100 (69)	100 (84)	100 (76)	100 (132)	100 (132)

* Establecimientos que poseen sector(es) informatizado(s) y mencionaron impactos en cada categoría de mano de obra (excluyendo las sin respuestas); la pregunta admite respuesta múltiple. Los números entre paréntesis indican total de casos considerados.

Fuente: SENAI-SP/DPEA-PIAM - Primer semestre/90.

CUADRO 9
PERFIL DEL PERSONAL CALIFICADO DEL ÁREA
OCUPACIONAL DE LA MECÁNICA

Variables	Sector					Total
	Maquinado convencional	Maquinado CNC	Herramental	Mantenimiento	Control de calidad	
Edad:						
- Con 30 años o más (%)	71	55	77	84	66	73
- Media de edad (años)	34	31	37	36	34	35
- Edad modal (años)	32	30	37	34	36	36
Escolaridad:						
- Primaria incompleta	48	20	35	51	22	37
- Primaria completa	33	23	45	21	34	36
- Secundaria o más	19	57	20	28	44	27
Total*	100	100	100	100	100	100
Cursos/entrenamientos en el área:						
- Realizó	89	97	95	93	94	94
- Número medio de cursos entrenamientos/individuo	2.5	3.2	2.9	3.7	4	3.1
- Horas de cursos/entrenamientos/individuo	1680	1780	2150	2000	1620	1920
Agentes de la formación profesional:						
- SENAI	67	56	72	56	49	65
- Enseñanza libre	11	11	9	11	20	11
- Empresas	10	20	13	21	25	15
- Escuelas técnicas/universidades	10	20	13	21	25	15
Total**	100	100	100	100	100	100
Experiencia anterior en la mecánica:						
- Tres años o más (%)	72	58	72	72	62	70
- Tiempo medio (años)	7	6	8	8	7	7.5
Tiempo en la empresa:						
- Tres años o más (%)	73	90	77	67	59	74
- Media (años)	6	7	6	5	5	6
Tiempo en el puesto actual:						
- Hasta 3 años (%)	51	77	42	44	56	49
- Media (años)	4	2	4.5	4	3	4
Reclutamiento para el puesto actual:						
- Interno - ocupación afín	49	84	55	49	53	55
- Interno - ocupación no afín	7	6	3	2	3	4
- Externo - ocupación afín	44	10	42	47	41	40
Total*	100	100	100	100	100	100
Número de entrevistas	75	31	130	43	32	311

* Distribución de los totales entrevistados, por sector; eventuales diferencias para 100% se refieren a casos sin respuesta

** Distribución de las horas de cursos/entrenamientos realizados por los entrevistados eventuales diferencias para 100% se refieren a grupo residual "otros agentes" y a casos sin respuesta.

Fuente: SENAI-SP/DPEA-PIAM- Primer semestre/90.

Elenice Monteiro Leite

I.2

Trabajo y calificación: la clase obrera va a la escuela*

Resumen

El texto analiza nuevas tendencias del proceso de innovación tecnológica en la industria, con base en investigaciones realizadas en el Estado de San Pablo, mayor y más moderno centro manufacturero de Brasil y de América Latina. Resalta que, más que simplemente cambiar máquinas y equipamientos, las empresas están preocupadas en cambiar la organización y el proceso de trabajo, en implantar una nueva "filosofía" de producción.

De ese proceso de modernización surgen nuevos requisitos de desempeño y de calificación para los trabajadores, en el plan de habilidades, conocimientos y actitudes. En verdad, surge un nuevo perfil de calificación, caracterizado no solo por la competencia técnica, sino también por la flexibilidad, iniciativa y compromiso.

Para encarar esos requisitos, como también para suplir agudas deficiencias de escolaridad básica, las empresas están invirtiendo en forma masiva en la formación y recalificación de sus trabajadores. Sistemas de capacitación, como el SENAI - Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, son grandemente movilizados en ese proceso.

Se asiste, por lo tanto, en los últimos años, a un movimiento de rescate de la calificación en el proceso de trabajo, que tal vez pueda ser, aliado a fuerzas más amplias de democratización de la sociedad, parte importante del rescate de la ciudadanía en el país.

* Texto originariamente publicado en el libro *Reestructuración Productiva, Trabajo y Educación en América Latina*, por L. GITAHY (org.). Campinas, Buenos Aires, Santiago, México DF, CIID-CENEP, Cinterfor/OIT, IG-Unicamp, Unesco/Orealc, RET. 1994.

Introducción

El tema de la calificación del trabajo, ampliamente estudiado en la sociología desde sus vertientes clásicas, fue bajo varios puntos de vista retomado en la elaboración de estudios teóricos y empíricos producidos especialmente a partir de los años 70, en lo que se refiere a innovaciones tecnológicas de base microelectrónica (las denominadas nuevas tecnologías - NTs) y de sus impactos sobre la organización productiva y los trabajadores.

El “tono” relativamente dominante en esas formas de abordar el tema era el de denuncia y pesimismo. Con algunas variantes, sus suposiciones básicas, fundadas en los análisis clásicos, eran las de la no-neutralidad de las técnicas y/o de la inexorabilidad del deterioro del trabajo en el sistema capitalista. Sus conclusiones generalmente apuntaban hacia las NT en general, y hacia la automatización en particular, como “armas” del Capital, altamente eficaces en el sentido de controlar y degradar el Trabajo y, en el límite, hasta erradicarlo del proceso productivo. Verdaderos “misiles” que harían explotar incluso los más resistentes reductos del trabajo calificado.

En ese entonces, eran pocas las voces divergentes. Generalmente fundamentadas en investigaciones realizadas en países más adelantados en la aplicación de los recursos de la microelectrónica (como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y Japón), o aun mismo en sectores de punta de la industria brasilera, llegaban a conclusiones a veces sorprendentes incluso para sus propios autores. Algunos, escépticos, señalaban dificultades en confirmar los esperados efectos catastróficos de la ME sobre el trabajo y los trabajadores. Otros, aun con reparos en cuanto a la generalización de sus resultados, observaban tendencias de revalorización, profesionalización o recalificación del trabajo con la esperanza del cambio tecnológico. Todo eso no por simple determinismo tecnológico, ni por dádiva del capital. Sino en función de imperativos, internos y externos a las empresas, emergentes en ese proceso, tales como: integración, eficiencia, confiabilidad, calidad, competitividad.

Con el avance de la investigación y de la propia historia, la “teoría del fracaso” dejó de ser predominante. Estudios más recientes sobre proceso de trabajo e impactos por cambios tecnológicos intentan superar dicotomías simplificadoras como empleo X desempleo o calificación X descalificación. Se amplió el enfoque del propio proceso de innovación: además de la denominada tecnología física (máquinas, equipamientos, sistemas), se considera también la tecnología organizacional o TOs (gestión/organización del proceso de producción, que comprende materiales, máquinas y, por sobre todo, hombres e informaciones). Por ese cami-

no, se avanza hacia la discusión acerca del surgimiento de nuevos modelos o nuevos paradigmas, que en tesis podrían sustituir al fordismo y taylorismo, supuestamente agotados como patrón tanto de sociedad como de producción industrial.

La nota predominante del discurso empresarial también cambió. Al principio de los años 80, el "marketing" de las NT prometía máquinas y sistemas capaces de sustituir o por lo menos domesticar mano de obra cara, escasa y o reivindicativa. Aparentemente los resultados no fueron esos. Quienes experimentaron concluyeron que esas NT, por razones técnicas o estratégicas, darían más y mejores resultados en manos calificadas y, sobre todo, confiables, dado el alto costo y relativa fragilidad de los equipamientos. Por otro lado, limitaciones técnicas y financieras restringieron la difusión de las NT y, de esa forma, la industria llegó al final de la década con un nivel de modernización todavía bajo.

De esa manera, en los últimos años, gana fuerza la tesis de optimizar la capacidad instalada, por medio de cambios organizacionales o en la gestión. La década de los 80 fue considerada "perdida". Así, el país precisa correr en los 90 para llegar a la modernidad. Calidad, productividad, competitividad están en la orden del día, principalmente para el sector industrial. Desde la óptica empresarial, la búsqueda de la modernidad supone, sin duda, la sustitución de máquinas y equipamientos obsoletos. Pero incluye, con reiterado énfasis, la propuesta de una nueva filosofía de producción.

No siempre definida con claridad, esa nueva filosofía parece suponer cambios substanciales en la organización, en el proceso y en las relaciones de trabajo. Se propone, entre otras medidas, que, antes o además de cambiar máquinas, se invierta en el denominado factor humano, de modo a garantizar un nuevo perfil de trabajador: participante, consciente, responsable, competente, polivalente.

Se trata, sin duda, de un nuevo discurso. Sin embargo, ¿cuáles son sus implicancias o repercusiones en la práctica?

Tales implicancias pueden ser analizadas bajo varios ángulos de las relaciones capital-trabajo. Este estudio pretende concentrarse en apenas uno de esos ángulos: el de la calificación para el trabajo.

Su base empírica proviene de estadísticas escolares y relevamientos industriales del SENAI (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial), como también de investigaciones que la entidad ha realizado con el propósito de identificar cambios en el mercado de trabajo y sus impactos sobre el perfil de calificación de los trabajadores.

Esas investigaciones focalizan la industria del Estado de San Pablo, principal centro manufacturero latinoamericano. Aunque esté en crisis

desde el inicio de los años 80, Brasil todavía se incluye en el bloque de los países modernos y más industrializados de América Latina. Es, como se sabe, un país de dimensiones continentales y grandes contrastes socioeconómicos. En verdad, las zonas modernas e industrializadas del país están bien definidas, concentrándose en la región Sur-Sudeste y, especialmente, en el Estado de San Pablo.

Congregando cerca de 3,2 millones de trabajadores, la industria de San Pablo responde por más del 40% del producto industrial de Brasil. Es la mayor y más diversificada, comprendiendo prácticamente todos los rubros industriales, inclusive los sectores más modernos, orientados a la exportación.

Nuevas tendencias del proceso de innovación tecnológica y sus impactos sobre la calificación

Hasta mediados de los años 80, el proceso de innovación tecnológica en la industria tenía alcance bastante limitado: "innovar" era prácticamente sinónimo de cambiar máquinas y equipamientos, o, en otras palabras, de sustituir medios de producción de base electromecánica por otros similares, de base microelectrónica.

En los últimos años, sin embargo, parece crecer la preocupación por la denominada modernización "sistémica", o sea, por la integración entre cambios en la base técnica, en la organización y en el proceso de trabajo.

Esa tendencia se revela en estudio realizado en el 1er semestre de 1990, junto a 40 empresas del rubro metalmecánico, ubicadas en el área metropolitana del Estado de San Pablo. Según el estudio, fueron identificados dos grandes bloques de innovaciones en esas empresas:

- En la gestión/organización de los recursos de producción - incluyendo personal, materiales, equipamientos, información - mediante adopción de las denominadas "tecnologías organizacionales", entre las cuales se destacan, por su mayor frecuencia: CEP (control estadístico del proceso), CCQ (círculos de control de calidad), CQT (control de calidad total), JIT ("*just in time*"), "*kanban*", células de fabricación y tecnología de grupo;
- En la "tecnología física", se expresa en la implantación de equipamientos/sistemas de base microelectrónica: máquinas-herramienta con comando numérico, microcomputadoras y CAD/CAM ("*computer aided design/computer aided manufacturing*").

La integración sistémica es más una preocupación que una realidad concreta en ese proceso, ya que las acciones modernizadoras son toda-

vía selectivas y localizadas, concentrándose en sectores estratégicos (como herramentaría, mantenimiento, control de calidad) y/o en determinadas líneas de producto, pero exigentes en cuanto a calidad/competitividad en el mercado.

Sin embargo, ambos bloques de innovaciones impactan fuerte y directamente sobre el perfil de calificación de los trabajadores, imponiendo requisitos de formación profesional, de escolaridad y de actitud. Las nuevas y mayores exigencias de calificación se justifican, desde el punto de vista de las empresas, por la necesidad de asegurar mejor desempeño y mayor seguridad, teniendo en vista la complejidad, alto costo y relativa fragilidad de los nuevos equipamientos/sistemas. Además, se orientan también hacia la cultura y difusión de una “nueva mentalidad”, calcada en conceptos como “valorización, compromiso y participación” del trabajador.

Nuevos requisitos de formación profesional son mencionados por la casi totalidad de las empresas, refiriéndose principalmente a cursos/entrenamientos y/o habilidades/conocimientos (que presuponen algún tipo de aprendizaje formal), con énfasis en la preparación específica para la tecnología microelectrónica, además de formación tecnológica y educación básica - especialmente en matemática.

Con relación a la escolaridad, la mayoría de las empresas encuestadas exige por lo menos escolaridad primaria completa, criterio bastante selectivo aun en el Estado de San Pablo, donde más de dos terceras partes de los trabajadores industriales no llegaron a completar ese nivel de escolaridad básica. Desde la óptica de la empresa, escolaridad es condición tanto para mejor desempeño profesional, como para desarrollo de aquella “nueva mentalidad” y, particularmente, de actitudes más receptivas hacia los cambios.

En cuanto a actitud, las empresas buscan un “tipo ideal” de trabajador: responsable, maduro, equilibrado, motivado, creativo, ágil de raciocinio, fácil para relacionarse, con iniciativa. En la práctica, ese perfil se traduce en la selección de personal testado y aprobado en la propia empresa, conocido y confiable. Predomina, así, el reclutamiento interno para las áreas de mayor innovación y de trabajo más calificado.

Un nuevo perfil de calificación en la industria

Hay indicios de que nuevas demandas de calificación, o un nuevo perfil de trabajador, se manifiestan no apenas entre empresas de punta, más innovadoras, sino que empiezan a difundirse en la industria en escala más amplia.

Otra investigación del SENAI-SP (PIAM - Pesquisa Industrial por Muestreo), realizada en el primer semestre de 1990, junto a 632 establecimientos de los varios sectores industriales de la Gran San Pablo (LIMA, 1991), muestra que el 66% de las firmas visitadas explicitan necesidades de entrenamiento para el personal "operacional" (ligado a la producción): 50% señalaron demandas para los trabajadores semicalificados, 53% para los calificados, 32% para los técnicos de nivel medio y 24% para la mano de obra en general.

Cuanto mayor el porte de las empresas, más alta la proporción de las que presentan demandas de entrenamiento: casi el 80% de los establecimientos grandes y cerca del 70% de los medianos. O sea, muy probablemente, las empresas más afectadas por los recientes desafíos de calidad y competitividad y, por otro lado, más conscientes del papel de la calificación en ese proceso.

Observándose en detalle las demandas de entrenamiento en esas empresas hay que resaltar lagunas no tanto en calificaciones "de punta", pero sobre todo en capacitación y formación básica, general y profesional. Se registra, incluso para los trabajadores "semicalificados", expresiva frecuencia de menciones en materia de control de calidad, conocimiento del producto y del proceso productivo, técnicas de trabajo en grupo y - con permiso de Ford y Taylor - técnicas de jefatura y liderazgo. Seguridad e higiene en el trabajo aparecen con destaque para personal semicalificado y calificado, indicando posiblemente mayor preocupación con el costo social y económico de los records de accidentes de trabajo (v. recuadro).

Considerando que se trata de investigación que trabaja con muestreo estadísticamente representativo de la región metropolitana de San Pablo, su resultado puede estar señalizando una tendencia más amplia de la industria, y no tan solo de empresas innovadoras. En otras palabras, parece generalizarse la demanda por un profesional no solo técnicamente más competente, sino dotado de mayor flexibilidad operacional y de todo un desarrollo de actitud en materia de cooperación, iniciativa, compromiso y hasta mismo liderazgo.

Nuevas demandas para los sistemas de formación

La búsqueda de un nuevo perfil de trabajador tropieza, en el caso de la industria brasilera y aun mismo en San Pablo, en la precariedad de la base de calificación.

Hay pocos indicadores en ese sentido, pero el de la escolaridad es bastante ilustrativo. Aun que se vista de acuerdo con el modelo del Pri-

PRINCIPALES DEMANDAS DE ENTRENAMIENTO EN LA INDUSTRIA

Para trabajadores semicalificados (en 314 empresas)

- entrenamiento operacional - manoseo de equipamientos, herramientas (66%)
- conocimientos específicos de la ocupación ejercida (64%)
- seguridad e higiene en el trabajo (60%)
- control de calidad (55%)
- relaciones entre el trabajo realizado, el proceso y el producto de la empresa (55%)
- trabajo en grupo (47%)
- conocimientos generales (45%)
- jefatura y liderazgo (40%)

Para trabajadores calificados (en 333 firmas)

- conocimientos específicos de la ocupación ejercida (56%)
- seguridad e higiene en el trabajo (51%)
- relaciones entre el trabajo realizado, el proceso y el producto de la empresa (48%)
- normas técnicas/especificaciones (46%)
- entrenamiento operacional (45%)
- control de calidad - producto y materia prima (45%)
- jefatura y liderazgo (43%)
- lectura e interpretación de diseño técnico (39%)
- conocimientos generales (33%)
- conocimiento de materiales, materias primas (31%)
- automatización industrial (20%)
- matemática (19%)

Para técnicos de nivel medio (en 199 firmas)

- actualización tecnológica general (65%)
- programación, planeamiento del trabajo (60%)
- supervisión (54%)
- informática, computación (47%)
- técnicas de gestión ("*kanban, just in time*") (47%)
- equipamientos (45%)
- procesos (42%)
- control de calidad (42%)
- conocimientos generales (40%)
- materiales, materias primas (35%)
- inglés técnico (32%)
- diseño técnico (28%)
- estadística (20%)

FUENTE: (datos brutos): SENAI-SP, PIAM (LIMA, 1991)

mer Mundo, la industria de San Pablo todavía opera sobre una base de calificación bastante precaria, ya que:

- 18% de los trabajadores no tienen instrucción o tienen como máximo 3 años de estudios;
- 50% completaron el antiguo curso primario, que corresponde a 4 años de escolaridad básica;
- 18% terminaron la enseñanza primaria, con 8 series, que corresponde a la escolaridad mínima obligatoria en el país desde 1971;
- entre los demás, 10% terminaron la escuela secundaria y apenas 4% poseen curso superior.

Se debe resaltar, por lo tanto, que uno de los sectores más modernos, en región de las más privilegiadas del País, opera con dos terceras partes de sus efectivos por debajo del patrón mínimo de escolaridad, en tesis esencial no solo para el trabajo, sino también para la ciudadanía. En realidad, no solo la industria, sino el mercado de trabajo como un todo no tiene mucho de que vanagloriarse: de los 7,5 millones de trabajadores en el Estado de San Pablo, abarcando a todos los sectores de la economía formal (inclusive administración pública), 56% no poseen la escolaridad básica, de estudios primarios.

A medida que buscan modernizarse, las empresas se vuelven conscientes y se resienten de la precariedad de esa base de calificación. Empiezan entonces, como se observa en los últimos años, a aumentar las inversiones para suplir deficiencias de escolaridad y calificación básica.

Esa tendencia es ilustrada por el crecimiento en la matrícula en cursos/entrenamientos del SENAI –principal agencia de formación profesional para la industria en el país– notoriamente a partir de mediados de los años 80. En 1984, en el Estado de San Pablo, el SENAI ofreció un total de 252,2 mil matrículas en cursos/entrenamientos; en 1988, ese total saltó para 426,3 mil y, en 1992, a 726 mil. Como no hubo crecimiento expresivo del empleo industrial en ese período, se puede admitir que la mayor parte de esos cursos/entrenamientos se destinó a los trabajadores ya en actividad.

Gran parte de esa oferta de formación profesional se refiere a cursos/entrenamientos suministrados por las propias empresas, bajo el régimen de acuerdo o cooperación con el SENAI. Se trata de una “sociedad” que, sintéticamente, se define en los siguientes términos: el SENAI asesora técnicamente la realización de los programas, ofreciendo a las empresas exención parcial (generalmente del 10%) del aporte a él adeudado; las empresas se comprometen a aplicar esos recursos integralmente en calificación y recalificación de sus empleados.

Al inicio de los años 80, apenas dos empresas mantenían acuerdos de ese tipo con el SENAI, en el Estado de San Pablo; en 1992, 338 empresas estuvieron involucradas en esa sociedad. Se puede admitir que el incentivo financiero (exención parcial del aporte adeudado al SENAI) sin duda estimuló ese crecimiento. Sin embargo, se puede también admitir que el interés por el incentivo y su utilización corresponden a una necesidad cada vez más apremiante de las empresas, de calificar o recalificar a sus trabajadores.

En tal sentido, se observa una doble reorientación en los entrenamientos suministrados:

- en cuanto a los asistentes, una participación creciente de trabajadores ligados a la producción, o los del “piso de la fábrica”;
- en cuanto al contenido, una búsqueda mayor de conocimientos más generales, en lugar de habilidades prácticas, puramente operacionales.

En cuanto a los asistentes, se observan, por ejemplo, que, en 1984, los trabajadores de la producción (semicalificados y calificados) participaban con el 38% de la matrícula de los entrenamientos realizados por las empresas, en sociedad con el SENAI de San Pablo; en 1991, ese porcentaje había subido al 53%.

En lo que se refiere al contenido, se observa tendencias de que los entrenamientos meramente operacionales, que podrían ser considerados tan solo como adiestramiento para el puesto de trabajo, estén perdiendo espacio para dos tipos de demandas:

- seguridad e higiene en el trabajo, lo que corresponde a una exigencia legal, de entrenamiento para prevención de accidentes en las empresas;
- las denominadas “disciplinas instrumentales”, que incluyen contenidos como tecnología, matemática, estadística, cálculo técnico, lectura e interpretación de diseño, metrología, control de calidad, comunicación y relaciones humanas.

Se trata, en su casi totalidad, de entrenamientos de corta duración (40-80 horas). Sin embargo, es común que el mismo trabajador pase por varios programas de entrenamiento, reuniendo contenidos más prácticos, operacionales, como formación más general. En la práctica, ese conjunto de programas termina por ser una especie de “curso suplementario profesionalizante”, que cubre no solo requisitos inmediatos de la ocupación, sino también carencias de escolaridad básica –tanto más sentidas

cuanto mayores los desafíos que surgen para la empresa y son trasladados al trabajador.

Síntesis y conclusiones

Los datos analizados indican que la industria está invirtiendo en escala amplia y creciente en la formación y recalificación de los trabajadores, especialmente desde mediados de la década pasada. Esa inversión responde, por un lado, a nuevos requisitos que emergen del proceso de innovación tecnológica y organizacional, tales como integración, confiabilidad, calidad. Por otro, configura una estrategia de compensación de deficiencias de escolaridad básica, que comprometen incluso el desempeño mínimo del trabajador. En otras palabras, aunque no sean altamente innovadoras, las empresas están invirtiendo en calificación y recalificación de sus empleados.

Aunque disponga de un parque industrial relativamente moderno en el contexto latinoamericano, no se puede afirmar que Brasil esté pasando por un proceso de innovación tecnológica en amplia escala. La crisis y caída de la inversión, a lo largo de los años 80, dejaron más indicios de depreciación que de modernización. Por esa razón, parece haber urgencia en recuperar el tiempo perdido y aprovechar los años 90: calidad, productividad, competitividad son ahora palabras de orden, principalmente para el sector industrial.

Desde esa óptica, la búsqueda de la “modernidad” supone, sin duda, sustitución de máquinas y equipamientos obsoletos. Pero incluye, con reiterado énfasis, la propuesta de una nueva “filosofía de producción”.

Aunque todavía necesite de una definición precisa, esa nueva “filosofía” parece suponer cambios decisivos en la organización, en el proceso y en las relaciones de trabajo. Una de sus premisas es que, antes o más que apenas cambiar máquinas, la empresa trate de integrar y optimizar la capacidad instalada –especialmente en materia de recursos humanos. Se delinea, en ese marco, un nuevo perfil de trabajador: participante, consciente, responsable. En otras palabras, se rescata la calificación en el proceso de trabajo.

Si de todo eso va a surgir un “nuevo paradigma” de organización industrial, es algo que resta por investigar. En lo inmediato, queda claro que la exigencia de un nuevo perfil de calificación implica varios tipos de contrapartida, o beneficios, por parte de las empresas, que expresan mejorías concretas en condiciones de trabajo.

Bajo un punto de vista más amplio, el rescate de la calificación puede ser un paso decisivo para que se alcance un nuevo nivel en las relacio-

nes capital-trabajo, fundamentado en la negociación que, a su vez, exige conocimiento y dominio del proceso de trabajo. Puede además, en el ámbito del proceso más amplio de democratización de la sociedad, pasar a integrar el propio rescate de la ciudadanía que necesita el país.

Referencias bibliográficas

- ALVES, M. dos Santos. 1992. *Pesquisa de orçamento de ensino e aluno-hora equivalente*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- DIEESE. 1990. *Organização do trabalho e mudança tecnológica; a experiência dos metalúrgicos italianos*. Boletim DIEESE. v. 9, mayo. p. 20-24
- FREYSSENET, M. 1992. *Les liens entre la qualification de la main d'oeuvre et les nouvelles formes d'organisation du travail; le role essentiel des formes techniques productives*. París: CNRS. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1990. *Diagnóstico da área da mecânica*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- LIMA, M. H. de. 1991. *Perfil das atividades econômicas vinculadas ao SENAI*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- ZARIFIAN, P. 1990. *Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie*. París. Mimeo.

Elenice Monteiro Leite

I.3.

Reestructuración industrial, cadenas productivas y calificación en Brasil: ¿trayectorias convergentes, tercerización “inteligente”?¹

Presentación

Este trabajo presenta un análisis de las principales características y tendencias del proceso de reestructuración productiva en Brasil, desde los años ochenta, destacando sus efectos en materia de difusión de nuevos patrones de trabajo y calificación, a partir de la relación entre empresas grandes y pequeñas, contratantes y subcontratadas.

El documento se estructura en tres partes:

- la primera presenta, en base a la revisión de bibliografía y de indicadores macroeconómicos, una visión global del proceso de reestructuración productiva en Brasil, en especial en los últimos diez años;
- la segunda compara los procesos de modernización y de constitución de nuevos perfiles de calificación de dos grupos de empresas industriales: por un lado, empresas líderes, de punta, de todo el país y, por otro, empresas medias y pequeñas del sector metalmeccánico, generalmente contratadas por grandes fabricantes, entre los que se incluyen empresas líderes;
- la tercera investiga tendencias generales de la calificación profesional en la industria paulista, a inicios de los años noventa, enfocando particularmente el segmento de micro y pequeñas industrias, generalmente subcontratadas o prestadoras de servicios.

Se discute, a partir de estos datos, la hipótesis de una convergencia entre empresas de diferentes sectores, tamaños y niveles tecnológicos, en

¹ Texto originalmente publicado en el libro *Competitividad, redes productivas y competencias laborales; homogeneidad o segmentación*, por M. Novick y M. A. Gallart (coord.). Montevideo, Cinterfor/OIT y RET. 1997.

materia de perfiles de calificación, a medida que el proceso de reestructuración productiva impone patrones de desempeño generales en la economía. Desde esta perspectiva, la relación entre empresas contratantes y subcontratadas podría imprimir nuevas características al mercado de tercerización, usualmente caracterizado por la baja calidad de su empleo y por sus prácticas descalificadoras.

Se trata, ciertamente, de una trayectoria posible, con casos exitosos en el mercado, pero que está lejos de ser generalizada o exclusiva. Teniendo en cuenta el nivel de las relaciones capital-trabajo en Brasil, prácticas antiguas y modernas, regresivas y progresistas, conviven incluso dentro de la misma empresa. El recorte de las investigaciones aquí utilizadas permite apenas indicaciones preliminares sobre esta posibilidad, que, sin dudas, permanece abierta a estudios más profundos.

Reestructuración productiva en Brasil: de la crisis a la modernidad

A inicios de los años ochenta, la crisis de los países avanzados alcanzó plenamente a Brasil, igual que a otros países de América Latina. No es que Brasil hubiese sido, hasta entonces, una "isla de prosperidad". Pero, de todos modos, el modelo desarrollista, desde su versión populista de los años cincuenta hasta el "modelito" tecnocrático de los setenta, había sido relativamente exitoso para generar crecimiento económico e inclusive un período -1968 a 1973- denominado del "milagro brasileño" (Faria y otros, 1994; Singer, 1977; Tavares y otros, 1990).

Mientras los países avanzados ya sufrían los primeros impactos de la crisis en la década de los setenta, la economía brasileña tuvo en este período una gran expansión, aún liderada por la industria. Este proceso fue garantizado por un patrón de competencia restringida, orientado a un mercado interno en crecimiento y relativamente cerrado a las importaciones, en especial en lo que atañe a los bienes de consumo durables y no durables y al sector informático (Rattner, 1988; Singer, 1977).

A partir de 1980, en cambio, dos tipos de problemas comenzaron a corroer este éxito: por un lado, la crisis financiera internacional, que compromete la capacidad de financiación del Estado y de toda la economía; por otro, el agotamiento del autoritarismo, que abre espacio al proceso de redemocratización (Tavares y otros, 1990). La década de los ochenta ha sido denominada "década perdida",² al menos en base a indicado-

² Análisis recientes han cuestionado este rótulo, a partir de considerar indicadores que muestran progresos o mejorías en áreas tales como la salud, la educación, el saneamiento, entre otros (Exame, 1993; Veja, 1994; Zockun, 1994).

res económicos globales tales como el comportamiento negativo del producto bruto interno (PBI), la debilidad del sector industrial, hasta entonces la locomotora del modelo económico, y la caída de la tasa de inversiones.³

A pesar de esto, la economía brasileña fue capaz de generar, desde los años ochenta, considerable volumen de empleo, manteniendo, al mismo tiempo, bajas tasas de desempleo abierto. De hecho, según estudios recientes (Amadeo y otros, 1994; Urani, 1995), a pesar de que la media del crecimiento del PBI brasileño estuvo en torno al 1,5 por ciento al año durante los años ochenta, el nivel de empleo creció, en ese mismo período, a una tasa media de 3,5 por ciento al año, superando, inclusive, la tasa de crecimiento poblacional (2,1 por ciento anual). Esto significa, entre 1981 y 1990, la generación de 1,85 millón de nuevos empleos por año, o más de 16 millones de nuevos puestos de trabajo en todo el período. Fue la década en que la economía brasileña generó más empleos, incluso comparándola con la de 1970, cuando el PBI creció más del 10 por ciento al año.

Esta notable generación de empleos, en un contexto de débil crecimiento económico global, fue posible en función del aumento del sector terciario: comercio, servicios y administración pública, que garantizaron al menos 12 de los 16 millones de nuevos empleos generados. De este modo, el nivel de desempleo permaneció bajo durante toda la década del ochenta, entre el 3,5 y el 4 por ciento, no superando el 5 por ciento ni siquiera en los años más recesivos (1981-1983).

En los años noventa, a pesar de la recuperación del PBI, el ritmo de generación de empleo bajó al 1,3 por ciento anual. Las reformas económicas acentúan el proceso de reestructuración de las empresas industriales y de la administración pública, que llegan a reducir el empleo en valores absolutos. Aún así, las tasas de desempleo abierto permanecen relativamente bajas (en torno al 4 ó 5 por ciento), gracias, en gran medida, al crecimiento del llamado mercado informal.

Comparando ambas recesiones, la de inicios de los años ochenta y la de inicios de los noventa, los estudiosos señalan que, en los años

³ En los años setenta, la tasa de inversión en Brasil estuvo, en promedio, en torno al 23 por ciento del PBI. A partir de la moratoria de la deuda externa, en 1982, comenzó a declinar, en función del estancamiento de los recursos externos, de la inestabilidad económica y de la «bicicleta financiera», que pasó a atraer gran parte del capital que eventualmente podría haberse canalizado al sector productivo. En los años noventa, ha permanecido en torno al 15 por ciento del PBI, alcanzando los índices más bajos de toda la industrialización brasileña de posguerra.

1981-1984, por cada puesto de trabajo que se perdía en el sector formal, se registraba un desempleado más. En los años noventa, la tendencia es diferente: por cada empleado menos en el sector formal, hay un trabajador más en el informal, reduciéndose, inclusive, la diferencia salarial entre los dos contingentes.

Según los estudiosos, este proceso conlleva una pérdida de calidad del empleo, evidenciada por el aumento del contingente de trabajadores sin documento de trabajo, o sea, que no cuentan con la cobertura de legislación laboral alguna. A ellos se suman también los trabajadores autónomos, por cuenta propia, en parte asociados a procesos de tercerización. Se une a esto el hecho de que, aunque el tiempo de desempleo sea relativamente corto, haya pérdida de ingresos en el paso desde sectores que se reestructuran (la industria, por ejemplo) hacia otros (como el comercio o los servicios).

Desde esta perspectiva, se considera que en el mercado de trabajo brasileño está teniendo lugar, en materia de empleo y relaciones de trabajo, un ajuste acentuado, con el objeto de reducir costos y ganar flexibilidad. Desde varios puntos de vista, es un mercado en amplia reestructuración, que ya opera sobre bases bastante flexibles, en particular en lo atinente a empleo y salarios (Amadeo y otros, 1994). De todos modos, aún no puede evaluarse el alcance y aliento de esta competitividad, frente a las crecientes exigencias internacionales.

De hecho, desde la recesión de inicios de los años ochenta, el gobierno viene lanzando propuestas de política industrial con gestos amenazadores más o menos explícitos de apertura de mercados, fin de subsidios y otros mecanismos que concitan a las empresas a la "modernidad".

En julio de 1990, el Gobierno Collor lanzó su Política Industrial y de Comercio Exterior (PICE), considerada como el marco de un nuevo modelo industrial en el país. De este modo, la industria se enfrenta, inmediatamente a inicios de los años noventa, con una política industrial que, aunque no totalmente definida, trae consigo una serie de amenazas, como el fin del proteccionismo, la apertura de fronteras e incluso un código del consumidor (reglamentado a inicios de los años noventa). Una especie de política de "palo y zanahoria", en términos de Erber (1991).

El "palo", de cuño fuertemente liberalizante, se traduce, esencialmente, en elementos de presión interna y externa sobre las empresas, definidos por la nueva legislación anti trust, la de protección al consumidor, la progresiva eliminación del proteccionismo aduanero y la privatización de las empresas estatales (procesos aún en curso en la

economía brasileña). La “zanahoria”, por su parte, se concreta en medidas de estímulo a la competitividad, concretadas principalmente en tres programas de capacitación tecnológica, de calidad y productividad y de competitividad industrial (Erber, 1991, p. 20).

La idea de estímulos, incentivos e intervención gubernamental contradice, en cierto modo, el tono liberalizante de la política. De todos modos, y polémicas aparte, parece haber consenso en cuanto al hecho de que su aparición marca el fin de un modelo industrial basado en un fuerte proteccionismo, pasando hacia otro de límites aún no muy bien delineados, pero ciertamente más abierto a la competencia externa.⁴

El peso combinado de todos estos factores, “palos” (recesión, apertura de mercado, código del consumidor) y/o “zanahorias” (tales como incentivos a programas de calidad), abrió un amplio debate en torno a la necesidad de redefinir las estrategias empresariales, incluyendo no solo la modernización física, de máquinas y equipamientos obsoletos, sino toda una nueva filosofía de producción.

Hasta mediados de los años ochenta, el proceso de innovación tecnológica en la industria tuvo un enfoque limitado: innovar era prácticamente sinónimo de cambiar máquinas y equipamientos, o en otras palabras, de sustituir medios de producción de base electromecánica por otros similares de base microelectrónica.

En este contexto, los estudios sobre el proceso de trabajo se concentraron ampliamente en la difusión y los posibles impactos de la adopción de equipamientos de base microelectrónica, en especial de las máquinas herramienta de control numérico (MHCN). Tomadas prácticamente como sinónimos de las nuevas tecnologías de manufactura, investigadores y especialistas preveían que, hasta el año 2000, las MHCN provocarían una revolución de la base técnica de la industria, con profundos impactos sobre el empleo y la calificación de la mano de obra (Tauile, 1983).

Hoy, en el umbral del año 2000, ¿qué es lo que de hecho se encuentra en relación a las llamadas nuevas tecnologías en la industria? ¿Cómo se configura, hoy en Brasil, lo que podría ser la “fábrica del futuro”, al menos desde este enfoque de innovación dura, es decir de medios de producción?

⁴ Un claro indicador en este sentido está dado por la reducción de los aranceles de importación: en 1975, la alícuota media era del 52%, con franjas desde 0 hasta 105%; en 1990 cayó al 17,5% (con franjas desde 0 hasta 45%) y al 14,5% a inicios de 1994 (franjas desde 0 hasta 35%). Sólo en agosto de 1994 el Ministerio de Hacienda dictó cerca de quince resoluciones, llevando a cero las alícuotas de 144 ítems de materias primas y productos industrializados de consumo final e intermedio (FIESP, 1994b).

Aunque haya pocos datos globales sobre los rumbos de la automatización industrial en el país, la comparación de informaciones recientes con datos de inicios de los años ochenta muestra, en líneas generales, una reversión de las expectativas señaladas más arriba. El perfil de difusión y utilización de las MHCN señala que la industria nacional, e incluso la paulista, llega al umbral del siglo XXI con niveles de automatización aún incipientes, muy distantes de lo que la literatura preveía como la fábrica del futuro, al menos desde el enfoque restringido a la adopción de máquinas y equipamientos de última generación (Leite, 1994).

Las MHCN, a las cuales se atribuía el potencial de revolucionar la base técnica de la industria y, de este modo, toda la organización y el proceso de trabajo, vienen difundándose a ritmo cauteloso, permaneciendo, en realidad, confinadas a las regiones Sur y Sudeste del país y, particularmente, al Estado de San Pablo. Hoy, como hace diez años, la gran mayoría de los usuarios de esta nueva tecnología posee como máximo dos máquinas.

Estos datos, en realidad, ilustran apenas sobre una tendencia más amplia, relativa al proceso de automatización industrial. Investigaciones realizadas a inicios de los años noventa revelan que, incluso tras más de dos décadas de informatización, solo una pequeña parte de las empresas industriales, en San Pablo, opera con un alto nivel de automatización. Aunque se utilicen ampliamente recursos de informática en los establecimientos medios y grandes, su aplicación generalizada aún se restringe a los sectores administrativos y de apoyo a la producción.

La producción propiamente dicha, incluyendo herramental y mantenimiento, son los sectores que presentan menor índice de informatización. O sea, el "piso de fábrica" parece relativamente bloqueado a los vientos de la modernidad, por lo menos en materia de equipamiento. Resultado, además, que se repite también en empresas más adelantadas en el uso de recursos microelectrónicos (SENAI-SP, 1993).

Desde este ángulo, la visión de la fábrica del futuro, operada y controlada por máquinas de última generación, parece haberse superado. La crisis económica y el estancamiento de la inversión, aliados al alto costo de los equipamientos de base microelectrónica, explican en parte esta reversión de expectativas. Por otro lado, y posiblemente en el centro mismo de la crisis, se vienen difundiendo nuevos conceptos que valorizan estrategias de modernización menos dependientes de las inversiones de capital, traídas, en gran medida, a través de programas de calidad.

Desde fines de los años ochenta, y en parte bajo el incentivo y la presión de los nuevos dispositivos del comercio exterior, las empresas brasileñas vienen revelando una creciente preocupación por las normas y patrones internacionales (como las Normas ISO 9000 y 14000, entre otras) y, por esta vía, por los llamados programas de calidad total.

La búsqueda de conformidad con los patrones internacionales es resultado directo de la creciente exigencia de los socios comerciales de peso, especialmente de la Comunidad Europea. La preocupación, sin duda, comienza en las empresas exportadoras, pero acaba generando un movimiento en cadena, entre empresas clientes y proveedoras, en el sentido de adecuarse a los patrones de calidad fijados, de obtener los certificados de conformidad a tales patrones, necesarios para la exportación, y de participar en licitaciones.⁵

Así, la búsqueda de conformidad a patrones internacionales tiene implicancias que involucran a toda la cadena productiva, desde el proyecto hasta la postventa, pasando por la producción, la inspección y el almacenamiento. Destaca también dimensiones consideradas estratégicas para la calidad, tales como educación básica y profesional, seguridad y salud en el trabajo y medio ambiente (FIESP, 1994a). Ha alimentado, así, no solo acciones orientadas a la conformidad técnica, sino también un amplio proceso de reestructuración de las empresas, necesario para servir de base a tales acciones.

La búsqueda de certificación y de conformidad a las normas internacionales es, en rigor, apenas una dimensión de la movilización que la calidad y la productividad están generando en el mercado. En torno a la calidad, hay, sin duda, más discurso que acción, más teoría que práctica.⁶ De todos modos, la calidad parece haberse convertido, para las empresas de los años noventa, en lo que la microelectrónica acabó siendo a inicios de los ochenta: un catalizador de estrategias productivas y recurso de *marketing*.

Hace diez años, los adeptos a las máquinas de control numérico afirmaban: "Llega un momento en que tener el comando numérico es más importante que usarlo realmente" (Leite, 1990a). Es análogo a lo que

⁵ Se estima, por ejemplo, que entre 1991 y 1993, el número de industrias homologadas por el sistema ISO 9000, ya adoptado al menos por noventa países, aumentó de 30 a 300, llegando a 1.000 a fines de 1994 (FIESP, 1994a; GM, 1993b).

⁶ Especialistas del área afirman que apenas el uno por ciento de los programas de calidad son exitosos, mientras que los demás naufragan, dejando un rastro de «desánimo y frustración» (Peters, 1993).

se encuentra en muchas empresas: lo que cuenta es tener un programa de calidad; si funciona, es otra cuestión.⁷

No obstante, la difusión de programas de calidad, como en cierta medida también la experimentación de nuevas tecnologías de base microelectrónica, contribuyen a difundir nuevos conceptos, abrir espacio a nuevas prácticas productivas o incluso a poner sobre el tapete la preocupación por una estrategia de manufactura (Fleury, 1994). Es decir, los cambios introducidos en las empresas, ya sea en forma parcial o a través de estrategias más abarcativas o sistémicas, implican una amplia reestructuración en las formas de organización tradicionales, a través de medidas tales como:

- “reducción de los niveles jerárquicos,⁸ que se refleja no solo en el desempleo de gerentes e incluso de altos ejecutivos, sino también en el aumento de la búsqueda de cursos de reciclado de los más diversos tipos;
- cambios en las estructuras de cargos y salarios, creando nuevos planes de carrera asociados a programas de entrenamiento inclusive para trabajadores de producción directa;
- aumento de la importancia atribuida a la gestión de recursos humanos y al entrenamiento;
- proceso de calificación de proveedores, asociado al movimiento de ‘tercerización.’” (Gitahy y Rachid, 1995).

En cierta medida, las empresas son puestas “cabeza abajo”, tratando de diagnosticar sus problemas y ajustarse a los nuevos condicionantes. Pasan a asumir, incluso, que la conquista de mejoras de calidad y productividad tiene, como condicionante, un nuevo patrón de relaciones capital-trabajo, basado en la negociación y el intercambio, con énfasis, entre

⁷ Datos de los sondeos sobre resultados de los programas de calidad advierten en general que falta mucho para que Brasil alcance patrones mundiales y más aún para que se aproxime a Japón, el líder incuestionable en la materia (IMAM, 1993; MM, 1993). Destacan, entretanto, mejoras importantes en indicadores internacionales de desempeño, tales como ociosidad y/o «tiempos muertos» de los equipamientos, rechazo de lotes de recepción, rebabas, retrabajos, devoluciones de los clientes, o tamaño de los stocks (MM, 1993; CNI, 1994). En 1987 las empresas demoraban un promedio de 42,2 días para entregar sus productos; en 1992 este plazo cayó a 30,4 días, lo que representa una disminución del 27,8%. El plazo de devolución de los productos también disminuyó un 25,8% y el índice de defectos alcanzó una disminución del 18% (CNI, 1994: 20. Cf. *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*).

⁸ Una investigación del IMAM muestra, entre 1990 y 1993, una reducción de 10-12 niveles a 4-8 niveles, en promedio; la de Price indica en promedio 5,6 niveles en 1993 contra 6,8 en 1991. Son aún altos para patrones ideales: 3 a 4, según estas fuentes (IMAM, 1993; MM, 1993; Teixeira, 1993).

otros factores, en la educación y la calificación del trabajador (DIEESE, 1994: 20-21).

Esta nueva práctica productiva pasa a ser no solo cuestión de liderazgo, sino y sobre todo, de sobrevivencia frente al nuevo contexto económico y social que se diseña en el país a partir de los años ochenta. Las nuevas prácticas tienden, así, a la convergencia entre empresas de diferentes sectores, tamaños y niveles tecnológicos.

Empresas líderes y subcontratadas: ¿trayectorias convergentes?

Las tendencias mencionadas pueden ser ilustradas a partir de la comparación de datos referidos a dos grupos de empresas industriales:

- empresas líderes o de punta, de diversos segmentos, investigadas en 1989-1990 con el objetivo de delinear estrategias de modernización y escenarios de trabajo y calificación hasta el año 2000, en las cuales fueron entrevistados 170 ejecutivos de alto nivel (SENAI-DN, 1992);
- empresas del sector metalmecánico, localizadas en el Gran San Pablo, investigadas con el objetivo de diagnosticar nuevos perfiles de calificación, incluyendo entrevistas al cuerpo técnico gerencial (137 entrevistados) y a los trabajadores (311) (Leite, 1990b).

Las 132 empresas líderes, como es de esperar, son todas de gran tamaño (más de 1.000 empleados), orientadas a la exportación, ligadas o pertenecientes a grupos transnacionales. Las 40 empresas metalmecánicas, en contrapartida, presentan un predominio de pequeñas y medianas empresas (50 a 500 empleados), pertenecen al capital nacional y están orientadas al mercado interno; en realidad, 95 por ciento de ellas se caracterizan por ser proveedoras de empresas líderes, entre las cuales están varias de las 132 citadas.

Este aspecto –la relación proveedor-cliente entre varias de las empresas investigadas– acentúa, desde luego, el interés por la comparación entre los dos grupos. Por otra parte, el examen de la convergencia de los procesos de innovación en los dos conjuntos de empresas, gana mayor alcance considerando las diferencias estructurales entre ambos, en lo referente a tamaño, productos, procesos y mercados.

A pesar de las diferencias, lo que se verifica es que ambos grupos de empresas parecen presentar una alta sensibilidad a los nuevos desafíos de competitividad que se presentan en los últimos años. Las líderes, por la posición de mercado que ocupan y que luchan por mantener. Las demás –las metalmecánicas– por operar en mercados más restringidos, sensibles a las oscilaciones de la economía y a las exigencias de flexibilidad operacional, y que están cada vez más amenazadas por la política

de liberalización de importaciones. Estos desafíos son los principales factores de la reestructuración y modernización.

Las empresas líderes, como es de esperar, son ampliamente innovadoras; entre ellas se registra una amplia difusión de recursos de automatización industrial (AI) y adopción de nuevas tecnologías organizacionales (TOs): por lo menos el 90 por ciento de las empresas utiliza estos recursos en la producción y cerca del 80 por ciento en el área de planeamiento y proyecto. Entre las 40 del sector metalmecánico también se registran gran cantidad de innovaciones, tanto en materia de tecnología “física” –involucrando máquinas, equipamientos, productos y materiales– como en el plano organizacional, en el proceso productivo y en la organización del trabajo.

En las empresas líderes, las experiencias de innovación se remontan a los años setenta, acelerándose, sin embargo, a partir de la crisis de los ochenta. En las cuarenta del sector metalmecánico es a partir de este marco que se intensifica el proceso de innovación. O sea, por su propia posición en el mercado, las empresas líderes inician antes su proceso de reestructuración, intensificándolo bajo el acicate de un mercado achicado, más exigente y cada vez más globalizado, en el ámbito nacional e internacional. Tales presiones repercuten, seguidamente, en las demás, inclusive porque, como ya se ha visto, varias de estas son “proveedoras” de las líderes.

Se verifica, en ambos casos, la creciente adopción de productos de tecnología microelectrónica, como microcomputadores, máquinas con control numérico (CNC), controladores lógico-programables (CLP) y controles digitales.

El mayor foco de innovación no es, de todos modos, el de la tecnología física, sino el de la organizacional, que involucra nuevas formas y técnicas de gestión de la producción y del proceso de trabajo (TO): 92 por ciento de las empresas líderes afirma utilizar TO en la producción; entre las cuarenta metalmecánicas, también un 90 por ciento adopta estos recursos. Las TO, en ambos grupos, cubren esencialmente cuatro áreas:

- programas de calidad, incluyendo “herramientas”, como control estadístico del proceso (CEP), círculos de control de calidad (CCC), control de calidad total (CCT) y *kaizen* (mejoras continuas);
- tecnología de grupo y familia de piezas (TGO);
- manufactura celular, con células de fabricación y grupos semi-autónomos;
- *just-in-time* (JIT), predominantemente interno, y *kamban*.

En ambos grupos de empresas, el proceso de innovación mantiene la característica de ser enfocado o selectivo, ya señalada en estudios de

los años ochenta. Nuevos equipamientos o modelos de gestión tienden a localizarse en sectores estratégicos y/o en determinadas líneas de productos, orientadas a clientes más exigentes: es el caso, entre las subcontratadas, de las que producen piezas, partes y componentes para las empresas de montaje o para la industria aeroespacial.

En suma, en la práctica, las empresas aplican las nuevas “herramientas” en versiones adaptadas a sus posibilidades y necesidades. El JIT es el ejemplo típico: prácticamente todas las empresas, las líderes y las demás, lo adoptan solo a nivel interno, dado que su aplicación externa aún no se viabilizó (por cuestiones como garantía de plazo, calidad, distancias, etcétera). Incluso en las empresas líderes, el JIT externo no abarca, en el 81 por ciento de los casos, más que al 10 por ciento de los proveedores.

Cabe observar, sin embargo, que selectividad y gradualidad son la regla, y no la excepción, en materia de modernización tecnológica, según lo apuntan varios estudios, inclusive en países avanzados (Fleury, 1988; Rattner, 1988; Silva, 1993).

De todos modos, aunque selectiva y gradual, esta estrategia de modernización incorpora y difunde nuevos conceptos técnicos y organizacionales, dando lugar a distintas trayectorias productivas. Aunque antiguas, las “herramientas” permiten nuevas combinaciones, configurando un patrón de modernización bastante distinto del que podía encontrarse a inicios de la década pasada. La mayor parte de las investigaciones realizadas entonces mostraba acciones de modernización descoordinadas, restringidas en la mayoría de los casos al cambio de máquinas/equipamientos y a su operación *stand alone* (Fleury, 1988, 1994; Leite, 1990).

La búsqueda de integración, en perspectiva sistémica, es uno de los conceptos que se imponen actualmente. Sea en las empresas líderes o en las del sector metalmeccánico, se observa que la modernización física (CNC, CLP, CAD/CAM) tiende a combinarse con innovaciones en la organización y en las formas de gestión, de manera destacada en el área de calidad industrial (CEP; CCC, CCT). Yendo más allá de lo que ocurría en los años ochenta, se busca la integración entre los dos procesos –de innovación física y organizacional– y de las diversas “herramientas” o técnicas entre sí.

El otro concepto es el de flexibilidad, en torno al cual se registra una vasta polémica, dependiendo de cómo se lo defina: en la esfera de las relaciones de trabajo o en la técnico operacional (Pastore, 1994; Salerno, 1992, 1994). En el caso de las empresas enfocadas, el énfasis recae sobre esta última, refiriéndose a la capacidad de adaptación o cambio en los

productos, procesos, equipamientos, funciones, formas de gestión, como un medio de enfrentar mercados cada vez más exigentes y competitivos.

Todo este proceso, combinando innovaciones físicas y organizacionales bajo las premisas de flexibilidad e integración, tiene impactos directos sobre el proceso y la organización de la producción y, por lo tanto, sobre el trabajo y la calificación. Se destaca también en este aspecto, una amplia convergencia entre las empresas líderes y las del sector metalmeccánico. Con raras excepciones, tanto los ejecutivos de ambos grupos de empresas, como los trabajadores de las metalmeccánicas, señalan la tendencia al aumento del nivel de calificación en función de la modernización tecnológica, que se expresa en la necesidad de más entrenamiento, escolaridad más alta y nuevas habilidades y competencias.

¿Qué premisas o conceptos están, por lo tanto, incluidos en esta demanda por más calificación? Las dos investigaciones tratan de esbozar estos conceptos, desde el punto de vista de las empresas, teniendo en cuenta el tipo de conocimientos, habilidades y atributos buscados o más valorizados en ambos tipos de empresas (líderes o subcontratadas).

Las nuevas competencias se justifican, desde el punto de vista de las empresas, por la necesidad de garantizar mejor desempeño y mayor seguridad, teniendo en cuenta la complejidad, alto costo y relativa fragilidad de los nuevos equipamientos/sistemas. Además de esto, se orientan también hacia la búsqueda de cultivar y difundir una nueva mentalidad, basada en conceptos tales como valorización, compromiso y participación del trabajador.

Otra vez se destaca, a despecho de sus diferencias estructurales, la convergencia entre empresas líderes y las demás, en relación al perfil ideal de calificación que, dejando de lado el contenido específico de los puestos u ocupaciones, valoriza atributos tales como:

- operación de nuevos equipamientos/sistemas y/o aplicación de nuevas técnicas en forma eficiente y segura;
- mentalidad de mejoría continua, general e individual; motivación y participación;
- conocimiento del producto y del proceso;
- valores de calidad, productividad y competitividad;
- trabajo en equipo, capacidad de relacionarse en grupos;
- conocimientos teóricos y aplicados de matemáticas, geometría, control de calidad, electrónica (aplicada a la mecánica), física (velocidad, corte, dureza de materiales), asistencia técnica, mantenimiento (inclusively para operadores);
- lectura e interpretación de órdenes de fabricación, dibujos, gráficos, tablas;

- razonamiento, resolución de problemas;
- disposición para trabajos nuevos, complejos, diversificados;
- actitud general más abierta y favorable a los cambios.

En consonancia con las tendencias señaladas por autores como Zarifian y Veltz (1993), es posible que, instadas a operar de modo flexible e integrado, las empresas, aunque sean caracterizadas como manufactureras, estén impelidas a adoptar una visión de procesos, ampliando el campo de lo imprevisible y aleatorio.

La calificación pasa a definirse, entonces, no tanto como stock de conocimientos/habilidades sino sobre todo como competencia o capacidad de actuar, intervenir, decidir en situaciones no siempre previstas o previsibles. El desempeño y la productividad global pasan a depender en gran medida de esta capacidad y agilidad de juzgar y resolver problemas.

Cabe destacar también que estas características tienden a difundirse entre las empresas, independientemente de la adopción de equipamientos automatizados. A medida que desarrollan estrategias orientadas a la mayor flexibilidad e integración, las empresas extienden los requisitos del nuevo perfil al conjunto de los trabajadores, y no solo a aquellos directamente involucrados con las nuevas tecnologías.

Las micro y pequeñas empresas: ¿tercerización “inteligente”?

De hecho, en los últimos años pueden observarse tres movimientos relativamente generalizados en la industria, y no solo en empresas de punta, en lo referente a la calificación de los trabajadores:

- el crecimiento de la demanda de entrenamiento profesional de los trabajadores industriales;
- un compromiso creciente de las empresas en la formación de sus empleados;
- cambios cualitativos en este entrenamiento, en términos de clientela y contenidos suministrados o requeridos, que señalan un nuevo perfil de calificación.

Estas tendencias son ilustradas por las estadísticas de producción del SENAI del Estado de San Pablo (SENAI-SP), así como por investigaciones realizadas por esta entidad en los años noventa.⁹ Aunque ambas fuentes tengan limitaciones, pueden, de todos modos, tomarse como

⁹ Se destaca especialmente la *Pesquisa Industrial por Amostragem PIAM*, un panel realizado en 1990 con cerca de 600 empresas y en 1992 con 1.000 empresas, con representatividad por sector y tamaño (SENAI-SP, 1991, 1993).

orientadoras de lo que ocurre en la industria, en el mercado de trabajo formal.

Las estadísticas del SENAI-SP registran, desde mediados de los años ochenta, una notable expansión de la demanda de formación profesional en la industria paulista: de 278 mil matrículas en 1985, se pasó a 865 mil en 1993 y a un millón en 1995. Esta expansión dio como resultado una ampliación de la oferta de matrículas y de la carga horaria media de entrenamiento por trabajador, considerando el personal vinculado a la producción. En 1985 había una matrícula del SENAI-SP por cada doce trabajadores de la producción industrial paulista, con una oferta de 18,5 horas de entrenamiento, en promedio. En 1993, se ofreció una matrícula por cada cuatro trabajadores, aumentando la carga horaria media anual a 26,3 horas (Leite, 1994).

Este crecimiento llama la atención por darse en un contexto de débil crecimiento del empleo industrial, o de su casi estancamiento. O sea, por reflejar no tanto la necesidad de preparación de nuevos profesionales, sino en buena medida la de reciclado y capacitación de los ya insertos en el mercado de trabajo.

El resultado aún es modesto, comparado con patrones internacionales. Se estima, por ejemplo, que las horas de capacitación ofrecidas por el SENAI-SP pasaron del 1 al 1,5 por ciento sobre el total de horas trabajadas en la industria paulista, entre 1985 y 1993, mientras se habla de alrededor de un 6 por ciento para patrones mundiales y un 10 por ciento para Japón (IMAM, 1993). De todos modos, representa una evolución, sin contar que la inversión en capacitación no puede limitarse a la oferta del SENAI, en tanto las mismas empresas tienden a comprometerse en forma creciente en estas acciones, invirtiendo recursos adicionales a los que aportan al SENAI.

Crece así, significativamente, la oferta de entrenamiento para trabajadores ligados a la producción, de empresas que firman acuerdos de cooperación técnica y financiera con el SENAI: en 1984, el 65 por ciento de la oferta de matrículas se refería a personal de la producción; en 1992, este porcentaje subió al 90 por ciento (ver cuadro 1).

La mera expansión cuantitativa del entrenamiento profesional no es, por cierto, suficiente para indicar una mayor demanda de calificación en la industria. Es preciso destacar, también, otros aspectos de la evolución reciente del entrenamiento industrial, que señalan nuevas posibilidades de formación y recalificación de trabajadores.

Los programas de entrenamiento en empresas suelen tomarse como sinónimo de adiestramiento, de formación taylorizada para un trabajo degradado. Esta crítica se basa, en gran medida, en el hecho de ser pro-

Cuadro 1

**Estado de San Pablo, 1984-1992: distribución de matrículas
en el entrenamiento realizado por empresas industriales
que mantienen acuerdos con el SENAI,
según categorías de personal y áreas de trabajo (en %)**

CATEGORÍAS DE PERSONAL Y ÁREAS DE TRABAJO	1984	1988	1991	1992
Categorías del personal en la producción:				
. operacional	38	50	53	*
. supervisión	5	9	13	*
. técnico de nivel medio	22	8	8	*
Subtotal	65	67	74	90
Categorías de apoyo/administración:				
. gerencial	26	25	19	*
. administrativo	8	7	6	*
. otras	1	1	1	*
Subtotal	35	33	26	10
Total = 100% (mil matrículas)**	80	193	218	342

* A partir de 1992, las categorías dejaron de ser discriminadas, dadas la reestructuración que tuvo lugar en diversas empresas y la menor distinción entre niveles jerárquicos en la producción.

** Se refiere solamente a la acción directa, o sea, realizada por empresas que mantienen acuerdos de cooperación técnica y financiera con el SENAI, lo que les permite deducir parte de la contribución debida al SENAI, en tanto inviertan esos recursos en la calificación de sus empleados.

Fuente (datos brutos): SENAI-SP - *Relatórios da Estatística Escolar*.

gramas de corta duración, suministrados en el local mismo de trabajo (*on the job training*). Basada en la visión clásica de la calificación, esta crítica asume, en cierto modo, que "tiempo de formación" es garantía de calidad.

La cuestión, de todos modos, merece ser repensada, especialmente en el campo de la formación de adultos. Por un lado, porque la evolución de la tecnología educacional modifica la relación tiempo/aprendizaje, permitiendo que contenidos sumamente complejos sean aprendidos con mayor rapidez. Por otro, porque la noción misma de calificación está siendo revisada, dejando de traducir el simple dominio de habilidades artesanalmente adquiridas y medidas por el tiempo de formación, pasando a asumir la dimensión de competencia, en la cual el aprendizaje formal y el tácito, a través de la experiencia, se combinan en forma particular y continua (cf. Zarifian).

Desde esta perspectiva, los programas de formación largos pueden no ser los más adecuados para trabajadores adultos y con cierta experiencia. Partiendo del supuesto de que los alumnos poco o nada saben, acaban imponiendo, en mayor o menor grado, una separación entre “competencia” (saber construido mediante la conjugación de la teoría y de la práctica) y “conocimientos” (teoría y conceptos adquiridos de modo formal). Para tal clientela, entrenamientos cortos, relacionados con situaciones de trabajo, pueden ser tan eficaces como los cursos prolongados, de corte teórico. Trabajando y aplicando conocimientos se adquiere o se mejora la competencia.

De hecho, la mayoría de las empresas industriales que promueve con regularidad cursos/entrenamientos para sus empleados suministra cada vez más programas mixtos, teóricos y prácticos en lugar de contenidos exclusivamente teóricos o incluso de entrenamiento sólo práctico, de carácter operacional (SENAI-SP, 1993). El teórico, en verdad, reúne vasta diversidad de cursos, desde alfabetización y supletorio,¹⁰ hasta contenidos instrumentales. Esta composición se refleja en las estadísticas de entrenamiento industrial del SENAI-SP, que también indican que programas operacionales, de carácter esencialmente práctico –y que, por esto, tienden a ser considerados como simple adiestramiento para el puesto de trabajo– van perdiendo espacio frente a conocimientos y competencias más generales, con énfasis en los dos campos (ver cuadro 2):

Cuadro 2

SENAI-SP, 1984-1992: matrículas en entrenamiento industrial, según principales contenidos (en %)

CONTENIDOS	1984	1988	1991	1992
. seguridad/higiene de trabajo	29	34	36	38
. disciplinas instrumentales (presencial o a distancia)	19	29	27	36
. operacionales/prácticos	41	20	17	16
. supervisión/gerencial, formación microempresarios, especialización	11	17	20	10
Total = 100% (mil matrículas)*	104	133	168	203

* Se refiere solamente a la acción directa, o sea, programas de entrenamiento realizados por el SENAI, con recursos propios, no incluyendo los programas realizados en/por empresas con las cuales mantiene acuerdos de cooperación técnica (ver cuadro 1).

Fuente (datos brutos): SENAI-SP - *Relatórios da Estatística Escolar*.

¹⁰ Cursos que se suministran para que quienes abandonaron los estudios puedan completar su educación formal (NT).

- seguridad e higiene de trabajo, cuya participación en la matrícula pasa del 29 al 38 por ciento entre 1984 y 1992;
- las llamadas “disciplinas instrumentales”, que aumentan del 19 al 36 por ciento, abarcando contenidos como tecnología, matemáticas, estadísticas, cálculo técnico, lectura e interpretación de dibujo, metrología, control de calidad, comunicación y relaciones humanas.

Los programas, aunque de corta duración, tienen carácter modular. Es común, pues, que el mismo trabajador realice varios módulos, reuniendo contenidos más prácticos, operacionales, con formación instrumental, aplicada. De esta forma, el entrenamiento acaba sirviendo como alternativa de formación continua, o como una especie de suplemento profesionalizante que cubre no solo requisitos inmediatos de la ocupación, sino también carencias de escolaridad básica. (Recordemos que el promedio de la población económicamente activa brasileña no llega a tener cuatro años de estudio.)

Esta base, que fue incluso más precaria, sirvió para la implantación y consolidación de la industria en el país. Sin embargo, a medida que tratan de alcanzar un nuevo nivel de modernización, las empresas perciben su precariedad (CNI, 1989, 1993; FIESP, 1993). Se intensifica por lo tanto, en los últimos años, la búsqueda de medios para suprimir rápidamente deficiencias de escolaridad y formación básica, que obstaculizan cualquier estrategia de modernización, por menos ambiciosa que sea. Además de los indicadores revelados por las estadísticas del SENAI, las del *Serviço Social da Indústria* (SESI), apuntan en la misma dirección.¹¹

Merecen destacarse, en este sentido, tendencias recientes relativas a nuevas competencias requeridas para el trabajo en la industria, señaladas por la PIAM (ver nota 9). La mayor parte de los establecimientos investigados, tanto en 1990 como en 1992, señalan la necesidad de mayor calificación de los trabajadores, enumerando un conjunto de competencias que suponen contenidos de educación, general y profesional, así

¹¹ El SESI, conocido por su actuación en el campo de la educación infantil, está enfrentando una creciente demanda de las empresas por programas de alfabetización y supletorios de primaria para sus empleados. En 1991, atendía apenas a 23 empresas con estos programas. En 1994, se cerró el primer semestre con 404 cursos, instalados en 170 empresas de todo el Estado, con 14 mil alumnos matriculados (además de otras 380 clases instaladas fuera de empresas). (Cf. Aniete d'Ávila, jefe de la *Subdivisão de Ensino para Adultos, da Divisão de Educação Fundamental* del SESI). Bajo una presión idéntica, el SENAI-SP lanzó también un programa de alfabetización que busca desarrollar habilidades básicas de lectura y escritura, centrado en el universo del trabajador adulto: empleo, vivienda, ocio, presupuesto doméstico, amistad, casamiento, seguridad en el trabajo, prevención de accidentes, calidad, ciudadanía.

Cuadro 3

Industria paulista, 1990-1992: principales competencias requeridas para el trabajo, según categorías de personal (en %)

CATEGORÍAS DE PERSONAL / COMPETENCIAS	1990	1992
Semicalificados		
. habilidades operacionales (manejo de equipamientos, herramientas)	66	63
. noción de la relación entre trabajo realizado, proceso y producto de la empresa	55	63
. conocimientos específicos de la ocupación ejercida	64	60
. seguridad e higiene en el trabajo	60	61
. control de calidad - nociones	55	59
. conocimientos generales (educación básica)	45	50
. técnicas de trabajo en grupo	47	49
. jefatura y liderazgo	40	38
N° de establecimientos = 100%	314	424
Calificados		
. conocimientos específicos de la ocupación ejercida	56	52
. seguridad e higiene en el trabajo	51	51
. control de calidad - producto y materia prima	48	49
. noción de la relación entre trabajo realizado, proceso y producto de la empresa	48	49
. técnicas de trabajo en grupo	43	46
. jefatura y liderazgo	43	45
. habilidades operacionales	45	44
. normas técnicas/especificaciones	46	42
. conocimiento de materiales, materias primas	31	36
. lectura e interpretación de dibujo técnico	39	35
. conocimientos generales	33	34
. automatización industrial	20	33
. matemáticas	19	23
N° de establecimientos = 100%	333	404
Técnicos de nivel medio		
. actualización tecnológica general	65	66
. informática, computación	47	54
. programación, planificación del trabajo	60	52
. control de calidad	42	49
. técnicas de supervisión	54	47
. técnicas de gestión (<i>kamban, just-in-time</i>)	47	44
. máquinas/equipamientos	45	40
. proceso productivo de la empresa	42	42
. conocimientos generales	40	41
. materiales, materias primas	35	37
. inglés técnico	32	34
. estadísticas	20	20
. dibujo técnico	28	18
N° de establecimientos = 100%	199	268
Establecimientos investigados	631	991

Nota: la pregunta permite respuesta múltiple.

Fuente (datos brutos): SENAI-SP, 1991, 1993 (PIAM-90 y 92).

como atributos personales semejantes a los señalados por empresas líderes y sus subcontratadas (ver cuadro 3).

Incluso para los trabajadores semicalificados hay requisitos que incluyen temas de control de calidad, conocimiento del producto y del proceso productivo, técnicas de trabajo en grupo y de jefatura y liderazgo.

Seguridad e higiene del trabajo aparecen en forma destacada para personal semicalificado y calificado, reflejo de la creciente toma de conciencia en cuanto al costo social y financiero de los accidentes de trabajo. Se percibe también la disolución de fronteras de conocimientos y atributos entre ocupaciones y categorías, haciendo prácticamente inoperantes las distinciones convencionales entre semicalificados y calificados en lo que respecta al perfil de competencias.

Considerando que la PIAM abarca una muestra representativa por sector y tamaño del establecimiento, su resultado puede señalar tendencias más amplias de la industria, no restringidas a empresas líderes o innovadoras. El perfil de calificación que estas diseñan parece, desde varios aspectos, difundirse en el mercado de trabajo, que tiende a valorizar profesionales no solo más entrenados en términos operacionales, sino también aptos para operar con menor riesgo y ejercitar nuevas competencias, en el plano técnico y relacional.

Cabe destacar, en la misma línea, la creciente demanda de las pequeñas empresas (hasta 99 empleados) por dos tipos de servicios del SENAI-SP: entrenamiento de trabajadores y asesoramiento tecnológico. Son programas tradicionalmente demandados por empresas de gran tamaño.

Sin embargo, en los últimos años se registra una demanda creciente de micro y pequeñas empresas (MPEs) por los dos tipos de programas. Entre 1990 y 1993, el volumen de empleados de MPEs que concluyen programas de entrenamiento del SENAI-SP, así como el número de MPEs atendidas, crecieron por encima de las tasas medias registradas para empresas medias y grandes. En el período, los entrenados enviados por pequeñas empresas aumentaron del 15 al 18 por ciento su participación en el total de concluyentes; los establecimientos de menor tamaño, a su vez, pasaron del 42 al 57 por ciento del universo atendido (ver cuadro 4).

La búsqueda de asesoramiento tecnológico muestra un crecimiento aún más significativo en el mismo intervalo, tanto en número de MPEs asistidas (de 911 a más de 2.000), como de horas de atención (de 25 mil a 66,6 mil). Estas asesorías, un servicio dirigido a las MPEs, prestado generalmente con apoyo financiero de órganos de fomento al sector (como el SEBRAE), en general atienden consultas sobre procesos productivos, costos, *lay-out*, calidad, entre otras.

La expansión de ambos tipos de demanda -por entrenamiento de trabajadores y desarrollo tecnológico- de las MPEs es reflejo, en gran medida, de las mismas presiones que alcanzan a las empresas líderes. Se asocian, en general, a dos prácticas que vienen ganando espacio en el mercado:

Cuadro 4

SENAI-SP, 1990-1993: demanda de entrenamiento y asesoramiento tecnológico de las micros y pequeñas empresas (MPEs) (en %)

INDICADORES	1990	1991	1992	1993	93 /90*
Entrenamiento industrial - distribución del personal entrenado por tamaño del establecimiento empleador					
- pequeño (hasta 99 empleados)	15	16	19	18	21
- medio (100-499 empleados)	28	31	32	31	18
- grande (500 o más empleados)	57	53	49	51	13
total (nº entrenandos - mil)	100 (112)	100 (139)	100 (161)	100 (200)	16
Entrenamiento industrial - distribución de los establecimientos atendidos por tamaño					
- pequeño	42	51	54	57	29
- medio	32	32	31	29	15
- grande	26	17	15	14	2
total (nº establecimientos - mil)	100 (3,9)	100 (4,9)	100 (6,5)	100 (7,9)	19
Asesoramiento tecnológico a las MPE					
. nº de empresas atendidas	911	1.200	1.226	2.057	23
. horas de asesoramiento (mil)	25,1	29,2	45,0	66,6	28

* Crecimiento medio anual.

Fuente (datos brutos): SENAI-SP - *Relatórios Anuais*.

- esfuerzo de autodesarrollo de las MPEs, que se dirigen a agencias como SEBRAE o SENAI buscando formación de competencia para enfrentar contratantes cada vez más exigentes en términos de plazo, adecuación a normas y patrones internacionales (incluyendo la ISO 9000), calidad y costos (GM, 1993a/b, 1994a/d; SUMA, 1994).

- desarrollo o formación de proveedores por la empresa contratante, con la participación de sindicatos e institutos especializados. Aunque aún restringida a grandes empresas, líderes de mercado, esta práctica comienza a difundirse, abriendo la perspectiva de una "tercerización inteligente" (GM, 1994a; OESP, 1994a/b).

En este sentido, pueden, hipotéticamente, surgir nuevos rumbos para la tercerización, fenómeno antiguo, pero que gana impulso en el contexto de la reestructuración productiva. Entendida como transferencia a terceros de actividades no esenciales de una empresa, o sea, las llamadas actividades-medio, la tercerización se está difundiendo entre empre-

sas grandes y hasta medianas. Presentada como una estrategia de flexibilización operacional, de racionalización y de mantenimiento de la rentabilidad para las empresas, puede implicar para los trabajadores la pérdida del empleo y/o el deterioro de las relaciones y de las condiciones de trabajo, asumiendo así un carácter particularmente perverso (DIEESE, 1993).

En la industria, la tercerización afecta principalmente las áreas de apoyo, como limpieza, seguridad, alimentación y transporte de productos y empleados, en las cuales ya existe una larga experiencia en este tipo de práctica (DIEESE, 1993; Rego, 1994). Sus resultados parecen garantizados en tanto la tercerización se restrinja a estas áreas, para las cuales ya existe *know how* de terceros. Se tornan polémicos e inciertos a medida que la empresa trata de extenderla a otras actividades, apareciendo entonces problemas como la falta de proveedores calificados y de garantía de calidad (GM, 1994a/d).

En tal circunstancia, los mismos factores que presionan a los contratantes son transferidos a los contratados. El desarrollo técnico gerencial de los "terceros" acarrea cambios en la práctica productiva y en el perfil de calificación, acentuando demandas como seguridad e higiene en el trabajo, calidad y plazos. Así, el propio avance de la tercerización puede generar límites a prácticas salvajes. O sea, al estrecharse las relaciones entre lo formal y lo informal, entre contratantes y contratados, las exigencias de calidad y de adecuación a patrones internacionales tienden a rebasar los muros de la empresa, implicando cambios en el perfil de los "terceros" o proveedores.

Síntesis y conclusiones

El proceso de reestructuración productiva en Brasil viene, desde mediados de los años ochenta, alimentando nuevas prácticas en el sector industrial, cada vez más orientado a la búsqueda de integración, flexibilidad, competitividad, entre otras.

Para esto se imponen estrategias diferentes de las que se llevaban a cabo hasta principios de los años ochenta. Aunque las innovaciones aún se presenten poco difundidas, las empresas tratan de asociar modernización física, de máquinas y equipamientos, con nuevas formas de gestión de los recursos productivos –materiales, máquinas, informaciones– y de los agentes del proceso. Todo esto con efectos importantes sobre el trabajo y la calificación.

A inicios de los años ochenta, el *marketing* de las nuevas tecnologías prometía máquinas a prueba de los peores operadores, capaces hasta de

sustituir a la mano de obra cara, escasa y/o reivindicativa. No fue así. Las máquinas solo funcionaron bien cuando fueron entregadas no a los peores, sino a los mejores. Las empresas, en el arduo camino de prueba y error, aprendieron que, para evitar averías y pesadillas, tendrían que confiar los frágiles y costosos equipamientos a personal cada vez más competente.

De este modo, las empresas líderes y/o innovadoras acabaron definiendo trayectorias potencialmente calificantes, que demandan aprendizajes continuos en dos niveles:

- de la organización como un todo, entendida como capacidad de adaptación y de cambio, en los productos, procesos, equipamientos, funciones y formas de gestión;
- de los agentes productivos, obligados a aprender, desarrollarse y renovarse, por medio de mecanismos formales y no formales.

Esta nueva trayectoria o nueva práctica productiva es una cuestión no solo de liderazgo, sino sobre todo de sobrevivencia, frente al nuevo contexto económico y social que se diseña en el país a partir de los años ochenta. Desde esta época y hasta recientemente, el país vivió un ciclo recesivo, marcado por una fuerte disminución de la inversión y una declinación de las tasas de expansión económica, alcanzando en pleno al sector industrial, que había sido la “locomotora” de la década anterior.

Paralelamente y como reflejo de la creciente globalización e inserción del país en la economía mundial, nuevas reglas y patrones de competitividad se imponen a escala cada vez más amplia. Planes y políticas liberalizantes van ganando espacio. Aunque muchas propuestas no salgan del papel, constituyen “amenazas” cada vez más concretas, que movilizan a las empresas y al mercado en torno a nuevos conceptos, como calidad y productividad.

En este mismo contexto, el país ha registrado algunos de los logros más significativos de su historia política, en materia de democratización y conquista de ciudadanía, a partir de los cuales comienza a emerger, con trazos cada vez más nítidos, el ciudadano, cada vez más consciente de su papel y de sus derechos.

Las empresas no pasaron inmunes por todo este movimiento. Recesión, avance de las tesis liberales, movilización de la sociedad civil, el peso combinado de todos estos factores viene actuando como presión y estímulo a la revisión de conceptos y prácticas productivas. Incluso porque ciudadano consciente, consumidor exigente, trabajador reivindicativo, son facetas prácticamente imposibles de disociar en el individuo.

Las nuevas prácticas revelan así una amplia convergencia entre empresas, con relativa independencia de la base tecnológica y de la po-

sición de liderazgo en el mercado. Estímulos y presiones internos y externos alcanzan ciertamente primero a las empresas de punta. Sus efectos, sin embargo, se propagan por toda la cadena productiva, repercutiendo inclusive en “terceros” y presionándolos a operar con los mismos principios de calidad y productividad exigidos a escala global. Se plantea entonces un desafío para la tercerización: debe convertirse en tercerización “inteligente”, huyendo de los patrones usuales de deterioro de las condiciones de trabajo y descalificación.

A despecho de esta convergencia y creciente difusión, la nueva trayectoria está lejos de ser exclusiva. Modernas y viejas prácticas productivas coexisten, tanto en el plano técnico operacional, como en el de la gestión del trabajo y de la calificación, incluso en el ámbito de las empresas más innovadoras.

De todos modos, en este proceso comienza a constituirse un nuevo perfil y un nuevo concepto de calificación, que van más allá del simple dominio de habilidades motoras y disposición para cumplir órdenes, incluyendo también una amplia formación general y una sólida base tecnológica. Ya no basta con que el trabajador sepa hacer; es preciso también que sepa conocer y, sobre todo, aprender.

El nuevo perfil valoriza características tales como participación, iniciativa, razonamiento y discernimiento. Desde la perspectiva de la empresa, ya no es suficiente contar con el típico obrero tipo, pronto a “vestir la camisa de la empresa”. Es preciso, antes que nada, lograr un trabajador competente, capaz de “pensar por la empresa”.

Como contrapartida, una gran parte de las empresas comienza a asumir responsabilidades en el proceso de calificación de los trabajadores. Las inversiones en educación básica y profesional responden a los nuevos requisitos que surgen del proceso de innovación tecnológica y organizacional, tales como integración, confiabilidad, calidad; también buscan compensar, en cierta medida, las deficiencias de escolaridad básica del trabajador.

En esta configuración, incluso empresas que no se encuentran entre las líderes e innovadoras, incluyendo las micro y pequeñas, están invirtiendo y/o incentivando la calificación y recalificación de sus empleados, buscando los requisitos de un nuevo perfil que parece generalizarse en el mercado.

En una primera etapa de la industrialización, Brasil, como otros países, pudo tener un relativo éxito sobre la base de una mano de obra calificada poco numerosa, con baja escolaridad. Hoy, la realidad es otra; los diferenciales de calidad y productividad dependen, antes que nada, de la competencia y capacidad de aprender de la empresa como un todo, incluyendo a los trabajadores.

Necesidad de la empresa, interés del trabajador y de la sociedad, la calificación para el trabajo exige una estrategia integrada, construida mediante la articulación y asociación de los diversos actores sociales – gobierno, empresas, trabajadores, educadores– de forma que beneficie no solo a los sectores modernos de la economía, sino a toda la sociedad.

Tal construcción pasa, desde luego, por repensar la educación general y para el trabajo, en el plano conceptual, pedagógico y organizacional. Frente a la creciente difusión de un nuevo perfil de competencias en el mercado de trabajo, comienza a perder sentido la dicotomía educación-formación profesional y la correspondiente separación de campos de actuación entre instituciones educacionales y de formación profesional.

Trabajo y ciudadanía, competencia y conciencia, no pueden verse como dimensiones diferentes, sino que reclaman un desarrollo integral del individuo que es, al mismo tiempo, trabajador y ciudadano, competente y consciente. Este desarrollo integral, a su vez, no se agota en el plano de la calificación, sino que exige repensar más ampliamente las relaciones capital-trabajo, con énfasis en la negociación y en la búsqueda de mejoras en la calidad del empleo en el país.

Referencias bibliográficas

- AMADEO y otros. 1994. *A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. Brasilia: IPEA. (Texto para discussão, 353)
- CNI. 1989. *Competitividade e estratégia industrial: a visão de líderes industriais brasileiros*. Río de Janeiro.
- CNI. 1993. *Educação básica e formação profissional; uma visão dos empresários*. Río de Janeiro.
- CNI. 1994. *E a indústria, para onde vai?* Revista CNI. Río de Janeiro. v. 26, n. 281, ene.-feb. p. 9-13
- CUT. 1992. *A educação e os trabalhadores*. San Pablo: Scritta.
- DIEESE. 1993. *Os trabalhadores frente à terceirização*. Pesquisa DIEESE. San Pablo. n. 7. mayo.
- DIEESE. 1994. *Os trabalhadores e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade*. San Pablo. n. 1, set. (Seminários & Eventos)
- ERBER, F. S. 1990. *A política industrial - paradigmas teóricos e modernidade*. En: TAVARES, M. C. y otros. *Aquarela do Brasil; ensaios políticos e econômicos sobre o Governo Collor*. Río de Janeiro: Rio Fundo. p. 107-119.
- ERBER, F. S. 1991. *O Programa de competitividade e a política industrial*. Boletim de Conjuntura. Instituto de Economia Industrial. v. 11, n. 1, abr. p. 119-128

- EXAME. 1991. *A qualidade ainda é uma quimera*. Exame. V. 23, n. 8. 04/09/91. p. 70-72
- EXAME. 1993. *20 anos que não foram em vão*. Exame. v. 25, n. 19. 15/09/93. p. 34-37
- FARIA, Vilmar E. y otros. 1994. *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho*. Cadernos de Pesquisa. San Pablo, CEBRAP. n. 1, jun. p. 29-59
- FERREIRA, C. E. M. 1993. *Formação profissional e educação básica: a responsabilidade dos empresários*. San Pablo: FIESP.
- FIESP. 1994. *Alíquota mortal: abertura indiscriminada das importações ameaça a indústria*. Notícias. n. 76. 12/09/94. p. 4-12
- FIESP. 1994. *ISO: o milagre da multiplicação por 3*. Notícias. n. 64. 20/06/94. p. 12-15
- FLEURY, Afonso C. C. 1988. *Análise a nível da empresa dos impactos da microeletrônica sobre a organização da produção e do trabalho*. San Pablo: DEP/EPUSP. Mimeo.
- FLEURY, Afonso C. C. 1994. *Qualidade, produtividade e competitividade: abordagem comparativa entre França e Brasil*. Revista de Administração. San Pablo. v. 29, n. 2, abr-jun. p. 20-31
- FLEURY, Afonso C. C.; HUMPHREY, J. (Coord.). 1992. *Recursos humanos e a difusão e adaptação de novos métodos para a qualidade no Brasil*. Brasília. Mimeo.
- GIANOTTI, J.A. y otros. 1994. *Reestruturação industrial e modernização tecnológica; impactos sobre o mundo do trabalho*. Cadernos de Pesquisa. San Pablo, CEBRAP. n. 1, jun. p. 61-86.
- GITAHY, L. 1994. *Inovação tecnológica, subcontratação e mercado de trabalho*. Perspectiva. San Pablo. v. 8, n. 1, ene.-mar. p. 144-153
- GITAHY, L.; RACHID, A. 1995. *Programas de qualidade, trabalho e educação*. EM ABERTO. n. 65, ene.-mar.
- GM. 1993. *ISO 9000 – O desafio da qualidade*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 20/05/93.
- GM. 1993. *MWM pretende substituir 10% de seus fornecedores para melhorar qualidade*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 8-10/05/93. p. 26
- GM. 1993. *Pequenos fornecedores da Autolatina levam produtividade ao chão da fábrica*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 26/08/93. p. 25
- GM. 1994. *Terceirização na Autolatina*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 17/05/94. p. 1, 10.
- GM. 1994. *Certificado para o setor de construção depende de investimento em treinamento*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 30/08/94. p. 13
- GM. 1994. *As dificuldades das pequenas empresas para se qualificarem como fornecedoras*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 05/09/94. p. 25

- GM. 1994. *NEC busca microempresários*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 05/09/94. p. 25
- HIRATA, H. (Org.). 1993. *Sobre o "modelo" japonês; automatização, novas formas de organização e de relações de trabalho*. San Pablo: EDUSP; Aliança Cultural Brasil-Japão.
- IMAM. 1993. *Pesquisa sobre o desempenho da indústria brasileira, 1993; qualidade & produtividade*. São Paulo.
- LEITE, E. Monteiro. 1990. *Diagnóstico da mecânica*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1990. *Inovação tecnológica, emprego e qualificação; um estudo sobre os impactos da MFCN em indústrias de bens de capital*. Rio de Janeiro: SENAI. (Dissertação de mestrado)
- LEITE, E. Monteiro. 1994. *O resgate da qualificação*. San Pablo. Mimeo. (Tese de doutorado)
- MM. 1988. *A fábrica do futuro ficou no passado*. Máquinas e Metais. n. 273, oct. p. 20-36
- MM. 1992. *Máquinas-ferramenta CNC; pesquisa mostra qual é a base instalada brasileira*. Máquinas e Metais. n. 313, feb. p. 42-51
- MM. 1992. *O parque de máquinas CNC foi mapeado. Veja o resultado*. Máquinas e Metais. n. 332, nov. p. 18-29
- MM. 1993. *Price divulga indicadores de qualidade das maiores empresas do país*. Máquinas e Metais. n. 335, dic. p. 6-8
- MM. 1994. *Pesquisa aponta consolidação da terceirização entre empresas*. Máquinas e Metais. v.29, n. 3405, mayo. p. 8
- OESP. 1994. *Maioria das empresas já adotou terceirização*. O Estado de San Pablo. 05/05/94. p. B-10
- OESP. 1994. *Empresas ajudam seus fornecedores*. O Estado de São Paulo. 10/07/94. p. B-8
- PASTORE, J. 1994. *Flexibilização dos mercados de trabalho e contratação coletiva*. São Paulo: LTr.
- PETERS, T. 1993. *Por quem os sinos dobram*. Exame. n. 358, ago. p. 75-79
- RATTNER, H. 1988. *Política industrial, projeto social*. San Pablo: Brasiliense.
- REGO, J. M. da Costa. 1994. *Terceirização na indústria*. Conjuntura Econômica. feb. p. 37-38
- SALERNO, M. S. 1992. *Trabalho e organização na empresa integrada e flexível*. San Pablo. Mimeo.
- SALERNO, M. S. 1994. *Mudança organizacional e trabalho direto em função de flexibilidade e performance da produção industrial*. Produção. ABEPRO. v. 4, n. 1, jul. p. 5-22
- SALM, C.; FOGAÇA, A. 1990. *A nova relação entre competitividade e educação; estratégias empresariais*. San Pablo: IEDI. Mimeo.

- SENAI. 1991. *Perfil das atividades econômicas vinculadas ao SENAI*. San Pablo. Mimeo.
- SENAI. 1992. *Cenários da indústria brasileira; formação profissional para os anos 2000*. Rio de Janeiro.
- SENAI. 1993. *PIAM-92; perfil das atividades contribuintes do SENAI* (sistematização de dados). San Pablo. Mimeo.
- SILVA, E. B. 1993. *Refazendo a fábrica fordista? Tecnologia e relações industriais no Brasil no final da década de 1980*. En: HIRATA, H. (Org.) *Sobre o modelo japonês*. San Pablo: EDUSP; Aliança Cultural Brasil-Japão. p. 217-236
- SINGER, P. I. 1977. *A crise do "milagre"; interpretação crítica da economia brasileira*. 4ª.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SUMA. 1994. *Evolução do processo de terceirização nas 500 maiores empresas do Brasil*. Suma Econômica. n. 176, mar. p. 10-12
- TAUILE, J. R. 1983. *Máquinas-ferramenta com controle numérico e seus efeitos sobre a organização da produção; o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia Industrial .
- TAVARES, M. da C. y otros. 1990. *Aquarela do Brasil; ensaios políticos e econômicos sobre o Governo Collor*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- TEIXEIRA, I. 1993. *Os atuais estágios da produtividade*. Conjuntura Econômica. abril. p. 42-43
- URANI, A. 1995. *Evolução do emprego industrial entre 1989 e 1993*. Rio de Janeiro: CIET, 1995.
- VEJA. 1994. *O Brasil vai bem*. Veja. 15/06/94. p. 7-10 (Entrevista com Sérgio Abranches)
- VELTZ, P.; ZARIFIAN, P. 1993. *Vers de nouveaux modèles d'organisation?* Sociologie du Travail. v.35, n. 1. p. 3-25
- ZARIFIAN, P. 1990. *As novas abordagens da produtividade*. En: SOARES, Rosa M. S. de Melo (Org.). *Gestão da empresa, automação e competitividade; novos padrões de organização e de relações do trabalho*. Brasília: IPEA/IPLAN.
- ZARIFIAN, P. 1990. *Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie*. Mimeo.
- ZARIFIAN, P. 1991. *Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas*. Tempo Social. v. 3, n. 1-2. p. 119-130
- ZARIFIAN, P. 1994. *A gestão por atividades e por processos; o cruzamento dos caminhos*. Para onde caminham as organizações. San Pablo: EPUSP. p. 13-24 Mimeo.
- ZOCKUN, M. H. 1994. *Panorama da economia brasileira depois de 1984*. Notícias. San Pablo: FIESP-CIESP. n. 72, 15/08/94. p. 10-15.

Elenice Monteiro Leite

II

Vulnerabilidad: trabajo y calificación en contexto de pobreza y exclusión social

II.1

La función “social” del SENAI: Evolución de la atención a la comunidad¹

Presentación

El SENAI -*Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial*- fue fundado en 1942, se mantiene a través de la contribución parafiscal sobre los salarios pagados por las empresas del sector secundario de la economía, y está vinculado a la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Asume por lo tanto un carácter *sui generis*: es una entidad de derecho privado, administrada por órganos patronales, pero financiada por una contribución obligatoria, clasificada como “social” por la Constitución de Brasil.

Esta situación ha sido foco de polémicas, principalmente entre las corrientes que pretenden la total “privatización” del SENAI (abolición de la contribución obligatoria) y las que proponen su “estatización” (que los Ministerios públicos administren sus recursos). El debate, intenso desde la Asamblea Constituyente de 1988, volverá a plantearse en la revisión constitucional prevista para 1995.

¹ Texto originalmente publicado en el libro *La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social*, por M. A. Gallart (coord.). Buenos Aires, CIID-CENEP, Orealc/UNESCO, RET. 1995. Colaboraron con datos, críticas y sugerencias sobre el texto: Edison Caparelli, Maria Isabel Gongalves, Mário Nelson Tomazini L. de Freitas, Mário Zanoni Cintra Rodrigues, Marisa de Assis, Marta dos Santos Alves, Neusa Mariani y Winston A. de Souza, integrantes del equipo técnico-gerencial’ del SENAI-SP.

En este contexto, más que nunca, el SENAI es blanco de polémicas y amenazas, por lo que enfrenta el desafío de repensar sus estrategias y sus formas de actuación.

Este desafío alcanza particularmente al Departamento Regional de San Pablo (SENAI-SP), el mayor y más antiguo del Sistema, que participa con alrededor del cuarenta por ciento de la producción nacional (en matrículas). Este porcentaje se aproxima al de participación del Estado de San Pablo en el PBI industrial brasileño (42%). Ciertamente, esto no significa que el SENAI-SP sea “representativo” del Sistema, pues este presenta rasgos muy peculiares en cada región. De todos modos, lo que ocurre en el SENAI-SP, así como lo que ocurre en la economía paulista, tiene importantes repercusiones sobre el panorama nacional.

Este documento analiza la evolución de la atención a la comunidad del SENAI-SP, enfatizando en los años posteriores a 1987, cuando estas actividades comenzaron a ganar un mayor impulso en la institución. Si bien este proceso se presenta en todo el ámbito nacional, no se dispone de datos que permitan realizar sobre este el mismo análisis que se hace sobre San Pablo.

Los datos analizados sobre el SENAI-SP provienen de investigaciones realizadas a inicios de 1992, orientadas justamente a apoyar la evaluación y redefinición de las estrategias de atención a la comunidad. Ellos muestran que, aun antes de definir claramente una estrategia, las acciones en la comunidad comenzaron a ganar espacio en el SENAI-SP, creando un camino sin retorno para la entidad. Se plantea, así, la necesidad de estructurarse progresivamente para dar cuenta de una tarea que tiende a tornarse vital para la institución, como participante y corresponsable del rescate de la ciudadanía en el país.

Introducción

Si bien la atención a la comunidad existe en el SENAI desde sus primeros tiempos, comenzó a ganar mayor espacio a partir de los años sesenta, en el proceso que Cinterfor/OIT denominó “giro hacia lo social” (Cinterfor/OIT, 1990, v.I, p.I.41).

Según Cinterfor/OIT, no solo el SENAI sino también otras instituciones de formación profesional (IFP) de América Latina atravesaron un proceso semejante, en la misma época. Nacidas en los años cuarenta y cincuenta, las IFP latinoamericanas asumieron inicialmente, como objetivo prioritario, la capacitación y adaptación de los individuos para el puesto de trabajo. Reproducían, así, la división de dominios inicialmen-

te establecida entre la UNESCO y la OIT, la primera responsable por la educación en sentido amplio, y la segunda orientada a la formación profesional en sentido restringido.

Inicialmente, la OIT defendía el concepto de formación profesional como preparación y adecuación del hombre estrictamente para ocupar un puesto de trabajo, mientras UNESCO preconizaba la educación con un enfoque académico, privilegiando la capacidad intelectual del hombre, y sin preocuparse por su motivación para el trabajo productivo.

La revisión de las posiciones filosóficas divergentes entre las dos organizaciones comenzó en torno a 1949, cuando OIT trató de dar un carácter más humanístico a la formación profesional, mientras UNESCO comenzó a entrever un sentido técnico o profesionalizante para la educación.

Esta revisión ganó mayor consistencia a partir de 1973, llevando a OIT y a UNESCO a cuestionar, explícitamente, el divorcio entre educación y técnica en la formación general y para el trabajo. En 1975, la OIT elabora la Recomendación 150, suscrita por UNESCO, que consagra un nuevo concepto de formación profesional, vista como un “proceso educativo de desarrollo de recursos humanos, capaz de promover cambios e impulsar el progreso” (Alcántara, 1991, p. 12).

El nuevo enfoque propuesto por UNESCO y OIT encuentra un clima propicio en varios países de América Latina que, a partir de los años sesenta, comienzan a sufrir una pérdida de dinamismo del sector industrial moderno y una consecuente reducción del ritmo de generación de empleos. Formar para el “puesto de trabajo”, entonces, deja de tener sentido. Con esto se amplía la apertura, incipiente en varias IFP, hacia la atención de demandas “sociales” constituidas por micro y pequeñas empresas, trabajadores autónomos, desempleados, menores, migrantes, mujeres y otros segmentos débilmente vinculados al sector moderno de la economía.

El SENAI-SP, por ejemplo, desde fines de los años sesenta y durante los setenta intervino ampliamente, en convenio con el PIPMO (*Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra*) del Ministerio de Trabajo, en la realización de cursos de emergencia para las denominadas “poblaciones de bajos ingresos”, formadas por migrantes y habitantes de las periferias de los grandes centros urbanos.

Con este “giro”, la mayoría de las IFP tuvieron que dividirse entre dos demandas: la de lo “social” en continua expansión, y la de las empresas contribuyentes, seguras de que merecían una atención preferencial porque “pagaban la cuenta”. La búsqueda de equilibrio entre ambas generó lo que hasta hoy es uno de los focos de gran polémica en el seno de las IFP.

La crisis económica del inicio de los años ochenta reinstaló la “cuestión social”, especialmente la de los desempleados y la del menor desamparado. Instigado por el Gobierno Federal (que instituyó por ejemplo, el *Programa do Bom Menino* en 1986) y movilizado por los líderes empresariales, el SENAI-SP inicia en agosto de 1987 el PIPM - *Programa de Iniciação Profissional do Menor*- dirigido a poblaciones carenciadas en la franja de 12 a 18 años, realizado por convenio con intendencias municipales, entidades y grupos comunitarios y, posteriormente, con el SESI - *Serviço Social da Indústria* (entidad de naturaleza y financiación similar al SENAI, que actúa en las áreas de salud, deporte, recreación y educación básica).

En el ámbito del PIPM, en 1989 se implanta el PCFP -*Programa Comunitário de Formação Profissional*- para mayores de 16 años. Sumados a otras líneas de entrenamiento ya ofrecidas para poblaciones carenciadas y para personas portadoras de deficiencia, el PIPM y el PCFP crecen aceleradamente a partir de 1990, configurando un “nuevo giro hacia lo social” del SENAI-SP.

El crecimiento de la actuación en lo “social” ha generado una serie de conflictos internos y externos en el SENAI-SP. El discurso de la alta dirección, incluido el Presidente de la Federación de Industrias y el Director Regional del SENAI-SP, es completamente favorable a la expansión de estas actividades. En cambio, la gerencia del SENAI, igual que el empresariado, están divididos: aunque la mayoría apoya la atención a la comunidad, una parte importante argumenta que lo “social” es problema del gobierno, o que ya es atendido por el SESI.

Entretanto, esta divergencia tiende a ser superada, en la medida en que atender a la comunidad deja de ser una opción para tornarse una cuestión estratégica en la planificación institucional. Entre las diez directrices y líneas de acción del Sistema SENAI para el período 1993-97, definidas por su Consejo Nacional y aprobadas por la Confederación Nacional de la Industria, la N° 2 establece que la institución debe “Participar en el proceso de desarrollo social por medio de la asistencia a entidades y órganos públicos que actúan en el campo de la acción social y del mercado informal” (SENAI-DN, 1992).

La atención a la comunidad en el SENAI-SP

Acciones para la comunidad

El SENAI-SP clasifica como “atención a la comunidad” a una serie de programas de corta duración, en su mayor parte ofrecidos en módulos de ochenta a cien horas, dirigidos prioritariamente a poblaciones

carenciadas, desempleadas e integrantes del mercado informal. Tales programas pueden clasificarse en tres modalidades:

- para jóvenes, en la franja entre 12 y 18 años de edad, se ofrece el PIPM -*Programa de Iniciação Profissional do Menor*, implementado en 1987; desde 1990, el PIPM atiende también a alumnos de 5^a y 8^a grado del nivel primario del SESI -*Serviço Social da Indústria*;

- para adultos, mayores de 16 años, en 1989 se implementó el PCFP -*Programa Comunitário de Formação Profissional*, ofrecido bajo dos modalidades: iniciación y formación.

- para atender tanto a jóvenes como a adultos, aunque principalmente a estos, se realizan desde los años setenta programas de TI - *Treinamento Industrial* para grupos/ instituciones comunitarios. También existen, aunque en menor escala, programas especiales para personas portadoras de deficiencias (visual, auditiva y mental de grado leve), ofrecidos por el SENAI-SP desde los años cincuenta.

Aunque tanto los programas especiales como los de entrenamiento industrial se vienen ofreciendo desde hace varias décadas, la gran expansión de la atención a la comunidad en los últimos años se debe al PIPM y al PCFP. Ambos dan cuenta de más del noventa por ciento de la matrícula, siendo que el ochenta por ciento de estas atenciones es realizada por el PIPM (incluyendo las acciones compartidas con el SESI).

Objetivos

Los objetivos formalmente definidos para estas atenciones son los siguientes:

- “dar iniciación y formación profesional a menores y adultos, para su ingreso al mercado de trabajo, así como propiciar condiciones para la realización personal y el ascenso social;

- reciclar a trabajadores desempleados;
- complementar, ampliar y extender la actuación del SENAI, especialmente en regiones que no cuentan con escuelas próximas;

- atender demandas de la industria, en áreas / ocupaciones del ámbito del SENAI” (SENAI-SP, 1993a, p. 5-6).

Esto significa que el SENAI-SP trata de imprimir a su atención a la comunidad un claro sentido de formación para el trabajo, complementaria a la que realiza en sus escuelas. Por medio de esta atención, se propone extender las oportunidades de capacitación a poblaciones que tienen dificultades de acceso a escuelas profesionalizantes, sean estas del SENAI o del poder público, debido a problemas de distancia, baja escolaridad, condiciones socioeconómicas, entre otros.

Perfil de la clientela

Por definición, los programas comunitarios se destinan a poblaciones carenciadas. La mayoría de los gerentes y técnicos responsables de estas actividades, sean del SENAI-SP o de las entidades ejecutoras, afirma que este objetivo se cumple. Pero, sin dudas, en el contexto brasileño, donde por lo menos un tercio de la población vive en condiciones de miseria absoluta, no es fácil definir con precisión qué es ser “carenciado”.

La investigación exploratoria llevada a cabo entre entidades que promueven esta atención revela que la mayoría de la clientela atendida en 1992 por el SENAI-SP:

- reside en periferias, favelas y barrios menos valorizados, con deficiencias de saneamiento básico, en viviendas de bajo nivel de construcción;
- está formada por desempleados: 75 por ciento de los adultos y prácticamente la totalidad de los jóvenes lo están;
- busca calificación profesional para mejorar su desempeño en el trabajo, entrar o reingresar en el mercado formal o informal, complementar y reforzar el presupuesto familiar, y capacitarse para suplir demandas de productos y servicios que conforman la cesta básica de su familia;
- difícilmente tendría posibilidades de acceder a otra opción de calificación profesional (incluyendo escuelas SENAI), debido a factores tales como distancia, escolaridad y poder adquisitivo.

En suma, aunque no se ubique en el nivel de miseria absoluta, la mayoría sobrevive dentro de un nivel entre modesto y mínimo, no solo en materia de alimentación, sino también de vivienda, vestimenta, salud, educación y recreación. Esto vale especialmente para los jóvenes que, aunque no se incluyan en la categoría de los “menores de la calle” o de los “sin techo”, no disponen de las alternativas educativas complementarias que forman parte del cotidiano del adolescente de camadas más favorecidas (como clubes, deportes, cursos de idiomas, música, arte, etc.). En el caso de los jóvenes, deben exceptuarse los alumnos de las escuelas del SESI, también atendidos por el PIPM, que en gran parte son hijos de trabajadores industriales y disfrutaban de una situación económica relativamente privilegiada, al menos en el contexto brasileño.

Otros aspectos, tales como escolaridad, sexo, edad y distribución geográfica se muestran en el cuadro 1, cabiendo destacar los siguientes:

- la participación femenina en los programas para la comunidad, próxima al cuarenta por ciento, es sensiblemente superior a la que se registra en los cursos/entrenamientos realizados en escuelas del SENAI-SP, raramente superior al diez por ciento;

Cuadro 1

**SENAI-SP. Perfil de quienes concluyen los programa para la
comunidad, 1990-1991 (en porcentaje)**

Variables	Jóvenes (PIPM)		Adultos (PCFP)	
	1990	1991	1990	1991
Sexo				
masculino	17,0	61,7	71,3	60,7
femenino	27,0	38,3	28,7	39,3
Edad				
12-14	57,3	68,2	-	-
15-17	41,7	31,8	5,7	4,5
18-29	-	-	55,4	49,8
30-39	-	-	25,3	27,4
40 o más	-	-	13,6	18,3
Escolaridad				
primaria incompleta				
hasta 3er. grado	11,1	6,3	10,9	10,6
4º - 7º grado	81,3	90,0	50,0	48,8
sub-total	92,4	96,3	60,9	59,4
primaria completa	7,6	3,7	28,0	26,0
secundaria completa	-	-	11,1	14,6
Región				
Capital	27,3	18,4	13,1	13,3
Área metropolitana	27,9	25,0	30,3	27,0
Interior	44,8	56,6	56,6	59,7
Total = 100%	23.936	65.871	2.992	9.010

Fuente (datos brutos): *Estatística Escolar (Sistema Aluno)*.

- prácticamente la totalidad de los jóvenes asiste a la escuela básica, pero con atraso de entre dos y tres grados; apenas el tres por ciento completó o superó el nivel primario, aunque el treinta y dos por ciento tenga más de 14 años de edad, que teóricamente sería la edad de conclusión de la educación básica;
- cerca del sesenta por ciento de los adultos no llegó a completar el nivel primario, lo que configura un perfil semejante al de los trabajadores en la industria de San Pablo, a pesar de las diferencias socioeconómicas entre los dos grupos. Esto se debe a que la participación femenina en los programas para la comunidad contribuye a elevar el perfil de escolaridad de su clientela, dado que las mujeres generalmente presentan un grado de instrucción más elevado (incluso las que están fuera del mercado de trabajo);
- la “interiorización” de la atención a la comunidad es superior a la de las demás líneas de actuación del SENAI-SP: en los cursos/entrenamientos regulares, cerca del cuarenta y ocho por ciento de la matrícula se ofrece en las regiones del Interior; en la atención a la comunidad, esta proporción aumenta al sesenta por ciento.

Aspectos operacionales y financieros

Históricamente, y con mayor intensidad en los últimos años, la atención a la comunidad es encarada por el SENAI-SP como trabajo a realizarse necesariamente en asociación con entidades públicas y particulares que actúan en el campo socioeducacional, tales como: intendencias municipales, asociaciones religiosas, grupos barriales, sindicatos.

Los términos de la colaboración se definen en los convenios, y pueden resumirse en los siguientes:

- el SENAI provee asesoría técnica para la implementación del programa; entrena a los instructores; transfiere recursos para ayudar al pago de estos y a la compra de material de consumo para el programa; supervisa y orienta las actividades en los aspectos técnicos, didácticos y administrativos;
- la entidad participa aportando las instalaciones, el apoyo gerencial y administrativo, y la ejecución del programa, debiendo rendir cuentas al SENAI de su realización y del uso de los recursos.

A fines de 1993, el SENAI-SP mantenía convenios para la atención a la comunidad con aproximadamente cuatrocientas entidades, en su mayoría intendencias municipales y entidades públicas y privadas de asistencia social (muchas con orientación religiosa), abarcando cerca de trescientos municipios del Estado de San Pablo (que tiene 578 municipios).

El número de asociados más que se triplicó en relación a 1987, cuando había ciento dieciocho convenios de esta naturaleza. Tal aumento se dio principalmente por la adhesión de municipios y otros órganos públicos a los programas, dado que los asociados iniciales eran casi exclusivamente entidades de carácter asistencial.

Los fondos transferidos merced a estos convenios se ubican en torno al uno por ciento de los gastos corrientes del SENAI-SP, considerando datos para el período 1988-1991, lo que significa poco más de un millón de dólares por año (SENAI-SP, 1992). En 1993, con el fin de mejorar la calidad de las acciones para la comunidad, esta cifra aumentó a US\$ 4,6 millones, llegando a representar casi el cuatro por ciento de los gastos corrientes del SENAI-SP.

El costo efectivo de la atención a la comunidad es ciertamente bastante mayor, si se considera toda la contrapartida de las entidades con convenios, en materia de instalaciones, equipamientos, personal y servicios. Cálculos de los técnicos del área responsable de esta atención (*Divisão de Assistência à Empresa e à Comunidade*) indican que, para 1993, las transferencias hechas por el SENAI-SP representan aproximadamente el dieciséis por ciento del total gastado en estos programas. La contrapartida de las entidades sería, pues, del ochenta y cuatro por ciento, resultando un gasto total -del SENAI y sus asociados- de US\$ 29 millones en 1993, o sea un gasto medio anual de US\$ 270 por matrícula.

Para tener una referencia del significado de estos valores, se los puede comparar con el costo medio de la enseñanza pública primaria y secundaria en Brasil, estimado en US\$ 350 anuales por matrícula, a saber, US\$ 30 mensuales (Goldemberg, 1993, p. 11).

En el caso de la atención a la comunidad, el gasto medio total -computando transferencias del SENAI-SP y contrapartida de las entidades- sería, según los cálculos anteriores, de US\$ 90 a US\$ 135 mensuales por matrícula, considerando que en promedio los programas duran entre dos y tres meses.

La diferencia se explica, en parte, por el hecho de que las entidades comunitarias no solo ofrecen formación profesional sino, y especialmente en el caso de los jóvenes, una asistencia integral, que incluye alimentación y recreación. Por otra parte, se debe tener presente que en Brasil el gasto en la enseñanza pública de base es muy inferior a lo que debería ser para alcanzar patrones mínimos de calidad.

Tomando como base las mensualidades de las escuelas particulares de San Pablo (estimadas en US\$ 100 a US\$ 160 para los cuatro últimos grados del primario), José Goldemberg, ex rector de la Universidad de San Pablo y ex Ministro de Educación, considera que muy "bajo es el

gasto público por alumno, una de las principales dificultades de la educación brasileña (Goldemberg, 1993, p. 11).

Estadísticas de producción

El balance acumulado del período 1987-1993 registra alrededor de cuatrocientas mil matrículas en los programas orientados a la comunidad. Representan, en promedio, cerca de un quinto de la oferta total de matrículas de la acción directa del SENAI-SP en este período (cuadro 2).

La oferta de matrículas para la comunidad creció a una tasa media anual del treinta y siete por ciento entre 1987 y 1993, más del triple que la tasa media de expansión de la acción directa del SENAI SP, que en el mismo período fue del once por ciento por año. En la mayoría de estos años, la atención a la comunidad ha presentado aumentos superiores a la media general del SENAI-SP (cuadro 2). En esta atención, a su vez, la matrícula de programas para jóvenes (PIPM) ha crecido más que la de

Cuadro 2

SENAI-SP. Matrícula total y de atención a la comunidad, 1987-1993

Año	Matrícula total (a)		Matrícula comunidad (b)		b/a %
	número	variación %	número	variación %	
1987	203.848	-	10.488	-	5,1
1988	231.287	13,5	35.502	238,5	15,3
1989	225.154	-2,7	26.659	-24,9	11,8
1990	228.520	1,5	31.188	17,0	13,6
1991	313.458	37,2	83.557	167,9	26,7
1992	382.271	22,0	117.039	40,1	30,6
1993	419.059	9,6	96.375	-17,6	23,0
87/93	2.003.597	10,8	400.808	37,3	20,0

Observaciones: Los datos de matrícula total se refieren a acción directa del SENAI-SP, no incluyendo, por lo tanto, los cursos/entrenamientos que realiza en asociación con empresas industriales. La atención a la comunidad, aunque realizada por convenio con otras entidades, es considerada acción directa, por involucrar transferencia de recursos del SENAI.

Fuente (datos brutos): Estatística Escolar (relatórios anuais).

Cuadro 3

SENAI-SP. Atención a la comunidad según clientela, 1990-1993

Indicadores	Jóvenes PIPM	Adultos PCFP/TI	Total
Matrícula			
1990	25.716	5.472	31.188
1991	69.113	14.444	83.557
1992	93.454	23.585	117.039
1993	80.265	16.110	96.375
1993/90*	32,9%	31,0%	32,6%
Concluyentes			
1990	23.936	5.131	29.067
1991	65.871	13.217	79.088
1992	88.943	21.630	110.573
1993	76.223	14.709	90.932
1993/90*	33,6%	30,1%	33,0%
Alumnos-hora (mil)			
1990	2.591	565	3.156
1991	5.428	1.460	6.888
1992	7.518	2.346	9.864
1993	6.141	1.601	7.742
1993/90*	24,0%	29,7%	25,1%
Tasa de deserción (%)			
1990	6,9	6,7	6,9
1991	4,7	8,5	5,3
1992	4,8	8,3	5,5
1993	5,1	8,6	5,6

* Tasa de crecimiento medio anual

PIPM - *Programa de Iniciação Profissional do Menor*, para clientela de entre 12 y 18 años de edad.PCFP - *Programa Comunitário de Formação Profissional*, para mayores de 16 años.TI - *Treinamento industrial* para grupos e instituciones comunitarias, cuya clientela se sitúa mayoritariamente por encima de los 16 años de edad.Fuente (datos brutos): *Estatística Escolar (relatórios)*

adultos, aunque ambas registren aumentos superiores a la media del SENAI-SP (cuadro 3).

Las tasas de deserción, considerando datos a partir de 1990, han permanecido en torno al cinco por ciento para jóvenes y al ocho por ciento para adultos. Estos niveles son similares a los registrados en programas que el SENAI-SP suministra regularmente en sus escuelas (cuadro 3).

La trayectoria de la atención a la comunidad, aunque expansiva, ha estado marcada por grandes oscilaciones: luego de un pico de crecimiento de más del doscientos por ciento en 1988, reflejo de la implementación del PIPM, mantuvo tasas modestas o incluso negativas hasta 1991, cuando dio un nuevo salto, creciendo un 168%, como consecuencia del inicio de la asociación con el SESI, que comenzó a ofrecer, con apoyo del SENAI, programas de iniciación profesional a los alumnos de sus escuelas primarias.

Esta oscilación es resultado básicamente de dos factores: por un lado, indefiniciones y cuestionamientos del propio SENAI acerca de esta atención; por otro, inestabilidad de los asociados sujetos a todo tipo de imposiciones políticas y económicas.

En 1993, por ejemplo, la meta estratégica del SENAI-SP, definida por su alta dirección, era ofrecer 120.000 matrículas en programas para la comunidad (SENAI-SP, 1993b, p. 26). El resultado final, en cambio, alcanzó un poco más de 96 mil matrículas, casi 30 mil menos de lo previsto, pues hubo cambio de intendentes en varios municipios, lo que exigió renegociar convenios, paralizando las actividades prácticamente durante el primer semestre.

De todos modos, creciendo a tasas superiores que otros cursos/entrenamientos del SENAI-SP, la atención a la comunidad viene manteniendo, desde inicios de la década, una participación superior al veinte por ciento en la matrícula total del Departamento, alcanzando el treinta por ciento en 1992.

En las regiones más alejadas del área metropolitana, formadas por municipios pequeños y medianos poco industrializados, la atención a la comunidad tiene un peso mayor, llegando a representar mitad o más de la oferta de matrículas del SENAI-SP (SENAI-SP, 1992). Así, la atención a la comunidad es la principal responsable por la "interiorización" del SENAI y la ampliación de su ámbito de actuación.

Tipo y contenido de la formación

Los programas, tanto para jóvenes como para adultos, están organizados en módulos de ochenta a cien horas, y cerca de dos a tres meses de

Cuadro 4

Principales áreas/ocupaciones de los programas para la comunidad

Área	Ocupaciones (módulos)
Construcción civil J = 47% A = 24%	Carpintero Electricista instalador-residencial Plomero Instalador eléctrico Instalador de agua Albañil Pintor Reparación/mantenimiento de edificio
Mecánica J = 14% A = 19%	Ajustador Mecánico Cálculo técnico Control de medidas Lectura e interpretación de dibujo técnico Mecánica general Mecánico de automóviles Tecnología mecánica Tornero mecánico
Madera/Muebles J = 9% A = 4%	Ebanista
Vestido/Textil J = 5% A = 17%	Bordadora a máquina Costurera industrial Estampado de tejidos Modelado/corte industrial Tejido industrial
Electro-Electrónica J = 5% A = 5%	Electricista enrollador Montador/mantenedor de paneles eléctricos Reparador de electrodomésticos
Alimentación J = 2% A = 9%	Confitero Panadero Preparación de alimentos dulces y salados
Otras/Diversas J = 16% A = 22%	Artesanía - papel, tejido, parafina Calderero - Lectura/interpretación de dibujo Composición tipográfica Confección de productos plásticos Decorador/modelador - cerámica y yeso Encuadernador Higiene y seguridad en el trabajo Portugués/matemática básica Prev. accidentes, combate incendios Serigrafía Servicios administrativos/dactilografía Soldador Supervisión/Liderazgo Telefonista

Nota: Los porcentajes se refieren a participación en la matrícula de 1991, en los programas para jóvenes (J) y para adultos (A).

Fuente (datos brutos): *Estadística Escolar (relatórios)*.

duración. Es común que los capacitados realicen más de un módulo, en áreas afines o no, según sus intereses y proyectos personales. Esto ocurre principalmente entre los adultos, dado que los jóvenes, aunque también realizan varios módulos, tienen sobre todo una actitud de exploración y descubrimiento de oportunidades.

La mayor parte de las áreas/ocupaciones atendidas se relacionan, como es de esperar, con las áreas tradicionales de formación del SENAI. Son, por lo tanto, calificaciones más pertinentes al mercado de trabajo industrial, aunque puedan, en su mayor parte, propiciar salidas para el mercado "informal" y para actividades autónomas, además de aplicarse a la economía doméstica (cuadro 4).

Los contenidos de los programas dependen mucho de la disponibilidad de instalaciones, equipamientos y recursos humanos de las entidades que buscan convenio con el SENAI. Sólo es posible enseñar tornería, por ejemplo, si hay por lo menos un torno y un instructor con alguna experiencia en el área, que pueda ser entrenado. El mismo SENAI-SP contribuye con donaciones de equipamientos más antiguos de sus escuelas, y tiene un convenio adicional con VITAE, entidad internacional, que garantiza la oferta de talleres móviles para programas en la comunidad (hay treinta de estos talleres en operación).

Resultados

Educadores e investigadores, inclusive del mismo SENAI critican duramente la atención a la comunidad, alegando que se trata de una "formación pobre para pobres", de cuño meramente asistencialista. Otros consideran que esta atención representaría un "desvío" del SENAI respecto de sus objetivos, absorbiendo recursos que, en principio, deberían ser destinados a la formación de personal para empresas contribuyentes.

Se trata, sin dudas, de una cuestión polémica y aún poco investigada. La investigación realizada en 1992 revela que la clientela de estos programas, especialmente los adultos, busca los cursos con objetivos económicos bien definidos: puede ser la construcción de casas (en el área de construcción civil), realizar un arreglo con la panadería para proveer alimentos dulces y salados, o un proyecto para montar una pizzería para entrega domiciliaria (en el área de alimentación), la chance de trabajar para un taller de confección (en costura industrial), o la perspectiva de confeccionar ropas de invierno para la familia (en el tejido industrial).

De este modo, para buena parte de la clientela los entrenamientos propician un retorno inmediato de las calificaciones obtenidas. En suma,

aunque no se equiparen a cursos ofrecidos por escuelas del SENAI, poseen razonable eficiencia y eficacia para la capacitación para el trabajo inmediato, aunque éste sea “informal”.

Esta es en síntesis, la opinión de la mayoría de los responsables de esta atención, tanto en el SENAI-SP como en las entidades involucradas. Esta visión es confirmada por declaraciones de alumnos, jóvenes y adultos, de varios programas, tales como:

- adultos de curso básico de alimentos dulces y salados: casi todas las alumnas de una entidad visitada afirmaron estar trabajando bajo encomienda eventual (fiestas de la familia/vecindad) o casi regular (panaderías, bares, cantinas); dos hombres, obreros desempleados, informaron haber montado un negocio de pizzas de entrega domiciliaria;

- jóvenes y adultos del curso de costura industrial: en una entidad visitada, dos alumnas declararon estar ayudando a una vecina que trabaja para una gran empresa; otra compró una máquina recta y overlock, de segunda mano, para montar un taller en casa, al tiempo que inscribió a su hijo y a su hija en el curso, para que la ayuden; cinco alumnas proyectan perfeccionarse para trabajar en industria haciendo el curso nocturno en una escuela del SENAI, donde se perfeccionan y de donde salen con mejores perspectivas de trabajo;

- jóvenes del curso de artesanía: chicos y chicas venden los objetos que producen en el círculo familiar, en la vecindad, en el pequeño comercio del barrio o en ferias y bazares promovidos por las entidades, ganando un porcentaje sobre la venta. Una entidad produce alfombras, que vende en hoteles de la región, llegando a garantizar a los jóvenes entre medio y un salario mínimo por mes (entre U\$S 35 y U\$S 70);

- jóvenes y adultos del curso de tejido industrial: alumnas compran máquinas usadas para producir ropas de invierno en casa, para la familia y los vecinos. En una estación termal, con alta concentración de tejedurías, trabajan para microempresas locales, durante los picos de producción que preceden al invierno.

Desde el punto de vista de los dirigentes industriales y del SENAI, así como de la mayoría de los técnicos involucrados en la atención a la comunidad, esta actividad trae no solo beneficios para la clientela, sino que puede también rendir dividendos al SENAI, en tanto contribuye a:

- crear alternativas de formación para el trabajo, relativamente más flexibles que las ofrecidas regularmente;

- llevar la actuación del SENAI hacia el interior, hasta regiones y poblaciones distantes de los grandes centros industriales y de escuelas profesionalizantes;

- atenuar presiones políticas de las pequeñas ciudades, cuyo mercado de trabajo no justificaría la instalación de una escuela del SENAI;

- diseminar favorablemente la “marca SENAI” entre amplios segmentos de la población.

Perspectivas

Cuestionamientos y problemas

Pese a la tendencia expansiva en los últimos años, o tal vez por esto mismo, en el SENAI-SP la atención a la comunidad viene enfrentando dos tipos de cuestionamientos:

- Cabe que el SENAI atienda lo “social” o lo “informal”, considerando que su financiamiento proviene del sector formal y que ya mantiene una entidad para actuar en el área social (el SESI)?

- ¿Cómo garantizar la calidad y eficacia de un trabajo que es realizado prácticamente como *franchising*, involucrando centenas de entidades?

Según la investigación realizada en 1992, desde el punto de vista de los dirigentes superiores del SENAI-SP, incluyendo a líderes de la Federación de Industrias, no hay dudas en cuanto a la primera cuestión: atender a la comunidad es misión del SENAI.

La mayoría de los técnicos y gerentes del SENAI-SP concuerda con esta tesis. Pero hay un segmento que, aunque numéricamente menos importante, tiene poder de decisión y no está de acuerdo con que el SENAI-SP se envuelva en estos programas, considerando que se trata de un “desvío” de su objetivo principal, que sería formar personal para las empresas.

La discrepancia se explica, entre otros factores, principalmente por la falta de una visión clara acerca de la naturaleza de (a) la atención a la comunidad, que frecuentemente es vista como simple filantropía o asistencialismo, en lugar de ser entendida como alternativa de formación para el trabajo; y (b) el financiamiento del SENAI que, aunque sea recaudado de las empresas, en verdad es un tributo pagado por toda la sociedad.

En relación a la calidad de la atención, la misma investigación reveló una serie de cuellos de botella, entre los cuales se destacan, en orden decreciente de frecuencia:

- falta de infraestructura técnico pedagógica en las entidades, principalmente en materia de preparación y estabilización de instructores y de coordinación efectiva de los programas;

- precariedad de la infraestructura administrativa en la mayoría de los asociados, generando atrasos y desarreglos en la rendición de cuentas y en los otros registros y controles exigidos por los programas;

- limitaciones de recursos humanos y materiales del mismo SENAI-SP para realizar una orientación y supervisión técnica, pedagógica y administrativa efectivas de los programas;
- programas inadecuados al perfil y a las demandas locales y/o de la clientela, limitados por la disponibilidad de instalaciones físicas, equipamientos, materiales, recursos humanos de las entidades;
- precariedad, improvisación, inadecuación, inseguridad de las instalaciones y equipamientos;
- distancia, desviación y desinformación en la relación del SENAI-SP con la comunidad.

Propuestas y medidas

Tales problemas fueron planteados justamente con vistas a orientar mejor la actuación del SENAI-SP ante lo "social". Esta orientación, definida a mediados de 1993, propone básicamente que (SENAI-SP, 1993): atender a la comunidad es misión y tarea del SENAI; cabe al SENAI invertir para mejorar la calidad de la atención.

Para esta mejora, se propusieron, entre otras, medidas para garantizar:

- mejor selección de las entidades con las cuales firmar convenios, dando prioridad a aquellas que efectivamente tengan infraestructura para desarrollar los programas;
- revisión y actualización de los criterios y valores de transferencia de recursos a las entidades (implicando, como hemos visto, aumentos de más de trescientos por ciento en los fondos transferidos en 1993);
- entrenamiento efectivo, pasantías y reciclado de los instructores para los programas;
- seguimiento y evaluación sistemáticos de las actividades, tanto en su aspecto administrativo como técnico pedagógico;
- mejor orientación de las entidades, sobre los objetivos y estrategias de atención;
- aclaraciones, tanto al público externo como interno, sobre la naturaleza y la importancia de la atención a la comunidad.

Además de la revisión y actualización de las transferencias financieras a las entidades, ocurridas en 1993, el SENAI-SP inicia 1994 con nuevas acciones en el área. En este sentido se destacan:

- la implementación del proyecto de "escuelas-obra" en el área de la construcción civil, que debe abarcar inicialmente treinta municipios del Estado de San Pablo, en asociación con empresas, sindicatos y municipalidades;

- la ampliación del acuerdo existente desde 1990 con el Fondo Social de Solidaridad del Estado de San Pablo, con el fin de ampliar y consolidar la atención a la comunidad, especialmente para poblaciones de bajos ingresos.

Desafíos

La crisis económica en que Brasil está sumergido desde inicios de los años ochenta, aliada al avance del proceso de redemocratización y conquista de la ciudadanía, ha abierto un mayor espacio y un nuevo enfoque para la llamada cuestión "social".

La reciente movilización de la sociedad civil, en la "Acción por la Ciudadanía contra el Hambre y por la Vida" liderada por el sociólogo Herbert de Souza -o *Betinho*- lanzada en febrero de 1993, puso en discusión el tema de la solidaridad, en dimensiones que superan el referencial político sociológico (Cohn, 1994). El movimiento escapa a los patrones habituales del debate ideológico y crea mecanismos nuevos de participación, uniendo los más diversos segmentos de la comunidad, independientemente de tendencias y creencias.

Inicialmente criticada por su posible sesgo asistencialista, la campaña entra ahora, liderada por el mismo *Betinho*, en una nueva etapa, por la ética del trabajo: "No solamente distribuir comida, sino dar trabajo. Inventar empleo, integrar a todas las personas en actividades remuneradas. Un país que excluye, que no se organiza para propiciar trabajo, empleo, ingreso para todos sus habitantes, no es ético, es perverso" (Souza, 1994).

Una de las referencias de *Betinho* es la investigación "Mapa del mercado de trabajo del Brasil" realizada por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*, que revela que el país tiene un contingente de 2,2 millones de desocupados, además de cerca de 12,5 millones de subocupados, o sea, trabajadores que ganan menos de un salario mínimo (fijado actualmente en US\$65) y se desempeñan en condiciones precarias. Son por lo tanto, como mínimo 15 millones de empleos a ser creados o recuperados, para comenzar el rescate de la ciudadanía en el país (Souza, 1994).

Campañas y movimientos de este tipo crean nuevas demandas y desafíos para agencias de formación profesional, presentando también nuevos desafíos, tales como:

- agilidad y eficacia en la atención, pues la búsqueda de calificación se orienta a la inmediata aplicación y retorno en el mercado de trabajo -quien tiene hambre no puede esperar;

- adecuación de metodologías de enseñanza al perfil de la clientela, grupo etario y eventual necesidad de reconversión profesional;
- inserción de la oferta de formación en una lógica productiva, orientada a un mercado efectivo o potencial, huyendo de la tentación puramente humanitaria.

Ante estos desafíos, cada vez más demandadas para actuar en la comunidad, en especial entre poblaciones carenciadas y en el mercado informal, instituciones como el SENAI tendrán que invertir en la formación de competencias para este trabajo y en la mejora de su calidad. Se trata, antes que nada, de una cuestión de responsabilidad social, pero también de sobrevivencia de la misma entidad que, sin una actuación consolidada y reconocida entre amplios segmentos de la sociedad, corre el riesgo de quedarse sin base de sustentación política (Castro, 1992). Inclusive porque, frente a la dimensión ya alcanzada por esta atención, a las tendencias de otras IFPs latinoamericanas y al contexto de crisis económica y desempleo, actuar en lo "social" es un camino sin regreso.

Referencias bibliográficas

- ALCANTARA, A. 1991. *Formação profissional*. Rio de Janeiro: SENAI.
- CASTRO, C. de M. 1992. *SENAI: há vida depois dos 50?* Mimeo.
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación en el umbral de los 90: un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo.
- COHN, G. 1994. *Tema da cidadania remete a direitos, não a pessoas*. O Estado de São Paulo. 16/01/94. p. D-2
- CREPALDI, S. 1993. *Atendimento comunitário; prioridades e estratégias de ação*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- GOLDEMBERG, J. 1993. *O repensar da educação no Brasil*. San Pablo: USP/IEA. (Educação para a Cidadania, 3)
- LEITE, E. Monteiro. 1992. *O resgate da estrela prisioneira; avaliação das ações do SENAI-SP na comunidade*. San Pablo: SENAI. Mimeo.
- SANTOS, M. 1994. *Fome só acaba com pacto social duradouro*. O Estado de São Paulo. 16/01/94. p. D-2
- SENAI. 1992. *Diretrizes e linhas de ação do SENAI, 1993-1997*. Río de Janeiro.
- SENAI. 1993. *Plano anual de trabalho 1993*. San Pablo. Mimeo.
- SOUZA, H. 1994. *Pela ética do trabalho*. O Estado de São Paulo. 11/03/94. p. A-16.

Elenice Monteiro Leite

II.2

Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia del PLANFOR¹

Resumen

Este ensayo trata de la igualdad de oportunidades –con enfoque en la cuestión de género– en el área de trabajo y educación profesional, recuperando la experiencia del PLANFOR –Plan Nacional de Cualificación del Trabajador–, implementado en Brasil a partir de 1995, con recursos de FAT –Fondo de Amparo al Trabajador–.

El texto está dividido en tres partes. La introducción trata de la **igualdad de oportunidades en las políticas públicas** brasileñas y sintetiza los **referentes de género, trabajo y cualificación profesional** que orientan al PLANFOR, resaltando la importancia de la categoría género en ese tipo de programa y, en general, en las políticas públicas. La segunda parte trata de la **inserción del tema en la estrategia y diseño operacional del PLANFOR**; y del **proceso y resultados de la incorporación de la dimensión de género** en las acciones desarrolladas en el período de 1995 a 1999. Los resultados se presentan en una doble perspectiva: cuantitativa, expresada a través de los números alcanzados; cualitativa, destacando proyectos innovadores en la cuestión de género. La última parte, presenta conclusiones y perspectivas, resalta avances y límites en este proceso y desarrolla propuestas referidas a lo que todavía queda por hacer orientadas a ajustar y consolidar el enfoque del PLANFOR para que se torne un mecanismo más eficaz en la promoción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

¹ Texto originalmente publicado en el libro **Diálogo social, formación profesional e institucionalidad**, por A. C. Posthuma (coord.). Montevideo, OIT/Cinterfor, 2002.

Gran parte de los datos utilizados provienen de informes y documentos del PLANFOR, complementados por la vivencia de la autora en su concepción y gestión, ya que actuó directamente en el proceso de incorporación del tema diversidad/género en los programas y proyectos desarrollados. Aunque son válidos como registro de un proyecto de investigación-acción, es conveniente tener presentes los límites de su inserción y objetividad. Ciertamente, los datos presentados permiten, además, otras lecturas, menos comprometidas y más críticas.

A. Introducción

1. Igualdad de oportunidades en la agenda de políticas públicas

El tema de la igualdad de oportunidades y de combate a la discriminación, teóricamente, está en la agenda de las políticas públicas de Brasil, desde 1965, cuando fue ratificada la **Convención 111 de la OIT**, 1958, que trata justamente de la discriminación en el mercado laboral. Pero fue solo a partir del lanzamiento del **Programa Nacional de Derechos Humanos**, en 1996, que el país comenzó a actuar de manera más decisiva y ostensiva en la elaboración e implementación de estas políticas.

Uno de los factores que influyeron en este atraso es la ilusión en que ha vivido Brasil: la “democracia racial”, un “pueblo cordial”, sin prejuicios, estereotipos ni discriminación. Fueron necesarios mucho trabajo y militancia –de organizaciones de mujeres, negros, discapacitados, entre otros– para que los prejuicios comenzaran a tornarse visibles y que los números y hechos fuesen conocidos y divulgados. Este tipo de militancia ganó mayor espacio y fuerza a medida que el país retomó la construcción de la democracia y de la ciudadanía, después de veinte años de régimen militar.

A partir de 1995, en Brasil se desencadenan o apoyan acciones para hacer efectivos los principios de la Convención 111, con la finalidad de: dar visibilidad al tema de la discriminación; fortalecer la acción individual en la promoción del respeto a la diversidad y a la igualdad; incluir estos temas en las acciones y actividades de rutina de los organismos gubernamentales; entrenar multiplicadores para la promoción de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En este sentido se destaca la actuación de algunos grupos técnicos, creados por el gobierno federal, a partir de 1996; como GTM (Grupo de Trabajo Multidisciplinario) para la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo y en la ocupación, creado por el MTE (Ministerio de Trabajo y Empleo), con la contraparte de la OIT y el Ministerio de la

Justicia; GTDEO (Grupo de Trabajo contra la Discriminación en el Empleo y Ocupación), creado por la Presidencia de la República, coordinado por MTE; GTI (Grupo de Trabajo Interministerial), por la Valorización de la Población Negra, coordinado por el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Derechos Humanos.

La existencia y actuación de estos grupos no agota, por cierto, la agenda de acciones públicas en la promoción de igualdad de oportunidades. Pero ilustra un esfuerzo de trabajo articulado y con un acotado enfoque que se ha reflejado en diversas áreas gubernamentales, entre las cuales la política pública de trabajo e ingreso, repercutiendo directamente en la concepción e implementación del PLANFOR (Plan Nacional de Cualificación del Trabajador), objeto de este estudio.

2. *El concepto de género como “herramienta” de trabajo*

El concepto de género, aplicado inicialmente a la clasificación de cosas y especies, a partir de los años setenta fue absorbido y politizado por corrientes feministas con la acepción de “sexo socialmente construido” y producto de la sociabilidad de las personas y no como determinismo “biológico” (Madeira, 1997, pp.8-9, Lavinás, 1997, p.16).

La categoría “género” es útil, por lo tanto, como “herramienta” de investigación y análisis social, mostrando que las relaciones entre hombres y mujeres van mucho más allá de la dimensión biológica. Como “herramienta”, tiene aún la ventaja de suscitar efectos prácticos, despertar reacciones en los individuos, alimentando el diálogo y la negociación, abriendo, por lo tanto, posibilidades para construir relaciones más igualitarias.

En resumen, género es un concepto esencial para la comprensión del mundo laboral y la elaboración de políticas públicas para esta área. Las condiciones de trabajo y empleo, las situaciones laborales, las formas de inserción, sueldos, políticas de recursos humanos, cambian en forma significativa, de acuerdo con el sexo de la mano de obra, generalmente, con desventaja para las mujeres (Hirata, 1998, p.7). En este sentido, género es una referencia básica para orientar, adecuar y actualizar la investigación del mundo laboral, superando su arquetipo homogéneo del trabajador: blanco, masculino, adulto, industrial, urbano (Abramo y Abreu, 1998, p.9).

Este arquetipo del trabajador es también la base de los modelos tradicionales de educación profesional, cuyos contenidos, metodología y prioridades se estructuran, históricamente, para un trabajador hombre, adulto, blanco, urbano, industrial. Pero los estudios recientes demues-

tran que el trabajo tiene dos sexos (Lobo, 1991) –y muchos colores, edades y situaciones diversas– imponiendo así, una revisión y reorientación de sistemas y modelos de educación profesional.

Tener en cuenta la diversidad de géneros en el mercado laboral y en la educación profesional implica reconocer e incorporar a los programas y proyectos, algunas dimensiones fundamentales, tales como:

- “el trabajo tiene dos sexos”, o sea, la PEA es formada por trabajadoras y trabajadoras, con necesidades y demandas específicas y es necesario promover las mismas oportunidades de desarrollo para hombres y mujeres;
- a lo largo de la historia, el trabajo ha sido orientado por una división de género (llamada tradicionalmente de división sexual) que termina por definir actividades y ocupaciones “típicamente masculinas” y otras “femeninas”; de acuerdo al último Informe de la OIT, “la mitad de los trabajadores en el mundo está en una ocupación en la que, por lo menos, el 80% son del mismo sexo” (OIT, 1998, p.165);
- la sexualización de las ocupaciones, aunque muchas veces sea presentada como “natural”, impuesta por las características “biológicas”, o aprovechando las “tendencias y habilidades” femeninas o masculinas refleja, en verdad, relaciones de poder, que discriminan a las mujeres en el mercado laboral, reservándoles ocupaciones menos cualificadas, sueldos más bajos y carreras sin perspectivas de promoción;
- todo esto genera un círculo perverso en el cual las mujeres tienen dificultad de acceso a la cualificación por tener trabajos menos cualificados y tienen trabajos menos cualificados por no tener acceso a cualificación...

Vale observar que género es también una dimensión esencial para entender y actuar con relación al nuevo fenómeno de la pobreza y de la exclusión social (cf. Posthuma, 1998, p.23), especialmente con respecto a la “nueva pobreza” generada por la reestructuración económica y el desempleo prolongado. Es decir, la exclusión social no más como condición, sino como proceso, cuyos “límites se mantienen siempre movibles, y los excluidos e incluidos pueden alternarse en el proceso a lo largo del tiempo, dependiendo de su grado de escolaridad, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas gubernamentales” (Castells, 1999, p.98).

Este proceso acumula desventajas para las mujeres y, mundialmente, se asiste al fenómeno de la “feminización de la pobreza”: las mujeres están sobre representadas y aumenta su participación en los contingentes de pobres y excluidos. Sueldos más bajos, empleos precarios, trabajo

de media jornada, pérdida de ingreso por divorcio y separaciones, cabeza del hogar, son algunos de los factores que se conjugan para tornar la pobreza cada vez más “femenina” a escala mundial (Plataforma Beijing 95). Esta tendencia no es tan marcada en Brasil, donde, a rigor, la pobreza alcanza a un amplio segmento de la población –posiblemente un tercio– afectando igualmente hombres y mujeres.

3. Trabajo y cualificación profesional de las mujeres en Brasil

Como ocurre en varios países de la región, las estadísticas muestran una creciente participación de la mujer en el mercado laboral brasileño: 21% en 1970, para 41% de la PEA en 1998, formando un universo de 31 millones de trabajadoras (de acuerdo a PNAD/IBGE).

Esta expansión se debe, en parte, a cambios conceptuales en la PNAD, que pasó a considerar como “trabajo” las actividades para autoconsumo, incluso las agrícolas, haciendo visible una parte del trabajo femenino que se ocultaba en esas tareas. Por otra parte, esos números aún están subestimados porque no incluyen las actividades domésticas (las “dueñas de casa”) ni cubren la PEA rural de la región Norte del país. Además, aunque se registran avances en el sistema de estadísticas oficiales, las expertas señalan que faltan elementos importantes (como las dos variables indicadas) para hacer más visible la contribución de las mujeres en la economía y la sociedad (Bruschini, 1995 y 1998).

La tendencia al crecimiento de la participación femenina en el mercado laboral es mundial. Desde la década del setenta, en casi todos los países del mundo, la presencia de las mujeres en la PEA ha aumentado. Cerca del 45% de las mujeres, en el tramo de 15 a 64 años de edad, integran la PEA, en todo el mundo. Países desarrollados tienen tasas más altas y Brasil se aproxima a ellos (Posthuma, 1998, p.26). En el caso brasileño, es reflejo de la dinámica social y económica de la sociedad en este período, que torna el trabajo de la mujer cada vez más necesario y viable, en función de factores tales como:

- expansión del sistema educativo, prácticamente universalizando la enseñanza básica, con ventaja para las mujeres, que alcanzan un promedio de siete años de estudio, versus seis de los hombres (datos de la PNAD, 1998);
- alteraciones en la dinámica demográfica, como la disminución en la tasa de fecundidad, la reducción del tamaño de la familia y del número de hijos, junto con cambios culturales que destacan derechos, nuevos roles de la mujer y nuevos padrones y aspiraciones de consumo;

- creciente participación de las mujeres como cabeza del hogar (de acuerdo con PNAD, en 1990 las mujeres representaban el 14% y en 1998, el 25%), asociada al aumento de separaciones y a la pérdida de trabajo o disminución del ingreso de los cónyuges;
- crisis económica, con aumento de desempleo masculino, disminución de los sueldos y necesidad de refuerzo del ingreso familiar presionado por las nuevas aspiraciones de consumo y por la mayor utilización de servicios privados de educación, salud, transporte, no por opción, sino por fuerza del deterioro de los servicios y equipamientos públicos.

En este proceso, de creciente participación en el mercado laboral, la mujer avanza en antiguos reductos masculinos –inclusive de nivel superior, como medicina, arquitectura, derecho, magistratura.² Sin embargo, y a pesar del acceso relativamente fácil, y a veces hasta preferente al trabajo, la gran mayoría de la PEA femenina de los segmentos pobres y de baja escolaridad es particularmente vulnerable, porque:

- recibe sueldos inferiores al de los hombres, aunque desempeñan iguales funciones y tiene escolaridad más alta (diferencia aún mayor en el caso de las personas negras): datos recientes (MTE, 2000) demuestran que las mujeres blancas reciben el 80% del valor recibido, en promedio, por los hombres blancos; los hombres negros ganan apenas 46% de este monto y en el caso de las mujeres negras solo el 40%;³
- está más sujeta a la pérdida del trabajo por motivos como embarazo, enfermedad de los hijos, vistos culturalmente como “problemas femeninos”;
- existen menos chances de cualificación en las empresas, que prefieren invertir en los hombres, considerados más estables y llamados, generalmente, a ocupar las jefaturas;
- es excluida o se le exige más en las oportunidades de promoción, ya que por más que se esfuerce y que su desempeño supere a los colegas masculinos, topa en un “techo de vidrio” difícil de superar,⁴ aunque

² Datos presentados en la conferencia en Parlatino, el 11 de mayo de 2000, por Cristina C. Bruschini.

³ La investigación registra sueldos promedios de R\$726 para hombres blancos, R\$537 para mujeres blancas, R\$337 para hombres negros y R\$289 para mujeres negras (MTE, 2000), N.T.: 1 real equivale, aproximadamente a 0,50 cvos. de dólar americano.

⁴ Basta observar la realidad de cargos más altos, en empresas públicas y privadas, en el gobierno, entidades empresariales y sindicatos. ¿Dónde están las mujeres? Cuando aparecen, se transforman en materia de revista...

esas ocupaciones sean “típicamente femeninas”, por ejemplo, en el área de educación y salud;

- está más sujeta a presiones y acoso sexual en el trabajo.

Dificultades o restricciones de acceso a alternativas de cualificación profesional aumentan esta vulnerabilidad. En Brasil, la oferta tradicional de cualificación profesional⁵ está, inicialmente, dirigida al público masculino y aún presenta un marcado sexismo en la formación. Se trata de tendencias apenas estimadas porque escasas instituciones incorporan, sistemáticamente, la variable género en sus estadísticas, lo que ya es una mirada sesgada.

Por ejemplo, en el Estado de São Paulo, a comienzos de los años ochenta, mientras la participación femenina en la industria alcanzaba el 25%, el promedio de las mujeres matriculadas en los cursos y entrenamientos del SENAI/SP (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, São Paulo), no llegaba al 10%, en una de las principales instituciones de formación para la industria en el Estado; el cuadro del personal reforzaba esa tendencia ya que registraba apenas un 20% de mujeres en el total de empleados (cf. datos de informes de gerencia del SENAI/SP, 1980-1987). En el ámbito nacional, los datos del informe de 1996 del Sistema SENAI indican la participación de solo un 7% de mujeres en los cursos de la entidad.⁶

El SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) tiene, de acuerdo con los informes de gerencia (1995/1996) una participación femenina promedio sobre el 60% de la matrícula total, pero con fuerte concentración en ocupaciones como manicura, peluquera, esteticista, secretaria, dactilógrafa, digitadora, auxiliar de enfermería, o sea, áreas “típicamente femeninas”. En el SENAI, a pesar del predominio masculino, siempre hubo cursos con elevada presencia de mujeres, tales como los del área textil y confecciones.⁷

⁵ Se incluye en esta categoría la red de escuelas técnicas federales y estatales y las instituciones del llamado «Sistema S» (SENAI, SENAC, SENAR, SENAT y SEBRAE).

⁶ Hasta los años ochenta numerosas escuelas del SENAI, diseñadas en los años cuarenta/cincuenta, en especial en el área metalmecánica, no tenían instalaciones (baño, vestuarios) para alumnas, lo que era utilizado como argumento para su exclusión de los procesos selectivos... La distorsión fue desapareciendo en la concepción de las nuevas escuelas, o reparaciones de las más antiguas.

⁷ Lo mismo parece ocurrir en la red de escuelas técnicas públicas, pero no se acostumbra presentar las estadísticas por género. Esta variable empezó a ser incorporada a las estadísticas educativas en 1999.

B. PLANFOR, una experiencia de promoción en la igualdad de oportunidades

1. Igualdad de oportunidades en el diseño e implementación del PLANFOR

PLANFOR (Plan Nacional de Cualificación del Trabajador) fue estructurado a partir de 1995 e implementado a partir de 1996, como uno de los mecanismos del Sistema Público de Trabajo e Ingreso (SPTR), financiado por FAT (Fondo de Amparo al Trabajador).⁸

El tema de igualdad de oportunidades fue uno de los ejes en su concepción, asumiendo desde el comienzo dos directrices: el enfoque en la diversidad de la PEA y la prioridad de atención a la población vulnerable. Tales directrices fueron, progresivamente, afinadas a partir de sus articulaciones con las del Plan Nacional de Derechos Humanos, de la Convención 111 y las propuestas de GTM, GTDEO y GTI, citadas en la introducción.

Para implementar el PLANFOR se estructuraron dos mecanismos gradualmente consolidados y orientados por las directrices de participación, descentralización y fortalecimiento de capacidad de ejecución local: **PEQ (Planes Estaduales de Cualificación)**, que absorben el grueso de los recursos del PLANFOR,⁹ para programas circunscritos a cada una de las veintisiete unidades federativas del país. Los PEQ son complementados a través de **Contrapartidas Nacionales y Regionales (PARQ)** con sindicatos de trabajadores, organizaciones patronales, fundaciones, universidades y organismos gubernamentales, para acciones en ámbito regional o nacional.

Los PEQ son ejecutados por las Secretarías Estaduales de Trabajo (STb), con aprobación y homologación obligatoria de Comisiones/Consejos Estaduales de Trabajo (CET); articulados con las Comisiones/Consejos Municipales de Trabajo (CMT), ambas tripartitas y paritarias. Se

⁸ FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), fue creado por la Constitución de 1988 y reglamentado a partir de 1993. Es formado con las contribuciones sociales del sector público y privado, incidentes sobre la facturación de las Empresas. La expresión «Sistema Público de Trabajo e Ingreso» es utilizada aquí para referirse al conjunto de mecanismos financiados por FAT a partir de 1993: seguro de cesantía, intermediación de mano de obra, programas de generación de empleo e ingreso, informaciones sobre mercado laboral y cualificación profesional.

⁹ En los primeros años, PEQ representaron alrededor de un 90% del presupuesto del PLANFOR. A partir de 1998, CODEFAT fijó esa participación en un mínimo, 70%. N.T.: En este texto, los términos Estado y estaduales se entienden como una Unidad Federativa de Brasil y en referencia a esa, respectivamente.

trata, en rigor, de una nueva base institucional que (aunque existente en la estructura de gobierno o prevista en la legislación de FAT), en la práctica se viene implementando y consolidando en el ámbito y en función de los desafíos del PLANFOR, siendo por su parte fundamental para la implementación de este.

No es exagerado decir que PLANFOR fue concebido e implementado “a partir” de las fechas antes señaladas. Su concepción, aunque marcada por algunos principios básicos, fue (y continúa siendo) un proceso de construcción colectiva, de investigación-acción que involucra diversos actores antiguos o recientemente interesados en el tema trabajo y calificación: gobierno, empresarios, trabajadores, universidades, entidades de educación profesional y otras organizaciones de la sociedad civil.

Desde su formación, el PLANFOR fue pensado no solo como un programa de capacitación masiva, sino **con estrategia de articulación de una política pública de EP, integrada a la política laboral de trabajo e ingreso**. En ese proceso, se redefinen el papel, el perfil y las relaciones entre los actores y agentes de la EP, promoviendo igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y consolidando un nuevo modelo y un nuevo concepto de EP.

Es decir, incorporó de manera explícita la dimensión de igualdad de oportunidades, asumiendo que esta es una categoría fundamental en la construcción de un nuevo modelo de educación profesional, enfocada en la dinámica del mundo laboral para enfrentar la exclusión social y la construcción de ciudadanía. Trabajo, exclusión, ciudadanía (tres dimensiones básicas de la concepción del PLANFOR) exigen que se consideren los temas de género, edad, raza y etnia, necesidades especiales, escolaridad y otros que pueden generar prejuicios y desigualdades de oportunidades.

Desde el comienzo, PLANFOR explicitó tres focos de desigualdad o discriminación: **género, raza/color y necesidades especiales**. Se reconoce que estas tres dimensiones no agotan el problema, pero son fuentes de fuerte inequidad en el mercado laboral y en la educación profesional; más aún cuando inciden, acumulativamente, en las poblaciones pobres y de baja escolaridad. Por eso, su propuesta de educación profesional establece como foco privilegiado poblaciones excluidas o con mayor dificultad de acceso a otras alternativas de calificación profesional (MTb/FAT, 1995, 1996).

Desde 1995 cuando se planteó el desafío de dinamizar el componente “calificación profesional” en ámbito de SPTR (el PLANFOR ni siquiera existía como programa o sigla), algunas ideas claves han estado presentes en su concepción, estructuradas en tres ejes: articulación

institucional, avance conceptual y apoyo a la sociedad civil (MTb/FAT, 1995). La incorporación del tema de igualdad de oportunidades, en general; y de los temas de género, raza/color, necesidades especiales, en el PLANFOR, particularmente, también pasa por esos tres ejes.

En materia de **articulación**, exigió (y sigue exigiendo) diálogo y negociación del MTE con diferentes conjuntos de actores: CODEFAT, otros Ministerios (en particular, de Justicia, en el área de derechos humanos), los grupos técnicos mencionados en la introducción, representaciones de la sociedad civil organizada (foros, consejos, asociaciones y ONGs que trabajan con mujeres, negros, discapacitados), parlamentarios (aisladamente o en comisiones del Senado y Cámara de Diputados), organizaciones internacionales. Ha sido un aprendizaje mutuo, difícil, conflictivo, con avances no siempre lineales, pero significativos, lo que además, ocurre en la construcción de cualquier política pública con bases democráticas.

Implica, en la esfera **conceptual**, el énfasis en un nuevo modelo de educación profesional, para superar el paradigma “masculino, blanco, urbano, industrial” que, históricamente, ha orientado los modelos y sistemas de EP en Brasil. Ese modelo fue abierto a un amplio debate en seminarios, talleres, congresos promovidos o apoyados por el PLANFOR, en todo el país. Fue, también, objeto de libros, informes y términos de referencia, producidos y divulgados en gran escala como punto de partida para discusiones, movilización y formación de actores en todo el país (MTb/FAT, 1996, 1999a).

Negociaciones, conflictos, debates en el plano institucional y conceptual, orientaron y fomentaron acciones de **apoyo a la sociedad civil** que se tradujeron en **atención masiva a esos segmentos**, generalmente excluidos de la cualificación profesional y también, en **experiencias innovadoras**, de orientación y discriminación positiva.

Dos características de ese proceso contribuyen a que el PLANFOR sobresalga, como experiencia de promoción de igualdad de oportunidades:

- obligatoriedad del registro de características de género, raza/color y necesidades especiales en las fichas de identificación de capacitandos/as, implantada a partir de 1996, una decisión que aún enfrenta resistencias abiertas o veladas, enraizadas en siglos de prejuicio disfrazado en cordialidad.¹⁰

¹⁰ Hasta hoy existen casos (felizmente aislados) de «olvido» de estas variables (excepto género, que es la más aceptada), o de argumentos sobre la «vergüenza» de preguntar el color de las personas (conforme se propone en la metodología de auto-identificación).

- adopción del perfil de la PEA, como parámetro de igualdad de oportunidades, asumiendo el compromiso de garantizar a los diferentes segmentos (mujeres, negros, personas de baja escolaridad), por lo menos la misma proporción en los programas del PLANFOR (MTb/FAT, 1999b y MTE/FAT, 2000a).

Una idea de la complejidad involucrada en ese proceso, es dada por la escala alcanzada por el PLANFOR, en materia de número de entrenados, inversiones y movilización de nuevos actores. En el período 1995-2000, el PLANFOR cualificó un total de 11,6 millones de personas, con inversión de US\$ 1,3 billón del FAT, siendo complementado en un promedio del 20% por contrapartidas de los estados y otros. Las acciones de cualificación se realizaron en, por lo menos, 80% de los 5,5 mil municipios del país, cubriendo un 75% de lo que se considera focos de pobreza y exclusión (de acuerdo a la clasificación de Comunidad Solidaria). Una red de 1,5 mil entidades ejecutoras, principalmente universidades, sindicatos, Sistema S y ONG, fue movilizada para la ejecución de los programas.

2. *La incorporación de la categoría género en PLANFOR*

La categoría género fue incorporada por el PLANFOR como “herramienta de trabajo” en la planificación y ejecución de programas de cualificación profesional que estimulan la igualdad y no refuerzan la desigualdad. Por otra parte consideran la creciente participación femenina en el mercado laboral, su dificultad de acceso a alternativas de cualificación profesional, el “sexismo” de la oferta de formación, y otros factores que hacen que la mayoría de la PEA femenina sea un grupo vulnerable.

Tales premisas orientaron acciones de **articulación y de avance conceptual**, buscando discutir y mejorar las propuestas del PLANFOR en la dimensión de género, así como sensibilizar y preparar STb y demás Contrapartes para su implementación. A partir de 1996, los compromisos y directrices incorporados a la propuesta más amplia del PLANFOR, pasaron a ser el contenido de las acciones de sensibilización y preparación de las STb y otras Contrapartes, a través de talleres, seminarios, reuniones técnicas.

Particularmente, en relación al género fueron accionados Foros y Consejos de Mujeres, en los Estados y Municipios, para que se movilizaran por su participación en CET/CMT. Al mismo tiempo, se desencadenó un movimiento de participación, estímulo y apoyo a seminarios, talleres y otros foros de debate en relación al tema del género o del tratamiento de la diversidad en políticas públicas de trabajo e ingreso, colocando

inclusive sus propuestas en discusión junto a diversos estamentos de la sociedad. Desde el comienzo, la dimensión de género se reveló (si comparada con la de raza/color y portadores de deficiencias) con menor dificultad de absorción y aceptación por los actores.

En los cuadros siguientes se destacan algunas acciones en las líneas de articulación institucional y avance conceptual, principalmente, en la fase inicial del PLANFOR, cuando tuvieron importancia fundamental para colocar en la agenda el tema género, abrir espacios para su discusión, sensibilizar y cualificar a los actores involucrados.

Este conjunto de medidas traduce un avance en el tratamiento del género, en el ámbito de las políticas públicas y de los programas de cualificación profesional. Ilustra los múltiples y variados ámbitos y espacios, en que se trabaja esa dimensión. Muestra algunas características de un período previsiblemente conflictivo, marcado por negociaciones y resistencias, avances y retrocesos. Ejemplifica acciones generadas en el PLANFOR, con un diversificado y comprometido universo de actores¹¹ involucrados en políticas públicas de trabajo y educación profesional, lo que no quiere decir que género, diversidad e igualdad de oportunidades puedan ser considerados como contenidos temáticos de prácticas consistentes y universalizadas.

PLANFOR 1995/1999

Acciones de articulación institucional con el objetivo de incorporar el tema género a programas de cualificación del trabajador (relevantes)

- **Protocolo “Mujer, Educación y Trabajo”, por MTE y el Ministerio de Justicia/Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM), firmado el 8/3/96**

Establece los siguientes compromisos: mínimo 30% de participación femenina en los programas del PLANFOR;¹² di-

¹¹ En el caso del PLANFOR, se estima que este universo involucra directamente alrededor de 35 mil personas, en todo el país: 30 mil miembros de cada Comisión Municipal de Trabajo, 400 miembros de CET, 270 en STbs, 150 en las Contrapartes, 4,5 millones en las ejecutoras (no contando instructores, docentes de los cursos).

¹² La fijación de esta “cuota”, a pesar de polémica, fue reindicada por el propio Consejo, preocupado por el riesgo de no incluir mujeres en los programas de cualificación. Los resultados, después del primer año del PLANFOR, demostraron que esa amenaza no se cumplió.

seño de programas enfocando a la mujeres cabeza del hogar y jóvenes en situación de riesgo social, en especial, situaciones de violencia y explotación sexual; estudios, investigaciones y experiencias, en el sentido de promover el avance conceptual y metodológico con respecto a la cuestión de género en la implementación de políticas públicas de trabajo y generación de ingreso;

- **negociación en CODEFAT de la Resolución 126/96.** Se relaciona con programas de cualificación financiados por FAT, determinando “especial atención a adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores”, entre otros grupos vulnerables de PEA; esta cláusula fue reforzada, posteriormente, por la **Resolución 194/98 y 258/00**, que establece como prioridad los grupos vulnerables, destacando entre otros, nuevamente a mujeres de escasos recursos, de baja escolaridad, en especial cabezas del hogar. La Resolución 258/00 establece mínimos para la aplicación de recursos en beneficio de estos grupos (por lo menos un 80% de la inversión del PLANFOR) y define, como parámetro de “igualdad de oportunidades” la participación mínima, equivalente a la proporción de estos grupos en la PEA;
- **actuación en GTM (Grupo de Trabajo Multidisciplinario) y GTDEO (Grupo de Trabajo contra la Discriminación en el Trabajo y Ocupación)**, citados anteriormente. Uno de los resultados de esta participación fue la incorporación de las preguntas sexo y raza/color en todos los sistemas de información sobre el mercado de trabajo y programas financiados por FAT, un paso fundamental en el establecimiento de políticas en el área. PLANFOR fue pionero en el cumplimiento de esta directriz a través de las fichas de identificación de los capacitados. Exigió un amplio y continuado trabajo de sensibilización y aclaraciones en la preparación de los Estados y las Contrapartes para responder a esas preguntas y vencer las resistencias a su adopción (sobre todo en lo referente a la raza/color -ver nota 10-).

Fuente: Informes, términos de referencia del PLANFOR y registros de la autora.

PLANFOR 1995/1999

Acciones referidas al avance conceptual del tema género (relevantes)

Apoyo a la producción y/o distribución de textos/referencia

- “Conceptos de género en la planificación del desarrollo; un planteamiento básico”, Consejo de los Derechos de la Mujer del Distrito Federal, 1995 (distribuido a los Estados y otras Contrapartes del PLANFOR en 1995).
- “Género y trabajo en la sociología latinoamericana”, ALAST/ASERT, 1998 (dotación de recursos para la impresión del texto, uno de los productos del Congreso de ALAST, también apoyado por el PLANFOR).
- “Mapa de la cuestión de género: perspectivas para la acción sindical frente a las transformaciones en el mundo laboral”, DIEESE, CUT, CGT, Fuerza Sindical, 1999 (distribución de los textos a los Estados y Contrapartes de PLANFOR).
- “Género, una cuestión a ser tratada en las relaciones laborales, en la vida social y en el cotidiano familiar”, Social Democracia Sindical, FAT/PLANFOR, 1999 (financiamiento y distribución del texto).

Apoyo/participación/promoción de seminarios, talleres, congresos

- Seminario “La mujer en el mundo del trabajo”, Atibaia, SP, diciembre 1995, con el objetivo de discutir la acción sindical y políticas públicas sobre el trabajo femenino, organizado por ILDEFES (Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social/Fundación Friedrich Ebert) de Brasil; UFRJ (Universidad Federal de Río de Janeiro)/Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales; ELAS (Elisabeth Lobo Assessoria)/Trabajo y Políticas Públicas; NEMGE/USP (Núcleo de Estudios de la Mujer y Relaciones de Género/Universidad de São Paulo); INCA (Instituto Cajamar).
- II Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, en Aguas de Lindoia, diciembre 1996, del cual resultó un conjunto de publicaciones temáticas, entre estas, “Género y Trabajo en la Sociología Latinoamericana”, editada por ALAST, contando también con el apoyo del PLANFOR (v. Bibliografía).

- Seminario Latinoamericano “Mujer y Economía Popular”, São Paulo, octubre 1997, para intercambio de experiencias en la generación de ingreso en una perspectiva de género, promovido por ABONG (Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales); CEAAL (Consejo de Educación de Adultos para América Latina y El Caribe); REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres en América Latina y El Caribe). Experiencias innovadoras del PLANFOR, en la perspectiva de género, fueron llevadas a debate con los participantes.
- Seminario “Mujer y Mercosur”, organizado por UNIFEM, en Parlatino, São Paulo, 1997.
- Talleres de planificación, acompañamiento y evaluación gerencial de los PEQ y Contrapartes: promovidos por MTE, desde 1995 con un promedio de dos por semestre, nacionales o regionales, involucrando a la totalidad de los equipos de cualificación de los STb/ Contrapartes y, en algunas ocasiones, a personas de los equipos de evaluación externa y miembros de CET (incluyendo temas de género/diversidad, entre otros).
- Congreso Brasileño de Educación Profesional, diciembre 1999, con más de dos mil participantes de todo el país, incluyendo el panel sobre género/diversidad.

Fuente: Informes, términos de referencia de PLANFOR y registros de la autora.

3. Resultados cuantitativos de la incorporación de género en el PLANFOR

Se registra la participación creciente de las mujeres en el PLANFOR: 41% en 1996; 49% en 1999. Esto indica que, de los 8,3 millones de personas cualificadas en el período de 1995-1999, 50% son mujeres, o sea, más de 4 millones (ver tabla N° 1), y de este total, 20%, aproximadamente 800 mil, son cabezas del hogar. Además, se ha estimulado la oferta de programas enfocados a estos grupos.

Estos números están por sobre el mínimo necesario para garantizar el acceso de las mujeres a programas de cualificación profesional proporcionalmente al mínimo equivalente a su participación en la PEA, la que en el mismo período estaba en el promedio de 40%. Pero no permiten aún identificar en todo el universo, la “sexualización” de la participación femenina. Existen evidencias de que esta tendencia empieza a rom-

Tabla 1
**PLANFOR 1995/1999: Inversiones, personas cualificadas
y participación femenina en el total de personas cualificadas**

AÑO	Inversión Total FAT US\$ millones	Personas cualificadas total (millones)	Participación Femenina PLANFOR %	Participación Femenina en PEA %
1995	28	0,1	Nd	40
1996	220	1,3	49	40
1997	316	2,0	52	40
1998	340	2,3	50	41
1999	186	2,6	50	41
1995-99	1.090	8,3	50	

Fuente: PLANFOR, Informes Gerenciales y SIGEP; PNAD, 1996, 1997 y 1998.

perse, inclusive por el hecho de que las mujeres representan la mitad atendida por el PLANFOR. Más aun, el 70% de los programas que se ofrecen se destinan a ocupaciones del sector terciario, especialmente en servicios –que viene ofreciendo en los últimos años más oportunidades de trabajo e ingreso–, sector reconocidamente más abierto a las mujeres.

3.1 Perfil de las Entrenadas

El perfil de las entrenadas cuando se lo compara con el de los entrenados y la PEA femenina –que es el parámetro básico para enfocar las acciones– (ver Tabla N° 2), revela los siguientes aspectos:

- mayor concentración en área urbana como una posible reacción del aún subestimado trabajo femenino en áreas rurales y de resistencias culturales a la cualificación profesional de la trabajadora rural, cuya actividad se confunde con el propio trabajo doméstico;¹³

¹³ Esta resistencia fue encontrada, inclusive, en algunos asentamientos rurales en el Nordeste donde, a pesar de la mayor conciencia política, grupos de hombres resistían a la participación de las mujeres en programas de cualificación, bajo el argumento de que eso perjudicaría su servicio doméstico (cocinar, lavar y cuidar a los niños) y que no necesitaban prepararse para actividades en el campo.

- escolaridad relativamente más elevada, indicada por la concentración en el tramo de 2º y 3º grado, como ocurre con el conjunto de la PEA femenina;
- concentración en tramos de edades más jóvenes;
- perfil de raza/color similares al de la PEA, aunque con mayor porcentaje de personas sin declaración (lo que es un indicador de las dificultades de implantación de esta variable ya mencionadas).

Tales características son coherentes con las directrices del PLANFOR, de privilegiar grupos más jóvenes, segmentos poblacionales en riesgo social, estableciendo el perfil de entrenados y entrenadas en el mínimo compatible con el perfil de la PEA como parámetro básico de igualdad de oportunidades.

Esa directriz no es cumplida solamente en el caso de la escolaridad, haciendo evidente la dificultad de alcanzar a las personas de menor escolaridad en la proporción deseada.¹⁴ Una explicación es que, al priorizar el acceso a jóvenes,¹⁵ se acaba seleccionando a una población que ya se benefició de la expansión de la educación básica. La fuerte presencia de funcionarias y funcionarios públicos (civiles y militares) en los programas de recualificación, también contribuye a este resultado, especialmente en el número de entrenadas.

3.2. Situación ocupacional de las entrenadas

En relación a la situación laboral y de ingreso, y tomando nuevamente como referencia el perfil de los entrenados y de la PEA, las mujeres cualificadas por el PLANFOR presentan los siguientes rasgos (ver Tabla 3):

- mayor tasa de desocupación y, entre las ocupadas, menor cobertura de los sistemas de seguridad social;
- entre las desocupadas, menor participación de mujeres con seguro de desempleo, aunque la participación de los asegurados sea baja

¹⁴ Ha habido avances en este sentido, pues en 1996, la participación promedia de personas con escolaridad hasta 7^{mo} Básico, en el PLANFOR, fue de apenas 34% (no había, entonces, datos desagregados por sexo). Esta dificultad alcanza a programas similares en toda América Latina y El Caribe, que tienden a actuar en la «cumbre» de las camadas más vulnerables, sin llegar al núcleo duro de la pobreza y exclusión, cuya fragilidad impone otras medidas antes de la cualificación profesional (por ejemplo: alimentación, salud, vivienda).

¹⁵ En el período 1995/1999, jóvenes de 16 a 24 años representaron cerca del 40% de los entrenados y entrenadas de PLANFOR (2,7 millones de personas), siendo cerca de 890 mil en situación de riesgo social: violencia, explotación sexual y pobreza crítica.

Tabla 2
PLANFOR 1999: Perfil de las personas cualificadas (en %)

Variables	Entrenados	Entrenadas	PEA femenina
Origen/vivienda			
• Zona Rural	24	16	20
• Zona Urbana	76	84	80
Raza/Color			
• Blanca	50	53	56
• Negra/morena	40	38	43
• Otras	3	3	1
• No Declaradas	7	6	-
Edad			
• 16 - 24	39	40	26
• 25 - 39	42	40	40
• 40 o más	19	20	34
Escolaridad			
• Hasta 7° Básico	47	38	55
• Básica	28	28	16
• Media	22	28	22
• Superior	3	6	7
Total = 100%	1,3 millones	1,3 millones	31,2 millones

Fuente: PLANFOR/SIGEP y PNAD, 1998

también y con mayor proporción de candidatas al ingreso al mercado laboral (lo que refuerza la importancia de acceso a la cualificación profesional);

- mayor proporción de personas sin ingreso individual o sin declaración de renta y menor participación en el tramo de rendimientos sobre tres salarios mínimos.

Este cuadro es consistente con el compromiso del PLANFOR, de priorizar la atención a personas con mayor dificultad de acceso a otras alternativas de cualificación, públicas o privadas, por estar desocupadas, ocupadas en nuevas formas de inserción laboral y/o no poder pagar por la formación.

Vale resaltar que, la casi totalidad de los entrenados y entrenadas que trabajan, tiene algún tipo de formalización del contrato, además del

Tabla 3
**PLANFOR 1999: Situación de trabajo e ingreso
 de las personas cualificadas en %**

VARIABLES	Entrenados	Entrenadas	PEA fem. **
Situación de Trabajo			
• desocupado/a	56	65	12
• ocupado/a con algún registro/seguridad social	41	33	38
• ocupado/a sin registro/seguridad social	3	2	50
Desocupados/as			
• desempleados	61	55	
• buscando primer empleo	31	39	
• beneficiario/a del seguro de desempleo	5	3	
• jubilados/as	3	3	
Ocupados/as con Registro/Seguridad Social*			
• asalariado/a con registro/contrato	43	42	53
• funcionario/a público/a civil/militar	17	25	20
• asentado/a rural	13	9	-
• autónomo/a, cuenta propia	7	5	13
• microempresario/a, productor/a, patrón/a	7	5	6
• autogestionado/a	6	4	-
• cooperativista, asociado/a	4	4	-
• profesional liberal	2	3	-
• empleado/a doméstico/a	1	3	8
Ocupados/as sin registro/seguridad social			
• autónomo/a	58	41	29
• asalariado/a	29	27	22
• empleado/a doméstico/a	1	10	24
• microempresario/a, productor/a, autoconsumo	7	5	15
• en práctica	1	2	-
• empleo no remunerado	4	15	20
Renta Individual			
• no declarada	18	20	1
• sin renta	23	28	24
• hasta 1 Salario Mínimo	22	23	23
• 1 a 3 Salarios Mínimos	23	20	29
• más de 3 Salarios Mínimos	14	9	33
Renta Familiar			
• no declarada	16	16	2
• sin Renta	5	5	3
• hasta 1 Salario Mínimo	15	15	11
• 1 a 3 Salarios Mínimos	35	34	29
• 3 a 5 Salarios Mínimos	14	14	18
• más de 5 Salarios Mínimos	15	16	37
Total = 100%	1,3 millones	1,3 millones	31,2 millones

* Registro en libreta de trabajo, contribución/registro como autónomo/a, micro o pequeño/a empresario/a. N.T.: En Brasil existe una libreta en la cual se registra toda la vida laboral del trabajador,

contratos, sueldos, vacaciones, reajustes salariales, promociones, etcétera. Es un documento que queda en poder del trabajador.

- ** Para compararlo con la PEA fueron adoptados los siguientes procedimientos en relación a los datos de la PNAD: en la categoría de trabajadores con registro/formalización fueron incluidos los que tienen registro en libreta, funcionarios públicos, patrones, empleadores y 38% de los autónomos (sumando 12,6 millones de mujeres, en la PNAD 1998); en la otra, sin cobertura, fueron incluidos los trabajadores sin registro en libreta, 62% de los autónomos, productores para autoconsumo y trabajadores sin remuneración (15 millones de mujeres). Estos datos se refieren a mujeres ocupadas en la semana de referencia. Para comparar con el ingreso familiar se usaron datos relacionados con las familias.

registrado obligatoriamente en su libreta de trabajo: contrato con plazo determinado, registro de autónomo, microempresario o productor/a, cooperativas/asociaciones y otras formas que implican instrumentos legales para el ejercicio de la ocupación.

Las mujeres (en mayor proporción las trabajadoras sin rendimientos y empleadas domésticas) son, previsiblemente, las más vulnerables entre los que no tienen ninguna cobertura. La categoría de las empleadas domésticas, aunque representa un importante segmento de la PEA femenina, presenta una pequeña cobertura en los programas de cualificación. Las experiencias de cualificación para la categoría son pocas y despiertan polémicas como se mostrará más adelante.

4. Aspectos cualitativos de incorporación de género en el PLANFOR

Del punto de vista cualitativo, se considera que los principales avances del PLANFOR están, por una parte, en el propio proceso de incorporación de la dimensión de género, marcado por las acciones de desarrollo conceptual y articulación institucional, anteriormente descritas. Tales acciones entregaron directrices y bases para los programas de cualificación, sirviendo, al mismo tiempo, como espacios de desarrollo de los actores involucrados. Los números del PLANFOR son, en buena parte, resultado de este esfuerzo, garantizando a las mujeres el acceso igualitario a programas de cualificación profesional.

Por otra parte, se debe resaltar un diversificado papel de programas y proyectos, diseñados e implementados con atención específica a la cualificación profesional de mujeres, especialmente más pobres y vulnerables (ver el siguiente cuadro).

Aunque, en su mayoría sean experiencias en pequeña escala, se las considera avances importantes, innovadoras, en la medida en que: exploran nuevos espacios de trabajo y generación de ingresos locales/regionales, teniendo en cuenta la condición de mujeres trabajadoras y, en muchos casos, cabezas del hogar; benefician poblaciones usualmente

PLANFOR: Algunas experiencias innovadoras en materia de género

Unidad. Fed.	Público - meta	Programas
Acre	Mujeres Indígenas	Artesanía, Cultura
Amapá	Partera indígena	Parto tradicional, con procedimientos de higiene y salud, para la reducción de la mortalidad/secuelas
Bahia	Mujeres negras, vendedoras de acarajé	Sexualidad, higiene, salud, valorización racial y gestión de los negocios
Ceará	Agricultoras	Agricultura familiar, café ecológico para exportación
Ceará	Madres/Cabezas del Hogar de poblaciones marginales/periferia	Apoyo al programa «Niños fuera de la calle, dentro de la escuela»
Paraíba	Policía Civil/Militar	Atención y combate a la violencia contra mujeres
Pernambuco	Policía Civil/Militar	Combate a la violencia doméstica y al turismo sexual (explotación de niños/as y adolescentes)
Río Grande del Norte	Familias pobres (89% mujeres)	Organización de talleres comunitarios de producción artesanal para exportación para la Unión Europea y otros países
Río Grande del Norte	Comunidades pobres (77% mujeres)	Agricultura familiar, cultivo de plantas medicinales, paisajismo y jardinería
Río Grande del Norte	Comunidad pesquera (90% mujeres)	Producción y comercialización de productos a base de algas marinas
Minas Gerais	Mujeres en el área de prostitución	Sexualidad, higiene, salud y actividades de confección (diseño, modelista y costura)
Minas Gerais	Mujeres Cabezas del Hogar	Construcción de vivienda propia, en el régimen de cooperación entre vecinos
Minas Gerais	Mujeres en el área deportiva	Formación de árbitras de fútbol

Santa Catarina	Mujeres indígenas	Desarrollo y comercialización de artesanía local
Río de Janeiro	Trabajadoras negras	Estética, moda, artesanía con valorización de la raza negra
Mato Grosso do Sul	Familias de carboneros (50% mujeres)	Apoyo al programa de erradicación del trabajo esclavo y degradante de adultos y niños.

no atendidas por oferta tradicional de EP, ya sea por cuestión de distancia, horario o, también, por requisitos impuestos por las entidades formadoras (escolaridad, frecuencia, vinculación al mercado); incorporan no solo habilidades específicas para el trabajo, además conocimientos y actitudes dirigidas a temas como salud y sexualidad, mejoría de la calidad de vida familiar y comunitaria; se asocian con otros programas orientados al combate de situaciones degradantes (trabajo esclavo/infantil, prostitución) o de cuño social (construcción de vivienda popular, desarrollo de la agricultura); formalizan alianzas novedosas y creativas para implementar el programa, juntando diferentes actores y entidades de educación profesional.

Además de las experiencias señaladas en el cuadro, se destacan en este ensayo, algunos proyectos que presentan aspectos peculiares en relación a la igualdad de oportunidades y género:

- **el Servicio Civil Voluntario**, por tratarse de una de las más amplias, consolidadas y evaluadas acciones de promoción de igualdad de oportunidades de género en el PLANFOR, tanto en el diseño e implementación del programa, como por los contenidos de la formación ministrada;
- un conjunto de tres experiencias enfocadas, en un estudio reciente, de la OIT (OIT/ETM, 2000, p.2): proyecto **de Cualificación de Mujeres Taxistas en Ceará**, seleccionado por la OIT, por tratarse de capacitación de mujeres para una ocupación “típicamente” masculina (transportistas de pasajeros); **un Laboratorio de Servicio Doméstico en São Paulo**, elegido por desarrollar la formación en una ocupación “típicamente” femenina (empleada doméstica); un programa de **Cualificación de Miembros de Comisiones Estaduales de Trabajo (CET)**, incluido por haber realizado una investigación sobre el perfil y papeles de hombres y mujeres en esos organismos, aunque no se planificó ni se aplicó con especial atención al tema de género, a diferencia de los otros dos casos escogidos.

4.1 Servicio Civil Voluntario

La idea del Servicio Civil Voluntario (SCV) surgió en 1996, en el ámbito del Programa Nacional de Derechos Humanos, con la preocupación de abrir alternativas a los excluidos del servicio militar obligatorio,¹⁶ o sea: las mujeres y hombres de 18 años no convocados y/o excedentes del servicio obligatorio. El Ministerio de Justicia y el del Trabajo, trabajan en conjunto en la definición del Programa, con la participación de autoridades militares, representantes de gobierno estaduais (donde habría una implementación experimental del programa), ONGs y expertos en programas para la juventud.

El SCV fue pensado, inicialmente, a semejanza del servicio militar, como el “rito de pasaje” a la edad adulta, con énfasis en dos aspectos: **la preparación de los/as jóvenes para el trabajo y la ciudadanía, entendida como participación social solidaria en una sociedad democrática.** Ambos orientados por la directriz de rigurosa igualdad de oportunidades en materia de género. Lo cual, como era previsible, fue uno de los puntos de difícil negociación con segmentos conservadores, principalmente, autoridades militares (cuya adhesión era fundamental, en el sentido de facilitar la lista de los liberados del servicio militar obligatorio).

Otro ítem de negociación compleja fue el público meta de SVC, hombres y mujeres jóvenes con 18 años de edad, que no trabajan ni estudian, con baja escolaridad (básica incompleta, mínimo obligatorio en el país), viviendo en situación de pobreza crítica (ingreso mensual per cápita hasta un 50% del salario mínimo). Para algunos actores, “esas personas no tienen arreglo”, no justificando, por lo tanto, la inversión de FAT.

Luego de demorada negociación, el SCV fue estructurado en 600 horas, con una duración de seis meses, contando con tres actividades básicas: elevación de escolaridad, cualificación profesional y prestación de servicios comunitarios. Todos los jóvenes reciben una beca de 60 reales durante los seis meses del Programa.

En 1998, fue implementado experimentalmente en Río de Janeiro y en el Distrito Federal, integrado a los PEQ, Planes Estaduales de Cualifi-

¹⁶ En Brasil, el servicio militar obligatorio funciona en la práctica como un «rito de pasaje» de los jóvenes a la mayoría de edad. Entre tanto, tiene alcance limitado: solo prestan servicio militar los jóvenes del sexo masculino, rigurosamente seleccionados de acuerdo a aptitudes físicas e intelectuales entre otros aspectos. El país tiene 3,2 millones de jóvenes en el rango de los 18 años de edad, 50% de hombres, 50% de mujeres. Pero solo el 10% de los hombres son seleccionados, anualmente, para el servicio militar obligatorio. Existe, por lo tanto, un universo de más de 3 millones de jóvenes, de ambos sexos, que quedan fuera del servicio militar obligatorio.

cación. Aproximadamente, 4,6 mil jóvenes pasaron por el SCV, con una inversión de R\$ 7,9 millones de FAT (US\$ 6,6 millones).

El experimento tuvo dos evaluaciones: una contratada por sus gestores (MODUS FACIENDI, 1999), y otra patrocinada por UNESCO (IIEP/Unesco 1999), como parte de un estudio comparativo con programas semejantes en América Latina y El Caribe. Estas evaluaciones destacaron, en general, aspectos positivos e innovadores del SCV, alertando, entretanto, sobre posibles problemas y dificultades en su expansión; en especial: la cualificación de los organismos ejecutores; la integración y homogeneización de contenidos; el monitoreo y evaluación.

En 1999, el SCV continuó en Río de Janeiro y en el Distrito Federal, extendiéndose a los PEQs de otras 14 Unidades Federales (Pará, Rondônia, Bahía, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Río Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina), cubriendo todas las regiones del país. Atendió a **8 mil jóvenes**, con un inversión total de US\$ 3,4 millones, un 70% de aporte del FAT y el restante proveniente de contrapartes con entidades públicas y privadas.

La experiencia fue supervisada por el Ministerio de Justicia y acompañada por el MTE. Aunque todos los estados respaldaron la directriz de igualdad de oportunidades, participación femenina de 50%, y suministrado los contenidos básicos de cualificación profesional y de prestación de servicios comunitarios, con pago de beca, hubo discrepancias con respecto a lo previsto, en los siguientes aspectos: carga horaria (apenas siete, de los 16 Estados, cumplieron el mínimo de 600 horas); la mayoría firmó convenios, pero no contabilizó el aporte de contrapartes, dando la impresión de haber invertido solo los recursos de FAT, sin complementación pública o privada; oferta de escolaridad básica (la mayoría solo ofreció cursos de habilidades básicas y/o refuerzo escolar, pero no los complementarios de enseñanza básica/media).

En materia de cualificación profesional, hubo, como se esperaba, grandes diferencias entre los Estados, pero con predominancia de las ocupaciones de servicios, secretariado e informática, ésta, la más buscada por los jóvenes. Algunos Estados más dinámicos, ofrecieron en el sector primario cursos de creación de pequeños animales, piscicultura, fruticultura y procesos derivados, como una buena alternativa para actividades familiares o de cooperativas. El módulo de servicios comunitarios fue ofrecido en todos los estados, con diferentes modalidades: participación en campañas públicas (de salud, vacunación, tránsito, donación de sangre, contra violencia, por la paz); prestación de servicios voluntarios en organismos de la comunidad (escuelas, centros de salud, hospitales, guarderías, casa de reposo).

Los resultados de 1999 fueron presentados y discutidos durante un taller de trabajo realizado en febrero 2000, involucrando a gestores y ejecutores del SCV en los dieciséis Estados entre 1998-1999, junto con los once Estados en que aún no se había implementado. El taller promovido por el MTE, tuvo como objetivo discutir las variaciones y dificultades anteriormente registradas, proponiendo alternativas para evitar las distorsiones. Se orientó, también, a la discusión y revisión de los términos de referencia para la expansión del SCV (MTE/FAT, 2000c). En esa ocasión, se llegó a conclusiones que fueron incorporadas a las directrices para el SCV en el año 2000:

- Compromiso de garantizar la carga horaria mínima de 600 horas, con los contenidos indicados, con atención especial en ciudadanía y derechos humanos, basados en el currículum básico definido por el Ministerio de Justicia (contemplando, entre otros, el tema de igualdad de oportunidades y la lucha contra el prejuicio);
- Necesidad de buscar parámetros más consistentes de costos, a pesar de las variaciones regionales (en principio, se fijó un valor promedio de US\$ 600 por joven, de los cuales hasta 75%, financiados por FAT, debiendo lo restante ser obtenido de contrapartes locales);
- Obligación de seleccionar jóvenes de baja escolaridad y promover su inclusión en cursos complementarios;
- Importancia de mantener algunas formas de movilización de los/las jóvenes, después del término de SCV. Algunas alternativas: creación de espacios de referencia en la STb/entidades ejecutoras, movilización para campañas, seguimiento de estudios para el mejoramiento de la escolaridad.

En el año 2000, basados en la evaluación de los dos años anteriores, el SCV fue expandido a los veintisiete Estados de Brasil, y atendió 13,2 mil jóvenes, con inversión de US\$ 6,7 millones del FAT; en 2001, fueron atendidos 16,8 mil jóvenes, con aporte de US\$ 8,3 millones del FAT. Para un país como Brasil, es poco, pero para una experiencia innovadora en el campo de capacitación de jóvenes con enfoque integrado en la educación, derechos humanos, trabajo y ciudadanía para hombres y mujeres, con rigurosa igualdad de oportunidades, representa un significativo volumen de recursos.

4.2 Estudios de casos: taxistas, servicios domésticos y miembros del CET

El estudio de la OIT contempló un interesante trío de experiencias. Justamente, en los dos casos que enfocaban la cuestión de género (mujeres taxistas y laboratorio de servicios domésticos) el análisis se basó solo

en informaciones gerenciales, entregadas por las STb/ejecutoras, que no permiten ir más allá del plano descriptivo (v. Cuadros resumen a seguir). Las STb generalmente no disponen de datos evaluativos por proyectos, excepto sobre la reacción de entrenados/as, casi invariablemente positiva. El estudio de los casos, a su vez, no llegó a contemplar recolección de datos primarios, análisis documental u otras informaciones que permitieran reflexionar, por ejemplo, sobre el impacto de estos programas, en materia de inserción o mejoría profesional de las mujeres beneficiadas (objetivos explícitos de los proyectos); o sobre la consistencia metodológica y conceptual de los cursos desde la perspectiva de género.

En el caso del laboratorio de servicios domésticos, vale registrar que en su etapa de concepción, hubo un debate más amplio sobre su coherencia político metodológica. Por iniciativa del MTE y del Equipo Técnico del Proyecto, fue presentado en el Seminario Latinoamericano "Mujer y Economía Popular", en diciembre 1997. En esa ocasión las participantes levantaron fuertes críticas, en especial, las militantes feministas que insistieron en el carácter de servilismo y dominación que caracteriza al trabajo doméstico, y, por lo tanto, en la incongruencia de programas de cualificación para el área.

Sin embargo, el diagnóstico en que el curso se basó, refuerza los cambios en esa ocupación en centros urbanos como São Paulo, donde el trabajo doméstico se profesionaliza y alcanza un nivel salarial por sobre el promedio, pasando a exigir cualificaciones muy diferentes de aquellas que se exigía de la empleada doméstica tradicional. Por una parte, por la incorporación de nuevas tecnologías (cf. Silva, 1998a/b) y, por otra, por el cambio en el perfil de la patrona, mujer que trabaja fuera de casa y no tiene el tiempo disponible para supervisar directamente la realización de las tareas domésticas. Sin cualificación, las trabajadoras potenciales quedan sin condiciones de competir en ese nuevo mercado.

De todas maneras, tanto en este caso, como en el de las mujeres taxistas, los datos de seguimiento del PLANFOR revelan que aún son experiencias en pequeña escala, localizadas y que entregan, por lo tanto, pocos subsidios para la dimensión política de la igualdad de oportunidades como política pública. En países como Brasil, la escala y el potencial de generalización son datos fundamentales para pensar en políticas públicas. Lindos proyectos pilotos casi nunca alcanzan esa dimensión.

El caso analizado con mayor profundidad por el estudio de la OIT (el Programa de Cualificación de los Miembros de CET -actores fundamentales para el sistema público de trabajo e ingreso-), contempla la dimensión de escala, en la medida en que fue realizado en todo el país, pero no fue planificado ni ejecutado focalizando la cuestión de género o

de igualdad de oportunidades. El interés de la OIT deriva del hecho de haber aplicado un formulario que trazaba el perfil de los participantes en el programa, aprovechando sus datos, junto con impresiones y registros del equipo formador, para el análisis de las relaciones de género en el universo. Es decir: permite, *a posteriori*, una “mirada crítica” sobre la cuestión de género, aunque no haya incorporado esa dimensión en el planeamiento, contenidos de la preparación o textos trabajados.

Entre otras, el estudio presenta las siguientes informaciones y reflexiones sobre la cuestión de género, para el grupo de participantes del programa (OIT/ETM, 2000, pp. 20-35; v. también cuadro de resumen a seguir):

- Considerando el conjunto investigado, se registra una mayoría masculina en la CET, en casi todas las regiones: 73% en el Sur, 59% en el Nordeste, 57% en el Centro Oeste y 56% en el Sudeste, con predominio femenino (52%) solo en la región Norte;
- De ochocientos miembros de la CET, apenas el 17% son mujeres, concentradas en los representantes gubernamentales (54%) pero son minoría entre los representantes de trabajadores (20%) y de empresarios (10%) lo que refleja el perfil ocupacional de esas categorías;
- Poca participación en los puestos de liderazgo: de los 27 cargos de Presidencia de CET, solo cuatro eran ocupados por mujeres; de las 27 Secretarías Ejecutivas, ellas ocupaban solamente 12.

El análisis señala, por un lado, el papel secundario que las mujeres desempeñan en la gestión de las acciones del sistema público de trabajo e ingreso: son mayoría en los equipos técnicos de las STb, pocas en la presidencia de las CET y más presentes en las secretarías ejecutivas de estos Consejos (que, por legislación del FAT, deben ser ocupadas por la coordinación del Sine -Sistema Nacional de Empleo-, vinculado a las STbs). Revela, también, la conducta “*low profile*” de las mujeres en esos organismos, resaltando por lo tanto que aquellas que asumen postura asertiva tienen fuerza, son escuchadas y respetadas.

También se advierte que las mujeres actuantes en las CET no demuestran preocupación específica con las cuestiones de diversidad en general, ni de género en particular. Aunque haya sido incentivado el debate sobre cuestiones como articulación institucional y construcción de contrapartes, no fueron revelados (ni por hombres ni mujeres de ese universo) problemas ni propuestas de solución vinculadas a la directriz diversidad o a la promoción de la igualdad de oportunidades.

En consecuencia, el estudio propone el estímulo a estas temáticas, o sea, la introducción explícita y dirigida de la cuestión de la diversidad, inclusive género, en la formación de los consejeros y técnicos; así como la

movilización de las organizaciones de mujeres para que perciban el sistema tripartito y paritario de la CET como un espacio propicio al desarrollo de las acciones positivas en materia de género y participación femenina en el poder; una dimensión fundamental tratándose de políticas públicas. Señala, además, una serie de recomendaciones para el avance del PLANFOR en esos temas, en diversos niveles, desde el político institucional hasta el operacional, reiterando diferentes directrices del propio Plan (OIT/ETM,2000, pp.45-50).

Además de los datos y sugerencias que se explicitan, hay en este caso una lección implícita, no directamente abordada en el estudio de la OIT. La propia ausencia de la perspectiva diversidad/género en un programa de capacitación de actores centrales de la política pública del trabajo e ingreso (un espacio privilegiado y adecuado para el desarrollo del tema) ilustra la dificultad de los organismos gestores y ejecutores del PLANFOR, incluyendo el propio MTE, de incorporar esas perspectivas en la "rutina" de trabajo. Esa incorporación parece más factible cuando se trata de diseñar "experiencias innovadoras" como objeto de investigación/reflexión, pero aún no fue absorbida como "herramienta de trabajo" en el cotidiano de la construcción e implementación de políticas públicas.¹⁷

Caso 1: Cualificación de Miembros de las CETs

Proyecto: cualificación de los miembros de las Comisiones Estadales de Trabajo (CET), con participación de equipos de las Secretarías de Trabajo (STb), como apoyo técnico a los consejeros en la elaboración de su Plan de Trabajo 1999/2002, en especial de las acciones para 1999.

Aspecto innovador en el tema género: aunque no haya sido planificado ni ejecutado, focalizado en esa cuestión incluyó una investigación y análisis de las relaciones de género en las CETs. Fue aplicado y procesado un autocuestionario, respon-

¹⁷ Esta dificultad se refleja en un nuevo proyecto de desarrollo de personal de las STb, CET y entidades evaluadoras de PLANFOR, desarrollado en el 1º semestre de 2000, por la misma entidad, en nueva contraparte con MTE. Una vez más, diversidad/género o igualdad de oportunidades no se destacan como dimensión de planeamiento ni como temas abordados y textos usados para el programa.

dido por 323 miembros, de CET (183), personal de las STb (120), y otros participantes (20); representando, en promedio, a la mitad de los 600 participantes en el programa.

Dónde: en las veintisiete unidades federativas de Brasil.

Cuándo: 1^{er} semestre de 1999, con carga horaria de 40 horas por unidad federativa.

Entidad ejecutora: Flacso Brasil, mediante acuerdo de cooperación técnica con el Ministerio del Trabajo y Empleo, como contraparte nacional del PLANFOR.

Público: Seiscientas personas, miembros de CETs y equipos de STbs, responsables por la planificación y gestión de las acciones del sistema público de trabajo e ingreso (cualificación profesional, intermediación de mano de obra, crédito popular) financiadas con recursos del FAT.

Contenidos: **módulo conceptual** (mercado de trabajo, políticas públicas, mecanismos del FAT); **talleres de planeamiento** (elaboración del plan de trabajo de la CET).

Metodología: participativa, desarrollada por la ejecutora, mediante un seminario conceptual (con exposiciones, trabajo en grupos, debates) y talleres de planificación, focalizados en la elaboración de los planes de trabajo de las CET.

Fuente: OIT/ETM, resumen elaborado por M.A. Sampaio, revisado y complementado por la autora.

Caso 2: Laboratorio de Servicios Domésticos

Proyecto: insertado en el PEQ -Plan Estadual de Cualificación- de São Paulo, para cualificación de las mujeres en la actividad de empleada doméstica, a partir del diagnóstico del mercado de trabajo en expansión para esa categoría, con sueldos por sobre el promedio, pero también con más requisitos de desempeño, dictados por la incorporación de nuevas tecnologías domésticas (fax, microondas, procesadores, limpiadores a vapor, etcétera), y por el cambio en el perfil de la empleadora (mujeres profesionales que trabajan fuera de casa todo el día), lo que le da más autonomía, pero exige mayor iniciativa y responsabilidad de la trabajadora doméstica.

Aspectos innovadores en la cuestión de género: cualificación para una actividad típicamente “femenina”, marcada por la ausencia de la oferta de formación sistemática y por el supuesto de que exige apenas “cualificaciones innatas” de la mujer; osadía de enfrentar la crítica feminista al reconocimiento y profesionalización de ese tipo de trabajo; participación de la comunidad y del sindicato, de la categoría en el diseño e implementación del proyecto.

Dónde: São Paulo, Capital, en el Centro Público de Formación Profesional, Vila Formosa, en la zona este, la más poblada y con mayor concentración de pobreza del municipio.

Cuándo: agosto-septiembre de 1997, dos cursos (período vespertino y nocturno) y con una carga horaria total de 38 horas.

Entidades ejecutoras: Centro Estadual de Educación Tecnológica Paula Souza (entidad que congrega la red de educación técnico profesional del Estado de São Paulo, vinculada a la Universidad Estadual Paulista); Sindicato de los Trabajadores Domésticos del Municipio de São Paulo; Instituto de Cooperativismo y Asociación, y Secretaría de Trabajo del Estado de São Paulo (gestora del PEQ).

Público: Setenta y cinco mujeres cabezas del hogar, desempleadas, con hijos, con nociones de lectura y escritura y residentes en la zona este.

Contenidos: habilidades básicas (comunicación oral, raciocinio lógico y espacial, cualidades personales, postura profesional, planeamiento del trabajo, higiene personal y en el trabajo, nociones de seguridad en el hogar, mejoramiento de la lectura y la escritura, relaciones interpersonales, padrón de cualidad); **específicas** (limpieza, culinaria y servicios de mesa, lavandería y de utilización de electrodomésticos); **gestión** (profesionalización, informaciones sindicales, cooperativismo).

Metodología: participativa (método Piaget, “aprender a hacer, haciendo”) con evaluación después de cada módulo y uso de varias técnicas: clases expositivas y prácticas (en laboratorio montado en el Centro Público), videos ilustrativos, dinámicas de grupo.

Evaluación del curso por las alumnas: aprobado, con cautelas por la corta duración, sugiriendo aumento de la carga horaria y más informaciones sobre cooperativismo.

Evaluación del curso por las ejecutoras: considera que alcanzaron los objetivos de desarrollar un nuevo perfil de las trabajadoras domésticas, mejorando su desempeño profesional y ampliando sus oportunidades en el mercado, más allá de informarlas sobre posibilidades de organización de clase.

Fuente: OIT/ETM, resumen elaborado por M.A. Sampaio, revisado y complementado por la autora.

Caso 3: “Mujeres al volante, marcando la diferencia”

Proyecto: inserto en el PEQ –Plan Estadual de Cualificación– de Ceará, para cualificación de mujeres ocupadas o interesadas en actividades de transporte de pasajeros, especialmente choferes de taxi, justificado por la apertura del mercado de trabajo para la categoría (especialmente en el sector turismo), pero también por nuevos requisitos de desempeño profesional que surgen en el proceso.

Aspectos innovadores en la cuestión de género: cualificación de mujeres para una ocupación tradicionalmente masculina, con fuerte prejuicio social y profesional sobre la inserción femenina y la baja oferta de cualificación profesional; realizado en la región Nordeste de Brasil, marcada por un fuerte rasgo cultural de patriarcalismo y sumisión femenina (a pesar de que Ceará es uno de los Estados más dinámicos y “modernos” de la región, en términos económicos y sociales, lo que explica su pionerismo en la realización del curso).

Dónde: Fortaleza, capital de Ceará, estado del Nordeste de Brasil.

Cuándo: agosto a diciembre de 1997, 4 cursos de 22 alumnas cada uno, 80 horas por curso y 4 horas de clases diarias.

Entidad ejecutora: SENAT –Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte–, una entidad del Sistema S, contratada por la Secretaría Estadual del Trabajo de Ceará, gestora del PEQ.

Público: Ochenta y ocho mujeres, taxistas, principalmente en el sector turístico, transportistas de escolares y/o que se interesasen en desempeñar estas actividades, mayores de 18 años, con enseñanza básica completa y portadoras de autorización para conducir.

Contenidos: **habilidades básicas** (ciudadanía; mujer y trabajo; atención al turista; seguridad en la conducción; primeros auxilios); **específicas** (conocimiento y mantenimiento del vehículo); **gestión** (organización de la categoría, informaciones sindicales).

Metodología: énfasis en la participación y desarrollo de las alumnas, mediante el uso conjunto de talleres y dinámicas de grupo, clases expositivas, simulaciones, discusiones, utilización de filmes, videos, transparencias y de material didáctico de apoyo, impreso.

Evaluación del curso por las alumnas: valorizado por la aplicación práctica en lo cotidiano del trabajo y aumento de las oportunidades de mejoría profesional.

Evaluación del curso por la ejecutora y por el PEQ: valorizado por la profesionalización de mujeres para un sector en expansión, ampliando chances de trabajo y generación de ingresos. El curso estimuló otras acciones en el área, por ejemplo: a comienzos de 1998, un curso de mecánica de autos para mujeres y taller de trabajo sobre el tema de relaciones interpersonales de la transportadora escolar con infantes y adolescentes.

Fuente: OIT/ETM, resumen elaborado por M.A. Sampaio, 2000, pp.40-44, revisado y complementado por la autora.

C. Conclusiones y perspectivas

Los resultados del PLANFOR 1995-1999, expresados en números, perfil de las personas atendidas, experiencias innovadoras, muestra conquistas no solo en materia de género, sino también en la igualdad de oportunidades de forma más amplia.

La población atendida, comparada con la PEA, muestra que la cualificación profesional comenzó a llegar a las mujeres, jóvenes, trabajadores/as fuera de las empresas, negros y morenos; es decir, los segmentos usualmente menos atendidos por el cuadro institucional dominante de las agencias formadoras. Un primer paso –no suficiente, pero importante– para garantizar igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Y una innovación en el modelo y estrategia de la educación profesional en el país.

Se debe destacar en este proceso, la movilización y sensibilización de algunos actores, en especial los sindicatos, que produjeron referen-

cias conceptuales e incorporaron sistemáticamente el tema de la diversidad –género incluido– en sus agendas de debate, negociación y proyectos.

No es necesario insistir en que los avances y aprendizajes no están consolidados ni garantizados. El progreso no es lineal. Dificultades, conflictos, retrocesos aparecen a cada momento, reiterando desafíos antiguos y proponiendo nuevos. Uno de los cuellos de botella es la inestabilidad de los equipos técnicos y de los dirigentes de los Estados, Comisiones Estadales y Municipales, que mudan con cada cambio de gobierno y aun durante los mandatos, exigiendo que, repetidamente, se parta casi de cero, en la formación de esos actores. Se trata de un gran desafío debido a la escala en que se trabaja, por lo menos 35.000 personas involucradas en las acciones del PLANFOR.

En el caso del PLANFOR, ese cambio no ha sido tan grave como en otras áreas, dada la estabilidad del CODEFAT y del equipo central del MTE, que son, en su mayor parte, los mismos desde 1995, incluyendo al propio Secretario. En los Estados, sin embargo, se estima que por lo menos dos tercios de los equipos se han renovado desde el comienzo del PLANFOR.

En todo caso, es preciso estar conscientes de que construir y ejercer la democracia es un aprendizaje lento, no lineal. El PLANFOR debe trabajar en este contexto. No se puede esperar que los actores estén “listos” y que existan todas las condiciones ideales para comenzar a actuar.

Se espera, sin embargo, que la segunda etapa del PLANFOR, hasta 2002, permita consolidar los avances obtenidos y, al mismo tiempo, un salto cualitativo en varios aspectos de su propuesta; como política pública y estrategia de construcción de una nueva institucionalidad para la EP en el país, focalizado en la igualdad de oportunidades.

Para este nuevo avance, los documentos del PLANFOR refuerzan y amplían, los años 2000, una serie de metas y medidas programáticas ya iniciadas para la consolidación del enfoque de género y la promoción de la igualdad de oportunidades en los programas de calificación. Se destacan, en este sentido, programas de sensibilización y preparación de los diversos actores involucrados en el PLANFOR; producción y disseminación de documentos y textos de referencia; inclusión de la dimensión de género/igualdad de oportunidades en los proyectos de evaluación del PLANFOR; mejoramiento de los sistemas de información, para monitorear y analizar la efectiva inserción de mujeres, personas negras y de otras categorías, de acuerdo con áreas/ocupaciones.

Esas medidas no agotan, ciertamente, todo lo que puede y debe ser hecho respecto al tema. Pero son señales de una voluntad y de una práctica factible para un determinado período y contexto sociopolítico.

Es necesario estar conscientes de que la cualificación profesional, en sí y por sí, además de no generar empleos, tampoco elimina las injusticias o la discriminación. Pero, es una herramienta esencial en este proceso, inclusive como una conquista básica de los trabajadores y trabajadoras. Considera que la lucha contra la desigualdad y el prejuicio va mucho más lejos que la cualificación, pues implica enfrentar causas enraizadas y a veces “naturalizadas” en la cultura y en las estructuras sociales. Es una cuestión de la esfera del poder y no apenas del saber.

Referencias bibliográficas

- ABRAMO, L.; ABREU, A. R. de Paiva (Org.). 1998. *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*. San Pablo: ALAST/SERT.
- BRUSCHINI, C. 1995. *Trabalho feminino no Brasil: avaliação dos anos oitenta e perspectivas para o futuro*. Mimeo.
- BRUSCHINI, C. 1998. *Fazendo as perguntas certas: como tornar visível a contribuição econômica das mulheres para a sociedade?* En: ABRAMO, L.; ABREU, A.R. de Paiva (Org.). 1998. *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*. San Pablo: ALAST/SERT. p. 277-294.
- CASTELLS, M. 1999. *Fim de milênio*. San Pablo: Paz e Terra (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).
- FLACSO; UNESCO. IPE. 1999. *Estrategias de educación y formación para los grupos desfavorecidos en América Latina: el Servicio Civil Voluntario en Brasil, educación fundamental, profesional y ciudadana*. Buenos Aires. Mimeo. (Versão preliminar).
- HIRATA, H. 1998. *Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero*. Revista Latinamericana de Estudios del Trabajo. v. 4, n. 7. p. 5-27.
- LAVINAS, L. 1997. *Gênero, cidadania e adolescência*. En: MADEIRA, F. R. (Org.). *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro: Record; Rosa dos Tempos; UNICEF.
- LEITE, E. Monteiro. 2000. *O desfile dos atores no enredo da nova institucionalidade da educação profissional no Brasil: um samba articulado?* Mimeo.
- LOBO, E. S. 1991. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense; Secretaria da Cultura do Município de São Paulo.
- MADEIRA, F. R. (Org.). 1997. *Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes no Brasil*. Rio de Janeiro: Record; Rosa dos Tempos; UNICEF.

- MODUS FACIENDI, 1999. *Serviço Civil Voluntário, uma breve abordagem avaliativa*. Belo Horizonte. Mimeo.
- MTb/FAT. 1995. *Educação profissional, um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.
- MTb/FAT. 1996. *PLANFOR – Termos de referência dos programas de educação profissional*. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.
- MTb/FAT. 1999. *PLANFOR - Catálogo do produtos*. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.
- MTb/FAT. 1999. *PLANFOR - Catálogo do projetos – Experiências inovadoras*. Brasília: Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional.
- MTE. 2000. *Pesquisa de emprego e desemprego. 13ª ed.* Brasília.
- MTE/FAT. 2000. *Guia do PLANFOR 2000*. Brasília: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Mimeo.
- MTE/FAT. 2000. *PLANFOR – Relatório gerencial 1999*. Brasília: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Mimeo.
- MTE/FAT. 2000. *Serviço civil voluntário – termo de referência*. Brasília: Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Mimeo.
- OIT. 1998. *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*. Ginebra, 1998.
- OIT. 2000. *Políticas públicas para la diversidad en la formación profesional: incorporación de una perspectiva de género en el PLANFOR (Brasil)*. Brasília: OIT/FLACSO. Mimeo.
- Plataforma Beijing 95: *um instrumento de ação para as mulheres*. Coordenação Sub-regional Cone Sul de ONGs para Beijing; Grupos de mulheres para Beijing do Chile, Uruguai, Paraguai e Argentina, Santiago do Chile, 1996.
- POSTHUMA, A. C. 1998. *Mercado de trabalho e exclusão social da força de trabalho feminina*. En: ABRAMO, L.; ABREU, A. R. de Paiva (Org.). *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*. San Pablo: ALAST/SERT.
- SILVA, E. B. 1998. *Fazendo gênero na cozinha: tecnologias e práticas*. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. v. 4, n. 7. p. 29-53
- SILVA, E. B. 1998. *Teorias sobre o trabalho e tecnologias domésticas; implicações para o Brasil*. En: ABRAMO, L.; ABREU, A. R. de Paiva (Org.). *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana*. San Pablo: ALAST/SERT.

Elenice Monteiro Leite

II.3.

La construcción participativa de una política pública: la experiencia del Servicio Civil Voluntario¹

EL DESAFÍO DE LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir de los años ochenta, se han estado multiplicando en toda la región latinoamericana los programas y proyectos para las poblaciones vulnerables, especialmente de jóvenes y mujeres. Esos programas y proyectos procuran responder a un conjunto de problemas que se presentan incluso en los países cuyos niveles socioeconómicos son los más elevados, tales como Chile, Argentina y Uruguay. Básicamente, los problemas son los siguientes:

- La pobreza en escala creciente, como proceso y no solo como un estado o condición, que afecta de manera particular a la juventud.
- El círculo perverso de la exclusión en el que se agregan y refuerzan mutuamente desventajas en diferentes áreas - vivienda, alimentación, salud, escolaridad, capacitación, cultura, recreación, información- todo lo cual hace que sea más difícil, cuando no imposible, el acceso de esas poblaciones a los beneficios públicos.
- Las dificultades de acceso de los jóvenes al mercado de trabajo, las cuales se acrecientan en razón directa de la pobreza y la exclusión social.

Muchos de los programas para los jóvenes aplicados en América Latina y el Caribe desde los años ochenta, han tenido un éxito relativo en el enfrentamiento de esos problemas. Son, en la mayor parte de los casos, experiencias innovadoras, bien realizadas, en la medida en que:

- Ponen en evidencia la importancia del trabajo para los jóvenes y crean alternativas concretas para su inserción laboral.

¹ Texto originalmente publicado en el libro *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social*, por E. Pieck (coord.), coedición UIA/IMJ/Unicef/Cinterfor-OIT, RET y Conalep, 2001. (traducción de E. Pieck y Maura Rubio)

- Desarrollan nuevas metodologías de gestión y de capacitación para los grupos vulnerables.
- Movilizan y fortalecen a los nuevos actores, al resaltar el papel de la capacitación en los programas y en las políticas sociales.

Puede decirse que hoy, en todos los países, se conoce bastante respecto a cómo trabajar con poblaciones vulnerables, en general, y especialmente, con relación a los jóvenes. Ese cúmulo de experiencias, sin embargo, nos pone ante nuevos y mayores desafíos:

- ¿Cómo operar a escala real de la población objetivo, sobre todo en los países más poblados, como Brasil y México? Expandir las experiencias innovadoras no solo es cuestión de escala y de financiamiento –sin duda, este último es un factor importante–, sino también se requiere masificar la metodología, constituir redes de ejecutores calificados, y crear sistemas de supervisión y evaluación.
- ¿Cómo institucionalizar los programas exitosos? La institucionalización, en este caso, es más que garantizar la continuidad y ampliación de los proyectos; es también transformar las experiencias en políticas públicas, lo que es particularmente difícil en la mayor parte de los países de la región latinoamericana, que no tienen una tradición democrática en la construcción, ejecución y control social de las políticas públicas. Nuestra historia es de políticas públicas decretadas por gobiernos autoritarios. No son políticas públicas, son políticas gubernamentales.
- ¿Cómo construir políticas públicas sobre bases democráticas? No hay recetas rápidas, pero sabemos que algunos componentes son fundamentales:
 - Visión integrada, de modo que áreas como educación, capacitación, salud y cultura, por ejemplo, sean tratadas de forma articulada.
 - Descentralización y participación, de forma que se creen y fortalezcan los mecanismos de control social.
 - Calidad y universalidad, para que los programas y proyectos no se vuelvan reproductores de la pobreza; para que dejen de ser “soluciones pobres para los hijos de los pobres”, y sean atractivos y deseables para nuestros propios hijos.

JUVENTUD, EDUCACIÓN Y TRABAJO EN BRASIL

Brasil tiene 30 millones de jóvenes en el rango de 15 a 24 años de edad,² que representan cerca del 20% de la población total. En la pobla-

² Ésta es la franja internacionalmente aceptada para la definición de población joven. Sin embargo, algunos países utilizan la franja de hasta 30 años de edad.

ción económicamente activa, que tiene cerca de 77 millones de personas (mayores de diez años), la franja de 15 a 24 años representa el 25% (ver Tabla 1).³

En Brasil, la edad media de ingreso al mercado de trabajo está alrededor de los 14-15 años de edad. Desde 1999, la edad mínima para trabajar subió de 14 a 16 años. Sin embargo, la franja de ingreso al mercado de

Tabla 1
Brasil -1998
Participación de adolescentes y jóvenes en la población
y en el mercado de trabajo, en millones

Indicadores	Pob. total	Pob. 15-19 años	Pob. 20-24 años	Pob. 15-24 años
a) Población residente	158,2	17,0	13,9	30,9
b) Analfabetos absolutos de 5 años o más*	23,5	0,8	0,8	1,6
c) Estudiantes de 5 años o más	46,6	11,2	3,3	14,5
d) PEA - Población Económicamente Activa**	76,9	8,9	10,5	19,4
e) Personas ocupadas en la semana de referencia	70,0	7,1	9,0	16,1
PEA/total de la franja etaria		52%	75%	63%
Personas ocupadas/total de la franja etaria		42%	65%	52%
Estudiantes/total de la franja		66%	24%	47%

Fuente: PNAD-98, IBGE (no incluye población rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Pará, Roraima e Amapá - estados de la región norte del país).

* Personas que declararon no saber leer ni escribir.

** Personas ocupadas o que buscaron trabajo en la semana de referencia.

³ El grupo de 10 a 14 años (para el cual el trabajo está legalmente prohibido) representa 2.8 millones de trabajadores; a partir de 1999 fue fijada la edad mínima de 16 años para el trabajo. Los datos presentados son del PNAD-98 que trabaja con la franja de 15 a 17 años, lo que no permite desagregar los datos.

trabajo debe modificarse en el corto plazo, ya que la mayoría de los adolescentes trabajan sin protección legal. Por un lado, adolescentes y jóvenes trabaja por la necesidad de contribuir al ingreso familiar, por otro, debido a factores culturales que definen las aspiraciones de consumo e identificación juvenil. Es decir, el trabajo de los adolescentes y jóvenes no se explica solamente a partir de factores de pobreza e ingresos bajos, sino a partir de un espectro mayor de factores –que encierra el acceso al consumo, la construcción de identidades– que definen lo que es ser joven en el país, especialmente en los centros urbanos a partir de los años setenta (cf. Heilborn, 1997 y Madeira y otros, 1997).

Tener una primera oportunidad en el mercado de trabajo ha sido siempre difícil para los jóvenes, debido a la exigencia de contar con experiencia previa, lo que genera un círculo vicioso: quien no tiene experiencia no consigue trabajo; quien no consigue trabajo no adquiere experiencia. Los cambios recientes en la dinámica del mercado de trabajo acentuarán esas dificultades: además de la reducción relativa (en proporción de la población económicamente activa) del empleo formal, está cambiando el perfil de las ocupaciones e incrementando la oferta de jóvenes (nacidos en los años setenta y ochenta) en el mercado de trabajo. Por consiguiente, las empresas se vuelven más selectivas. Se abre el embudo de acceso al mercado. Resulta más difícil adquirir y comprobar la experiencia.

Esa dificultad se acentúa en el caso de los jóvenes que no cuentan con el nivel medio de instrucción (antiguo segundo grado), que se tiende a universalizar como requisito de contratación en el mercado. Quien no completó la educación fundamental (antiguo primer grado) está en situación aún más vulnerable, ya que a la inexperiencia se suma la baja escolaridad.

Es un hecho que la escolaridad media de la PEA y los niveles de escolaridad se han elevado en Brasil. Sin embargo, de acuerdo con el PNAD-98, la población de 15 a 24 años incluye un contingente de 1.6 millones de analfabetos absolutos (personas que no saben leer ni escribir), sin contar los datos de la región norte, que seguramente revelarían un cuadro más crítico.

La PNAD no ofrece información sobre escolaridad por edad. Con todo, hay estudios que caracterizan la situación escolar de los jóvenes según regiones, aportando tres patrones regionales (cf. Madeira y otros, 1997):

- *Alto*, en el cual más de 20% de los adolescentes tienen más de 8 años de escolaridad. Comprende los estados del sur y el sudeste, con excepción de Minas Gerais.

- *Medio*, comprende entre 13% y 20% de adolescentes con más de ocho años de estudio, incluyendo los estados del centro, oeste, DF y Minas Gerais.
- *Bajo*, con menos de 13% en esa franja de escolaridad, que agrupa a los estados del norte y el noreste.

EL PLANFOR Y LA CALIFICACIÓN PROFESIONAL DE JÓVENES

La cuestión de los jóvenes, su educación, calificación e inserción productiva se colocó, a partir de 1995, entre los temas centrales del sistema público de empleo, financiado con recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT), un fondo público, dirigido por el gobierno, trabajadores y empresarios, por medio del CODEFAT, Consejo Deliberativo del FAT.

En el área de calificación profesional, esos recursos fueron canalizados para el PLANFOR – Plan Nacional de Calificación del Trabajador, implementado a partir de 1995 en todos los estados de la federación por medio de varios mecanismos:

- PEQs – Planes Estatales de Calificación, en el ámbito de cada unidad federativa, bajo la dirección de las Secretarías Estatales del Trabajo y las Comisiones Estatales de Trabajo, articulando demandas municipales, formuladas por medio de las respectivas comisiones municipales de trabajo: organismos tripartitos, paritarios, con representación de trabajadores, empleadores y gobierno.
- Asociaciones nacionales y regionales, que comprenden acciones en más de una unidad federativa, ejecutadas por sindicatos de trabajadores, federaciones y confederaciones patronales, organismos gubernamentales y no gubernamentales.

El PLANFOR se constituye como un proceso participativo, de investigación-acción, de conflicto y búsqueda permanente de consensos, que involucre actores diversos histórica o recientemente interesados en la cuestión del trabajo y la calificación: gobierno, empresarios, trabajadores, entidades de educación e investigación.

Los programas para jóvenes tuvieron un espacio privilegiado en el PLANFOR: en el periodo 1996-99, se capacitó a 2.7 millones de la franja de 15-24 años, con inversiones del orden de 316 millones de dólares provenientes del FAT. Ese contingente abarca a casi 900 mil adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social; pobreza, baja escolaridad, violencia, explotación sexual, con inversiones de 105 millones de dólares del FAT (ver Tabla 2).

Tabla 2
PLANFOR 1996/99
Programas para adolescentes y jóvenes

Año	Jóvenes Capacitados total (mil)	Jóvenes Inversión total (US\$ millones)	Jóvenes en riesgo social capacitados (mil)	Jóvenes en riesgo social- inversión (US\$ millones)
1996	382,4	70,5	53,3	13,1
1997	550,0	87,0	88,1	15,3
1998	700,0	87,8	123,3	25,5
1999	1.027,9	70,3	623,3	50,8
1996/99	2.660,3	315,6	888,0	104,7

Fuente: MTE/NID - Centro de Información y Documentación del PLANFOR.

Para el periodo 1999-2002, el PLANFOR mantiene y refuerza el acento en la población de adolescentes y jóvenes trabajadores, por medio de una serie de programas destinados a calificar a los jóvenes y a crear mecanismos de transición para el mercado de trabajo. La elevación de la escolaridad es entendida como requisito y componente esencial de esa calificación.

PLANFOR - EXPERIENCIAS INNOVADORAS

Las cifras presentadas reúnen una gran diversidad de proyectos, muchos de carácter innovador, exitosos (ver anexo 1), y otros problemáticos que tuvieron que ser eliminados.

Se consideran "innovadores" los proyectos que vienen consolidándose en una escala amplia y que atiende, por lo menos, a una de las siguientes dimensiones:

- Exploración de nuevos nichos de trabajo y administración de ingresos locales/regionales, tomando en cuenta la condición de los jóvenes trabajadores, en muchos casos, jefes de familia.
- Focalización de poblaciones usualmente no atendidas por la oferta tradicional de la educación profesional, sea por cuestiones de distancia, horario o igualmente por requisitos impuestos por entidades formadoras (escolaridad, frecuencia, vinculación al mercado).

- Incorporación no solo de habilidades específicas para el trabajo, sino también de conocimientos y actitudes orientados a ámbitos de la salud, sexualidad, mejoría de la calidad de vida familiar y comunitaria, integración social, rescate de la ciudadanía y la autoestima.
- Asociación con otros programas orientados al combate de situaciones degradantes (como el trabajo infantil, prostitución) o de índole social (como la construcción de viviendas populares y el desarrollo de la agricultura).
- Asociaciones constituidas para la aplicación del programa, que reúne a diferentes actores y entidades de la Educación Pública.

Proyectos de esa naturaleza se evalúan, perfeccionan y amplían. Pueden además agregarse en cuatro grupos de programas exclusiva o prioritariamente dirigidos a adolescentes y jóvenes mayores de 16 años de edad, a saber: primer empleo, Servicio Civil Voluntario; asociaciones con la Comunidad Solidaria (Capacitación Solidaria, Alfabetización Solidaria/Supletorio Profesionalizante) y Telecurso 2000 - Supletorio.

En 1999, esos programas beneficiaron a más de un millón de adolescentes y jóvenes, con inversiones de 70,3 millones de dólares, además de contrapartidas medias de 20%, de los estados y asociaciones. En el 2000, la meta es atender por lo menos a 1.3 millones de jóvenes, invirtiendo 94,2 millones de dólares procedentes del FAT (ver Tabla 3).

Breve descripción de los programas

- *Primer Empleo.* Conjunto de programas que contempla el desarrollo de habilidades básicas, específicas y de gestión, focalizadas en oportunidades locales de trabajo y administración de ingresos, tales como: empleos en el sector formal, trabajo autónomo, servicios comunitarios remunerados, creación de microempresas o asociaciones de productores. Ejemplos: orientación a personas recién formadas de cursos técnicos o superior, para que se beneficien de líneas de crédito popular, financiadas por el FAT (Proger, Pronaf y otros), con el fin de instalar consultorios, escritorios, oficinas técnicas, gráficas; apoyo a la formación de cooperativas y asociaciones de productores, incluyendo en los cursos el instrumental básico (*kits*) para el desarrollo de la ocupación aprendida, en áreas como artesanías, confitería/ panadería, costura y diseño, reparación mecánica, reparación eléctrica y electrónica, reparación y mantenimiento de predios, cultivos, cultura, pasatiempo, deportes, etcétera.
- *Servicio Civil Voluntario.* Este programa se desarrolla en asociación con la Secretaría Nacional de Derechos Humanos. Ofrece profesio-

Tabla 3
PLANFOR 1999/2000
Programas para adolescentes y jóvenes

Programas	Capacitados 1999 (mil)	Inversión 1999 (US\$ millones)*	Capacitados 2000 (mil) metas	Inversión 2000 (US\$ millones) Metas*
• 1 ^{er} empleo	405,2	28,2	521,9	23,1
• Servicio Civil Voluntario	13,9	7,1	21,0	11,6
• Capacitación Solidaria	10,5	5,1	18,0	5,3
• Supletorio Profesionalizante	8,1	2,0	12,2	2,9
• Telecurso	18,8	9,1	18,8	7,3
• Otros programas	571,4	18,8	780,2	44,0
Total	1.027,9	70,3	1.372,0	94,2

* Estimado con base en las siguientes tasas de cambio de Brasil (promedios anuales): 1996: R\$ 1,00= US\$ 1,00; 1997: R\$ 1,00= US\$ 1,10; 1998: R\$ 1,00= US\$ 1,20; 1999: R\$ 1,00= US\$ 1,90 (R\$=real).

Fuente: PLANFOR/SIGEP.

nalización, formación para la ciudadanía, prestación de servicios comunitarios y elevación de la escolaridad a jóvenes de 18 años – en el caso de los hombres, exentos del Servicio Militar. Tiene una duración prevista de seiscientas horas, en seis meses, y proporciona apoyo de alimentación, transporte y beca para los capacitados. Fue implementado experimentalmente en 1998, en Río de Janeiro y en el Distrito Federal, junto con ONG y organismos empresariales. La experiencia sirvió para evaluar y revisar el proyecto, al ofrecer información útil para su expansión a partir de 1999, cuando 16 estados desarrollarán el Programa, atendiendo un total de 13.9 mil jóvenes, con inversiones de 13.5 millones de reales. En 2000, el Programa está siendo desarrollado por todos los estados, incorporado a los PEQ.

- *Asociaciones con Comunidad Solidaria.* Incluye dos tipos de programas: Capacitación Solidaria, ejecutado en asociación directa entre el MTE y la Comunidad Solidaria y el Supletorio Profesionalizante, ejecutado por medio de los PEQ.

Capacitación Solidaria es un programa puesto en marcha mediante concursos de proyectos que garantizan calificación profesional y orientación al mercado de trabajo para jóvenes en situación de pobreza crítica, que habitan en capitales y áreas metropolitanas. Sus recursos proceden de diversas fuentes; privadas y públicas, entre las cuales está el FAT/PLANFOR.

Supletorio Profesionalizante. Es un programa integrado a la *Alfabetización Solidaria*, en asociación con el sector privado, que está enfocado en jóvenes analfabetos en situación de pobreza crítica, especialmente en el norte y el noreste del país. En virtud de que, entretanto, la alfabetización es apenas un paso inicial, la asociación con el MTE prevé la absorción de todos los jóvenes alfabetizados en programas de calificación, como una forma de encaminarlos a cursos supletorios de educación fundamental y/o media, con o sin financiamiento del FAT (como el propio Telecurso 2000).

- *Telecurso 2000*. En asociación con la FIESP/Fundación Roberto Marinho, contempla la instalación de 3 mil telesalas en la Región Amazónica, estados de Río de Janeiro y São Paulo, para la realización de programas de educación supletoria de primer grado y adaptación del currículo de segundo grado. El público objetivo del programa se ubica en la franja de 15 a 24 años de edad.

Hay dos experiencias con jóvenes en el PLANFOR que se destacan por haber alcanzado niveles crecientes de calidad y escala, abriendo nuevas perspectivas para la construcción de políticas públicas con bases descentralizadas y participativas:

- Programa Capacitación Solidaria, del cual el PLANFOR es uno de los financieros.
- Servicio Civil Voluntario, iniciado en 1998 y objeto de este texto.

LA EXPERIENCIA DEL SERVICIO CIVIL VOLUNTARIO

En Brasil existe un servicio militar obligatorio, que funciona en la práctica como un “rito de pasaje” de los jóvenes a la mayoría de edad. Sin embargo, éste tiene un alcance limitado: sólo prestan servicio militar los jóvenes de sexo masculino, rigurosamente seleccionados con base en sus aptitudes físicas e intelectuales, entre otros aspectos.

El país tiene 3.2 millones de jóvenes de 18 años de edad, la mitad hombres y la mitad mujeres. Sin embargo, cada año, solo el 10% de los hombres es seleccionado. Hay, por consiguiente, un universo de más de 3 millones de jóvenes de ambos sexos que queda fuera.

La idea del Servicio Civil Voluntario (SCV) surgió en 1996 en el ámbito del Programa Nacional de Derechos Humanos con la finalidad de abrir alternativas a los excluidos del servicio militar obligatorio; es decir, el universo de las mujeres y los hombres de 18 años a los cuales se ha dispensado. El Ministerio de Justicia y el del Trabajo se unieron para definir el Programa, con la participación de autoridades militares, de representantes de gobiernos estatales (donde el programa se implementaría experimentalmente), de ONG y de especialistas en programas para la juventud.

El Servicio Civil Voluntario se pensó inicialmente como un *rito de pasaje* a la edad adulta, con énfasis en dos aspectos: *la preparación del o de la joven para el trabajo y para la ciudadanía, entendida esta última como participación social solidaria en una sociedad democrática.*

La población objetivo del SCV está formada por muchachos y muchachas de 18 años de edad que no trabajan ni estudian, con baja escolaridad (menos de 8 años de estudios, que es el mínimo obligatorio en el país) y que vivan en situación de pobreza crítica (con un ingreso mensual per cápita menor al 50% del salario mínimo, que actualmente está en alrededor de 80 dólares).

El SCV tiene duración de seiscientas horas, distribuidas en seis meses, y consta de tres actividades básicas: la elevación de la escolaridad, la calificación profesional y la prestación de servicios comunitarios. Todos los jóvenes reciben una bolsa de 60 reales (30 dólares) durante los seis meses del programa.

En 1998, el SCV fue puesto en marcha experimentalmente en dos estados, con financiamiento del Fondo de Protección al Trabajador. Cerca de 4,6 mil jóvenes fueron atendidos por el SCV que contaba con una inversión de 6,6 millones de dólares aportados por el FAT. El Programa tuvo dos evaluaciones: una contratada por sus propios administradores; y otra, patrocinada por el Instituto Internacional de Planeación Educativa de la UNESCO, con sede en Buenos Aires, la cual formó parte de un estudio comparativo de programas similares en América Latina y el Caribe.

Esas evaluaciones destacaron, en general, los aspectos positivos e innovadores del SCV. Advirtieron, sin embargo, posibles problemas y dificultades en su expansión, tales como la calificación por parte de los organismos ejecutores, la integración y la homogeneización de los contenidos, y la supervisión y la evaluación.

En 1999, el SCV se expandió a más de catorce estados, atendiendo a 8 mil jóvenes con una inversión total de 3,4 millones de dólares, correspondiendo 70% al FAT y el restante a asociaciones con entidades públi-

cas y privadas. La experiencia fue supervisada por entidades contratadas por el Ministerio de Justicia y acompañada por el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo, todo ello con base en el Sistema de Informaciones Gerenciales sobre Educación Profesional, recientemente en vigor (cf. Saber, 1999-2000).

Los datos de 1999, obtenidos de quince estados (ver anexos 2 y 3), revelan grandes variaciones en el diseño del SCV, con al menos tres puntos en común:

- todos ofrecieron programas de calificación profesional,
- todos organizaron la prestación de servicios comunitarios, y
- todos garantizaron el pago de la bolsa a los participantes.

Sin embargo, hubo variaciones, en los siguientes aspectos:

- *Duración:* en promedio, fue de alrededor de 460 horas, pero solo en cinco casos (33%) se cumplió el mínimo de seiscientas. En cuatro estados, la duración fue inferior a las trescientas, o sea, menos de la mitad de lo esperado. Esa diferencia se explicó por dos factores: a) no todos los estados contaron el tiempo necesaria para la elevación de la escolaridad, cuando esta actividad fue realizada en colaboración con otra entidad; b) los propios jóvenes no estuvieron dispuestos a participar en el programa durante el plazo definido, porque deseaban buscar trabajo o encontraron ocupaciones eventuales.
- *Las inversiones del FAT y las asociaciones:* en ocho estados, la inversión total corresponde apenas a los recursos del FAT, complementada con la contrapartida mínima obligatoria. Solo siete estados contabilizaron los recursos aportados por otras fuentes, si bien todos habían mencionado que contarían con partidas complementarias para el SCV. Es decir, las asociaciones se establecieron, pero las entidades ejecutoras no supieron o no se dieron cuenta de la importancia de contabilizar los recursos obtenidos, pues generalmente éstos no se brindaron en dinero, sino en materiales, espacios, equipos, recursos humanos, etcétera.
- *Elevación de la escolaridad:* en seis estados no se impartieron cursos para la elevación de la escolaridad, sino solo de habilidades básicas o de reforzamiento escolar, lo que representa una desviación de los planteamientos del programa. Las habilidades básicas deben ser ofrecidas como parte de la calificación profesional, y no como reemplazo de la escolaridad. En dos estados hubo desvío de la clientela, ya que seleccionaron a jóvenes con el primer grado completo que, por definición, no conforman la clientela prioritaria del SCV.
- *Costos:* en promedio, se registra un costo total de 540 dólares por joven, del cual 80% procedería del FAT y el resto de las contrapartes.

Hay, sin embargo, grandes diferencias entre los estados, encontrándose costos que van desde 50 hasta 900 dólares. Esa variación, a su vez, resulta de las variaciones en la duración del programa, de las diferencias de los mercados en Brasil (que es un país continental en el que hay precios del primero y del cuarto mundo). Sin embargo, también señala dificultades de los estados y las instancias ejecutoras para calcular y aplicar debidamente los costos.

- *Ejecución*: las entidades ejecutoras del SCV, contratadas por los estados, son principalmente ONG que actúan en el área social, entidades del Sistema "S" (Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, Servicio Nacional de Aprendizaje Rural y Servicio Social de la Industria), universidades, fundaciones y sindicatos. Hubo dos esquemas de contratación: una entidad ejecutora que estableció asociaciones para el programa; o varias entidades ejecutoras, para las diversas actividades previstas. No existe evaluación concluyente sobre las ventajas y desventajas de uno u otro esquema. Sin embargo, en el primer tipo de contratación, se presentó siempre el caso de la asociación que se transformó en terciarización pura y simple, sin que brindara orientación a las entidades contratadas.
- *Calificación profesional*: hubo fuertes variaciones, con dominio de las ocupaciones de servicios, de oficina y de informática. Esta última fue la más demandada por los jóvenes.
- *Servicios comunitarios*: fueron ofrecidos en todos los estados, en diferentes modalidades: participación en campañas públicas (de salud, vacunación, vialidad, donación de sangre, contra la violencia, por la paz, etcétera); prestación de servicios voluntarios en organismos de las comunidades (escuelas, centros de salud, hospitales, guarderías, asilos, y demás).

SCV - CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Los resultados del SCV obtenidos en 1999 fueron presentados y discutidos en febrero de 2000, con la participación de los gestores y ejecutores del SCV en los dieciséis estados que ejecutaron el programa en 1998-99, junto con los otros once que aún no aplicaban el SCV, y bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, con el fin de evaluar:

- problemas y dificultades de la expansión del SCV, proponiendo alternativas de corrección de los errores.
- términos de referencia para la expansión del SCV, tomando en cuenta los éxitos y fracasos de los años 1998 y 1999.

Se llegó a las siguientes conclusiones generales, las cuales fueron incorporadas como directrices para el SCV en el año 2000:

- La importancia de garantizar la carga horaria mínima de seiscientas horas, con los contenidos indicados, con un refuerzo especial en ciudadanía y derechos humanos, con base en un currículo básico definido por el Ministerio de Justicia (Anexo 4).
- La necesidad de buscar parámetros más consistentes de costos, a pesar de las variaciones regionales. Se fijó, en principio, un valor medio de 600 dólares por joven, de los cuales hasta 75% serán financiados por el FAT, debiendo la parte restante ser obtenida de asociaciones locales.
- El imperativo de seleccionar a jóvenes con baja escolaridad y promover su inclusión en cursos compensatorios.
- La importancia de mantener alguna forma de movilización de los y las jóvenes, después del término del SCV. Algunas posibilidades para lograr esto son la creación de espacios de referencia en la Secretaría Estatal del Trabajo y las entidades ejecutoras, su movilización para campañas y el seguimiento de estudios para la elevación de la escolaridad.
- La necesidad de agilizar y desburocratizar al máximo la entrega de recursos a las entidades ejecutoras, para no comprometer el pago de las bolsas destinadas a los jóvenes y también garanticen mecanismos que aseguren el traslado y el manejo de los recursos. Se sugiere inclusive, como ejercicio de ciudadanía, la apertura de cuentas bancarias con tarjetas magnéticas para los y las jóvenes participantes en el SCV.
- La oportunidad de crear un Foro Nacional del SCV, para el intercambio y evaluación de experiencias, que involucre a todas las instancias responsables de la gestión y ejecución del programa.

Con base en la evaluación de los dos años anteriores, en el año 2000, el SCV se expandió a los 27 estados del Brasil y atendió 13,2 mil jóvenes, con inversión de US\$ 6,7 millones del FAT; en 2001, fueron atendidos 16,8 mil jóvenes, con aporte de US\$ 8,3 millones del FAT.

La meta es lograr una capacidad de atención de 50 mil jóvenes por año. Aún es poco, para un país como Brasil, no obstante lo cual es un volumen significativo para una experiencia innovadora en el campo de la capacitación de jóvenes, que se enfoca, de manera integrada, en la educación, los derechos humanos, el trabajo y la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- HEILBORN, M. L. 1997. *Adolescência e trabalho: um enfoque cultural*. Belo Horizonte: MTE; FIEMG. Mimeo.
- IPE/UNESCO. 1999. *Estrategias de educación y formación para los grupos desfavorecidos en América Latina: el Servicio Civil Voluntario en Brasil, educación fundamental, profesional y ciudadana*. Buenos Aires, FLACSO. Mimeo. (Versión preliminar)
- MADEIRA, F. R. e outros. 1997. *Mapeando a situação do adolescente no Brasil*. Belo Horizonte: MTE; FIEMG. Mimeo.
- MODUS FACIENDI. 1999. *Serviço Civil Voluntário, uma breve abordagem avaliativa*. Belo Horizonte. Mimeo.
- SABER. 1999-2000. *Serviço Civil Voluntário – relatórios de acompanhamento e supervisão de julho/99, setembro/99 e fevereiro/2000*. Brasília. Mimeo.

Anexo 1

PLANFOR – experiencias innovadoras con adolescentes y jóvenes

Año	Estado	Municipio	Programa	Ejecutora
REGIÓN CENTRO-OESTE				
1998	DF - Distrito Federal	Brasília	Calificación profesional de 245 jóvenes en riesgo social para actuar como guías de turismo.	Sociedade Pé na Estrada
1998	DF	Brasília e Paranoá	Alfabetización y calificación de 4,1 mil jóvenes, de familias beneficiadas por el proyecto Bolsa- Escuela (que ofrece un salario para familias que mantengan sus hijos en la escuela básica)	Centro Espirita Fraternidad Jerónimo Candinho SESI e SENAC
1998	DF	Brasília	Alfabetización y calificación de 50 jóvenes en el área de jardinería y paisajismo	Centro Espirita Fraternidad Jerónimo Candinho
1999	DF	Ceilândia	Identificación de talentos y calificación profesional de 600 niños y niñas de la calle en artes plásticas y comunicación visual.	Instituto Brasileño de Educación y Relaciones de Trabajo.
1997	Mato Grosso	Todos	Calificación de 500 jóvenes en riesgo social, para el trabajo autónomo en servicios de bombero hidráulico y en la fabricación de productos de limpieza.	Asociación de Educación Profesional Instituto de Educación de los Trabajadores
1999	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Calificación de 269 jóvenes de 16 a 21 años, candidatos a primer empleo, incluyendo acciones como la creación de un Consejo Gestor con la participación de los alumnos, campañas como la de combate al SIDA y combate a la explotación de niños y adolescentes. Cursos profesionales en el área de telecomunicaciones, informática, recepcionista, etc., con la participación de los empresarios y canalización de alumnos para estancias supervisadas en las empresas, donde recibieron apoyo económico, acompañamiento pedagógico, vale-transporte y alimentación.	Movimiento Nacional de Niños de la Calle
REGIÓN NORDESTE				
1996/1999	BA Bahia	Salvador	Profesionalización y formación para la ciudadanía de mil adolescentes de organizaciones de población negra (5 bandas culturales), utilizando metodología de valorización de la raza negra y de la superación de la discriminación en los mercados de trabajo.	Centro Federal de Educación Tecnológica - CEFET

Año	Estado	Municipio	Programa	Ejecutora
1997/ 1998	BA	Salvador	Calificación en el área de carpintería con énfasis en la autogestión para 1,3 mil jóvenes negros oriundos de bandas culturales, así como la reactivación del Colegio Liceo de Artes y Oficios de Bahía	Liceo de Artes e Oficios, Blocos Ileye, Carlinhos Brown e Paracatum
1999	BA	Salvador Camaçari	Calificación de 520 jóvenes en ocupaciones de construcción civil para construir casas populares (durante el curso) en lotes adquiridos por las personas pobres de la localidad	Universidad Estatal de Bahía
1998	CE - Ceará	Varios	Orientación profesional a 1,2 mil estudiantes de educación media, de la red de escuelas públicas de Ceará, con informaciones sobre el mercado de trabajo	Instituto de Desarrollo del Trabajo
1998	CE	Fortaleza	Formación de 235 estudiantes de las escuelas públicas para el conocimiento de la rutina del parlamento y el proceso legislativo, encaminado a formar conciencia sobre la importancia de las leyes para la convivencia colectiva	Instituto de Estudios e Investigaciones sobre el desarrollo del Estado de Ceará
1999	CE	Fortaleza	Capacitación de 104 educadores y familiares de jóvenes autistas, utilizando metodologías especiales, de apoyo a una acción pedagógica terapéutica.	Fundação Projeto Diferente
1999	Paraíba	Pombal	Curso de música para 60 jóvenes en riesgo social, en 2 talleres de música de percusión, moderna y primitiva. Los jóvenes formaron la "Banda Som Tribal", que se está preparando para grabar un CD	Club del Menor Trabajador
1998	Pernambuco	Recife	Calificación de 270 jóvenes y adolescentes en situación de riesgo, para el desarrollo de la pequeña producción, comercialización y control de calidad de productos, bienes y servicios.	Escuela Don Bosco de Artes y Oficios
1997	RN - Rio Grande do Norte	Natal	Calificación de 30 jóvenes que fueron expuestas a exploración sexual, trabajando la autoestima y la construcción de ciudadanía.	Consejo Municipal de Derechos de la Mujer
1998	RN	Varios	Capacitación de jóvenes en situación de riesgo, para el cultivo de ranas.	Cooperativa COOPERCRUTAC

Año	Estado	Municipio	Programa	Ejecutora
1997	SE – Sergipe	Divina Pastora	PROALFA – Programa de Alfabetización de 520 jóvenes en asentamientos rurales, utilizando material producido a partir de lo cotidiano de las personas, historia de los asentamientos, cordel, música y poesías.	Fundación de Apoyo a la Investigación y Extensión de Sergipe
1998/ 1999	SE	Barra dos Coqueiros	Calificación de 20 jóvenes en normas y reglamentos de la Marina Mercante, prevención de la contaminación del medio ambiente, primeros auxilios, combate a incendios, marinería, control y prevención de averías de pintura y conservación de embarcaciones.	Escuela Técnica Federal de Sergipe

REGIÓN NORTE

1997/ 1999	AC - Acre	Río Branco	Educación de música erudita para 415 jóvenes en riesgo social, amparados y privados de libertad por decisión judicial, para integrar la Orquesta Filarmónica do Acre, buscando su reintegración social	Escuela Musicalizar
1999	AC	Río Branco	Calificación de 25 niños de la calle para trabajar como guías en parques ecológicos, con aulas en el núcleo de la educación ambiental del Parque Parque Chico Mendes y de los principales puntos turísticos de la ciudad.	Fundación Municipal de Cultura/Secretaría del Medio Ambiente
1998	AM - Amazonas	Manaus	Calificación de 180 jóvenes en riesgo social, para la producción de calzados generando un espacio de producción alternativa y la Feria Comunitaria de Calzados y Artesanía del Novo Israel.	Consejo de Desarrollo Comunitario
1999	AM	Manaus	Calificación de 60 jóvenes en riesgo social en la fabricación de instrumentos musicales	Comisión Pastoral de la Tierra
1998	AM	Varios	Calificación de 690 jóvenes en situación de riesgo, alumnos de música, músicos con aptitudes y educadores musicales, para el mejoramiento técnico e artístico de las bandas de música del interior, incluyendo musicalización, práctica de bandas y formación de educadores, buscando mantener la tradición y calidad de las representaciones.	Fundación Carlos Gomes
1998	Pará	Belém	Capacitación de 19 jóvenes de familias de bajos ingresos para la producción de videos temáticos (arte, salud, educación, medio ambiente, investigación, intercambio cultural y profesionalización, teniendo como requisito la asistencia a la educación fundamental. Centro Artístico Cultural Amazonia	Radio Margarida

Año	Estado	Municipio	Programa	Ejecutora
1998	Tocantins	Natividade	Calificación de 12 jóvenes en técnicas de diseño para confección artesanal de joyas en plata y oro, rescatando la tradición cultural del municipio.	SEBRAE

REGIÓN SUDESTE

1998	MG – Minas Gerais	Belo Horizonte	Calificación de jóvenes habitantes de favelas en cursos de serigrafía, cerámica, pintura y tapicería.	Atelier Yara Tupinambá e Instituto de Promoción Humana y Social
1999	MG	Montes Claros	Calificación de 40 menores infractores sometidos a la prostitución, en técnicas para transformar desperdicio industrial en objetos de uso doméstico, obras de arte, etc.	SESI / Labor e Arte
1998/ 1999	RJ – Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Capacitación de 250 jóvenes en técnicas de percusión afrobrasileira para la formación de orquestas.	SESI y Escuela de Samba da Mangueira
1998	RJ	Rio de Janeiro	Capacitación de 30 jóvenes en cocina africana y afrobrasileira	SESI
1998	RJ	Rio de Janeiro	Capacitación de 30 jóvenes en las áreas de digitación electrónica, serigrafía, confección de letreros, recorte, recorte electrónico, utilización de programas gráficos, orientado a la formación de comunicadores visuales	SESI
1998	RJ	Rio de Janeiro	Capacitación de 30 jóvenes para la confección de instrumentos de percusión.	SESI
1999	RJ	Rio de Janeiro	Calificación de 55 jóvenes infractores en situación de libertad condicionada, para la transformación de desechos en objetos de arte, orientado a la reintegración social, expresión de sentimientos y rescate de la autoestima.	Instituto Palmares de Derechos Humanos
1999	RJ	Rio de Janeiro	Calificación de 56 jóvenes en riesgo social, moradores del Macizo de Tijuca, como guías de turistas en parques de la ciudad.	Universidad Estatal de Rio de Janeiro
1999	RJ	Rio de Janeiro, S. João do Meriti e Duque de Caxias	Capacitación de 900 alumnos de cursos técnicos en biblioteconomía, promotores de lectura y gestores en políticas públicas y de lectura, para trabajar en bibliotecas comunitarias, orientados por una propuesta de administración conjunta entre el gobierno y la sociedad civil organizada.	Universidad Estatal de Rio de Janeiro

Trabajo, calificación y formación

Año	Estado	Municipio	Programa	Ejecutora
1998	SP – São Paulo	Varios	Recalificación profesional de 4,5 mil estudiantes de educación media para la formación y administración de microemprendimientos.	SEBRAE
1999	SP	Iguape	Curso básico de maestro de artes y oficios para 118 jóvenes, para trabajar en la restauración y recuperación de fachadas de las casas de estilo colonial.	Instituto Lagamar

REGIÓN SUR

1998/ 1999	Paraná	Varios	Calificación profesional en diversas áreas para 1,4 mil jóvenes hospedados en instituciones sociales.	SENAC SENAI
1998	RS – Rio Grande do Sul	Porto Alegre	Alfabetización, complemento de educación fundamental y calificación profesional en diversas áreas, para 1,5 mil jóvenes.	Federación de los Agentes Autónomos del Comercio Armazenador do RS e SESC
1998	RS	Varios	Calificación de 397 estudiantes de escuelas técnicas estatales para la formación y administración de microempresas.	SENAI
1999	RS	Varios	Calificación de 1,5 mil jóvenes, en informática, autogestión y constitución de cooperativas de producción.	Escuela de Trabajadores '8 de Marzo'.
1999	SC – Santa Catarina	Varios	Calificación profesional de 200 personas – un tercio de adultos y dos tercios de alumnos de 2º grado– para el desarrollo de agricultura familiar con bases solidarias, cooperativas y autosustentadas.	Centro de Tecnologías Alternativas Populares
1999/ 2000	SC	Todos (250)	Calificación a distancia de 3,4 mil jóvenes alumnos de escuelas públicas de nivel medio profesionales, para la creación y administración de microemprendimientos.	Fundación de Educación de Ingeniería de la Universidad Federal de SC

Anexo 2

PLANFOR-99: síntesis de resultados del SCV - alumnos y alumnas, programas, inversiones (datos preliminares y estimados)

Región Estado	Alumnos (a)	Horas/ alumno (b)	Inversión Total R\$ mil (c)	Inversión FAT R\$ mil (d)	FAT/ total (d/c)	R\$ total/ alumno (c/a)	R\$ FAT/ Alumno (d/a)	R\$ total/ hora (a.b)/c
Norte								
Pará*	106	680	9,9	9,0	91%	93,4	84,9	0,1
Rondônia	100	250	97,6	33,3	34%	976,0	333,0	3,8
Subtotal	206	465	107,5	42,3	39%	521,8	205,3	1,1
Noreste								
Bahia	120	800	153,0	92,2	60%	1.275,0	768,3	1,6
Ceará	500	604	445,0	400,0	90%	890,0	800,0	2,3
Maranhão	250	740	287,0	240,0	84%	1.148,0	960,0	1,6
Subtotal	870	573	885,0	732,2	83%	1.017,2	841,6	1,8
Sureste								
M. Gerais	645	360	949,0	525,8	55%	1.471,3	815,2	4,1
R. Janeiro*	1.235	300	740,8	617,4	83%	599,8	500,0	2,0
S.Paulo*	2.000	500	2.340,0	1.950,0	83%	1.170,0	975,0	2,3
Subtotal	3.880	386	4.029,8	3.093,2	77%	1.038,6	797,2	2,7
Centro								
D. Federal*	1.000	660	1.764,0	1.470,0	83%	1.764,0	1.470,0	2,7
Goiás	100	680	129,1	66,6	52%	1.291,0	666,0	1,9
Mato Grosso do Sul**	100	720	158,6	54,0	34%	1.586,0	540,0	4,4
Mato Grosso	150	236	239,6	210,0	88%	1.597,3	1.400,0	6,8
Subtotal	1.350	484,2	291,3	1.800,6	78%	1.697,0	1.333,7	3,5
Sur								
Paraná*	100	520	120,0	100,0	83%	1.200,0	1.000,0	2,3
R. Grande do Sul*	300	440	452,6	377,2	83%	1.508,7	1.257,3	3,4
Santa Catarina*	1.323	260	380,3	316,9	83%	287,5	239,5	1,1
Subtotal	1.723	406	952,9	794,1	83%	553,0	460,8	1,4
Total	8.029	464	8.266,5	6.462,4	78%	1.029,6	804,9	2,2

FUENTE: SIGEP y levantamiento junto con los estados en febrero de 2000 (faltan datos de un estado: Pernambuco).

* No informaron la inversión total o consideraron como total los recursos del FAT. En estos casos, el total fue estimado con base en la contrapartida mínima obligatoria prevista en la ley.

** Además de las 720 horas, hay 360 más de educación complementaria.

Nota: R\$1.00 = US\$1.90. En Brasil el cambio varía diariamente, habiendo tres mercados para el dólar: comercial, turismo y paralelo.

Anexo 3

PLANFOR-99: Síntesis de resultados del SCV - ejecutores, programas, actividades

UF	Ejecutores./ Asociaciones	Calificación profesional	Elevación de la escolaridad	Servicios comunitarios
RO	Senac, Senai, Senar, Sesi, Emater, Embrapa	Informática, horticultura, alimentación, electrónica, estética, alfabetización	Suplemento 1º/2º grado (Sesión y Telecurso 2000)	Centros comunitarios y escuelas públicas en las áreas de los cursos realizados
BA	Fundación Escuela Baiana de Ingeniería Electromecánica + diversos (ONG)	Electricidad	Suplemento 1º grado (480 h)	Escuelas, centros de salud y sociedades, campañas, seminarios.
CE	Fundación Acción Social + Secretarías estatales + ONG	Electricidad predial, cuidado de ancianos, portaria, recepción, auxiliar de oficina, mensajería, informática	Suplemento 1º grado (Secretaría de Educación)	Guarderías, pasatiempo, recreación; cuidado de ancianos: higiene, alimentación, locomoción; bibliotecas: atención al público; asociaciones comunitarias: distribución de alimentos
MA	Caritas + diversos (ONG)	Filmación, fotografía, peluquero/a afro, guía de turismo	Disciplinas 1º grado (310 h)	Campañas de donación de sangre, educación para el tránsito, preservación ambiental
MG	Caritas (ONG), CEFET, Fundaciones, sindicatos	Informática, auxiliar de oficina, artesanías, peluquería, técnicas agrícolas	Se reforzó - matemáticas y portugués	Campañas por la paz, armamentismo; seminario para la erradicación del trabajo infantil; cuidado de ancianos
RJ	Viva Río + diversos (ONG)	Informática, gestión de pequeños negocios	Suplemento 2º grado (seleccionados jóvenes con 1º grado)	Campaña de vacunación, monitoreo por la paz, observadores de la ciudadanía (órganos públicos)
SP	Ágora (ONG) + Secretarías estatales	Informática, gestión de pequeños negocios	Se reforzó - portugués y matemáticas	Campaña de vacunación, cuidado de ancianos, guarderías, deporte, pasatiempo, charlas en escuelas
DF	Ágora Fenações (ONG)	Informática, gestión de negocios, peluquería, refrigeración, rotulista, secretaria, jardinería carpintería, panadería, confitería, construcción civil, cerrajería, artesanías de cerámica	Suplemento 1er grado(660 horas) Fundación Educ. del DF y Telecurso 2000	Cuidados/actividades en asilos, guarderías; campañas comunitarias; organizaciones cooperativas

GO	Centro Espirita Irmão Áureo (ONG)	Construcción Civil, cerrajería, manicurista, pedicurista, atención infantil	Alfabetización + refuerzo escolar	Monitoreo de obras comunitarias, orientación de gestantes, distribución de alimentos, huertas comunitarias, orientación en higiene
MT	Universidad Federal MT + Sine, Sistema S	Informática, montaje y mantenimiento de micros, secretariado, mecánica	Se reforzó - portugués	Campañas de salud en escuelas y guarderías, centros comunitarios.
RS	Ágora (ONG)	Panadería, confitería, construcción civil, confecciones, cultivo ecológico, electricidad	No hubo estudiantes seleccionados estudiantes 1 ^{er} grado	Serv. En FEBEM, Procon, campañas de preservativos, colecta de basura selectiva
MS	Promosul + Secretarías e organismos Estatales + Junta Servicio Militar + SESC + empresas + ONG	Secretariado técnico de ventas informática básica	Suplemento Telecurso 2000	Proyecto Aprendiz para el ejercicio de la ciudadanía; actividades culturales, pasatiempo, recreación con la comunidad; fiestas populares y cívicas Campañas, charlas sobre educación para el tránsito, drogas, DST/AIDS,

FUENTE: SIGEP y levantamiento junto con los estados en febrero de 2000.

Nota: El Telecurso 2000 es un programa de educación supletoria, de primer y segundo grados (educación fundamental + media), ofrecido por televisión. A partir de 1999, el PLANFOR se asoció al SENAI, la Confederación Nacional de la Industria y la Fundación Roberto Marinho - responsables del Telecurso - para el establecimiento de 3 mil telesalas en todo el país, con prioridad para jóvenes de baja escolaridad. El FAT financia el costo de los programas (salarios de docentes y monitores, transporte y alimentación de los alumnos) y las entidades asociadas invierten en la telesala (mobiliario, equipos, material didáctico).

Anexo 4

Servicio Civil Voluntario
Referencias para la definición de contenidos de derechos humanos y servicios comunitarios

Estado y sociedad	<ul style="list-style-type: none">· Organizaciones comunitarias· Sociedad civil· Estado – regímenes de gobierno· Poderes ejecutivo, legislativo y judicial
Construyendo la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none">· Discriminación, prejuicio y racismo· Conflicto como parte de la democracia· Bien común y consenso· Solidaridad y voluntariado· Participación y asociaciones· Ciudadano y ciudadanía: agentes de la democracia
Derechos de todos y de cada uno	<ul style="list-style-type: none">· Declaración universal de los derechos humanos· Programa Nacional de los Derechos Humanos· Derechos civiles y políticos· Derechos sociales· Empleo, seguridad en el trabajo y previsión· Igualdad de género y raza· Derechos de los niños y de los adolescentes· Derechos de la tercera edad· Derechos de los minusválidos· Derechos de consumidor
Pluralidad cultural y juventud	<ul style="list-style-type: none">· Juventud de ayer y de hoy· 18 años – quiénes somos y qué mundo nos espera· Diversidad cultural· Diversidad de creencias – tolerancia e intolerancia
Comportamiento	<ul style="list-style-type: none">· Sexualidad y afectividad· Paternidad y maternidad responsables· Violencia doméstica y violencia urbana· Consumismo, desperdicio, basura, recolección selectiva y reciclaje· Ecología· Degradación ambiental – riesgo y desastres· Educación vial
Salud	<ul style="list-style-type: none">· Drogas, cigarro y alcohol· VIH/SIDA· Educación en salud· Lactancia
Desafíos	<ul style="list-style-type: none">· Superación de desigualdades· Impunidad y corrupción· Avances científicos y tecnológicos· Desafíos de la globalización

Fuente: SEDH/MJ.

Elenice Monteiro Leite

II.4

Políticas y estrategias de formación e inserción laboral de jóvenes¹

¿Qué es ser joven en la sociedad moderna? ¿Por qué la cuestión del trabajo del joven despierta preocupación? ¿Qué significa trabajo para los jóvenes? ¿Por qué al joven le es difícil conseguir trabajo? ¿Cómo ampliar las oportunidades de trabajo y formación para jóvenes? He aquí las principales cuestiones que este texto procura discutir, a fin de subsidiar a gestores de políticas públicas, formadores y empleadores, a los propios jóvenes y a sus familias.

Juventud, una nueva y compleja categoría

Conceptos y fenómenos como infancia, adolescencia y juventud son de construcción relativamente reciente y pueden tener múltiples significados, cultural e históricamente definidos. Se trata de categorías que empiezan a surgir alrededor del siglo XVIII, en los países europeos con la constitución de la burguesía (ROSEMBERG, 1997).

En ese contexto, adolescencia y juventud han sido conceptualizadas como etapas de paso, como tiempo de espera, de transición, de preparación para que el joven salga de la infancia y se vuelva adulto. La escuela se destaca como institución central en ese proceso de preparación y transición.

Durante el siglo XX, esa visión de juventud como “moratoria necesaria” se extiende a los demás sectores de la población:

¹ Texto originariamente presentado en el Seminario Internacional “Formación e Inserción Laboral de Jóvenes”, Plan Colombia. Santa Fe de Bogotá, julio de 2002.

“La expansión de los sistemas educacionales, el desarrollo de las fuerzas productivas, las transformaciones en la organización y productividad del trabajo, las posibilidades de control de la natalidad y el aumento de la expectativa de vida contribuyeron para prolongar el tránsito de la infancia hacia la vida adulta. El espacio de moratoria dio lugar a diversos campos de expresión de lo juvenil, en la cultura, en la política, en el consumo, en las cuestiones de género, en las comunicaciones, etc.” (JACINTO, 2002, p. 55).

Esa posición ha sido revisada. Hoy diversos autores consideran que socialización y construcción de identidad social constituyen procesos, que se desarrollan a lo largo de toda la vida. No hay fases demarcadas ni terminadas del todo, aunque se pueda distinguir, en cada etapa, características y eventos marcantes (ROSEMBERG, 1997).

Juventud es la etapa que, en la cultura latinoamericana, ha sido demarcada entre los 15-24 años de edad. En verdad, hay amplia variación en ese concepto a nivel internacional. La UNICEF, por ejemplo, entiende como “infancia” la etapa que se extiende hasta los 18 años de edad. En los países latinoamericanos, se considera, por lo general, infancia hasta los 12-14 años; adolescencia entre 12-14 y 17-18 años; juventud, de 16-18 hasta los 24 años. Las definiciones varían según la legislación y cultura de los países.

A efectos de este texto, se entiende como **juventud la edad comprendida entre los 15-24 años, un período particularmente complejo**, en el cual se conjugan tres procesos esenciales a la configuración de la vida adulta:

- partida de la familia de origen,
- definición e inicio de la vida profesional (para los hombres, particularmente, pero cada vez más también un tema importante para las mujeres) y
- formación de otra familia.

En resumen: estudiar, trabajar, casarse y tener hijos – es el paradigma de esa fase, re combinado por los jóvenes en función del contexto histórico, social y cultural en que viven, de sus familias y de su propia individualidad.

Esto significa que juventud es una etapa clave de la conformación de la identidad social, construida en el tiempo y en el espacio por medio de dos procesos (cf. JACINTO y KONTERLLNIK, 1996):

- biográfico, que se refiere a las distintas trayectorias de los jóvenes con relación a las instituciones sociales – familia, escuela, trabajo;
- relacional, que comprende el reconocimiento de los demás y por los demás, en esos espacios.

La cuestión del trabajo del joven despierta, así, particular interés de estudiosos, formuladores y gestores de políticas públicas. Por lo general, es abordado a partir de la cuestión de la pobreza y de la exclusión social. Pero la discusión se está ampliando, revisando algunos paradigmas y ampliando el enfoque del significado del trabajo del joven.

Paradigmas sobre trabajo de jóvenes: de la retórica de la piedad a la política de derechos

Las sociedades contemporáneas se están movilizand para reconocer y garantizar derechos de ciudadanía a niños y adolescentes, especialmente a los pobres de los países pobres. Gobiernos y organizaciones locales e internacionales, como ONU, UNICEF, OIT, se han empeñado en incluir a niños, adolescentes y jóvenes en la agenda de las políticas públicas, como ciudadanos de derecho.

Esa movilización, intensificada en los últimos 20 años, ha oscilado entre una “retórica de sufrimiento”, que orienta “políticas de piedad”, pasando por el discurso de la “ciudadanía” y, más recientemente, por la perspectiva de la “racionalidad”, que se fundamenta en políticas de derecho. Todas, naturalmente, reflejando fuerzas e intereses sociales, en distintos contextos históricos y culturales (Cf. ROSEMBERG, 1997).

La “retórica del sufrimiento” se expresa, por lo general, en una corriente de denuncias que apuntan, en tesis, a defender derechos de niños y adolescentes pobres. A pesar de su mérito en alertar sobre problemas e injusticias reales, esa corriente posee por lo menos tres eslabones débiles:

- uso de estimativas y proyecciones, que llevan a números exorbitantes, ampliamente divulgados con el apoyo de los medios de comunicación ávidos por desgracias y por todo lo que sea exótico;
- falta de precisión conceptual (infancia, juventud, pobreza), pues se basan en una visión etnocéntrica, europea o norteamericana, de lo que es el ideal de persona, familia, trabajo, escuela y sociedad;
- a pesar de las buenas intenciones, contribuyen para estigmatizar poblaciones y familias pobres, redundando en “políticas de piedad”.

Contradicciones e imprecisiones en los datos sobre pobreza y exclusión social

Según el UNICEF, en los años 90, 50 mil niños por día y 15 millones por año morían por hambre y enfermedad en todo el mundo. Sin embargo, el cálculo demográfico de mortalidad por todas las causas, entre 0-4 años, a escala mundial, incluyendo países desarrollados y no desarrollados, alcanzó a 9 millones por año – , un número elevado, sin duda, pero un 66% inferior a las estimativas del UNICEF (Cf. ROSEMBERG, 1997).

En Brasil, recientemente, hubo un intento de estimar el número de personas en situación de indigencia (viviendo con menos de un dólar por día). Estudiosos de varios organismos nacionales llegaron a cuatro cifras distintas: 15, 22, 44 y 50 millones, o sea, porcentajes entre el 9% y el 30% de la población de Brasil (cf. FOLHA DE SÃO PAULO, 2002). Bajo cualquier hipótesis, los números son elevados, caracterizando pobreza como problema en gran escala, que alcanza a millones de personas. Pero la discrepancia en las estimativas es también expresiva.

La imprecisión de las estimativas afecta el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, que exige una referencia mínimamente confiable de la dimensión de los problemas y de las poblaciones a las que se quiere alcanzar. Pero los grandes números tienen gran repercusión en la prensa y en algunos segmentos especializados, y su revisión o corrección terminan por despertar poco interés:

“En este mundo en que no quedan más tierras para explorar, lo exótico, lo otro, lo más distante es... el pobre. Una información seria, neutral, desdramatizada no es noticia, no causa impacto, no es comunicación. La catástrofe rompe el cerco de la neutralidad” (ROSEMBERG, 1997, p. 6).

En la “retórica de la piedad”, imprecisión conceptual y superestimativas son fenómenos que se interconectan, contribuyendo para estigmatizar familias, personas y países en situación de pobreza. Ese estigma se revela a medida que:

- pobreza es tratada como “epidemia” o “enfermedad”, que se propaga y afecta a millones de personas y
- personas pobres aparecen desde luego “condenadas” a destinos de delito, crimen, drogas, prostitución, embarazo precoz y otras formas de violencia que ocurren en la mayoría de los países (incluso en los denominados desarrollados).

Con la movilización social de los trabajadores y la apertura política, surge en los años 80 una nueva bandera de las cuestiones sociales: la *ciudadanía*. El pobre es reconocido por su capacidad de lucha y reivindicación, su derecho y deber como ciudadano.

Se amplía el enfoque de pobreza para el de exclusión social, o sea, la pobreza como proceso que se recrea en el tiempo, en el espacio, con múltiples causas. Como definición general, excluidos son aquellos que no tienen acceso o no hacen uso de los mecanismos sociales y gubernamentales, reconocidos como del ciudadano.

Reciben distintas denominaciones, según el contexto sociocultural en que aparecen: marginales, favelados, niños de la calle, trabajadores infantiles, prostitutas, traficantes, mendigos, sin techo, sin tierra, “trabajadores golondrinas”, migrantes.

El nuevo enfoque representa, sin duda, un avance con relación a la “retórica de la piedad”. Pero contribuye, también, para estigmatizar la pobreza y al pobre, tratándolo como incapaz, material e ideológicamente, de voz y participación en los movimientos y luchas sociales, de acceso a los servicios públicos.

Más recientemente, en los años 90, empieza a surgir una nueva tendencia de análisis del trabajo de jóvenes, en el plano internacional y nacional, marcada por la búsqueda de su racionalidad bajo dos aspectos:

- por un lado, se trata de *enfocar el trabajo de adolescentes y jóvenes, no como marca y tragedia del subdesarrollo familiar o nacional, sino como práctica generalizada al norte y sur del Ecuador, en familias pobres y no pobres;*
- por el otro, impone *la visión del joven trabajador, ya no como víctima pasiva de la miseria o de la exclusión, sino como actor social que sufre las imposiciones e injusticias sociales.*

En esa nueva tendencia, aún poco difundida, es central, por lo tanto, el *reconocimiento de que los jóvenes son actores sociales, portadores de nuevas identidades colectivas.*

Al asumir la visión del adolescente/joven como actor social –y por lo tanto sujeto pleno de derechos– es necesario estar atentos al modo como él interpreta y resignifica las identificaciones impuestas por los adultos, a los usos que hace de las instituciones sociales. Esa atención es fundamental para que se entienda el significado de la escuela y del trabajo para los jóvenes, en cualquier situación económica, en especial para sectores populares, que constituyen la mayoría de la población.

Desde ese ángulo, escuela y trabajo pasan a ser vistos como espacios interconectados, fundamentales en la construcción de la identidad joven: la escuela deja de ser tan solo espacio de reproducción de la fuerza de trabajo y trabajo no se limita a ser esfera de explotación. Al contrario, ambos se configuran como ámbitos vitales de socialización, de afirmación de la identidad del joven, inclusive de prácticas sociales *potencialmente* libertadoras.

Estudios sobre jóvenes que trabajan señalan que el trabajo no significa sino la garantía de la supervivencia del núcleo familiar y capacidad de consumo. Al dejar el espacio del barrio en donde vive, para ir a trabajar en otros lugares, el joven amplía sus posibilidades de sociabilidad a través de lazos de amistad, de compañerismo, de solidaridad.

Así, la escuela y el trabajo se transforman en espacios interrelacionados de sociabilidad y de constitución de la identidad juvenil, de inclusión social, de posible ruptura del círculo vicioso de la pobreza – además de fuente de renta y acceso al consumo, valores también cruciales para la construcción de lo que es “ser joven” en la sociedad moderna (ROSEMBERG, 1997; MADEIRA, 1993; MADEIRA y otros, 1997; LEITE, 2002; SEADE, 2002).

Los jóvenes y la escuela: el desafío de la diversidad y de la imprevisibilidad

En la mayoría de los países latinoamericanos, la educación básica está prácticamente universalizada o tiende a universalizarse y la enseñanza media ha ampliado su cobertura en forma significativa. La tendencia es que los jóvenes realicen entre 8 y 11 años de estudio como instrucción mínima, con variantes según la legislación educacional de los distintos países.

Pero esa universalización o expansión ha acarreado nuevos problemas, de calidad, eficiencia y enfoque. Parte de la crítica, que señala esos problemas, se basa en una visión elitista de la escuela “antigua”, frecuentada por pocos alumnos, seleccionados social y económicamente, formando elites dirigentes. Sin embargo, no se puede negar la existencia de dificultades y conflictos en el ámbito escolar.

En realidad, la expansión o universalización de la enseñanza básica atrajo, hacia la escuela, grupos para los cuales la metodología, la organización escolar, los docentes, no estaban preparados (cf. JACINTO, 2002). Además de ser oriundos de segmentos con bajo capital social, con debilidades de formación e información, los nuevos grupos exigen que la escuela administre la diversidad cultural o social y su consecuente imprevisibilidad. Algo muy distinto de administrar la formación de una elite más homogénea y previsible, como ocurría en las “buenas escuelas” de antiguamente (y todavía ocurre hoy, en las instituciones dedicadas a la formación de las elites).

Hay reformas en marcha en los diferentes países, buscando, por ejemplo, mayor flexibilidad en la currícula y programas, adaptación a las realidades regionales. En Brasil, por ejemplo, la Ley de Directivas y Bases de la Educación, de 1996, fija parámetros curriculares mínimos para la enseñanza media, en todo el país, pero permitiendo que alrededor de una tercera parte del currículo sea formado por disciplinas o materias definidas según intereses y necesidades locales/regionales.

Para que esas reformas tengan éxito, es fundamental, además de la competencia técnica y voluntad política en su implementación, el reconocimiento del rol y contribución de los jóvenes como actores sociales. ¿Cuáles son sus expectativas con relación a la escuela? ¿Qué puede motivarlos a aprender?

“El equilibrio entre establecer las reglas básicas de convivencia/estudio y mantener las culturas juveniles, la negociación entre cultura escolar y juvenil, constituye, actualmente, desafíos (“enjeux”) centrales para las instituciones escolares”. (JACINTO, 2002, p. 62).

La importancia del trabajo para los jóvenes

La sociología ha advertido, hace más de 20 años, sobre el “fin del trabajo” como eje estructurador de la vida y de la sociedad (OFFE, 1989). La reestructuración productiva, el avance del desempleo, la precariedad o las nuevas formas de trabajo, todo eso ha llevado a los teóricos a la revisión de la “utopía del trabajo”, considerada también el eje central de la propia sociología por largo tiempo.

Es necesario, sin embargo, “aclimatar” esa visión europea frente a la economía, la sociedad y la cultura de los diferentes países, en especial de los denominados no desarrollados o en desarrollo.

En América Latina, se puede realmente identificar la reducción o cambio radical en un modelo de empleo: urbano, industrial, asalariado, estable, masculino – que, por otra parte, nunca llegó a absorber a la mayoría de la PEA en los países de la región. Pero eso no impide que el trabajo exista o renazca bajo diferentes formas, en los diversos países, formas esas no siempre precarias – aunque por cierto se registre precariedad y explotación (inclusive en los denominados países desarrollados).

El trabajador conocido como “informal”, que hoy absorbe la mitad o más de la PEA en la mayor parte de los países latinoamericanos, constituye un universo nuevo, complejo y casi desconocido, en el cual el trabajo en general y las ocupaciones en particular asumen formas que el análisis sociológico no siempre consigue reconocer.

Otro aspecto a ser destacado es que, con o sin empleo, trabajando o no, trabajo es aún hoy un valor o referencia importante en las sociedades latinoamericanas, por dos razones principales:

- por generar la renta que garantiza la supervivencia y el consumo, considerando que la mayoría de los países están lejos de contar con sistemas de protección social comparables a los europeos; aquí vale la máxima bíblica: “el que no trabaja, no come”;²
- por propiciar espacios de socialización y construcción de la identidad personal y grupal, de inclusión social y familiar.

Esto significa que trabajar, además de asegurar la renta, se vuelve necesidad no tanto por una razón “ética”, de “satisfacción del deber cumplido”. Se trata, en verdad, de tener una referencia alrededor de la cual se organiza el día a día.

Esa referencia parece ser crucial en contextos de vida marcados por problemas de violencia y desorganización social, que afecta a varios países de la región. Y es también vital para los hombres, cuyo espacio de afirmación reside sobre todo en lo “público”, fuera de su casa y de la familia. Pero está ganando relevancia también para las mujeres, como esfera de conquista y afirmación de autonomía, independencia, identidad al fin.

² Aunque se deba admitir, en el cuadro de fuertes desigualdades del país, que haya quien trabaje mucho y prácticamente no consiga comer, por ganar poco; en el otro extremo, pocos comen mucho, aunque no trabajen.

Identificarse como “trabajador” es aún un valor básico en nuestras sociedades, incluso en los discurso de elites. “Trabajador” es, en el imaginario y en el discurso popular –inclusive de los jóvenes– una categoría que es clave para distinguir al verdadero “ciudadano”, el que no se confunde con el “marginal”, el “vago”, el “parásito social” (LEITE, 2002; SEADE, 2002).

En resumen, es difícil aceptar la tesis del “fin del trabajo” como referencia fundamental para jóvenes y adultos. Sin embargo, no se puede negar que hay una crisis del mercado de trabajo, que afecta en forma más aguda a algunos segmentos, como es el caso de los jóvenes.

Contar con una primera oportunidad en el mercado de trabajo siempre fue difícil para los jóvenes, a raíz de la exigencia de experiencia previa, que genera el círculo vicioso: si no tiene experiencia, no trabaja; si no trabaja, no adquiere experiencia.

Los cambios recientes en la dinámica del mercado de trabajo acentuaron esa dificultad. La juventud de hoy se depara con un mundo donde ocurren importantes cambios tecnológicos, sociales, políticos, económicos y culturales que, en forma contundente y rápida, interfieren en sus vidas – como en la de todas las personas.

En el caso de los jóvenes hay agravantes: están en un proceso crucial de construcción de la identidad individual, de elección profesional, de estructuración personal y familiar. O sea, los jóvenes son más duramente afectados por los procesos de desempleo estructural y coyuntural, inherente a los procesos de estabilización vividos en los países de América Latina.

Por una parte, se reduce la oferta de empleos y se elevan requisitos para contratación (edad, escolaridad, experiencia); por otra, crece la participación de jóvenes (nacidos en los años 70/80) en la PEA, en búsqueda de trabajo. Las empresas se vuelven más selectivas. Disminuye la posibilidad de acceso al mercado. Se hace más difícil adquirir y comprobar experiencia.

La dificultad es todavía mayor para el que no posee escolaridad básica, prácticamente universalizada como exigencia de contratación en el mercado. En algunos países, que tienen amplios contingentes de la PEA con baja escolaridad, esa exigencia crea una barrera casi impenetrable.

En Brasil, la escolaridad promedio de la PEA es de 6 años, pudiendo alcanzar a 7 en la PEA urbana y a 8 años en la PEA urbana femenina. Entre la PEA rural, sin embargo, cae a 3,5 años. La escolaridad mínima obligatoria en el país es de 8 años desde 1971 y, desde 1996, la escolaridad básica pasó a 11 años de estudio – un nivel alcanzado por apenas una tercera parte de la PEA. Los jóvenes, por lo general, tienen escolaridad fundamental completa (8 años) y la mayoría (por lo menos el 60%) ya alcanza el nivel medio, porcentaje que puede pasar del 70% en los Estados más desarrollados.

El trabajo en la visión de los jóvenes metropolitanos de San Pablo, Brasil

En Brasil, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la edad promedio de ingreso al mercado de trabajo se ubica en alrededor de los 14-16 años de edad. Como ya observamos, los jóvenes se empeñan en trabajar, por un lado, por la necesidad de contribuir a la renta familiar. Por el otro, en virtud de factores culturales que definen aspiraciones de consumo y afirmación juvenil. O sea, el trabajo de jóvenes no se explica solo por factores de pobreza y baja renta, sino por un complejo más amplio de factores que están construyendo lo que es “ser joven” en el país –especialmente en los centros urbanos, a partir de los años 70, como destacan diversas investigaciones (HEILBORN, 1997; MADEIRA y otros, 1997).

Esas tendencias se verifican también en estudios recientes, en el área metropolitana de San Pablo (LEITE, 2002; SEADE, 2002). Se trata de estudios cualitativos, en profundidad, basados en entrevistas y discusiones en grupo, que ilustran la situación de la mayoría de la población joven en la región.

Uno de los estudios comprende entrevistas abiertas, individuales y domiciliarias, con 12 jóvenes (LEITE, 2002); el otro incluye a 40 jóvenes, en 6 grupos de discusión (SEADE, 2002). Un aspecto metodológico interesante, en ambos, es que se apoyan principalmente en dichos y manifestaciones espontáneos de los jóvenes, no estimulados por cuestiones directas; entrevistas y discusiones fueron abiertas, solamente con estímulos para dar continuidad a las declaraciones y debates iniciados por los jóvenes participantes.

Las principales características de los jóvenes entrevistados reproducen, en buena medida, el perfil de la población joven en la región metropolitana:

- están comprendidos entre los 16 y 24 años, igualmente divididos entre hombres y mujeres, con participación de negros/pardos comparable a la de la PEA;
- poseen escolaridad media completa o están a punto de completarla, en escuelas públicas, generalmente de calidad discutible;
- pocos cursan o pretenden cursar el nivel superior (al cual menos del 10% de la población tiene acceso);
- pertenecen a familias de baja renta (entre 2-3 salarios mínimos, algo como US\$160-240), por debajo de la clase media, pero por encima de la línea de pobreza;
- viven en periferias y barrios poco prestigiosos, con servicios urbanos precarios (transporte, salubridad, esparcimiento);
- tienen situación familiar estable (viven con padres y madres) así como de habitación (casas propias, de tipo popular);
- trabajan o buscan trabajo desde que alcanzaron el límite legal del mercado (14-16 años);³
- pocos revelan trayectoria de trabajo infantil; cuando ello ocurrió, se trata de situaciones familiares, relativamente protegidas, sin afectar la frecuencia a la escuela (ayuda a padres y parientes en pequeños negocios).

En suma, se trata de jóvenes con bajo capital cultural, sin experiencia de trabajo, sin oportunidades de formación profesional, con pocas posibilidades de competir en el mercado de trabajo. Se puede admitir que, aunque no se trate de estudio cuantitativo, “representan” por lo menos el 70% de la población joven metropolitana. Los 30% restantes se refieren, en principio, a la clase media (10-15%) para la cual el trabajo no llega a ser problema y al segmento en situación de pobreza crítica (15-20%) para el cual el trabajo tal vez sea menos urgente, ante dificultades mayores de alimentación, habitación, salud, violencia.

Uno de los estudios fue realizado con jóvenes que trabajaron en pasantías ofrecidas por el Programa Joven Ciudadano (v. recuadro más adelante), patrocinado por el Gobierno del Estado de San Pablo. El Programa les asegura una pasantía de 6 meses, en ocupaciones iniciales en

³ Hasta 1999, el límite para ingresar al mercado de trabajo era de 14 años. A partir de diciembre/99, pasó a 16 años, bajo protesta de trabajadores jóvenes y sus familias.

el comercio y servicios, con una beca de alrededor de US\$50 mensuales (60% del salario mínimo), además de cobertura de gastos de traslado.

Un joven entrevistado afirmó que lo mejor de la pasantía había sido *“trabajar, sin importarle cual el servicio prestado”*. Resumió, con esa frase, una de las principales conclusiones de las investigaciones sobre jóvenes y trabajo desde los años 80: trabajar es fundamental para el joven, bajo cualquier condición.

Otros dichos de esos jóvenes revelan significados que van mucho más allá de la razón práctica o de la lógica del mercado. Entre otros aspectos, la investigación resalta que, para ellos, trabajar aportó, además de la ganancia material, la oportunidad de contar con dos vertientes de aprendizaje: lecciones de la *“pedagogía del trabajo”*, expresadas en la adquisición de habilidades, competencias y actitudes, que valen no solo en el campo profesional, sino además en otras esferas personales y familiares; lecciones de vida, de construcción personal y social.

A continuación, se destacan algunos de esos aprendizajes, en los dichos espontáneos de los propios jóvenes.

Algunas lecciones de la “pedagogía del trabajo”

Aprendizaje profesional es un proceso que se realiza en varios espacios, a lo largo de toda la vida. Familia, escuela, empresa configuran algunos de esos espacios. El trabajo constituye un espacio de aprendizaje, más fácil o más difícil, más o menos organizado, dependiendo de la empresa y de las condiciones del trabajo. Un espacio todavía más importante para públicos que tienen déficit de capital social, escolaridad y cursos profesionales. Según los jóvenes, aun las ocupaciones más sencillas permiten aprendizajes que son trasladados a la vida familiar, a los estudios, a las relaciones sociales y aun mismo a trabajos futuros. Afirman que, en el trabajo –con o sin entrenamiento organizado– aprenden técnicas, habilidades y actitudes que amplían su visión sobre la sociedad y mundo del trabajo. Aprenden sobre todo las *“reglas del juego”*, de la realidad de las empresas y del mercado, que ninguna escuela puede brindar con tanta propiedad.

Las lecciones prácticas de la pedagogía del trabajo, según jóvenes entrevistados

“...aprendí a usar la máquina de xerox, a enviar fax, nuevos sistemas de computación, muchas veces hice trabajos sencillos como ordenar armarios de productos o llevar correspondencia...” (mujer)

“...aprendí muchas cosas que nunca imaginé hacer en mi vida, como digitar actas, hacer pedidos, también estuve en bancos para hacer alguna que otra cosita, como pagar cuentas ...” (varón)

“... convivir con personas diferentes, respetar más la opinión de los demás, recibir órdenes, porque a veces uno sólo quiere escucharse a sí mismo, y las cosas no son exactamente así.” (varón)

“... trabajar en grupo, respeto, jerarquía, opiniones contrarias, cumplir horarios y todo eso es una forma de socialización, que uno piense en personas diferentes. En ningún lugar existen personas iguales...” (mujer)

“... Yo me movía bastante por allá, por eso conocí toda la empresa, tanto la oficina como la fábrica, fue eso lo que más me gustó. (...) y cuando ellos salían, el departamento quedaba enterito en mis manos, muchos teléfonos para contestar, aprendí a manejar los (teléfonos) internos, a contestar los externos...” (mujer)

“...adquirí mucha experiencia, especialmente con el público... porque atender a personas de todo tipo, clase A, B, C, esto es muy difícil, hay que darle a la parola, hay que conversar muy bien con la gente...” (mujer)

“ De primera fue la clase profesionalizante que nosotros tuvimos... Porque estaba el presidente, estaba el encargado y estaba la administración general, estaban los de mantenimiento y los de la limpieza, a la hora de almorzar toda la gente era igual, toda la gente saludaba a toda la gente, buen día, buenas tardes, buenas noches y eso en cualquier lugar, a cualquier momento, íbamos a tomar café todos juntos sin discriminación.” (varón)

Fuente: SEADE, 2002

Algunas lecciones de vida: formando al “ciudadano productivo”

La pasantía se realiza en una fase crucial de la construcción de la identidad del joven. Y parece contribuir positivamente a ese proceso, estimulando al joven a reconocerse como persona y ciudadano. Juventud, como dijimos, es una etapa marcada por rápidas construcciones y desconstrucciones.

Según los jóvenes estudiados, trabajar ayuda en ese proceso: él madura, ensancha horizontes, amplía intereses, aprende lecciones que le quedan para toda la vida, de trabajo, consumo, participación, ciudadanía – facetas indisociables en la construcción del “ciudadano productivo”.

Las lecciones de vida y ciudadanía, según jóvenes entrevistados*

“... creo que hizo muy bien para mi ego. Me encontré a mí misma en el trabajo...” (mujer)

“...sin trabajo uno es apenas un joven y con trabajo uno es un joven y también un ciudadano” (varón)

“...yo me sentí un joven a partir del Programa...” (varón)

“No es solo la cabeza que cambia, uno se vuelve totalmente diferente, en los estudios uno se esfuerza más, en todo lo que uno va a hacer, en todo, en todo lo que vas a hacer te vas a esforzar más, uno pone mayor empeño para hacer las cosas, las hace en serio. (...) Los desafíos más difíciles que se presentan, creo que los estoy enfrentando porque tengo más fuerza, los estoy enfrentando con más fuerza”. (mujer)

“... (aprendí sobre) responsabilidad y fuerza de voluntad, porque si uno quiere algo en la vida tienes que correrle detrás. ... aprendí a ser más flexible, a tener espíritu de equipo, ser responsable... tener autoconfianza...” (varón)

“... A mí nunca me gustó mucho estudiar, realmente; siempre corrí detrás de la pelota...hoy ya tengo ganas de ir a una facultad, encarar un área administrativa y después de eso salir a administrar mi profesión.” (varón)

“...yo era totalmente irresponsable...me divertía mucho y no necesitaba batallar por nada. Yo no soy rico, ¿me entiendes? Pero siempre tuve una vida favorable, pero me di cuenta de que las cosas son diferentes, que uno tiene que correr detrás de un montón de cosas.” (varón)

“... obliga al joven a revisar sus conceptos sobre política, porque va a afectar su bolsillo también, él va a ganar y valorizar su dinero. ...en-

tonces termina por volverse un ciudadano mucho más actuante en la sociedad, termina preocupándose por política, por el supermercado, si hubo o no inflación, si el precio de la nafta aumentó. Esto lo vuelve una persona mucho más actuante.” (varón)

“...la sociedad entiende que una persona es ciudadana a partir del momento que pasa a pagar sus impuestos o a trabajar... por eso uno está siendo parte de la sociedad, de la parte trabajadora, porque antes uno era un joven normal, no trabajaba.” (varón)

Fuente: SEADE, 2002

La reciente experiencia de Brasil

El reconocimiento de la importancia del trabajo de los jóvenes/ para los jóvenes llevó a que se implementara, en Brasil, en los últimos años, una serie de programas y proyectos de calificación e/o inserción profesional enfocados en ese público.

Tales proyectos y programas han sido desarrollados, en su mayoría, en el ámbito del PLANFOR – Plan Nacional de Calificación Profesional, uno de los mecanismos de la política pública de trabajo y renta, bajo gestión del Ministerio de Trabajo y financiación del FAT – Fondo de Amparo al Trabajador, un fondo público, formado por contribuciones de empresas públicas y privadas, administrado por un Consejo tripartito y paritario (gobierno, trabajadores y empresarios).

Se destacan, en la lista de proyectos dedicados a la PEA joven, algunos componentes básicos:

- calificación profesional asociada a la elevación de la escolaridad (oferta de cursos suplementarios o exigencia de estar frecuentando la escuela);
- beca para frecuentar el curso, auxilio para traslado y alimentación;
- vivencias prácticas durante/ después del curso, como extensión del programa, propiciando aplicación concreta del aprendizaje, en empresas y/o entidades sociales;
- descentralización regional, de gestión y ejecución, efectivamente delegada a organismos públicos y privados locales;
- asociación entre diversas entidades (públicas y privadas, gobierno, trabajadores y empresarios) para implementación y financiación de los programas.

Se trata de proyectos relativamente consolidados, con por lo menos 3 años de ejecución, que pueden despertar mayor interés a medida que:

- sobrepasen la fase y la escala de “pilotos”, siendo implementados en todas las regiones del país, con miles de beneficiarios;
- creen y perfeccionen tecnología de gestión y evaluación de resultados, aplicable no solo a programas para jóvenes, sino a la PEA en general, especialmente a grupos en situación más vulnerable;
- operen con costos optimizados: aunque parezcan “caros”, tienen un bajo costo alumno/hora, inferior a 1 dólar y, en total, muy por debajo de cualquier programa de contención/represión para jóvenes;⁴
- a medida que se consolidan, han atraído asociaciones con la iniciativa privada, lo que optimiza aún más la inversión pública.

A continuación se exponen, en forma sintética, algunos programas implementados y evaluados entre 1995-2002: Programa Joven Ciudadano; Servicio Civil Voluntario y Programa Capacitación Solidaria.

**Proyecto Joven Ciudadano:
pasantía de alumnos del nivel medio**

- **Qué es:** programa de pasantías en empresas del sector privado
- **Objetivo:** proporcionar primera oportunidad de trabajo para jóvenes sin experiencia, con capacitación no formal en el trabajo (“on the job training”)
- **Público destinatario:** jóvenes de ambos sexos, de 16-21 años, egresados, o a punto de concluir la enseñanza media, de escuelas públicas de la periferia

⁴ El costo promedio de un joven privado de libertad, en instituciones del Estado de San Pablo, Brasil, se estima en US\$650 mensuales – sin garantía de recuperación. En verdad, gran parte de los jóvenes continúa después en la criminalidad, como adulto, y pasa a costar, en los presidios del Estado, casi US\$300 por mes.

- **Prioridad de acceso:** jóvenes de familias de baja renta, con padres de baja escolaridad y/o familias cuyos jefes son mujeres
- **Dónde está siendo implementado:** región metropolitana de San Pablo
- **Período de implementación:** 2000-2002 (3 años)
- **Duración:** 480 horas = 6 meses, 4-6 horas diarias, combinadas con frecuencia a la escuela
- **Beneficios:** beca de R\$130,00 = US\$50 (50% abonados por la empresa, 50% por el Gobierno Estadual) y gastos de traslado (de la empresa)
- **Costo promedio para el gobierno estadual:** R\$390,00 = US\$150/joven = US\$0.30/hora/joven
- **Número de jóvenes atendidos:** 17 mil (mayo de 2000 a mayo de 2002)
- **Ejecución:** empresas del sector privado ofertantes de pasantías
- **Gestión:** Gobierno del Estado y Secretaría de Trabajo de San Pablo
- **Seguimiento y evaluación:** Fundación SEADE, San Pablo

Algunos resultados de la evaluación:

- Alrededor del 20% de los pasantes fue efectivizado en las empresas; otros 10-15% obtienen trabajo a partir de contactos/referencias durante la pasantía.
- La pasantía se realiza en ocupaciones iniciales (ayudante general, de oficina, de contabilidad, ordenanza, cajeros, empleados de mostrador) y la efectivización o inserción posterior se da en esas mismas ocupaciones.

- Principales críticas de los jóvenes: problemas operacionales (horarios, transportes, distancias, retrasos en el pago de las becas), desvío de función y precariedad del entrenamiento
- Principales puntos positivos del Programa, desde el punto de vista de los jóvenes: la beca y aprendizajes prácticos, para el trabajo y para la vida: usar máquinas y equipos (como xerox, fax, central telefónica, computadora, caja registradora), conocer rutinas bancarias, hacer transferencias de dinero, reconocer cheque robado); hablar y escuchar, respetar y ser respetado, tener responsabilidades, tener y administrar el propio dinero, vestirse y comportarse según los modelos del mercado, descubrir la propia vocación, despertar más interés por los estudios, "sentirse joven y ciudadano" (cf. SEADE, 2000).

Valorizando el voluntariado: Servicio Civil Voluntario

- **Qué es:** programa de capacitación, formación para la ciudadanía y prestación de servicios comunitarios
- **Objetivo:** formación para el trabajo y ciudadanía, como alternativa para jóvenes eximidos del servicio militar obligatorio (que absorbe apenas el 10% de los jóvenes de sexo masculino que se presentan, en todo el país, seleccionando a los más aptos física y mentalmente)
- **Público destinatario:** jóvenes de alrededor de 18 años, de ambos sexos – en el caso de los hombres, exentos del servicio militar
- **Prioridad de acceso:** jóvenes de baja escolaridad, baja renta, negros/pardos, portadores de discapacidad, hijos de familias cuyos jefes son mujeres
- **Dónde está siendo implementado:** todos los Estados de Brasil (27)

- **Período de implementación:** 1998-2002 (5 años). Implantado experimentalmente en 1998/99, expansión gradual a partir de 2000
- **Duración:** 600 horas, 6 meses, 4-6 horas/día, combinadas con frecuencia a la escuela
- **Beneficios:** auxilio para alimentación, transporte y beca para los alumnos (de R\$60,00 = US\$25/mes).
- **Costo promedio total por joven:** R\$1 mil = US\$400 = US\$0.66/hora/joven
- **Inversión total:** R\$ 41,1 millones = US\$ 16 millones del FAT - Fondo de Amparo al Trabajador (1998-2002)
- **Número de jóvenes atendidos:** 40 mil (1998-2002)
- **Ejecución:** descentralizada, por entidades de capacitación (ONG, Sistema S, sindicatos, universidades), contratadas en cada Estado por las Secretarías Estaduales de Trabajo
- **Gestión:** Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia y Consejo del FAT (federales); Secretarías de Trabajo y Consejos Tripartitos de Trabajo (Estados y municipios)
- **Seguimiento/supervisión:** Ministerio de Trabajo y Secretarías de Trabajo
- **Evaluación externa:** 27 universidades públicas, en cada Estado

Algunos resultados de la evaluación

- El Programa no tiene por meta la inserción profesional.
- Principales resultados positivos, para los jóvenes: calificación para el trabajo, servicios comunitarios, mejoría en las relaciones sociales y familiares, inclusión social y reinicio/continuidad de los estudios
- Principales dificultades, desde el punto de vista de los jóvenes: situación después del programa (que no garantiza inserción profesional).

Calificación y vivencias prácticas: el Programa Capacitación Solidaria

- **Qué es:** programa de capacitación y vivencia práctica para jóvenes, en el ámbito del Programa Comunidad Solidaria.
- **Objetivo:** capacitación, desarrollo social y cultural de los jóvenes, a fin de romper el ciclo vicioso de la exclusión social y propiciar su acceso al mercado de trabajo
- **Público destinatario:** jóvenes en situación de vulnerabilidad social, entre 16-21 años de edad, habitantes de las periferias de áreas metropolitanas
- **Prioridad de acceso:** jóvenes en situación de desempleo, pobreza, baja escolaridad, violencia y otros factores de vulnerabilidad social
- **Dónde está siendo implementado:** en las principales áreas metropolitanas del país (Norte, Nordeste, Sur y Sudeste)
- **Período de implementación:** 1996-2002
- **Duración:** 600 horas, en 5 meses, 6 horas diarias (último mes dedicado a la vivencia práctica, en empresas y organizaciones sociales)
- **Beneficios:** auxilio para traslado y alimentación (a veces concedidos directamente por las ejecutoras, bajo la forma de transporte y almuerzo) y beca de R\$50,00 = US\$20 mensuales por joven.
- **Costo promedio total por joven:** R\$960,00 = US\$380 = US\$0.64/hora/joven
- **Financiación:** pública (FAT, BNDES), iniciativa privada y recursos externos (BID, en algunos años)
- **Número de jóvenes atendidos:** 115 mil jóvenes (1996-2001)

- **Ejecución:** descentralizada, por entidades de capacitación (ONG, Sistema S, sindicatos, universidades), seleccionadas mediante concursos regionales de proyectos
- **Gestión y supervisión:** Asociación de Apoyo al Programa Capacitación Solidaria, San Pablo (ONG)
- **Evaluación externa:** universidades y consultorías

Algunos resultados

- Tasa promedio de inserción de los jóvenes capacitados, a partir de la vivencia práctica = 11%
- Principales efectos sobre los jóvenes: inclusión social, recuperación/elevación de autoestima, reinicio de estudios, mejoría en las relaciones familiares.
- Principales efectos sobre las entidades ejecutoras: fortalecimiento institucional, mediante desarrollo y difusión de tecnologías de gestión y monitoreo de proyectos sociales (cf. AAPCS, 2002 y SMG, 2001).

Conclusiones y perspectivas: políticas públicas de trabajo y formación para los jóvenes

El reconocimiento de que los jóvenes son actores sociales, portadores de nuevas identidades colectivas, implica desarrollar e implementar nuevos paradigmas sobre el trabajo de jóvenes: no se trata más de trabajo como atenuante de la pobreza o alternativa a la marginalidad y a la exclusión. *Se trata de trabajo como derecho y un componente esencial a la formación del joven, como individuo y ciudadano.*

En realidad, la experiencia internacional testifica que no es suficiente generar más puestos de trabajo para garantizar el desarrollo y eliminar la pobreza. Es necesario que esos puestos tengan y aseguren la dignidad a los trabajadores, a la sociedad, al país. La meta no alcanzada de los años 60 –**empleo para todos**– se amplía ahora con un nuevo y mayor desafío –**trabajo decente**,⁵ conforme propone el Programa Global de Empleo, recientemente presentado por la OIT (OIT, 2001).

⁵ La OIT ha difundido la expresión “trabajo decente”, traducción literal de “*decent jobs*”.

Trabajo decente, en definición sintética, es aquel que se desarrolla en un marco de respeto a los derechos humanos fundamentales, de protección social, de justa remuneración y de crecimiento profesional del trabajador, convirgiendo hacia un proyecto más amplio de desarrollo sustentable.

En el Programa Global presentado por la OIT, la promoción del **trabajo decente** implica políticas activas de:

- inversión y ampliación de las oportunidades de trabajo;
- aumento de la productividad y de los rendimientos del trabajo;
- educación continua del trabajador, para asegurar su permanente adaptabilidad y empleabilidad;
- igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y combate a todas las formas de discriminación;
- garantía de salud, seguridad y respeto en el trabajo, y erradicación de todas las formas de trabajo penoso y degradante de adultos, jóvenes y niños;
- creación de redes de protección social a los trabajadores ocupados y desocupados.

En suma, en el Programa de la OIT, trabajo decente es eje estructurante de una política pública de trabajo y renta enfocado en el desarrollo sustentable y en la inclusión social.

Desarrollo sustentable puede ser definido, según Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998, como “ampliación y garantía de libertad en todas las esferas de la vida”.⁶

O sea, el desarrollo sustentable implica elevación del bienestar conjunto de la sociedad, lo que, a su vez, comprende no solo el crecimiento económico, sino también la justicia distributiva, las libertades políticas y los derechos civiles, las oportunidades sociales, la transparencia en la esfera pública y la protección social.

⁶ Citado por Fernando Henrique Cardoso, en el discurso proferido en la Conferencia de la Red Global de Desarrollo, publicado en la Folha de San Pablo en 11/12/01, p. A-6.

Desarrollo sustentable reclama, así, enfoque prioritario en la erradicación de la pobreza y de la desigualdad, a través de la masificación de derechos básicos para una vida de buena calidad, en una sociedad democrática moderna: salud, trabajo, tierra, crédito, educación, calificación, información, habitación, cultura.

Para desarrollar e implementar ese nuevo paradigma, *la participación del joven es fundamental. O sea, es necesario abrirle espacios políticos, locales, nacionales e internacionales, estimulándolo a organizarse y a formar representaciones.*

Hay que observar, sin embargo, que el desafío de la inserción en el mercado ha dejado de ser apenas un problema de la PEA joven. En realidad, tiende a difundirse, a medida que parcelas expresivas de la PEA se mantienen en el denominado mercado informal, sin experiencia ni referencias aceptadas por el mercado, o sin medios para comprobarlas.

Se puede agregar a ese el problema de los desempleados de larga duración, cuya experiencia termina por perder validez en el mercado de trabajo. Un problema nada despreciable, cuando se verifica que, en las principales regiones metropolitanas de Brasil, el tiempo promedio de búsqueda de empleo ya alcanza los 12 meses, y puede ser todavía más largo en el caso de los jóvenes. La vuelta de esas personas al mercado de trabajo puede implicar prácticamente un reinicio profesional, no solo por el tiempo de alejamiento, sino por el hecho de tener que cambiar de sector/ocupación para lograr trabajar.

En suma, acceso al mercado de trabajo no es tan solo un problema más de políticas de juventud, sino de políticas de empleo y desarrollo social en sentido amplio.

¿Cómo enfrentarlo? ¿Cómo romper el círculo vicioso de “sin experiencia no trabaja, sin trabajar no hay experiencia”?

Por medio de una política pública amplia, integrada, que corrija las fallas del mercado, generoso en exigir experiencia, avaro en proporcionarla. O sea, políticas que proporcionen a trabajadores en cualquier edad, pero en especial a los jóvenes, oportunidad de adquirir y comprobar calificación y experiencia que pueda servir como credencial para acceso al mercado de trabajo.

La experiencia de América Latina y de la Unión Europea muestra que es un problema complejo, que exige una acción coordinada en varios frentes. A continuación, algunos frentes que pueden ser activados, tomando como base programas y proyectos que están siendo implementados y discutidos en la agenda de políticas públicas de diversos países de América Latina.

Propuestas de políticas públicas de trabajo decente para jóvenes

- Promover la *erradicación del analfabetismo absoluto y funcional de la PEA joven*, garantizando la *universalización de la escolaridad básica* en esa etapa. Aprovechar nuevos recursos de enseñanza a distancia y cursos suplementarios, que garanticen agilidad y mayor escala de atención.
- *Institucionalizar, reglamentar y diseminar pasantías para jóvenes que concluyen la educación básica*, con duración determinada, a fin de que adquieran experiencia. La pasantía no debe tener carácter de empleo asalariado, sino garantizar una beca y el pago de gastos de transporte y alimentación del joven. Su financiación puede ser pública, privada o en asociación, dependiendo de la realidad y legislación de cada país. Aunque no sea empleo, la pasantía debe configurar una situación real de trabajo, sin cargos educacionales para la empresa, pero supervisado por organismos públicos competentes (gobierno, ONG).
- Incorporar la etapa de *práctica (como pasantía, vivencia) en todo y cualquier programa de educación profesional de más de 200 horas*, como fase necesaria y obligatoria de la propia formación (representando por lo menos el 20% del tiempo “escolar”).
- *Estimular el voluntariado, en especial en organismos y sectores públicos, de interés de la comunidad*. El crecimiento del tercer sector ha abierto oportunidades de trabajo que pueden adecuarse a trabajadores que se inician o reinician. Constituye en trabajos no remunerados o con remuneración simbólica (becas, auxilio para transporte/alimentación), que pueden servir como aprendizaje profesional y adquisición de experiencia para jóvenes y desempleados de larga duración.
- *Movilizar y estimular empresas y organismos públicos a absorber pasantes y voluntarios*, con la debida reglamentación y supervisión a fin de cohibir abusos y sustitución de trabajadores estables.⁷

⁷ La tesis de que los empresarios tenderían a sustituir a todos los empleados por pasantes no tiene pleno respaldo en las investigaciones. Gerentes y empresarios indican que ellos mismos imponen límites para esa sustitución. El límite está dado por la seguridad, productividad y calidad que la empresa desea asegurar. Un empresario, cuando preguntado si cambiaría gran parte de sus empleados por pasantes, contestó sencillamente: “Ni loco!”.

- Asegurar, en cualquier forma de trabajo –pasantía, vivencia, voluntariado– *protección social y certificación de la experiencia adquirida*, en libreta de trabajo, contrato de trabajo u otro medio (como certificado de la institución formadora).
- Dar prioridad a la *orientación profesional de pasantes/voluntarios por medio de servicios públicos de empleo*, reconociendo y ratificando la vivencia adquirida.
- Valorizar, en el caso de los *jóvenes más maduros*,⁸ el desarrollo de *micro empresas*, utilizando las líneas de crédito popular eventualmente existentes o que puedan ser creadas.

Referencias bibliográficas

- AAPCS. 2001. *Avaliação de impacto do Programa Capacitação Solidária sobre os egressos de cinco regiões metropolitanas*. San Pablo: NEPP; Unicamp.
- AAPCS. 2001. *Efeitos do Programa Capacitação Solidária sobre as organizações capacitadoras*. San Pablo.
- AAPCS. 2002. *Capacitação Solidária – Relatório de Atividades 2001*. San Pablo.
- CASTRO, M. G. (Coord.). 2001. *Cultivando vida, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza*. Brasília: UNESCO; Telecom; Fundação Kellogg; BID.
- CINTERFOR/OIT. 1998. *Juventud, educación y empleo*. Montevideo.
- FARATH, Lía M. G. A. 1986. *Menor trabalhador*. São Paulo em Perspectiva. v. 2, n. 1. p. 49-56.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 2002. *País desperdiça gasto social, conclui debate*. 31/05/2002. p. A8.
- GALLART, M. A. (Coord.). 2000. *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- HEILBORN, M. L. 1997. *Adolescência e trabalho: um enfoque cultural*. Belo Horizonte. Mimeo.

⁸ La experiencia sugiere cautela con programas para “jóvenes emprendedores” . Administrar un negocio, aunque pequeño, exige cierto grado de maduración y no debe ser propuesto a los jóvenes en forma indiscriminada . Parece funcionar bien con mujeres adultas, jefas de hogar y adultos desempleados, o sea, personas que ya tienen alguna experiencia en trabajo y gestión (como es el caso de las mujeres, gestoras domésticas).

- JACINTO, C. 2002. *Los jóvenes, la educación y el trabajo en América Latina; temas, debates, dilemas. Desarrollo regional, integración continental y formación de los jóvenes para el trabajo.* León, México. Mimeo.
- JACINTO, C.; KONTERLLNIK, I. (Coord.). 1996. *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo; el desafío es hoy.* Buenos Aires: Losada; UNICEF.
- JACINTO, C.; GALLART, M. A. 1998. *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables.* Montevideo: Cinterfor/OIT.
- LEITE, E. Monteiro. 2001. *Programas de capacitação para jovens desfavorecidos na América Latina; experiências de monitoramento e avaliação.* Buenos Aires: UNESCO/IIIEP. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 2002. *Relatório final – Grupo Jovens, desemprego: abordagem institucional e biográfica: uma comparação Brasil, França e Japão.* San Pablo. Mimeo.
- MADEIRA, F. R. 1993. *Pobreza, escola e trabalho: convicções virtuosas, conexões viciosas.* São Paulo em Perspectiva. v. 7, n. 1. p. 70-83
- MADEIRA, F. R. y otros. 1997. *Mapeando a situação do adolescente no Brasil.* Belo Horizonte: MTE/FIEMG. Mimeo.
- MEC/INEP. 2000. *Geografia da educação brasileira.* Brasília.
- MTE/SEFOR. 1997. *I Fórum Nacional Adolescência, Educação e Trabalho.* Belo Horizonte. Mimeo.
- OFFE, C. 1989. *Trabalho: a categoria chave da sociologia?* Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 4, n. 10.
- OIT. 1999. *Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções.* Brasília.
- OIT. 2001. *Programa global de emprego.* Ginebra. Mimeo.
- PIECK, E. (Coord.). 2001. *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social.* México: Universidad Iberoamericana; Cinterfor/OIT; Instituto Mexicano de Juventud; UNICEF, CONALEP; RET.
- ROSEMBERG, F. 1997. *Os discursos sobre o trabalho juvenil. Fórum Nacional adolescência, educação e trabalho.* Belo Horizonte, MTE/ FIEMG. Mimeo.
- SCARCERIEAU, D. L. 1997. *Jóvenes empresarios; entre la realidad y el deseo del negocio propio.* Lima: Colectivo Integral de Desarrollo.
- SEADE. 2002. *Avaliação do Programa Jovem Cidadão.* São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Mimeo.
- SMG. *Pesquisa de mercado.* 2001. *Avaliação externa PLANFOR/PCS 2001: relatório final.* Mimeo.

III

Políticas públicas de trabajo y educación profesional: dilemas y desafíos

III.1

Educación, trabajo y desarrollo: el rescate de la calificación¹

El tema – educación, trabajo y desarrollo – no es nuevo en la literatura educacional. Se puede encontrar, por lo menos desde los años 70, amplia producción al respecto aunque con diferentes énfasis o enfoques.

Más recientemente, desde el inicio de los años 90, pueden ser destacados tres ejes en ese debate:

- las mutaciones y nuevas configuraciones del trabajo en la sociedad moderna;
- la constitución de un nuevo paradigma técnico económico, que implica reestructuración del sector productivo y definición de nuevas trayectorias organizacionales;
- el papel de la educación en ese proceso, no como un “capital humano”, sino como base del rescate de la calificación en el proceso de trabajo y de la propia construcción de la ciudadanía.

Trabajo: mutaciones y multidimensionalidad

Las varias maneras de abordar la crisis de la sociedad moderna, a partir de los años 70, pusieron en jaque a la propia categoría **trabajo**. Según una de esas formas de abordaje, la de la denominada Escuela de Frankfurt, la sociedad moderna, constituida y estructurada por la fuerza paradigmática del trabajo, habría perdido su eje a medida que el propio trabajo se vaciaba de significado.

¹ Publicado originariamente en la revista “Em Aberto”, año XV, n°. 65, en./mar. 1995, como introducción al número especial sobre “Educación, trabajo y desarrollo”, organizado por la autora. Para esta edición, fueron retiradas del texto referencias a los ensayos reunidos en la citada revista.

Este diagnóstico de la crisis de la “sociedad del trabajo”, sin duda bastante simplificado aquí, fue elaborado por Hannah ARENDT (1983) en el estudio de la “condición humana” al final de los años 50, y retomado por HABERMAS, en la tesis del agotamiento de la utopía del trabajo, en el inicio de los años 80 (1987).

En esa línea, OFFE (1989a,b) propone la tesis de la “implosión” en el concepto de trabajo, además de fracturas en el propio fenómeno, que llevarían a un cambio en el “paradigma del trabajo” para el de la “comunicación” o de la “acción comunicadora” –en la línea antevista por ARENDT y HABERMAS. Para OFFE, serían tantas las alteraciones en el concepto y en el propio fenómeno “trabajo”, que se vuelve cuestionable su relevancia como hecho social determinante, estructurador de la sociedad moderna.

Su argumentación fue elaborada bajo dos ángulos: por un lado, trata de señalar “fracturas en el trabajo asalariado, supuestamente unificado y formalizado” (OFFE, 1989a, p. 10) y, por otro, el “declive de la ética del trabajo” (IDEN, p. 12), según la clásica acepción weberiana.

Argumenta, de esa forma, que la “ética del trabajo” ha sido socavada por factores tales como degradación, descalificación, desempleo. Trabajar dejó de ser fuente de satisfacción y significado para la vida, tanto por la creciente escasez de empleos y su contenido cada vez menos motivador, como por el hecho de que los mecanismos del “*welfare state*” permitan que se pueda sobrevivir - o hasta vivir confortablemente - aún sin trabajar (GORZ, 1990).

Resalta, aun más, que las supuestas homogeneidad y coherencia internas de la categoría “trabajo” han sido rotas por divisiones y distinciones cada vez más marcantes, entre:

- mercado de trabajo primario y secundario, interno y externo;
- “formal” e “informal”;
- categorías de asalariados.

Amén de eso, está el avance de la tercerización, que lleva a un trabajo esencialmente “reflexivo”, típico del sector servicios, que “procesa y mantiene el propio trabajo” (IDEN, p. 10), orientado por criterios de racionalidad distintos de los de la producción de bienes típica del trabajo industrial. Mientras esta se orienta por la lógica de la “producción eficiente” (realización, productividad, crecimiento), el trabajo en servicios asume la lógica del “mantenimiento efectivo del orden”, dada su naturaleza mediadora, reguladora, ordenadora y normalizadora (IDEM, p. 11).

¿Será, sin embargo, que tales “fracturas” resultan en fenómenos sociales totalmente distintos de algo que pueda ser “trabajo”? ¿O no serían

más propiamente mutaciones que la teoría y la investigación tienen dificultad en captar?

Sometida a los paradigmas clásicos sobre trabajo - industrial, operario, asalariado, masculino, alienado y descalificador- la investigación parece haber comenzado a tambalearse a medida que ese fenómeno empieza a perder algunas características tradicionales o estas dejan de ser tan precisas. Sin duda, como propone OFFE, el trabajo no es más el mismo. ¿Pero habrá dejado de ser “trabajo”? Por haber cambiado, ¿habrá pasado a segundo plano en la sociedad moderna?

La respuesta es tal vez más compleja que lo que propone OFFE, teniendo en cuenta la dimensión “global” del trabajo en este final de siglo:

“Si aceptamos que el capitalismo se globalizó, no solo por el desarrollo de la nueva división internacional del trabajo, sino también por su penetración en las economías de los países que componían el mundo socialista, es posible afirmar, entonces, que el mundo del trabajo se volvió realmente global” (IANNI, 1994, p. 2).²

En ese proceso de globalización, trabajo y trabajadores pierden cada vez más su carácter individual, local y se vuelven “colectivos”, en dimensión y significados mundiales; los nuevos paradigmas de producción “flexible” también se extienden, “transformando el mundo en una fábrica global”, paralelamente a la mundialización de la propia cultura, involucrando modelos y valores políticos, religiosos y socioculturales (IDEN, pp. 10-11).

La globalización del trabajo no significa estandarización u homogeneización, dado que se multiplican, en el ámbito de la “fábrica global”, “diversidades, desigualdades y tensiones que involucran raza, sexo y edad, en cuanto determinaciones socioculturales que traspasan relaciones, procesos y estructuras” (IDEN). Significa, sin embargo, que todas las singularidades y particularidades del trabajo pasan a encontrar significado en el ámbito de la sociedad global:

² Una dimensión de ese fenómeno puede ser aprehendida a partir de la configuración de las corporaciones transnacionales, que comprenden alrededor de 37 mil empresas, con más de 200 mil filiales y 73 millones de trabajadores en todo el mundo, o casi el 10% de la mano de obra no agrícola mundial. Tal configuración establece, según estudio de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), varios desafíos para gobiernos, sindicatos y trabajadores, entre los cuales figuran la calificación para el trabajo y la negociación en sistemas productivos integrados globalmente (GM, 1994e).

(...) *La globalización del mundo abre otros horizontes sociales y mentales para individuos, grupos, clases y colectividades... Todo aquello que continúa a ser local, provinciano, nacional y regional... adquiere nuevos significados a partir de los horizontes abiertos por el surgimiento de la sociedad global*" (IDEM, p. 2).

Desde ese enfoque, puede considerarse que, disfrazado bajo aspectos distintos, con contornos no siempre bien advertidos por las ciencias económicas y sociales, el trabajo se mantiene presente, entendido no como hecho "estructurador", sino seguramente como elemento orientador de la "condición humana".

A pesar su diversidad, o tal vez por ello, trabajo constituye todavía una realidad indisociable de lo cotidiano de los individuos: "trabajo es vida", es una de las acepciones fundamentales de la categoría trabajo para la población. "Trabajador" es aún hoy una identificación social de alto significado, independiente de la forma y contenido del trabajo (CARLEAIL, 1994).

Aun en los países avanzados, la cuestión del trabajo gana nueva dimensión ante las señales cada vez más nítidas de agotamiento del "welfare state", a partir de fines de los años 80. La crisis empieza a hacer "tambalearse" el mundo del trabajo en las sociedades desarrolladas, obligándolas a convivir con diversas formas de inseguridad: en el mercado, en el empleo, en la contratación y en la representación (MATTOSONO, 1994).

La cuestión del desempleo, antes un problema del Tercer Mundo, pasa a la orden del día, por ejemplo, en el poderoso Grupo de los Siete, formado por los Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Canadá (OESP, 1994a, d). "Queremos empleos" es la palabra de orden más reciente en manifestaciones de jóvenes franceses e italianos (GM, 1994a).

Para países como Brasil, que tuvieron en el Estado Populista la versión más cercana de un "welfare state" tropical (WEFFORT, 1980), la cuestión es aún más crucial. La crisis económica persistente desde los años 80, sumada al avance del proceso de apertura política y de construcción de la democracia, replantea con mayor énfasis la necesidad del trabajo para la supervivencia y para la propia conquista de la ciudadanía.

Más que nunca, es importante tratar de aprehender la categoría trabajo tanto en su nueva dimensión "global", como en toda la diversidad y heterogeneidad que esa dimensión abarca, o, como propone HIRATA (1992, 1993), en su naturaleza "multidimensional".

Esa tarea se hace tanto más necesaria cuanto más dinámica la realidad de la empresa, del mercado y del propio trabajo. En el mundo cada

vez más globalizado, cambios en la organización del trabajo no se reducen tan solo a factores internos de las empresas, ubicándose claramente en la lógica de las relaciones económicas sectoriales, nacionales e internacionales. En el mundo de la “fábrica global”, del trabajo y del trabajador “colectivo”, educadores e investigadores se ven hoy desafiados a construir un cuadro de análisis que permita una nueva lectura del trabajo, en toda su heterogeneidad y multidimensionalidad.

¿Un nuevo paradigma?

La búsqueda de esa nueva lectura se ha asociado, en las líneas de investigación recientes, a la discusión del surgimiento de un nuevo paradigma técnico económico, que implicaría una profunda reestructuración de las empresas y de la propia sociedad. Ese debate, a su vez, gana cuerpo y espacio en el cuadro de crisis de la economía mundial a partir de los años 70.

Hoy, pasadas más de dos décadas, es relativamente fácil percibir que los problemas fueron mucho más allá que simples “choques del petróleo”: estos apenas marcaron y, es posible, fueron un empujón más en el largo proceso de transición que se extiende hasta hoy. Según los especialistas, los cambios alcanzaron los patrones monetarios, tecnológicos y de competición en el mercado; afectaron, así, los métodos de producción, gestión y organización de las empresas, las relaciones de trabajo y, directamente, los perfiles de calificación (DRUCKER, 1993; FIORI, 1993; RATTNER, 1988).

Desde mediados de los años 70, diversas corrientes discuten la tesis de agotamiento del “viejo” paradigma y el surgimiento de uno “nuevo”, bajo el punto de vista tanto de la ruptura, como de la continuidad, o de la diversidad.

Una idea central en ese debate es la de que taylorismo, fordismo, organización científica - o sea, los principios del “antiguo paradigma” - corresponden a elecciones de organización y de gestión ligadas a situaciones de mercado, tipo de productos y modelos de producción muy precisos: mercado “vendedor”, productos estandarizados, producción en masa y gran serie estables.

Tales modelos nacieron en momento histórico en que constituían respuesta satisfactoria a los problemas de los empresarios. Se volvieron dominantes en un contexto de expansión económica, crecimiento de los mercados, apoyados en investigaciones y estudios que trataron de mejorar la eficacia de sus métodos y crear equipamientos adecuados a su funcionamiento.

Nacidos y consolidados en ese contexto, entran en crisis a medida que:

- los mercados de productos se volvieron inestables, “compradores”, acentuando demandas por personalización y acortamiento de la vida útil;
- el aparato productivo busca la flexibilización - técnica, humana y organizacional para continuar a reducir costos;
- los técnicos, a pesar del avance de la automación, se percatan de las dificultades para estabilizar los procesos enteramente automatizados; se ensancha el margen de imprevistos que deben ser enfrentados por los trabajadores directos;
- los administradores y gerentes empiezan a percibir la importancia, para la competitividad, de los conocimientos operarios, reincorporados en la mejoría de los procesos de producción.

En ese nuevo marco, la cuestión de la organización del trabajo es nuevamente planteada, ya no más a partir de los efectos humanos del taylorismo en las empresas, en situación de tecnologías y mercados estables, sino sobre todo a partir de evoluciones de los mercados y de la técnica que inducen a un interrogante sobre el lugar del trabajo humano. La cuestión es la del cambio de la organización del trabajo y del sistema de gestión en situación de incertidumbre (ZARIFIAN, 1990a, b).

No hay, en realidad, consenso en cuanto a lo nuevo. Sin embargo, centrado el enfoque en las estrategias empresariales, los estudiosos apuntan hacia reestructuraciones en función de la necesidad de ajuste a nuevas reglas de competición internacional y al propio perfil de la demanda interna. “Calidad”, “productividad”, “competitividad” son las palabras clave en la economía, sobre todo para el sector industrial.

Nuevas prácticas, trayectorias abiertas

De hecho, el proceso de innovación tecnológica, en los últimos años - con mayor intensidad desde mediados de los años 80 - configura una nueva práctica productiva en las empresas, orientada por dos premisas básicas con relación al proceso productivo:

- integración, en el sentido de racionalizar y optimizar recursos, o, aun, superar progresivamente “cuellos de botella” relacionados a stocks, tiempos muertos, desperdicios;
- flexibilidad, en particular en la definición del “*mix*” de productos y en sus especificaciones según el perfil de los clientes.

Para ello, se imponen estrategias diversas de las que se verificaban hasta inicio de los años 80. Aunque las innovaciones todavía se presenten poco difundidas, las empresas tratan de asociar modernización física, de máquinas y equipamientos, con nuevas formas de gestión de los recursos productivos - materiales, máquinas, informaciones - y de los agentes del proceso.

Es riesgoso afirmar que caracterizan un “nuevo paradigma”, incluso porque no hay mucha certeza sobre los aspectos y la difusión de lo “antiguo” en el país (GITHY, 1992). De todas maneras, se trata de un nuevo ideario que se incorpora al discurso de diferentes actores - empresarios, trabajadores, educadores, administradores, asociaciones de clase, asumiendo, en cierta medida, la misma dimensión paradigmática que la organización científica alcanzó a lo largo de los años de posguerra.

Sin duda, gran parte de ese ideario se revela más en el plano del discurso, con fuerte sesgo ideológico. Pero en la práctica encuentra eco en las empresas, a medida que orienta nuevas prácticas productivas, con impactos directos sobre el trabajo y la calificación.

Al principio de los años 80, el “marketing” de las “nuevas tecnologías” prometía máquinas a prueba del peor operador, máquinas capaces aun mismo de sustituir mano de obra cara, escasa y/ o reivindicativa.

Pero no fue así. Las máquinas solo funcionaron satisfactoriamente cuando fueron operadas no por los peores, sino por los mejores. Las empresas, en el árduo camino entre el intento y el error, aprendieron que, para evitar panes en los motores y pesadillas, tendrían que confiar los frágiles y costosos equipamientos a personal cada vez más competente.

De ese modo, empresas líderes y/o innovadoras acaban por definir trayectorias potencialmente “calificadoras”, que demandan aprendizaje continuo en dos niveles:

- de la organización como un todo, entendida como capacidad de adaptación, cambio en los productos, procesos, equipamientos, funciones, formas de gestión (FLEURY, 1994);
- de los agentes productivos, desafiados a aprender, desarrollarse y renovarse, por medio de mecanismos formales y no formales.

Esa nueva trayectoria o nueva práctica productiva es una cuestión no solo de “liderazgo”, sino sobre todo de supervivencia, frente al nuevo contexto económico y social que se diseña, en el país, a partir de los años 80.

Desde esa época y hasta recientemente, el país vivió un ciclo recesivo, marcado por fuerte caída de la inversión y declive de las tasas de expan-

sión económica, alcanzando plenamente el sector industrial, que fue el “motor” de la década anterior.

Paralelamente, como reflejo de la creciente globalización y la inserción del país en la economía mundial, nuevas reglas y patrones de competitividad se imponen en escala cada vez más amplia.

Planes y políticas liberalizantes ganan espacio. Aunque muchas propuestas no salgan del papel, configuran “amenazas” cada vez más concretas, movilizándolo las empresas y el mercado en lo que se refiere a nuevos conceptos, como calidad y productividad.

En ese mismo contexto, el país ha registrado algunos de los hitos más significativos de su historia política, en materia de democratización y conquista de la ciudadanía.³ Un proceso con numerosos puntos cuestionables y polémicos. Mucha distancia entre la democracia deseada y la posible. Sin que se pueda negar, sin embargo, que en esa movilización comienza a surgir con contornos cada vez más nítidos el **ciudadano**, progresivamente consciente de su papel y de sus derechos.

Las empresas no pasaron inmunes por todo ese movimiento. Recesión, avance de las tesis liberales, movilización de la sociedad civil – el peso combinado de esos factores actúa como “golpes & zanahorias” (ERBER, 1991), presiones y estímulos a la revisión de conceptos y prácticas productivas.

Incluso porque ciudadano consciente, consumidor exigente, trabajador reivindicativo son facetas prácticamente imposibles de ser disocia-

³ Se destacan: en 1984, la campaña “Directas-Ya” que, aún derrotada, al país lo levantó de punta a punta; en 1985, la toma de posesión de un civil, aunque todavía elegido por vía indirecta, para la Presidencia de la República, después de dos décadas de régimen militar; la elección de una Asamblea Constituyente y su transitar hasta la promulgación de la Nueva Constitución, en octubre de 1988; la primera elección directa para Presidente, en 1989, después de un “ayuno” de tres décadas; el “*impeachment*” de ese mismo presidente a fines de 1992. La Constitución de 1988, que fue calificada en su momento, como “Ciudadana”, en las palabras de Ulisses Guimarães, presidente de la Constituyente, dio, a pesar de la influencia de una coligación de partidos del centro, “*Centrão*”, gran destaque a los derechos individuales, sociales y laborales. Se destacan, en el área de los derechos individuales, la ampliación de la sociedad civil en el proceso político, posibilitando a cualquier ciudadano iniciar proceso contra el gobierno; la institución del “*habeas data*”, que asegura a todos el acceso a informaciones de interés particular o general registradas en órganos públicos o en bancos de datos gubernamentales; el fin de la censura previa a las artes y a los medios de comunicación; la clasificación de la tortura como crimen inafianzable. En el área laboral, se consideran avances la limitación de la jornada semanal en un máximo de 44 horas, la jornada diaria de 8 horas, la limitación de horas extras, la libertad de organización sindical, el derecho a la huelga, el pago de “multa” del 40% sobre rescisiones sin justa causa y el seguro desempleo.

das en el individuo. No hay como evitar que nuevos valores de apertura y participación, nacidos en la sociedad, contaminen los locales de trabajo: "ninguna empresa es una isla"...

De esa manera, las nuevas prácticas revelan amplia convergencia entre empresas, con relativa independencia en cuanto a base tecnológica y posición de liderazgo en el mercado.

Estímulos y presiones internos y externos alcanzan seguramente en primer término a las empresas de punta. Sus efectos, sin embargo, se propagan por toda la cadena productiva, llegando inclusive a "terceros" y presionándolos a operar con los mismos principios de calidad y productividad exigidos a escala global. La propia tercerización sufre el desafío de volverse "inteligente", rehuendo a los patrones usuales de deterioro de las condiciones de trabajo y descalificación (OLIVEIRA, 1993; OESP, 1994b, d).

A pesar de esa convergencia y creciente difusión, la nueva trayectoria está lejos de ser exclusiva. Nuevas y viejas prácticas productivas coexisten, tanto en el plano técnico operacional, como en el de la gestión de trabajo y de calificación. Aun en el ámbito de las empresas más innovadoras, la estrategia de cambio es gradual, "sincronizada", apuntando a la superación progresiva de "cuellos de botella", no implicando un vuelco total en la organización.

Esa gradualidad no vuelve menos expresivos los impactos sobre el trabajo y la calificación.

Educación y trabajo: el rescate de la calificación

Emerge en ese proceso un nuevo perfil y nuevo concepto de calificación, que va más allá del simple dominio de habilidades motrices y disposición para cumplir órdenes, incluyendo también amplia formación general y sólida base tecnológica. Ya no es más suficiente que el trabajador sepa "hacer"; es necesario también "conocer" y, por sobre todo, "saber aprender".

El nuevo perfil valoriza aspectos como participación, iniciativa, raciocinio lógico y discernimiento. Desde la perspectiva de la empresa, no es suficiente ya contar con el típico "obrero estándar", listo a "vestir su camiseta" y sudar por ella. Es necesario, antes que nada, asegurarse el trabajador "competente" capaz de "pensar con la cabeza de la empresa".

Como contrapartida, las empresas dan muestras de asumir responsabilidad creciente en el proceso de calificación, abriendo, paralelamente, nuevo espacio para obtención de mejorías concretas en las condiciones de trabajo.

En realidad, hay evidencias de que la industria está invirtiendo en escala amplia y creciente en la formación y recalificación de los trabajadores, con más intensidad desde mediados de la década pasada. Esa inversión responde, por un lado, a nuevos requisitos que surgen del proceso de innovación tecnológica y organizacional, tales como integración, confiabilidad, calidad. Por otro, configura una estrategia de compensación de deficiencias de escolaridad básica, que comprometen incluso el desempeño mínimo del trabajador.

Con este cuadro, hasta empresas que no figuran entre las líderes e innovadoras, incluyendo a las micro y pequeñas, están invirtiendo en y/o incentivando la calificación y recalificación de sus empleados, buscando los requisitos de un nuevo perfil que parece generalizarse en el mercado.

En una primera etapa de la industrialización, Brasil, como otros países, pudo tener relativo éxito con una base pequeña de mano de obra calificada, con baja escolaridad. Hoy, la realidad es otra; diferencias de calidad y productividad dependen, sobre todo, de competencia y capacidad de aprendizaje de la empresa como un todo, incluyendo a los trabajadores.

La recuperación y valorización de la competencia profesional del trabajador, no es, sin embargo, tan solo una cuestión de desempeño técnico y negociación de condiciones de trabajo. Comprende también una dimensión de la ciudadanía, que sobrepasa los límites de la empresa: leer, interpretar la realidad, expresarse verbalmente y por escrito, manejar conceptos científicos y matemáticos abstractos, trabajar en grupos en la resolución de problemas – todo esto que suele definirse como perfil de trabajadores en sectores de punta tiende a convertirse en requisito para la vida en la sociedad moderna. Si el mercado exige empresas cada vez más competitivas, la sociedad, en cierta forma, también exige ciudadanos cada vez más competentes.

Así, también fuera del ámbito de las empresas y del mercado de trabajo formal, se registra una creciente demanda por educación profesional. El contexto recesivo, marcado por altas tasas de desempleo, es sin duda un gran impulsor en ese sentido.

Aun en el mercado informal, sin embargo, el que no tiene competencia encuentra dificultades para establecerse...⁴

⁴ Como ilustración, vale observar que el SESI - Servicio Social de la Industria ha registrado expresivo aumento de la demanda por cursos de alfabetización y enseñanza suplementaria, en las empresas y en la comunidad: en 1991, había apenas 23

Por una estrategia calificadora

Necesidad de la empresa, interés del trabajador y de la propia sociedad, la educación para el trabajo no puede ser planteada exclusivamente intramuros de las empresas. Es algo que interesa a toda la sociedad, inclusive como dimensión del rescate de la ciudadanía en el país.

Todo eso exige volver a pensar la educación en general y para el trabajo, desde sus bases pedagógicas y contenidos, hasta su modelo organizacional. Se impone una nueva asociación entre los diferentes agentes sociales - gobierno, empresas, trabajadores, no trabajadores -, de forma de beneficiar no solo a los trabajadores de sectores modernos, de punta, sino a toda la sociedad.

Frente a la creciente difusión de un nuevo perfil de competencias en el mercado de trabajo, empieza a perder sentido la dicotomía "educación-formación profesional" y la correspondiente separación de campos de actuación entre instituciones educacionales y de formación profesional. Trabajo y ciudadanía, competencia y conciencia, no pueden ser vistos como dimensiones distintas, sino que reclaman desarrollo integral del individuo que, al mismo tiempo, es trabajador y ciudadano, competente y consciente.

Sin embargo, empresas, trabajadores y agencias de formación profesional tienen amplio margen de actuación, en el campo de las "habilidades básicas", situadas entre lo que se aprende en la escuela y el dominio práctico, operacional de las ocupaciones.

De ninguna manera se sugiere que formación profesional pueda sustituir educación básica. Queda, sin embargo, en países de escolarización precaria, como Brasil, gran cantidad de adultos mal preparados, que difícilmente tendrán oportunidad o interés en volver a la escuela. Para ellos, es necesario encontrar la fórmula de conciliación sistemática entre calificaciones tácitas, dominadas a partir de la experiencia práctica, con el aprendizaje de contenidos conceptuales y abstractos, cada vez más demandados para el trabajo - aun para el informal.

empresas con tales programas; en 1994, al final del 1^{er} semestre, había 404 clases de alfabetización y enseñanza suplementaria, en 170 empresas paulistas, además de 380 clases en la comunidad. También el SENAI está, desde final de los años 80, siendo presionado a actuar fuertemente junto a grupos e instituciones comunitarios, no contribuyentes de la entidad. En San Pablo, la matrícula en los programas de formación para esos grupos pasó de 10,5 mil en 1987 a 96,4 mil en 1993, registrando un crecimiento promedio anual del 37% en el período, más del doble de la tasa de expansión de la matrícula total del SENAI-SP. La participación en esos programas registra una elevada presencia femenina, de desempleados y de personas con escolaridad inferior al 1^{er} grado. Su objetivo es buscar preparación o recalificación para el trabajo, inclusive en el mercado "informal" (LEITE, 1995).

A raíz de ese hecho, se impone el desarrollo de metodologías de formación adecuadas a adultos y, en especial, a procesos de recalificación o reconversión profesional, dirigidos a trabajadores desempleados o desplazados por cambios tecnológicos. Además de presentar características de aprendizaje distintas de las infantiles y juveniles, el adulto que busca calificación o recalificación tiene urgencia; no está dispuesto ni puede quedar largos meses en los bancos escolares.

Ello no implica necesariamente la opción por entrenamientos rápidos superficiales. Pero es posible pensar en una estrategia de educación permanente, por medio de programas modulares, que permitan múltiples entradas y salidas en el proceso escolar, garantizando, en cada etapa, el dominio de calificaciones con correspondencia en el mercado de trabajo.

La búsqueda de nuevas metodologías, tanto para jóvenes como para adultos, pone en jaque a la propia cultura organizacional y pedagógica de la mayor parte de las instituciones educacionales y de formación profesional, fruto en gran parte de las tesis de la organización científica. Perfil innovador, crítico, osado y con iniciativa difícilmente puede ser formado por la vieja escuela de organización y administración.⁵

Por último y más importante, cabe articular toda estrategia de educación/formación con una política de empleo. El rescate de la calificación, expreso en el creciente interés e inversión de las empresas en la preparación de sus empleados, suscita, de inmediato, la duda en cuanto a los excluidos, tanto los que "sobran" de la modernización como los que ni siquiera comenzaron a trabajar.

En Brasil, hubo un severo achicamiento del empleo formal desde la crisis de los años 80. Solamente entre 1990-93, se calcula una reducción de 150 mil puestos de trabajo en la industria paulista; fuera de la industria la situación no es mejor, estimándose que solo la Gran San Pablo tenga un ejército de más de un millón de desempleados o subempleados (según datos del DIEESE, para el primer trimestre de 1994).

Es difícil culpar solo a la modernización de las empresas por esos números, fruto en gran parte de (in)decisiones más amplias en el plan político y de la propia inestabilidad económica y caída de la inversión.

La modesta difusión de "nuevas tecnologías" no parece suficiente para generar alto desempleo tecnológico. Pero la fuerte recesión y caída de la inversión, desde inicio de los años 80, aliadas a la ausencia de

⁵ El Sistema SENAI, por ejemplo, ha puesto en discusión, en el ámbito interno y en el externo, su modelo de formación profesional, desde la dimensión pedagógica hasta la jurídico institucional (SENAI-DN, 1994a,b).

mecanismos de efectiva protección a los trabajadores, ha producido efectos desastrosos.

De todos modos, aunque no siempre modernización signifique reducción de puestos de trabajo, tiende a generar ganancias de productividad que reducen el ritmo de crecimiento del empleo. Porque, además, la lógica de la innovación es, en esencia, reductora de recursos, incluso de la mano de obra. En términos económicos, cualquier innovación en las técnicas, en los procesos o en la organización de la producción solo se justifica si contribuye para achicar el costo de alguno de los insumos necesarios a un volumen dado de producción. En otras palabras, a optimizar los recursos, elevando su productividad.

Así, aun controlado el impacto negativo de la tecnología, parece claro que la tendencia mundial es de crecimiento de la producción sin expansión de empleo.

La cuestión del empleo, sin embargo, no puede ser reducida a la variable tecnológica. Su planteo requiere enfoque global, no solo en el plano económico, sino también en la esfera político institucional. Sin recaer en las tesis del capital humano ni en la ingenuidad de suponer que calificación pueda por sí sola crear empleos, es necesario articular la creciente importancia o valorización de la competencia profesional en esa estrategia.

Educación, en tal contexto, asume importancia crucial no solo para empresas y agencias de formación, sino aún más para los trabajadores, directamente afectados por los rumbos de ese proceso.

La globalización de los mercados y la racionalización de los procesos productivos no alimentan grandes expectativas en cuanto a la expansión del empleo, por lo menos en la industria. De todos modos, los empleos que vengan a ser creados difícilmente absorberán personal sin calificación.

Además, la experiencia internacional, y aun ejemplos más cercanos (como el acuerdo de las ensambladoras, cf. OLIVEIRA, 1992), registran la importancia, para los trabajadores, del dominio técnico del proceso de trabajo y de una visión global de la empresa como base para negociación y contratación de condiciones y relaciones de trabajo (DIEESE, 1990, 1991).

Desde esa perspectiva, el rescate de la calificación puede ser un paso decisivo para alcanzar un nuevo nivel en las relaciones capital-trabajo, fundado en la negociación que, a su vez, exige conocimiento y dominio del proceso de trabajo. Puede aun, en el ámbito del proceso más amplio de democratización de la sociedad, pasar a integrar el propio rescate de la ciudadanía en el país.

Referencias bibliográficas

- ARENDDT, H. 1983. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- CARLEAIL, Liana M. da Frota. 1994. *Racionalidade e trabalho; uma crítica a André Gorz*. São Paulo em Perspectiva, v. 8, n. 1, ene-mar. p. 64-74
- CONSTITUIÇÃO. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Ipê.
- DIEESE. 1990. *Organização do trabalho e mudança tecnológica; a experiência dos metalúrgicos italianos*. Boletim DIEESE. n. 9, mayo. p. 20-24
- DIEESE. 1991. *Formação profissional: os sindicatos devem entrar nessa discussão*. Subseção de São Bernardo do Campo e Diadema. Mimeo.
- DIEESE. 1992. *Sindicatos e formação profissional*. Boletim DIEESE. v.11, n. 137, ago. p. 37-39
- DRUCKER, P. 1993. *Sociedade pós-capitalista*. San Pablo: Pioneira.
- ERBER, F. S. 1991. *O Programa de competitividade e a política industrial*. Boletim de Conjuntura. Instituto de Economia Industrial. v. 11, n. 1, abr. p. 119-128
- FIORI, J. L. da Costa. 1993. *Existe um Estado pós-fordista? Reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma*. San Pablo: ILDESDES. Mimeo.
- FLEURY, Maria Tereza L. 1994. *Innovation and organizational learning. Para onde caminham as organizações*. San Pablo: EPUSP. p. 84-94. Mimeo.
- GITAHY, L. 1992. *Na direção de um novo paradigma de organização industrial?* Campinas: DPCT/IG/UNICAMP. Mimeo.
- GM. 1994. *Queremos empregos! pedem os jovens*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 09-11/04/94. p. 6
- GM. 1994. *Terceirização na Autolatina*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 17/05/94. p. 1, 10
- GM. 1994. *Operário multifuncional*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 10/08/94. p. 1, 7
- GM. 1994. *Mercado de trabalho marginaliza a mão-de-obra desqualificada*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 22/08/94. p. 6
- GM. 1994. *Novo mercado global de trabalho*. Gazeta Mercantil. San Pablo. 31/08/94. p. 1, 2, 10
- GORZ, A. 1990. *Quem não tiver trabalho também terá o que comer*. Estudos Avançados, v. 4, n. 10, set.-dic. p. 211-228 (texto publicado originalmente em "La Lettre Internationale", n. 8, 1986)
- HABERMAS, J. 1987. *A nova intransparência*. Novos Estudos. n. 18, set. p. 103-114

- HIRATA, H. 1992. *Da polarização das qualificações ao modelo da competência; a evolução do debate no contexto dos novos paradigmas de organização industrial*. San Pablo. Mimeo.
- HIRATA, H. 1993. *Paradigmes du travail, un "point de vue transversal"*. Futur antérieur. n. 16. p. 5-10
- IANNI, O. 1994. *O mundo do trabalho*. San Pablo em Perspectiva. v. 8, n. 1, ene.-mar. p. 2-12
- LEITE, E. Monteiro. 1995. *La función "social" del SENAI: evolución de la atención a la comunidad*. En: GALLART M. A. (Coord.). *La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIID-CENEP; OREALC/UNESCO; RET.
- MATTOSO, Jorge E. L. 1994. *Trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo em Perspectiva. v. 8, n. 1, ene.-mar. p. 13-22
- OESP. 1994. *G-7 quer força-tarefa contra desemprego*. O Estado de São Paulo. 15/03/94. p. B-8
- OESP. 1994. *Maioria das empresas já adotou terceirização*. O Estado de São Paulo. 05/05/94. p. B-10
- OESP. 1994. *Empresas ajudam seus fornecedores*. O Estado de São Paulo. 10/07/94. p. B-8
- OESP. 1994. *Ricos propõem medidas para combater desemprego*. O Estado de São Paulo. 10/07/94. p. A-17
- OFFE, C. 1989. *Capitalismo desorganizado*. San Pablo: Brasiliense.
- OFFE, C. 1989. *Trabalho: a categoria-chave da sociologia?* Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.4, n. 10, jun.
- OLIVEIRA, F. de y otros. 1992. *Os cavaleiros do antiapocalipse o acordo das montadoras*. San Pablo: CEBRAP. Mimeo.
- OLIVEIRA, João B. A. de. 1993. *A empresa inteligente*. Porto Alegre: Ortiz.
- RATTNER, H. 1988. *O novo paradigma tecnológico e industrial*. Folha de São Paulo. 2/9/88. p. B-2.
- SENAI. 1994. *Reestruturação do(s) modelo(s) de formação profissional no SENAI*. Rio de Janeiro: ASPLAN. Mimeo.
- SENAI. 1994. *SENAI; desafios e oportunidades; subsídios para discussão de uma nova política de formação profissional para a indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: ASPLAN.
- WEBER, M. 1967. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. San Pablo: Pioneira.
- WEFFORT, F. 1980. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- ZARIFIAN, P. 1990. *As novas abordagens da produtividade*. En: SOARES, R. M. (Org.). *Gestão da empresa, automação e competitividade; novos*

Elenice Monteiro Leite

padrões de organização e de relações do trabalho. Brasília: IPEA/
IPLAN.

ZARIFIAN, P. 1990. *Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie*. Mimeo.

ZARIFIAN, P. 1991. *Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas*. *Tempo Social*. v. 3, n. 1-2. p. 119-130.

III.2

Educación y trabajo: Nuevos actores, viejos problemas¹

1. Marco de referencia

El debate sobre la educación y el trabajo en América Latina y el Caribe se desenvuelve dentro de múltiples tendencias, que se intensifican a partir de los años noventa y entre las que destacan:

- la constitución de una *nueva institucionalidad*² en la educación profesional, marcada por el surgimiento y la consolidación de nuevos actores;
- el *rescate de la calificación* en el proceso de trabajo como derecho del trabajador;
- la inserción de *la educación profesional en la pauta de políticas públicas* para el desarrollo sostenido y para la construcción democrática.

Estos temas se abordan en el presente trabajo a partir de la experiencia de Brasil en los diez años más recientes. Dado que se trata del caso de un país, sus conclusiones no son generalizables para todo el continente, pero pueden ser útiles para alimentar el debate, señalando tendencias y posibilidades en relación con el tema que se trata.

La nueva institucionalidad de la educación profesional

Hasta los años ochenta, el modelo dominante en la educación profesional en Brasil, al igual que en otros países de América Latina, práctica-

¹ Texto originalmente publicado en el libro *Desarrollo local y formación: hacia una mirada integral de formación de los jóvenes para el trabajo*, por M. de Ibarrola (coord.). Montevideo, OIT/Cinterfor, 2002

² Esta expresión se usa para designar al conjunto de entidades, actores y agencias de la educación profesional, así como a sus organizaciones, modelos y formas de gestión (Cf. Cinterfor/OIT, 1999; Londoño, 1995; Weinberg, 1995).

mente mantuvo las mismas líneas definidas en el contexto de la política, de la economía y de la sociedad de los años cuarenta (aunque algunos institutos son muy anteriores a esa fecha, como los de los jesuitas y de los salesianos).

El Estado populista, las relaciones tuteladas entre el capital y el trabajo, la economía protegida, la industria sustitutiva de importaciones y el progreso de las teorías de la organización científica del trabajo son factores que contribuyeron a la constitución y fortalecimiento de grandes instituciones nacionales de educación profesional manejadas por el Estado o por el sector privado, con algún tipo de financiamiento público (recursos del presupuesto o de origen en la contribución obligatoria).

Aunque hegemónico y casi monopólico, ese modelo no impidió el florecimiento de una amplia diversidad de actores e instituciones de educación profesional, tanto en Brasil como en otros países del área.³ Grupos laicos, religiosos o comunitarios, sindicatos, compañías, fundaciones, escuelas privadas o universidades actuaron siempre y de diferentes modos en la educación y calificación profesional. Sin embargo, muchos operaron con soluciones aisladas, en pequeña escala, enfocadas en proyectos asistencialistas y/o reproductoras de los modelos dominantes.⁴

Este esquema de educación profesional se repitió, con algunas variaciones, en diversos países de América Latina, Brasil entre ellos, que puede tomarse como un caso paradigmático de la consolidación de un modelo hegemónico de educación profesional, concretado en el llamado "Sistema S" (Servicios Nacionales de Aprendizaje)⁵ y en la red de escuelas técnicas federales y estatales. Las escuelas técnicas y el Sistema S prácticamente se convirtieron en símbolo de la educación profesional en Brasil durante aproximadamente medio siglo, de los años cuarenta a los noventa.

Dicho modelo mostró, durante varias décadas, eficacia y funcionalidad, con un amplio y diversificado conjunto de escuelas para la formación de trabajadores, técnicos y gerentes que demandaban la industria,

³ Estas tendencias también se presentaron en Europa (Jallade, 1999).

⁴ Utilizando sus propios materiales didácticos, con pocas adaptaciones, y/o reclutando técnicos, instructores y docentes para formar sus cuadros.

⁵ El término "sistema" se usa solo con fines analíticos, pues las entidades operan de manera autónoma entre sí. El Sistema S incluye, en Brasil, al Senai/Sesi (industria) y al Senac/Sesc (sector comercio y servicios), surgidos en los años cuarenta; asimismo, incluye al Senar (sector primario), Senat/Sest (transportes) y Sescop (cooperativas), nacidos en los años ochenta y noventa.

el comercio y los nacientes servicios. También fue responsable de la instalación de una red de escuelas y centros de capacitación, abarcando la mayoría de las actividades de los sectores económicos importantes para el desarrollo urbano-industrial.

Sin embargo, el modelo entró en crisis a mediados de los años setenta, con algunas variaciones en el tiempo según cada país, para intensificarse en los años ochenta, en el contexto de las grandes transformaciones que marcaron a la economía y a la sociedad latinoamericana: la globalización, la integración de mercados, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, la difusión de modelos de calidad y competitividad internacional, las innovaciones técnicas y organizacionales, así como los procesos de apertura democrática y de rescate de valores como la participación ciudadana.

A pesar de la relativa capacidad de adaptación y actualización de los cursos y programas, las instituciones de educación profesional (y, en general, las de educación) no estaban preparadas para el nuevo paradigma de trabajo y calificación exigido por el sector productivo en el contexto de la democratización, la crisis económica y los cambios en el concepto mismo de trabajo. En este contexto, las escuelas técnicas, los servicios y los institutos de formación profesional empezaron a presentar cuellos de botella, sobre todo en cuanto a:

- *financiamiento*: golpeado por la inflación y sujeto a las fluctuaciones del presupuesto público, llegó a desaparecer en algunos países, en función de los procesos de reforma a los impuestos y de reestructuración del Estado;
- *gestión*: fuerte intervención del Estado o del sector empresarial y ausencia de una representación eficaz de los trabajadores (como en el caso de Brasil), que fueron cuestionadas en el contexto de la recuperación de valores como la democracia y la participación ciudadana, o de la propia reestructuración del sector productivo;
- *la metodología*: lentitud o rigidez ante los nuevos perfiles profesionales demandados por el sector productivo; escuelas organizadas a partir de la oferta y sin el respaldo de las demandas del mercado de trabajo;
- *oferta* insuficiente ante la creciente demanda de formación continua por parte de las empresas y de la propia sociedad;
- *enfoque*: dificultad para trabajar con nuevos grupos (micro y pequeños productores, autónomos, cooperativistas, mujeres); elitización de las escuelas más solicitadas (de nivel técnico).

El rescate de la calificación: necesidad de la empresa, derecho del trabajador

Todos esos desafíos (calidad, competitividad, flexibilidad, innovaciones, participación y ciudadanía) afectaron directamente al llamado “mundo del trabajo”, actuando como presiones y estímulos para que se revisaran conceptos y prácticas productivas. En materia de administración y organización empresarial, se difundieron los principios que configuraron una nueva filosofía de la producción: integración, flexibilidad, calidad, polivalencia, flexibilidad, autonomía y participación.

Estos principios aparecieron, primero, en el discurso de empresarios y especialistas (cf. Leite, 1995c), pero terminaron llegando a la práctica de las compañías, con efectos que se extendieron a toda la cadena productiva, desde las empresas de punta hasta las de subcontratado, afectando también a las de “fondo de quintal” o las del llamado sector “informal”. Así, todas las empresas se vieron presionadas a trabajar con los modelos de tiempo, calidad, productividad y costo exigidos a escala internacional (las normas ISO, por ejemplo).

Esto no significó, naturalmente, que estos nuevos principios se convirtieran en los únicos existentes en el mercado del trabajo, sino que las nuevas y las viejas prácticas convivieron, como en cualquier cambio de paradigma. Pero el hecho es que “la nueva filosofía” del trabajo y de la producción se convirtieron en la referencia de la técnica dominante (cf. Zarifian, 1990 y 1991).

En ese contexto, se delineó un nuevo perfil y un nuevo concepto de calificación, que van más allá del simple dominio de habilidades manuales y/o de la disposición para cumplir órdenes. No basta con que un trabajador sepa “hacer”; ahora es necesario “saber ser” y “aprender a aprender”. Se valorizan aspectos como la participación, la iniciativa, el razonamiento, el discernimiento, la información. Se buscan personas con iniciativa, capacidad de decidir y actuar ante imprevistos o eventos aleatorios que son más frecuentes cuanto más modernas, integradas e informatizadas son las compañías.

En la conformación de estos nuevos perfiles resaltan las habilidades técnicas, pero también se exigen competencias que traspasan los muros de las empresas: leer, interpretar la realidad, comunicarse oralmente y por escrito, trabajar con conceptos abstractos, trabajar en grupo, resolver problemas. Todo eso se define como perfil de las empresas de “punta”, pero es, en realidad, la base del trabajo y de la vida en la sociedad democrática. Si el mercado exige trabajadores productivos, la sociedad también necesita ciudadanos competentes. De esta manera, la calificación profesional no surge solo como una demanda de la empresa, sino

sobre todo como un derecho fundamental del trabajador a lo largo de su trayectoria laboral.

Tal perspectiva, formulada en los años setenta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁶ representó una apertura en el enfoque de la educación profesional, antes restringida a unos pocos trabajadores que necesitarían la capacitación o como un “beneficio” concedido por las empresas más avanzadas. En un mercado que redujo drásticamente el espacio para los no calificados, la calificación profesional pasó a ser un derecho de todos, como explicita la declaración sociolaboral del Mercosur:

Art. 16. Todo trabajador tiene derecho a la orientación, a la formación y a la capacitación profesional.

Desde ese ángulo se impuso la revisión y reconstrucción de la educación profesional en materia de conceptos, estrategias, actores, organización, movilizándolo a los diferentes actores sociales interesados en el tema: gobierno, empresas, trabajadores y la propia sociedad. En ese proceso destacaron dos tendencias verificadas en varios países del área a partir de los años setenta:

- las reformas educativas más o menos amplias, generalmente con el propósito de lograr una mayor y mejor integración de la educación y el trabajo;
- el protagonismo creciente de los ministerios de trabajo en los programas de capacitación profesional, involucrando nuevas agencias y nuevos actores en el campo de la educación profesional.

Ambas tendencias abrieron el espacio para el surgimiento y la consolidación de nuevos actores en el campo de la educación profesional, alterando el diseño institucional dominante. Sin embargo, este proceso no se realizó de una manera lineal, sino que estuvo marcado por avances y retrocesos, conflictos y tensiones, así como nuevas posibilidades y desafíos para las políticas públicas de trabajo y educación en los diferentes países.

⁶ Cf. Convenio Internacional del Trabajo 142 y la Recomendación 150 de la OIT, ambos de 1975. Ver también Leite (1995c).

2. La calificación profesional en la agenda de políticas públicas: el caso de Brasil

En Brasil, las principales tendencias señaladas orientaron una amplia agenda de políticas públicas a partir de mediados de los años noventa, entre las que destacan, en el ámbito de la educación y el trabajo:

- las reformas educativas, materializadas en la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), que incluyó diversos proyectos del Ministerio de Educación (MEC), entre ellos el Programa de Expansión de la Educación Profesional (Proep);
- la inserción de la educación profesional en la Política Pública del Trabajo (PPTR), bajo la administración del Ministerio del Trabajo y del Empleo (MTE), y concretada en el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (PLANFOR).

Las reformas al sistema educativo: la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB)

En 1971, durante el apogeo de la dictadura militar, en Brasil se realizó una gran reforma del sistema educativo, con el objetivo, entre otros, de lograr una mayor articulación entre la educación y el trabajo. En esa reforma destacan (Ley 5692/71):

- la ampliación de la educación básica obligatoria de cuatro a ocho años (creando el primer grado que sustituyó a la escuela primaria, que existía desde los años cuarenta);
- la profesionalización obligatoria de toda la enseñanza media, estableciendo un segundo grado dirigido a formar técnicos de nivel medio. El objetivo era doble: preparar técnicos para el país y, al mismo tiempo, contener la presión que existía por ocupar las vacantes de la educación superior.

La primera medida, la educación básica de ocho años, fue progresivamente implementada y consolidada, alcanzando una cobertura prácticamente universal,⁷ aunque persisten problemas de calidad y grandes desigualdades regionales. La segunda medida nunca se concretó: las buenas escuelas técnicas mantuvieron su calidad, pero la enseñanza media en general se deterioró sensiblemente, dejando de ser un nivel propedéutico para la universidad y sin volverse una alternativa para la formación de técnicos (Cunha, 2000).

⁷ Actualmente, 95% de los niños de 7 a 14 años de edad tienen acceso a ocho años de educación, a pesar de los problemas de calidad que acompañaron dicha expansión (cf. MEC/INEP, 2000).

De hecho, existe una seria distorsión en la enseñanza media: las buenas escuelas técnicas se convirtieron en la mejor opción para quien deseaba cursar la educación superior, porque el nivel de instrucción prácticamente garantizaba la aprobación en el examen de ingreso a la universidad. Por ello, se volvieron muy solicitadas, lo que las llevó a implantar procesos selectivos que terminaron excluyendo precisamente a los jóvenes que más necesitarían la formación para ingresar al mercado del trabajo.

En 1996, en pleno régimen democrático, Brasil pasó por una nueva reforma educativa. La LDB (Ley 9394/96) se propuso corregir los problemas de la reforma anterior enfrentando un doble desafío:

- elevar el nivel de educación de la población en general y de la población económicamente activa (PEA);⁸
- ajustar la educación profesional a las necesidades del sector productivo y a los compromisos del país de desarrollo con justicia social.

La LDB registra progresos y cambios importantes respecto de la ley anterior (Ley 5692/71), entre los que se pueden destacar:

- *La ampliación del concepto de educación básica*, que pasó a abarcar los niveles fundamental y medio (los antiguos primero y segundo grados), sumando un mínimo de once años de estudio, lo que es congruente con el proyecto de lograr una sociedad democrática, un país moderno, competitivo y más justo, y con el nuevo perfil del mercado del trabajo, en el que se elevan continuamente los requisitos de educación para acceder a buenos empleos;
- *la revisión del concepto de enseñanza media* (el antiguo segundo grado), que pasó a integrar la educación básica, dejando de ser visto como etapa “intermedia” entre los niveles fundamental y superior o como una alternativa de “profesionalización” obligatoria, como se propuso en 1971;
- *apertura de una nueva concepción de educación profesional*, continua o posterior a la educación media, estructurada en tres niveles:

1. *básico*, con duración y contenido variable, independiente de la educación anterior;

⁸ La casi universalización de la enseñanza básica de ocho años benefició a niños y adolescentes, pero la PEA brasileña, que incluye a los mayores de 16 años de edad y suma alrededor de 75 millones de personas, tiene apenas seis años de escolaridad en promedio. Este promedio, a su vez, mantiene diferencias pronunciadas entre el segmento rural (3.5 años) y el urbano (7 años). Del total de la PEA, solo los trabajadores “protegidos” (que cotizan en la seguridad social) tienen, en promedio, ocho años de estudio, llegando a nueve entre las mujeres de este segmento (cf. PNAD-99).

2. *técnico*, simultáneo a la enseñanza media o después de su conclusión, con duración de dos años y organización curricular nacional;

3. *tecnológico*, posterior al medio, con duración de dos a cuatro años, asegurando el certificado de enseñanza superior.

Para concretar esa nueva concepción de enseñanza media y de educación profesional en tres niveles (Decreto 2208/97), el MEC estructuró el Proep para el periodo 1997-2003, bajo la administración de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (Semtec). Los recursos de Proep están compuestos por las dotaciones del presupuesto del gobierno federal (25% del MEC y 25% del FAT, Fondo de Ayuda al Trabajador) y con 50% de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo general del Proep es mejorar la calidad y la pertinencia de la educación profesional respecto del mercado del trabajo, construyendo y fortaleciendo espacios entre la sociedad y el Estado, entre escuela y sector productivo. Para eso, el Proep contempla la expansión y mejoría de la infraestructura (instalaciones y equipo), la capacitación de técnicos y docentes, así como la adaptación y actualización de planes de estudio, a través de tres subprogramas (cf. www.mec.gov.br):

- *transformación de las instituciones federales de educación tecnológica*, que abarcan a los Centros Federales de Educación Tecnológica (Cefet), Escuelas Técnicas y Agropecuarias Federales, con el fin de constituir una red de referencia para la educación profesional del país, englobando enseñanza, investigación y extensión para la educación y el trabajo;⁹

- *reordenamiento de los sistemas provinciales de educación profesional* para ampliar y diversificar la oferta de carreras, optimizar la atención y evitar duplicidades en acciones paralelas, con el fin de establecer una red descentralizada de educación profesional en las 27 provincias del país;¹⁰

- *expansión del segmento comunitario*: desarrollo y fortalecimiento de entidades municipales, asociaciones patronales o sindicales, instituciones privadas sin fines de lucro que actúan o pretendan actuar en el campo de la educación profesional.

Hasta el año 2002, el Proep aprobó 230 proyectos (convenios) para reforma o construcción de unidades escolares en todo el país. De ese

⁹ La propuesta de constituir una red de Centros Públicos de Educación Profesional fue formulada originalmente por el MTE (MTE, 1997). El Proep asumió parte de la propuesta, adaptándola a las directrices del MEC/BID; el MTE mantuvo e implementó en varios estados (São Paulo, Minas de Gerais, Ceará) proyectos orientados por su concepción original, en el ámbito del PLANFOR (v. ítem a continuación).

¹⁰ Brasil es un país federativo, con 27 provincias (estados) que tienen alto grado de independencia política y relativa independencia económica.

total, 33% ya está en funcionamiento. La previsión de inversión total del Proep para 2003 es de R\$476.2 millones (cerca de 190 millones de dólares), distribuidos así:

- transformación de las instituciones federales: 49 convenios (21% de la inversión),
- reordenamiento de los sistemas estatales: 88 convenios (33% de la inversión),
- expansión del segmento comunitario: 93 convenios (46% de la inversión).

En estos datos destaca el peso del segmento comunitario, beneficiario de casi la mitad de las inversiones del Proep, lo que indica el crecimiento de un nuevo grupo de actores en el cuadro de la institucionalidad tradicional de la educación profesional en el país.

La calificación, un modelo de política pública de trabajo (PPTR)

El nuevo protagonismo del Ministerio del Trabajo

En cierta medida, el Ministerio del Trabajo de Brasil ha actuado en el área de la educación profesional desde los años setenta. En ese tiempo, se creó un Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra, manejado por un Consejo Federal de Mano de Obra. También se pusieron en marcha, en el mismo tiempo, acciones como el Programa Intensivo de Preparación de Mano de Obra (PIPMO) y se impulsó el entrenamiento en las empresas.¹¹

Esos proyectos alcanzaron su auge a principios de los años ochenta, declinando con la crisis económica, con las reestructuraciones en el gobierno federal y con el fin de los incentivos fiscales, en 1990, bajo el proceso de desregulación, apertura económica y retorno a la democracia. Sus resultados fueron incluso impresionantes en el número de trabajadores capacitados, pero no llegaron a tener impacto en la institucionalidad dominante, básicamente porque mantuvieron:

- la administración centralizada en organismos del gobierno federal, coherente con el modelo de actuación y de intervención del gobierno militar en que se originaron;

¹¹ Por medio de la Ley 6297/75, que permitía realizar descuentos del impuesto sobre el ingreso con el fin de destinarlos a la formación profesional. En 1980, las escuelas apoyadas por estos incentivos alcanzaron 2.5 millones de capacitados en todo el país, considerados, casi en su totalidad, como producción de Senai y Senac (cf Leite, 1994: 94).

- la ejecución concentrada en el Sistema S, sobre todo en el Senai y el Senac, lo que representó, realmente, una forma de ampliación y financiamiento de la oferta tradicional de esas entidades que, por ese tiempo, mostraban signos de agotamiento ante las nuevas demandas del sector productivo y de la propia sociedad que se encontraba en proceso de reconstrucción democrática;
- las características propias de la capacitación en masa, aislada de un contexto más amplio de políticas públicas de trabajo y desarrollo.

A lo largo de la década de los ochenta, el Ministerio del Trabajo redujo su actuación en el campo de la educación profesional, al sufrir continuas reestructuraciones internas y fusiones con otros ministerios, que desactivaron proyectos, órganos y equipos ligados a esa área.

A partir de 1990, con la reglamentación del Fondo de Ayuda al Trabajador (FAT),¹² se planteó el desafío de dinamizar el componente de “calificación profesional” en el ámbito de los programas de generación de trabajo e ingreso y el Ministerio del Trabajo retomó su protagonismo en el área, tendencia que, parece, también se presentó en otros países de América Latina y el Caribe (cf. Cinterfor/OIT, 1999 y 2001).

Esa regulación vinculó al FAT con el Ministerio del Trabajo y destinó sus recursos a sufragar los gastos del Programa de Seguro de Desempleo, incluyendo el seguro propiamente dicho, así como programas de intermediación y de calificación profesional. El FAT también financia la recopilación de información sobre el mercado de trabajo (investigaciones sobre el desempleo en las áreas metropolitanas), el pago del abono salarial a trabajadores de bajos ingresos, microcréditos, así como programas de modernización de empresas y obras de infraestructura; más recientemente, empezó a financiar programas habitacionales; todas estas son actividades con potencial para generar empleos.

El FAT es manejado por Codefap, organismo tripartita y paritario, compuesto por representantes del gobierno, empresarios y trabajadores (tres de cada sector, con los suplentes respectivos). Esta estructura se repite en 27 estados de Brasil, en los que existen Consejos Estatales del Trabajo (CET), y en los principales municipios del país, en los que hay

¹² Con la nueva Constitución Brasileña, emitida después del régimen militar, se creó el FAT en 1988, que fue reglamentado en 1990 por una ley federal (7.998). Las fuentes de recursos del FAT son contribuciones sociales de los sectores público y privado, impuestos sobre la facturación de las empresas (PIS, PASEP), además de multas fiscales sobre derechos y gravámenes, intereses y cargos monetarios de préstamos. El FAT tiene un patrimonio superior a los R\$35 billones (algo así como 14 billones de dólares) y un presupuesto anual de casi R\$10 billones (cerca de cuatro billones de dólares).

aproximadamente dos mil Consejos Municipales del Trabajo (CMT). Esto significa la existencia de un universo de alrededor de cincuenta mil actores (del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios), que empiezan a pensar, discutir y decidir sobre el trabajo y la educación profesional en el país.

***La capacitación profesional en el ámbito del FAT:
la experiencia del PLANFOR***

El FAT fue reglamentado en 1990, pero los programas de capacitación que financió se implementaron a partir de 1993, comenzando con un tamaño modesto y con un enfoque restringido (capacitando exclusivamente a los beneficiarios del seguro de desempleo). Ese enfoque y esa escala empezaron a crecer en 1995, a través del Plan Nacional de Capacitación del Trabajador (PLANFOR).

Implementado desde 1995, el PLANFOR cumple ocho años de existencia en 2002, y es un caso singular dentro de los programas y políticas de Brasil. Destaca no solo por la continuidad del concepto y su administración, sino también por su empeño en tratar a la educación profesional como política pública, reconociendo y movilizándolo a nuevos actores, construyendo una nueva institucionalidad en la educación profesional del país y reconociendo a la capacitación como un derecho fundamental del trabajador, en los términos de los compromisos firmados por Brasil con la OIT y el Mercosur.

En este marco, el PLANFOR fue diseñado no como un simple programa de entrenamiento en masa, sino, antes que nada, como una estrategia de construcción de una política pública de trabajo y generación de ingresos (PPTR). Así, propone una articulación con otros mecanismos que utilizan recursos del FAT, como el seguro de desempleo, la intermediación de mano de obra y el microcrédito, y tiene como objetivos principales contribuir al aumento de las prestaciones, la estabilidad y el ingreso de los trabajadores, además de elevar la productividad y la competitividad, a fin de reducir la pobreza y la desigualdad en el país.

Desde el principio, el PLANFOR ha funcionado de una manera descentralizada, a través de dos instrumentos:

- Planes Estatales de Calificación (*PEQ*), dirigidos por las Secretarías Estatales del Trabajo y Consejos Estatales y Municipales del Trabajo, organismos también tripartitos y paritarios como el Codefat;
- *Parcerias* (alianzas o sociedades) Nacionales y Regionales, como centrales sindicales y confederaciones patronales, bajo la administración directa de MTE y Codefat.

Para dar seguimiento y evaluar el PLANFOR, gradualmente se implementaron, a partir de 1996, tres mecanismos que poco a poco se fueron integrando, con el fin de proporcionar subsidios para corregir la dirección durante el proceso y las decisiones estratégicas de sus gestores, en todos los niveles (local, estatal, federal):

- SIGAE: Sistema Integral de Gestión de las Acciones de Empleo, que controla la ejecución e integra las acciones de capacitación en los programas de intermediación de mano de obra y de seguro de desempleo;
- SOP: Supervisión Operativa, que es llevada a cabo por el MTE a través de las universidades contratadas en cada estado para realizar visitas y obtener datos junto con los gestores de PEQ y de las *Parcerias*, responsables de las entidades ejecutivas e instructores en los lugares de los cursos;
- AVAL: Evaluación Externa y Seguimiento de Egresos, conformada en su mayoría por universidades públicas, contratadas por los gestores de PEQ y de las *Parcerias*.

La estrategia básica del PLANFOR es articular la capacidad y la competencia de la educación profesional existente en el país, de manera que se logre calificar, con bases continuas, por lo menos a 20% de la PEA en un año. Brasil tiene una PEA de 75 millones de personas mayores de 16 años,¹³ la meta del PLANFOR implica, por consiguiente, capacitar aproximadamente a 15 millones de personas por año. Esa meta significa que cada cinco años un trabajador debe pasar por algún programa de capacitación profesional. No es una idea original del PLANFOR, pues ya aparecía desde inicios de los años noventa en los proyectos de formación continua de Chile y España. Ante las necesidades de capacitación y actualización profesional en los contextos de cambio y modernización tecnológica, la meta de PLANFOR puede considerarse modesta.

Modesta, pero sin embargo desafiante, pues implicaba, en 1995, el reto de multiplicar por cuatro la oferta de educación profesional, dado que, juntando todas las entidades públicas y privadas que actuaban en esta área, no se atendía más que a 5% de la PEA (3.5 millones de trabajadores). Para lograrlo, el PLANFOR propuso *articular* todo el conjunto de instituciones y recursos disponibles para la educación profesional en el

¹³ Cf. PNAD 1999. La PEA total, de 10 años en adelante, es de 79.3 millones de personas. Sin embargo, se considera solo la PEA mayor de 16 años, porque esta es la edad mínima que se fijó en 1999 para el ingreso al mercado de trabajo (o 14 años, en la condición de aprendiz).

país, usando los recursos del FAT como “palanca” o “catalizador”, pero no como única ni principal fuente de financiamiento.

La premisa del PLANFOR es que el FAT puede sufragar la capacitación de cerca de 7% de la PEA durante un año (aproximadamente cinco millones de personas), mientras que 13% (alrededor de 10 millones) puede ser atendido con fondos públicos y privados, que financian la Red de Educación Profesional (REP) del país, como se señala a continuación.

De hecho, empezando en 1995 con un servicio estimado en 5% de la PEA, Brasil avanzó, a finales de 2001, a casi 17% de la PEA, incluyendo el PLANFOR (5%) y las otras agencias de REP (12%). Hasta fines de 2001, el PLANFOR calificó 15.4 millones de personas, con una inversión total de 2.3 mil millones de reales (casi mil millones de dólares) del FAT, cubriendo 87% de los 5.500 municipios de Brasil, incluso los más pobres y lejanos. Hoy en día se tiene una perspectiva optimista, sujeta naturalmente a la revisión durante el año, de alcanzar la meta de capacitar a 20% de la PEA al finalizar el año 2002 (ver tabla 1).

Tabla 1
PLANFOR/FAT y REP: Capacitados 1995/2001 y meta 2002

Año	PLANFOR/FAT		REP		Total	
	Capacitados (millones)	% de la PEA	Capacitados (millones)	% de la PEA	Capacitados (millones)	% de la PEA
1995	0.1	-	3.4	5	3.5	5
1996	1.2	2	3.9	5	5.1	7
1997	2.0	3	4.5	6	6.5	9
1998	2.3	3	5.0	7	7.3	10
1999	2.7	3	7.7	9	10.4	12
2000	3.4	4	8.1	10	11.5	14
2001	3.6	5	9.0	12	12.6	17
2002*	5.0	7	10.0	13	15.0	20

Fuente: SIGAE y estimaciones para REP (ver explicación que sigue).

* Proyección inicial, sujeta a revisiones durante el ejercicio. (2002 es año electoral y todo indica que será marcado también por una fuerte inestabilidad económica en el bloque del Mercosur, lo que puede comprometer las inversiones públicas de Brasil.)

El PLANFOR y la movilización de la Red de Educación Profesional (REP)

La articulación y movilización de una amplia y diversificada red de actores en el campo de la educación profesional es parte de la estrategia básica del PLANFOR para conseguir sus metas. En el PLANFOR, el concepto de REP abarca una extensa y variada malla de agencias, actores, modelos organizativos, gerenciales, pedagógicos y de financiamiento, integrada por los sistemas tradicionales y otros que siempre existieron en los márgenes de esos sistemas o que actuaban en el área de la educación profesional. Con fines analíticos, esas agencias pueden agruparse en siete conjuntos o "sistemas":

- Red de enseñanza media y técnica, federal, estatal, municipal y privada;
- El Sistema S, relativo a los Servicios Nacionales de Aprendizaje y sus respectivos Servicios Sociales, sostenidos con contribuciones parafiscales de las empresas privadas.
- Universidades públicas y privadas que ofrecen, además de licenciaturas y posgrados, servicios de extensión y atención comunitaria.
- Escuelas y centros sostenidos por sindicatos de trabajadores.
- Escuelas y fundaciones financiadas por grupos empresariales (además del Sistema S).
- Organizaciones no gubernamentales de tipo religioso, comunitario y educativo, que actúan especialmente en las comunidades más pobres, rurales y en las periferias urbanas.
- Enseñanza profesional libre, concentrada en centros urbanos, pioneros e, incluso, en la educación a distancia (a través de correo).

Tanto la existencia de esta "REP" como sus posibilidades de movilización no son exactamente una novedad en el país.¹⁴ La innovación del PLANFOR ha sido explorar y consolidar las potencialidades de estos actores en el campo de la educación profesional, promoviendo su gradual reorientación hacia un nuevo modelo y hacia un nuevo concepto de educación profesional.

Sin embargo, fue una innovación importante, pues al inicio del PLANFOR pocos acreditaban la existencia de esa red, e incluso menos su potencial como "REP". La idea prevaleciente, inclusive en el ámbito del gobierno, era que solo había dos tipos de ejecutores capaces de dar

¹⁴ A fines de los años ochenta, el Senai-SP llegó a firmar más de 400 convenios con entidades comunitarias para programas considerados de beneficio social (cf. Leite, 1995b).

cuenta del PLANFOR: el Sistema S y una red de enseñanza técnica federal, es decir, las agencias que mantenían una institucionalidad hegemónica en el país.

Para dar fundamento a su propuesta, el PLANFOR realizó en 1995 una serie de estimaciones sobre la capacidad de la REP, actualizando progresivamente sus datos hasta 2000 (ver tabla 2).¹⁵ De esta manera, se calcula con cifras muy conservadoras que Brasil dispone de una REP con más de 30 mil unidades físicas (fijas o móviles), que atienden anualmente a cerca de 30 millones de personas, invirtiendo casi 14 mil millones de dólares, de origen público y privado. Aunque gran parte de esa capacidad y de los recursos sea destinada a la educación formal, seriada, y no a la educación profesional continua, los números indican que el país está en condiciones de atender la meta de capacitar por lo menos a 20% de la PEA al año, como propone el PLANFOR.

Aunque preliminar y basado en estimaciones, este cuadro permite visualizar y dimensionar la nueva institucionalidad que se diseña y consolida en el país en el campo de la educación profesional. Esta visión reconoce:

- La enseñanza media, regular o supletoria, como la educación profesional, como un requisito cada vez más difundido para el acceso y permanencia en el mercado de trabajo, constituyendo también un claro diferencial, frente a la baja escolaridad de la PEA brasileña.
- El papel efectivo o potencial de la universidad no solo como formadora de recursos humanos, sino también como base para el avance metodológico y conceptual de la educación profesional.
- La multiplicidad de actores/agencias como camino para acciones efectivamente descentralizadas, coherentes con la diversidad y el tamaño que se imponen en un país como Brasil.

El conocimiento de la REP y de su potencial también ha sido fundamental para la ejecución descentralizada del PLANFOR, que viene movilizando un número creciente de entidades por medio de licitaciones efectuadas por los PEQ o por las Sociedades Nacionales. De este modo se

¹⁵ En 1997, el MTE organizó un Catastro Nacional de Entidades de Educación Profesional, que registró, hasta 1999, 17.5 mil entidades del país (cf. www.mte.gov.br). A partir de 1999, el MEC inició el Primer Censo de Educación Profesional, en forma de encuesta electrónica, utilizando datos de catastros existentes, entre ellos el elaborado por el MTE. Hasta la actualidad, 3.9 mil instituciones han respondido al censo del MEC, registrándose 33 mil cursos: 2.2 mil entidades que ofrecen cursos de nivel básico (27.5 mil cursos), 2 mil de nivel técnico (5 mil cursos) y 258 de nivel tecnológico (433 cursos) (cf. www.mec.gov.br).

Tabla 2
REP-2000: Diseño preliminar y estimaciones de la capacidad/oferta
anual de educación profesional en Brasil

“Redes/sistemas”	Formación ofertada/nivel	Unidades (mil)	Matrícula (millones)	Recursos US\$ millones*
a) Universidades públicas y privadas	GRA, PG, EXT, EJA/S, EP/TL	1.1	2.4	9,040.0
b) Enseñanza media/técnica y supletoria, pública (federal, estatal y municipal) y privada	EB/M, EJA/S, EP/B, EP/T	18.6	10.8	2,880.0
c) Sistema S (excepto Sebrae y SESCOOP)	EJA/S, EP/B-EP/T, EP/TL	2.7	5.4	1,680.0
d) Empresas y/o entidades empresariales (del Sistema S)	EJA/S, EP/B-EP/T, EP/TL	2.0	2.2	70.4
e) Escuelas/centros de sindicatos de trabajadores	EJA/S, EP/B	0.5	1.6	38.4
f) Entidades comunitarias, laicas o religiosas, sin fines de lucro (ONG)	EJA/S, EP/B	3.0	3.0	48.0
g) Enseñanza profesional libre (privada)	EJA/S, EP/B	5.0	5.0	160.0
TOTAL = REP		33.4	30.4	13,916.8

Fuentes: Ver notas abajo y Leite (1995a).

* Se consideró el cambio de R\$1.00 = R\$2.50 para la estimación (promedio del año 2000).

Abreviaturas

- EB/M: Educación básica-nivel medio
- EJA/S: Educación de jóvenes y adultos-supletoria (fundamental y media)
- EP/B: Educación profesional-nivel básico
- EP/T: Educación profesional-nivel técnico
- EP/TL: Educación profesional-nivel tecnológico
- EXT: Extensión
- GRA: Graduados del nivel superior
- PG: Posgraduados del nivel superior

Notas sobre datos y estimaciones (con bases conservadoras)

- a) Universidades: unidades y matrícula en 1999 (cf. MEC/INEP, 2000).
- b) Enseñanza media/técnica: unidades y matrícula en 1999 (cf. MEC/INEP, 2000). Recursos estimados con base en la multiplicación > gasto promedio/alumno en 1997 (670.00 reales) por el total de matrículas (*idem*).

- c) Los datos de 1997 provienen de los anuarios de Senai/Sesi, Senac/Sesc, Senar y Sest/Senat y de los presupuestos de esas entidades, enviados al MTE para su aprobación.
- d) Empresas: según RAIS-2000, hay 5.1 mil establecimientos con más de 500 empleados, que registran 8.8 millones de trabajadores. Hipótesis de la estimación: 20% de los establecimientos realizan algún tipo de educación profesional atendiendo por lo menos a 25% de sus empleados, a un costo promedio de 80 reales por empleado (2 reales por hora por 40 horas).
- e) Sindicatos: hay 4.6 mil sindicatos urbanos, con 8.3 millones de afiliados: datos de 1997 (DIEESE, 2001). Hipótesis de la estimación: 10% de los sindicatos realizan actividades de educación profesional, atendiendo a 20% de los afiliados a un costo de 60 reales por afiliado (1.50 reales por hora por 40 horas).
- f) ONG: el número de entidades es el que fue registrado hasta 1998 en el mapa de educación profesional realizado por el MTE (ver ítem a continuación). Hipótesis de la estimación de la matrícula y de los recursos: cerca de mil personas atendidas por año, por entidad, a un costo promedio de 40 reales por persona (1 real por hora por 40 horas).
- g) Enseñanza libre: el número de entidades es el que fue registrado en el mapa referido. Hipótesis para la estimación de la matrícula y de los recursos: cerca de mil personas atendidas por año, por entidad, a un costo promedio de 80 reales por persona (2 reales por hora por 40 horas).

contrataron 500 entidades en 1996, 827 en 1997, 1.323 en 1998, 1.466 en 1999 y 2.146 en 2000, lo que muestra un nuevo perfil institucional de la educación profesional en Brasil.

La casi totalidad de las entidades contratadas es de naturaleza pública, gubernamental o no gubernamental, pero sin fines de lucro. La participación de empresas privadas, con fines de lucro, en la ejecución del PLANFOR está muy restringida por la legislación (Ley 8666/93), que rige las licitaciones y los contratos en el país. Por otro lado, se sabe que el número de ejecutores del PLANFOR se encuentra muy subestimado, pues solo toma en cuenta al ejecutor principal, que es el responsable de los contratos, y no a todo el conjunto de sociedades formadas para cada proyecto. Aun así, permite esbozar un diseño posible de la nueva institucionalidad de la educación profesional, juntando diferentes actores, nuevos y antiguos protagonistas (tabla 3).

En cuanto al cuadro de ejecutores del PLANFOR, hay algunos aspectos a destacar:

- El ingreso y consolidación de los sindicatos como socios y ejecutores del PLANFOR, es decir, una intervención activa de este segmento en el PPTR, contribuyendo también a abrir mayores espacios a la capacitación profesional en aspectos sindicales.

Tabla 3
PLANFOR 1997-2000: Entidades ejecutoras de los programas,
según su participación en el total de capacitados y de inversiones
del FAT*

Tipos de entidades	Capacitados (%)				Inversiones (%)			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Universidades, facultades, fundaciones, institutos de enseñanza superior	45	5	5	4	1	0	3	3
Centrales, sindicatos, organizaciones de trabajadores	17	1	2	5	0	4	4	6
Sistema S y otras organizaciones de empresarios	18	3	9	6	8	1	8	9
ONG	9	9	7	2	2	2	9	2
Escuelas técnicas	10	2	7	9	9	3	6	8
Otras	1	*	*	4	1	*	*	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: SIGEP/SIGAE.

* Dato disponible a partir de 1997, cuando se inició el registro del perfil de las entidades ejecutoras.

- La movilización creciente de las ONG, en gran parte responsables de experiencias innovadoras dirigidas a grupos excluidos de la institucionalidad dominante (indígenas, negros, mujeres, jóvenes en riesgo).

- La presencia de la universidad pública, que fue mayor en el periodo inicial del PLANFOR (cuando se realizó la construcción metodológica de los proyectos y programas, en especial de evaluación externa), pero muy significativa, principalmente por tratarse, junto con las ONG, de un agente de innovación metodológica y conceptual.

- La coexistencia de nuevos y antiguos actores, destacándose, como se esperaba, la participación del Sistema S en la ejecución del PLANFOR;

importante, pero no dominante, en contra de los augurios y argumentos formulados al inicio del PLANFOR.¹⁶

- La red de escuelas técnicas (federales, estatales y municipales, además de las particulares) aparece como poco significativa debido a dos factores: uno, la red de enseñanza técnica federal pertenece al nivel superior y, por tanto, es considerada junto con las universidades y facultades; el otro es que el PLANFOR fue implementado justamente en el periodo en que la educación técnica de nivel medio comenzó a pasar por profundas reformas, establecidas en la LDB y concretadas por el Proep, como se señaló antes. Este proceso acabó generando fuertes tensiones y absorbiendo la atención de las escuelas técnicas federales y estatales, comprometiendo su participación en otros proyectos.

3. Construyendo una nueva institucionalidad de la educación profesional: viejos problemas, nuevos aprendizajes

No es solo una forma de expresión afirmar que el PLANFOR fue concebido e implementado “a partir” de 1995. Su concepción y puesta en marcha ha sido un proceso de construcción colectiva, de conflicto y negociación, en las que se han involucrado diversos actores interesados en el trabajo y la capacitación: gobierno, empresarios, trabajadores, entidades de enseñanza e investigación.

Durante el proceso de ejecución del PLANFOR, se fueron construyendo sus dos mecanismos de implementación descentralizada (PEQ y *Parcerias*). Planear, sugerir, ejecutar y avalar proyectos y programas de educación profesional con bases descentralizadas exigió al conjunto de actores nuevos papeles y competencias, así como la revisión y reorientación de su enfoque institucional. Asimismo, entre todas las instancias y actores involucrados se presentaron los dolores y conflictos esperados durante este proceso de aprendizaje.

Viejos problemas

Muchas de las dificultades que se apuntarán a continuación, referidas a Brasil y al PLANFOR, bien pueden aplicarse a otras políticas que

¹⁶ Se acusaba al PLANFOR, por un lado, de haber sido formulado con el objetivo de traspasar recursos del FAT para financiar el Sistema S. Por otro, de no tomar en cuenta debidamente al Sistema S ni, tal vez, a las escuelas técnicas federales como su principal o única base de ejecución “descentralizada”, aprovechando la amplia red de esas entidades.

impliquen descentralización, participación y negociación en un modelo de Estado no reformado, con una larga historia de autoritarismo y centralización. La Constitución de 1988 reforzó el pacto federal y el principio de descentralización en Brasil, otorgando a estados y municipios más responsabilidades (y recursos). Sin embargo, llevar esos principios a la práctica implica superar un modelo de más de 500 años de antigüedad, generado en la época colonial y reforzado en la posguerra.

Descentralización versus historia de centralización

La concepción general del PLANFOR como política pública, que planteaba su construcción de manera participativa y con una ejecución descentralizada, generó desconfianza y recelo frente a la historia de políticas públicas del país. Brasil, al igual que varios países de América Latina y El Caribe, tiene una larga trayectoria de “políticas públicas” decretadas por gobiernos autoritarios. Estas consistían en programas y proyectos marcados por un fuerte centralismo estatal, asignando al gobierno federal el papel de ejecutor de las acciones.¹⁷

En este contexto, la descentralización era vista, principalmente por los órganos de fiscalización y control, como un sinónimo de “caos” o “anarquía”, propicia a la malversación de recursos. Los mismos agentes de la descentralización (Estados, *Parcerias*, REP), habituados a un modelo centralizador, tendían a esperar más reglamentaciones y controles del MTE por cuestiones de seguridad (y de comodidad). Esa expectativa de los agentes era reforzada, en gran parte, por la fragilidad inicial de los organismos tripartitos, como CET/CMT, que en su papel de gestores de políticas públicas estaban sujetos a injurias de todo tipo e, incluso, a intereses locales sobre la “partida” de recursos del FAT.

Enfoque en la demanda versus asistencialismo

También ha resultado difícil entender y operar el concepto de educación profesional enfocada a la demanda, que prioriza grupos de po-

¹⁷ Al inicio del PLANFOR, el MTE disponía de dos tipos de agencias “descentralizadas” que actuaban en los estados y eran muy refractarias a la descentralización efectiva de las acciones. Una de ellas era el Sistema Nacional de Empleo (Sine), nacido en los años setenta, que tenía atribuciones de gestor y ejecutor de programas de apoyo al trabajador (seguro de desempleo, intermediación, calificación) y contaba con más de 800 oficinas de servicio en los estados. La otra eran las Delegaciones Regionales del Trabajo, formadas en los años cuarenta y destinadas a realizar acciones de fiscalización y mediación en los conflictos laborales.

blación vulnerables, pero sin connotaciones asistenciales, en primer lugar, por las restricciones legales al uso de los recursos del FAT para capacitar a personas que trabajan en condiciones precarias o están en peligro de perder su empleo; al respecto, la ley es clara: los fondos del FAT se deben destinar solo a desempleados que son beneficiarios del seguro de desempleo.¹⁸

Al mismo tiempo, existen dificultades técnicas y metodológicas que enfrentan los gestores y ejecutores de las acciones descentralizadas: identificar y analizar, con agilidad y precisión, la demanda de educación profesional en el plano local; superar la tendencia hegemónica en la educación profesional de trabajar a partir de la oferta de cursos; llegar a grupos vulnerables y proporcionar programas de calificación adecuados a su perfil, enfrentando su falta de capital social y baja escolaridad;¹⁹ superar el asistencialismo en el trato con esos grupos.

Mobilización de la REP versus precariedad de infraestructura versus marco legal

A pesar de la existencia comprobada de una red de gestores y ejecutores potenciales, la propuesta de descentralización del PLANFOR tropezó en varios momentos con la precariedad de la infraestructura física (instalaciones, máquinas, equipo) y la escasez de cuadros técnicos gerenciales para participar en la planeación y gestión de la educación profesional con bases renovadas. En el área gubernamental (Ministerio y secretarías del Trabajo), la rotación del personal y los bajos salarios

¹⁸ La reglamentación del FAT solo admite la capacitación de los beneficiarios del seguro de desempleo, o sea, una parte mínima de desempleados que tengan un vínculo de más de un año con el sector formal de la economía (que representa menos de la mitad de la PEA del Brasil). El PLANFOR consiguió que también se aceptara que se capacitara a las personas vulnerables en general: del sector informal, en peligro de desempleo, de la pequeña agricultura familiar. Pero hubo mucha resistencia, en especial de los organismos de fiscalización y control. La capacitación de los servidores públicos en riesgo de desempleo (debido a privatizaciones, reestructuraciones) también ha sido especialmente delicada, pues, según la legislación vigente, el funcionario público no forma parte de la categoría de "trabajador".

¹⁹ Las estadísticas de personas atendidas entre 1996-2000 muestran que dos tercios o más tienen por lo menos la escolaridad básica (ocho años de estudio), al contrario de la PEA, en la cual apenas un tercio alcanza ese nivel. Es decir, existe una dificultad crónica para capacitar a trabajadores de escasa escolaridad, aunque ahora los datos de ingreso familiar *per cápita* indiquen que el PLANFOR está llegando a los más pobres (personas sin ingreso o que reciben menos de un dólar al día).

terminaron generando desmotivación y discontinuidad.²⁰ Además, no había equipos técnicos con experiencia y preparación para la planeación y gestión de acciones en el modelo de descentralización propuesto. Todo eso se agravó al existir cierta timidez en las negociaciones con participantes de títulos más “elevados” (universidades, Sistema S, escuelas técnicas).

En el cuadro de la institucionalidad dominante –escuelas técnicas y Sistema S– los problemas eran diferentes: buena infraestructura física, técnicos e instructores calificados, pero con una visión de la educación profesional diferente de la del PLANFOR y orientada hacia otros grupos (no vulnerables). En algunas de esas entidades hubo resistencia a participar en licitaciones para llevar a cabo los programas, en la expectativa de obtener contratos directos, centralizados por el MTE, para la ejecución del PLANFOR.²¹

Para complicar esta situación, el marco legal burocrático de la legislación que rige los contratos y convenios con el sector público es muy restrictivo a la participación de nuevos actores, especialmente los ONG y sindicatos, en la medida en que contiene exigencias de contrapartidas, infraestructura física, etc. Además, el mismo objeto “educación profesional” resulta inusitado y poco tangible para fiscalizadores y auditores, acostumbrados a valorar contratos relativos a la construcción de carreteras y puentes, compra de materiales y equipo y cosas muy concretas.

Evaluación transformadora contra fiscalización

Con el fin de poner en marcha un proceso continuo de evaluación externa (entendido como una ayuda para mejorar las acciones), se presentó, como estaba previsto, la dificultad metodológica de diseñar las acciones de este proyecto definiendo criterios, parámetros, indicadores. Diversas instancias (de gobierno, organismos internacionales) se resistieron a aceptar la evaluación del PLANFOR como política pública, prefiriendo modelos más simples y directos, del tipo “costo-beneficio”.

²⁰ A ocho años de su puesta en marcha, el PLANFOR mantiene un grupo estable de cerca de un tercio de personal en los estados y municipios que está involucrado en las acciones desde 1995-1996, además del equipo del MTE, que prácticamente se mantiene sin alteraciones desde el inicio.

²¹ Esta tesis tenía fuertes defensores entre los representantes del gobierno y los empresarios del Codefat, quienes argumentaban que el Sistema S y las escuelas técnicas federales eran las únicas agencias competentes para administrar la educación profesional en el país.

Esa dificultad se agravó, naturalmente, con la inexperiencia de los evaluadores (universidades públicas federales en su mayoría) en estructurar la llamada “evaluación transformadora”, capaz de ir más allá de la mera denuncia de errores o distorsiones, pero también de proponer formas de corregirlos. Otro factor, también esperado, que complicó la situación fue el desacuerdo entre las partes (evaluadores y evaluados) para el diálogo, discusión y aplicación de resultados de evaluación, generando frustración y escepticismo en cuanto a la posible contribución de la evaluación (y de la misma universidad) para el avance del PLANFOR.

Programa de gobierno versus programa del gobierno

Aunque concebido e implementado en el marco tripartito y paritario del Codefat, el PLANFOR aparecía como “proyecto del gobierno federal”, enfrentando obvias resistencias político-ideológicas, agravadas por el uso político del PLANFOR que hicieron segmentos interesados en “vender” capacitación como “remedio” para el desempleo.

Por un lado, etiquetado como proyecto neoliberal del gobierno, el PLANFOR era visto con desconfianza por los sindicatos de trabajadores de oposición, que al inicio se negaban a participar en los CET/CMT con el fin de no avalar una acción gubernamental. Por el mismo motivo, fue rechazado inicialmente por las universidades públicas y escuelas técnicas federales, envueltas en tensos debates en torno a la nueva Ley de Directrices de la Educación y de la reforma de la enseñanza media que en ese momento llevaba a cabo el Ministerio de Educación.

Por otro lado, dado que se enfocaba a poblaciones vulnerables y hacía énfasis en el tripartismo, el PLANFOR enfrentó resistencias de sectores del gobierno, acentuadas por la apertura a los sindicatos y ONG para que participaran como ejecutores de programas de capacitación. Además, contó con el agravante de la inexperiencia de empresarios y trabajadores para buscar el consenso, especialmente en cuestiones ligadas a la capacitación, debido a la ausencia de una tradición de negociación y a la absoluta novedad del tripartismo en el país.

Nuevos aprendizajes

Los problemas apuntados eran hasta cierto punto previsibles frente a la concepción del PLANFOR: un proyecto nuevo, con propuestas innovadoras, en el contexto de un Estado aún no reformado, que tenía muchas de las características heredadas de los años cuarenta. Al inicio, muchos problemas se presentaron con una gran intensidad, pero se fue-

ron atenuando en la medida en que se consolidaba el proceso y maduraban los actores durante los ocho años de implementación del PLANFOR. Este proceso mostró potencialidades y aprendizajes que se enlistan a continuación:

Tripartismo: negociación, consenso y control social

Al inicio del PLANFOR había Consejos de Trabajo (CET) en pocos estados y eran raros los Consejos Municipales (CMT). En 2002, existen 27 CET en operación y 2 mil CMT homologados por el Codefat, de los cuales un tercio se encuentra en plena operación. Estas nuevas instancias se estructuran en torno al eje "capacitación", que por cierto no agota las cuestiones de PPTR. Pero su creación expresa la concreción del ideal tripartita. En este nuevo espacio institucional comienza a ampliarse el orden de los debates, presionando a los propios consejeros a calificarse como gestores de políticas públicas.²²

El avance de las instancias tripartitas, por otro lado, amplía las posibilidades de control social del PLANFOR, que es mucho más efectivo que cualquier fiscalización. Los CET, CMT y entidades responsables de la ejecución descentralizada del PLANFOR suman, en una estimación conservadora, cerca de 80.000 personas en prácticamente 90% de los municipios del país como canales directos de comunicación con MTE/Codefat, gobiernos estatales/municipales, representaciones políticas (partidos, parlamentarios) y de clase (empresarios y trabajadores).

Inserción y articulación de la educación profesional como modelo de políticas públicas

Pensado como política pública y no como programa estatal, ha sido fundamental la integración del PLANFOR como proyecto social de gobierno, fortaleciendo vínculos con otros programas sociales, inclusive para optimizar recursos y evitar duplicidades. O sea, se trata de implantar la capacitación no solo como una PPTR, sino más bien como un proyecto mayor de desarrollo sostenido del país.

²² La capacitación de miembros de CET y CMT está prevista entre las acciones del PLANFOR y se viene realizando con la participación de universidades y confederaciones sindicales, incluso por medio de cursos a distancia. Al respecto, en el año 2000, por ejemplo, 13.000 consejeros estatales/municipales de todo el país pasaron por procesos de capacitación.

Por medio del PLANFOR, la capacitación profesional viene contribuyendo a dinamizar proyectos y programas de las áreas de educación, salud, asistencia social y derechos humanos (ver tabla 4). Esa inserción refuerza la conciencia de todos los actores (gobierno, trabajadores, empresarios) en cuanto al papel y las posibilidades de la educación profesional en programas de generación de trabajo e ingreso, promoción de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y desarrollo sostenido (aunque por sí o en sí misma la capacitación no sea una panacea para el desempleo, la miseria, las desigualdades).

Formación continua y participativa de cuadros técnicos

Una de las formas de enfrentar la rotación y falta de preparación de los equipos de trabajo es invertir en la formación continua de los cuadros por medio de cursos, seminarios y oficinas para técnicos de MTE, los estados, STB, CET, ONG.

Este proceso incluye una elaboración y actualización, con bases participativas -incluyendo técnicos de los estados, ejecutores, especialistas- de términos de referencia, guías y manuales del PLANFOR, haciendo más explícitas las directrices y resoluciones, con la participación de los interesados. También la animación y promoción de espacios de debate de políticas públicas en general, o de educación profesional en particular, por medio de foros, reuniones, oficinas como STB, CET/CMT, universidades, trabajadores, empresarios, ONG y organismos gubernamentales.²³

Problemas operativos, incluso del marco legal burocrático, han encontrado soluciones creativas en estos espacios. Las alianzas se refuerzan, permitiendo mayor y mejor aprovechamiento de la infraestructura y capacidad acumulada de la REP.

4. Conclusión: las lecciones

Sintetizo, a continuación, las lecciones y las evidencias extraídas de la experiencia reciente de Brasil, conforme algunos asuntos propuestos

²³ Además de los cursos y actividades de capacitación promovidos por medio de universidades (inclusive en el nivel de especialización), el MTE realiza, desde 1995, dos o tres reuniones de trabajo por año, regionales o nacionales, para planeación/ revisión de proyectos, definición y estudio de términos de referencia, análisis de resoluciones del Codefat, rendición de cuentas. Participan en estas actividades representantes de CET, gestores y técnicos de PEQ y Sociedades, evaluadores externos y otros segmentos interesados en el proceso.

Tabla 4
PLANFOR 2000: Integración en la política nacional
de desarrollo sostenido

Áreas/Programas	Capacitados (mil)	Inversión US\$ mil*
Programas del Sistema Público de Trabajo e Ingreso		
Capacitación para beneficiarios del microcrédito urbano (Proger)	11.6	520.0
Capacitación para beneficiarios del microcrédito rural (Pronaf)	41.3	1,120.0
Capacitación para beneficiarios del seguro de desempleo	342.6	19.0
Capacitación de miembros de Consejos Estatales/Municipales tripartitos	13.0	640.0
Capacitación Solidaria (capacitación de jóvenes en riesgo social)	25.6	3,880.0
Brasil Emprendedor** (capacitación para micro, pequeña y mediana empresa)	1 900.0	113,000.0
Programas del Ministerio de la Justicia		
Servicio Civil Voluntario (capacitación y ciudadanía para jóvenes)	13.8	5,240.0
Seguridad Pública (capacitación de policías civiles y militares)	2.6	80.0
Programas del Ministerio de la Seguridad Social		
Capacitación de cuidadores de ancianos	5.5	240.0
Capacitación de educadores infantiles	10.2	480.0
Programas del Ministerio de la Educación		
Proep: Programa de Expansión y Mejoría de la Enseñanza Profesional**	69.0	18,000.0
Telecurso 2000 (supletorio, fundamental y medio)	24.0	1,600.0
Programas del Ministerio de la Salud		
Profae: Programa de Formación de Auxiliares de Enfermería**	30.1	9,000.0
Total	2 489.3	153.819,0

Fuente: SIGAE

* Se consideró el cambio de R\$1.00 = R\$2.50 para la conversión (promedio del año 2000).

** Resultados no computados en las estadísticas del PLANFOR por tratarse de líneas de financiamiento directas del FAT para los programas citados.

para el debate del tema de los nuevos actores en las relaciones entre la educación y el trabajo.

¿Qué nuevos actores se identifican en las relaciones entre la educación y el trabajo?

Además del nuevo protagonismo del Ministerio del Trabajo como animador y gestor de políticas públicas, la experiencia de Brasil permite destacar tres nuevos actores en el cuadro de la educación profesional: universidades, sindicatos y el tercer sector (ONG).

Esos nuevos actores son responsables de acciones innovadoras en materia de metodologías, grupos atendidos, contenidos proporcionados y construcción de alianzas entre el sector público y el privado. Ellos dan, también, una nueva cara institucional a la educación profesional del país, antes restringida a los modelos hegemónicos expresados en el Sistema S y las escuelas técnicas.

La movilización de la universidad representa un paso importante para el progreso conceptual de la educación profesional, pero también para una actuación más contextualizada de la universidad en el ámbito de las políticas públicas. La academia ha acumulado un gran conocimiento sobre la política, la economía y la sociedad; se trata ahora de poner todo ese saber al servicio de la construcción democrática y del desarrollo sostenido con justicia social.

La participación de los sindicatos es fundamental como eje de construcción del tripartismo, pero también como ampliación de los modelos de discusión y actuación de los mismos sindicatos. Es cierto que Brasil tiene una situación peculiar en América Latina y el Caribe, porque los sindicatos se reestructuraron y se fortalecieron a partir de 1970 en las luchas contra el autoritarismo. Pero, a pesar de una actuación excelente en el plano de las relaciones entre el capital y el trabajo, los sindicatos no habían definido todavía su espacio en las políticas públicas. La experiencia del PLANFOR parece abrir buenas posibilidades en ese sentido.

La presencia de ONG o del segmento comunitario en general, tanto en el PLANFOR como en el Proep, representa un progreso en la movilización de la sociedad civil, señalando también una nueva configuración de espacios entre lo público y lo privado, ya que se trata de organismos privados pero de interés público.

La actuación de ONG parece ser otra peculiaridad de Brasil que, a diferencia de otros países del área, registra el florecimiento del llamado "tercer sector", también a partir de los años setenta. Aunque el segmento es blanco de imputaciones y sospechas, su inserción en un proyecto

regulado y supervisado, como el PLANFOR, ha dado a las instituciones mayor capacidad y confiabilidad. El progreso de las teorías de responsabilidad social de las empresas que buscan vincularse con la sociedad civil también ha contribuido a calificar y depurar al tercer sector.²⁴

¿Cuáles son las nuevas interacciones entre esos actores?

La principal innovación, en el caso de Brasil, es la materialización del ideal tripartito en amplia escala. Aunque haya dificultades como la falta de preparación técnica y política, el hecho es que hoy hay cerca de 50.000 personas aproximadamente –representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios– pensando, discutiendo, negociando la educación y el trabajo en el país. Se trata de un progreso que, como todo indica, tiene posibilidades de sobrepasar los cambios gubernamentales y los intereses partidistas, garantizando un núcleo mínimo de continuidad de la PPTR.

Hay otro tipo de la interacción, en el plano formal, expresada en las sociedades, acuerdos y contratos para la ejecución descentralizada de las acciones. Aunque restringidos al marco legal burocrático, esos instrumentos abren las posibilidades de construcción de consensos en torno a los proyectos de interés público al reunir, aunque sea temporalmente, sectores en principio opuestos o en conflicto.

¿Cómo se recomponen los espacios entre lo público y lo privado?

Con el progreso del tripartismo, la noción de “público” pierde cada vez más el sentido de “estatal” o “gubernamental” (aún presente en segmentos ideológicamente orientados, tanto de derecha como de izquierda). Se trata, al contrario, de la idea de gobierno y sociedad unidos para realizar proyectos comunes y de interés del país. El llamado “segmento comunitario” es un buen ejemplo de esa recomposición. Ellos son, por definición legal, entidades privadas, pero sin fines lucrativos, enfocadas a las demandas sociales.

²⁴ Hay diversos proyectos y concursos en el país promovidos por fundaciones empresariales y de universidades, que seleccionan y premian a ONG activas y eficaces en el área social (educación, salud, trabajo, medio ambiente, infancia y adolescencia). Un buen ejemplo es el concurso “Muy eficiente” fundado y promovido hace cuatro años por la fundación que dirige S. Kanitz, un economista que trabaja con el apoyo de empresas de auditoría de renombre en el país. En 2000, participaron 350 entidades, de las que se premió a 50, lo que abarca la totalidad de esa clasificación. La selección es un indicador para empresas que pretenden formar sociedades y contribuir con ese segmento, con el fin de mejorar los índices de su “balance social”.

¿Qué papel desempeñan las organizaciones de la sociedad civil?

Un doble papel es trazado por la experiencia de Brasil. Por un lado, instancias ejecutoras de las acciones con bases descentralizadas. Difícilmente, sin la capilaridad de REP, el PLANFOR habría llegado a la gran parte de los municipios del país (dados los problemas de distancia, precariedad de transportes y comunicaciones que enfrenta un país con ocho millones de kilómetros cuadrados de territorio). La ejecución tiene, en tal caso, un sentido amplio, no solo para proporcionar los cursos contratados, sino también para contribuir al progreso de la educación profesional, a través de metodologías, materiales didácticos y otras innovaciones técnico pedagógicas.

Por otro lado, el desarrollo de esas entidades en la ejecución también amplía el alcance del control social sobre las acciones. Aunque hay intereses privados en juego, siempre es una red bidireccional, que lleva y trae información, lo que retroalimenta a todo el proceso.²⁵

Las nuevas relaciones entre gobiernos federal, estatal y local

La innovación principal es el cambio en el concepto de descentralización. Antes, descentralizar era sinónimo de enviar equipos del gobierno federal a ejecutar las acciones en el estado o en el nivel municipal; ahora, se trata de delegar la administración y ejecución a los equipos locales.

Eso implica nuevos tipos de relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La dotación de recursos pasa por los mecanismos legales (los convenios) y exige las acciones de monitoreo y control, como siempre. Pero la delegación efectiva exige formación y orientación de equipos, vigilancia técnica y evaluación, como resultado de la experiencia de PLANFOR. El gobierno federal aprende, así, a asumir su papel de promotor y gerente de políticas públicas, como se espera de él en el concepto moderno de Estado.

Se verifican relaciones similares entre los estados y los distritos municipales. La descentralización dentro de cada estado es la administración del gobierno local, con el apoyo de las instancias tripartitas (CET/CMT). No hay revisiones directas de recursos para los distritos municipales, debido a que las acciones se ejecutan por REP, contratada directa-

²⁵ Esta comunicación se ha intensificado desde 1999, cuando el MTE creó una Oficina con teléfonos 0800 y espacio en su página *web*. Críticas, denuncias, sugerencias llegan continua y directamente por este medio.

mente por los estados. Pero los distritos municipales necesitan ser calificados para definir sus demandas y acompañar las acciones.

Referencias bibliográficas

- AZEREDO, B. 1998. *Políticas públicas de emprego, a experiência brasileira*. San Pablo: ABET. (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1).
- CINTERFOR/OIT. 1990. *La formación profesional en el umbral de los 90; un estudio de los cambios e innovaciones en las instituciones especializadas de América Latina*. Montevideo.
- CINTERFOR/OIT. 1999. *Formación, trabajo y conocimiento*. Montevideo.
- CINTERFOR/OIT. 2001. *Formación para el trabajo decente*. Montevideo.
- CUNHA, L. A. 2000. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. Brasília: MTE/FAT; Unesp; UNESCO; Flacso.
- DIEESE. 2001. *Anuário dos trabalhadores 2000-2001*. San Pablo.
- GALLART, M. A. (Org.). 1992. *Educación y trabajo; desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Montevideo: Cinterfor/OIT; RELET; CIID/CENEP.
- JALLADE, J. P. 1999. *La formación profesional en Europa; principales tendencias y evoluciones*. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1994. *The failure of the Brazilian tax rebate scheme*. En: GASSKOV, V. (Ed.). *Alternatives schemes of financing training*. Ginebra: OIT.
- LEITE, E. Monteiro. 1995. *Educação profissional no Brasil; limites e possibilidades*. IIEP/UNESCO. Mimeo.
- LEITE, E. Monteiro. 1995. *La función "social" del SENAI: evolución de la atención a la comunidad*. En: GALLART, M. A. (Coord.) *La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIID-CENEP; OREALC/UNESCO; RET.
- LEITE, E. Monteiro. 1995. *El rescate de la calificación*. Montevideo: CINTERFOR, 1995.
- LONDOÑO, L. O. 1995. *Hacia una nueva institucionalidad en educación de jóvenes y adultos*. Santiago de Chile: UNESCO; Convenio Andrés Bello.
- MEC/INEP. 2000. *Números da educação no Brasil*. Brasília
- MTb/SEFOR. 1997. *PLANFOR; avanço conceitual – termos de referência: centros públicos de educação profissional; modelos de educação profissional; formação de formadores; certificação ocupacional*. Brasília.
- MTb/SEFOR. 1999. *Educação profissional, balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.

- MTb/SEFOR. 1999. *PLANFOR: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília
- MTb/SMO. 1982. *Estudo da problemática da institucionalização da certificação ocupacional no Brasil; documento básico*. Brasília.
- MTE/FAT. 2000. *Cadastro de entidades de educação profissional no Brasil*. (CD rom)
- MTE/SEFOR. 1998. *Catálogo de produtos*. Brasília. (Acervo PLANFOR).
- MTE/SEFOR. 1998. *Catálogo de projetos: experiências inovadoras*. Brasília. (Acervo PLANFOR).
- MTE/SEFOR. 1999. *Educação profissional, um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília. (Avanço Conceitual)
- PARO, V. 1981. *A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo*. Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas. n. 36, feb. p. 27-40.
- WEINBERG, P. D. 1995. *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- ZARIFIAN, P. 1990. *Organisation qualifiante et capacité de prise de décision das l'industrie*. Mimeo.
- ZARIFIAN, P. 1991. *Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas*. Tempo Social. v. 3, n. 1-2. p. 119-130.

Elenice Monteiro Leite

III.3

Programas de capacitación para jóvenes desfavorecidos en América Latina: experiencias de monitoreo y evaluación¹

Sumario

Este texto sintetiza experiencias de monitoreo y evaluación presentadas en el Seminario Latinoamericano “Enfoque de Evaluación de programas de formación para grupos desfavorecidos”, promovido por el IIEP-UNESCO, en asociación con la AAPCS – Asociación de Apoyo al Programa Capacitación Solidaria, en San Pablo, Brasil, los días 12-13 de diciembre de 2000.

El Seminario fue una de las actividades finales del proyecto de investigación regional del IIEP “Estrategias alternativas de formación para jóvenes desfavorecidos”, desarrollado en el período 1998-2000. Su objetivo fue discutir dificultades, avances, límites y perspectivas de los proyectos de evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos, a partir de experiencias concretas implementadas en la región.

Concebido como oficina de trabajo, el Seminario reunió gestores y evaluadores de programas implementados en Brasil, Chile y Uruguay, con diferentes procesos de monitoreo y de evaluación. Permitió de esa manera crear un espacio de debate contextualizado sobre el tema, reuniendo competencias, percepciones y nociones de quienes están enfrentando en la práctica esos desafíos.

¹ Texto elaborado para el IIEP/Unesco, Buenos Aires, en enero/2001, como documento de síntesis sobre las experiencias de monitoreo y evaluación presentadas en el Seminario Latinoamericano “Enfoque de Evaluación de programas de formación para grupos desfavorecidos”, promovido por el IIEP-UNESCO, en asociación con la AAPCS – Asociación de Apoyo al Programa Capacitación Solidaria, en San Pablo, Brasil, los días 12-13 de diciembre de 2000.

Este documento resume las experiencias presentadas en el Seminario, debates y comentarios desarrollados, resaltando los principales temas y cuestiones discutidos. Se basa en las siguientes fuentes de información:

- textos presentados durante el Seminario y otros documentos distribuidos por los participantes;
- grabaciones de las exposiciones de panelistas y de debates durante el Seminario, totalizando cerca de 12 horas;
- anotaciones de la autora durante el evento;
- bibliografía complementaria pertinente a los temas enfocados.

Se divide en tres partes, además de la introducción general al tema: 1 - desafíos y dificultades del monitoreo y evaluación de programas sociales en general, con enfoque especial para los de capacitación para jóvenes vulnerables; 2 - experiencias presentadas en el Seminario, indicando estrategias y caminos para enfrentar las dificultades de monitoreo y evaluación de programas para jóvenes en Brasil, Chile y Uruguay; 3 - conclusiones de los debates, destacando lecciones aprendidas y lo que aún resta por hacer en ese campo.

INTRODUCCIÓN

Programas para jóvenes desfavorecidos en América Latina

Desde fines de los años 80 se han multiplicado programas y proyectos de capacitación para poblaciones vulnerables, especialmente jóvenes y mujeres, en todo el continente latinoamericano. Esos programas y proyectos intentan responder a un conjunto de problemas sociales que ocurren aún en países que tienen niveles de desarrollo más elevados, afectando a varios grupos de población, pero con incidencia más aguda sobre los jóvenes pobres y de baja escolaridad.

Sintéticamente, se puede decir que los principales problemas que están en la base de esas intervenciones son de la siguiente naturaleza:

- a pesar de ciclos de prosperidad en varios países, la pobreza se configura cada vez más como *proceso multifacético*, con límites y composición variables, en el cual excluidos e incluidos se turnan a lo largo del tiempo, “dependiendo de su grado de escolaridad, características demográficas, prejuicios sociales, prácticas empresariales y políticas gubernamentales” (CASTELLS, 1999, p. 98);
- esa reconfiguración de la pobreza se asocia a un *círculo perverso de exclusión*, en el cual se suman y se refuerzan mutuamente desventajas en diferentes áreas -habitación, alimentación, salud, escolaridad-

dad, capacitación, cultura, tiempo libre, información – todo eso haciendo más difícil, cuando no imposible, el acceso de esas poblaciones a beneficios públicos;

- la *nueva dinámica del mercado de trabajo*, asociada a procesos de innovación técnico organizacional, privatización, integración de mercados regionales, apertura comercial y financiera, que contribuyen a reducir el denominado “empleo formal”, generando, por otro lado, una amplia gama de nuevas formas de inserción productiva, menos estables y relativamente desprotegidas desde el punto de vista de la legislación laboral;
- en ese proceso, *cambios en el perfil de los trabajadores y la elevación de requisitos de acceso al mercado de trabajo* –como escolaridad, experiencia, calificación profesional– dificultan aun más el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.

La mayoría de los programas para jóvenes, implementados en América Latina y Caribe desde los años 80, incluyen esos problemas en sus justificativas, proponiéndose a contribuir para:

- crear alternativas concretas para la calificación profesional, la inserción laboral y la integración social de jóvenes desfavorecidos;
- desarrollar metodologías de gestión y de capacitación para jóvenes o grupos vulnerables en general;
- movilizar y fortalecer nuevos actores sociales, contribuyendo al diseño de una nueva institucionalidad en el campo del trabajo y de la educación profesional.

Desafíos y dificultades en la implementación de los programas

Analizando programas implementados en la región (cf. JACINTO y GALLART, 1998, pp. 3-4 y LEITE, 2001), se destacan una serie de desafíos y dificultades en la práctica de su ejecución:

- la heterogeneidad de la población destinataria –jóvenes en situación de pobreza– que abarca desde sectores de la pobreza más “dura”, hasta “nuevos pobres” y grupos en situación de criminalidad y violencia urbana y rural;
- la dificultad en establecerse una vinculación efectiva con el mundo del trabajo, en especial para los grupos realmente más vulnerables, que presentan falta no solo de capacitación, sino de todo el capital social y cultural demandado por el mercado de trabajo;
- la falta de tiempo y/o metodologías eficaces para integración entre habilidades básicas – como lectura, escritura y matemática – cada vez más exigidas para el trabajo, con el aprendizaje considerado “práctico” de las diferentes ocupaciones;

- la necesidad de diversificación y renovación en el espectro de la formación tradicional, de manera a aprovechar mejor nuevos nichos de trabajo y renta que surgen en el mercado;
- la ausencia de un adecuado enfoque de género en la formación, de modo a beneficiar a las mujeres que, por lo general, constituyen mayoría en poblaciones vulnerables;
- la escasez de materiales didácticos adecuados tanto a la población destinataria como a los nuevos contenidos de la formación a ser suministrada;
- discontinuidad e inestabilidad de los programas, impidiendo acumulación y aprendizaje institucional;
- escala reducida – muchos permanecen como proyectos piloto – sin impactos significativos para las poblaciones atendidas.

Monitoreo y evaluación, uno de los grandes desafíos de esos programas

Esos desafíos y dificultades explican, en gran parte, la debilidad o inexistencia de mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos de proyectos y programas para jóvenes, que garanticen su realimentación y mejoría. Por un lado, hay proyectos de corta duración, que no duran lo suficiente para ser evaluados. Por otro, en el caso de los que duran más tiempo, una serie de trabas político institucionales, metodológicas y de financiamiento –indicadas en el ítem 1 a continuación– dificultan la implementación de procesos de monitoreo y evaluación.

Esto no significa que no haya consciencia de la importancia de la evaluación, por parte de los gestores y financiadores de esos programas. Se puede considerar, por lo contrario, que gran parte de los programas de capacitación para jóvenes en América Latina surge con alta consciencia de la importancia y necesidad de monitoreo y evaluación.

Esa consciencia existe, por un lado, porque la mayoría de los programas y proyectos nace en contextos de democratización y revigorización de la sociedad civil, en que la transparencia de las acciones públicas y demostración de sus resultados se vuelven imperativos. Por otro lado, porque el carácter experimental de esos programas lleva a sus gestores –públicos o privados– a buscar respuestas continuas sobre fortalezas y debilidades, para orientar su continuidad o expansión. Además, varios financiadores de esos programas –agencias y bancos internacionales– incluyen el componente “evaluación y monitoreo” como ítem obligatorio del proyecto. En suma, por uno o varios de esos motivos, el objetivo de monitorear y evaluar es un dato presente en el diseño y concepción de los programas, pero no siempre llevado a efecto en la práctica.

El seminario y las experiencias seleccionadas

Consciente de esa realidad, el IIEP/Buenos Aires abrió, en su proyecto de investigación regional “Estrategias alternativas de formación para jóvenes desfavorecidos”, un espacio para presentación y debate de procesos de monitoreo y evaluación de programas para jóvenes, a partir de experiencias concretas implementadas en la región latinoamericana.

Fueron seleccionadas, para presentación y discusión en el Seminario, cuatro experiencias de monitoreo y/o evaluación de programas para jóvenes desfavorecidos (ver descripción de cada programa/proyecto en el Anexo):

- el sistema de monitoreo gerencial del Programa Capacitación Solidaria, de Brasil, que puede ser enfocado como “monitoreo DE y EN proceso”, diseñado e implementado por gestores del propio programa;
- un proyecto de evaluación de gestión del Programa Opción Joven (la fase piloto del actual Projoven), del Uruguay, realizado por un consultor externo;
- la investigación de seguimiento de egresados del PEQ-MG – Plan Estadual de Calificación de Minas Gerais, Brasil, realizada por evaluadora externa (universidad), contratada por los gestores del PEQ;
- un proyecto de evaluación de impacto, con grupo de control, del Programa Chile Joven – Fase II, realizado por consultoría externa.

Tres criterios básicos orientaron la selección de los programas/proyectos presentados, con el propósito de garantizar un debate más amplio de los problemas y dificultades de la evaluación, desde su concepción y diseño, hasta su implementación y utilización:

- focalizar experiencias de capacitación para jóvenes vulnerables;
- cubrir diferentes dimensiones de la evaluación – proceso/gestión y resultados/impactos;
- explicitar diferentes opciones metodológicas de investigación, cualitativa y/o cuantitativa.

La documentación presentada en el Seminario, conjuntamente con los debates, reveló, sin embargo, que las presentaciones, en varios casos, eran apenas un recorte de procesos o sistemas más amplios de monitoreo y evaluación, cuyas características, infelizmente, no fue posible profundizar.

Este documento refleja esa limitación. Sintetiza el contenido y debates de los recortes presentados, indicando, siempre que posible, el cuadro más amplio en que se insertan, en términos institucionales y/o metodológicos.

La síntesis—que seguramente es también un recorte de todo lo que se discutió y presentó en el Seminario— está estructurada en tres ítems a continuación:

1. Desafíos y dificultades del monitoreo y evaluación de programas sociales en general, enfocando en especial los de capacitación para jóvenes vulnerables.
2. Las experiencias concretas seleccionadas, que indican estrategias y caminos para enfrentar las dificultades de monitoreo y evaluación de programas para jóvenes vulnerables.
3. Conclusiones de los debates, destacando lecciones aprendidas y lo que aún resta por hacer en ese campo.

1. Los desafíos de la evaluación y monitoreo de programas de capacitación para jóvenes

1.1. Algunos conceptos fundamentales

Monitoreo y evaluación son acciones complejas en cualquier área. Más todavía cuando se trata de proyectos sociales y, en especial, programas de capacitación de poblaciones vulnerables – jóvenes en particular.

Se puede destacar dos conjuntos de desafíos y dificultades en la evaluación y monitoreo de esos programas: metodológicos y operacionales.

Para entender esos desafíos y dificultades, sin embargo, es importante definir algunos términos comprendidos en la discusión. Se proponen, a continuación, conceptos y definiciones relativos a tres conjuntos de términos recurrentes en la literatura y en la práctica sobre monitoreo y evaluación:

- monitoreo y evaluación;
- eficiencia, eficacia y efectividad social;
- proyectos, programas y políticas.

La primera distinción, relativa a monitoreo y evaluación, puede ser establecida en los siguientes términos (ÁVILA, coord., 2000; COHEN y FRANCO, 1993; CARVALHO, 2000; MTE/FAT, 2000):

- *monitoreo* como “mirada del gestor”, expresa en el seguimiento y supervisión continuada de las acciones, a lo largo de su realización;
- *evaluación* como “mirada externa”, supuestamente más exenta y crítica, que puede anteceder, acompañar y/o suceder a la implementación de las acciones – generalmente, se realiza ex-post.

El recuadro a continuación detalla esa distinción, en términos evidentemente simplificados, apenas como base para la discusión de las experiencias siguientes.

**Monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales:
algunas distinciones**

Variables	Monitoreo	Evaluación
Concepción	“Mirada del gestor”	“Mirada externa”
Quién realiza	Gestores	Tercera parte, no comprendida en la gestión ni en la ejecución (personas/entidades contratadas)
Mecanismos	Seguimiento y supervisión gerencial de programas/proyectos (visitas, auditorías, sistemas de información gerencial)	Investigación cualitativa y/o cuantitativa, enfocando aspectos como: gestión/proceso, resultados/ impactos (egresados)
Enfoque	Eficiencia de los programas y proyectos	Eficacia y, a veces, efectividad social
Aplicación	Corto plazo = ajustes y correcciones de ruta, durante el proceso	Largo y mediano plazos = revisiones en el diseño, estrategia de implementación, decisiones de financiamiento

Se trata, sin embargo, de diferencias sutiles, pues monitoreo y evaluación están estrechamente interrelacionados y son complementarios, porque enfocan el mismo objeto - un programa o proyecto, y tienen objetivos similares: proveer insumos y subsidios para intervención, corrección y mejoría de los programas, informando y devolviendo resultados a públicos específicos (financiadores, auditores) o más amplios (los medios, la sociedad). Juntos, monitoreo y evaluación deben, en principio, ofrecer subsidios para decisiones técnicas y políticas, de corto, mediano y largo plazos, relativas a proyectos, programas y políticas sociales.

Un segundo bloque de conceptos abarca tres conjuntos de indicadores fundamentales en procesos de monitoreo y evaluación: eficiencia, eficacia y efectividad social. Su conceptualización, nuevamente en términos sintéticos y simplificados, puede ser entendida de la siguiente forma:

- *eficiencia* como el cumplimiento, en plazos y costos optimizados, de objetivos y metas establecidos, respetando patrones de ética y democracia;
- *eficacia* como resultados y beneficios efectivos para la población destinataria del proyecto;
- *efectividad social* como indicador de la sustentabilidad y continuidad de los resultados y beneficios obtenidos, “cambios significativos y duraderos en la calidad de vida y desarrollo del público beneficiario” resultantes del programa o proyecto (CARVALHO, 2000, pp. 65-66).

Hay que resaltar que existen numerosas definiciones de eficiencia, eficacia y efectividad social en la literatura sobre evaluación. Por lo general, sin embargo, cualquiera sea la definición, se trata de estimar si los programas fueron realizados, si las metas y objetivos fueron cumplidos dentro de los plazos y recursos establecidos, si el dinero fue adecuadamente aplicado, si todo ello resultó en beneficios para la población destinataria y si esos beneficios tienen algún grado de sustentabilidad, si perduran más allá de los efectos del programa o proyecto.

Finalmente, como tercer bloque de definiciones, figura la distinción entre programas, proyectos y políticas –siempre referidos al área social y pública, con implicancias directas sobre la complejidad y dificultades de la evaluación.

- *proyecto* = “conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, para alcanzar objetivos específicos, dentro de los límites de plazo y costos determinados” (cf. COHEN y FRANCO, 1993, p. 85, citando definición de la ONU);
- *programas* = “conjunto de proyectos que buscan los mismos objetivos” (CURY, 2000, p. 40), estableciendo prioridades de intervención y de asignación de recursos según los proyectos;
- *políticas* = ordenamiento y articulación de programas, con vistas a un proyecto de sociedad o de nación (cf. MORAES, 2000, pp. 109-110).

1.2. Dificultades y desafíos metodológicos

a) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos*

Hay un relativo consenso de que hay más “*know how*” y más facilidad para monitoreo y evaluación de *proyectos*, que constituyen acciones más limitadas en el tiempo y en el espacio, que de *programas*, entendidos como conjunto de proyectos. Incluso porque, la suma de evaluaciones de proyectos no significa, necesariamente, la evaluación del programa, ya que este debe incorporar también una visión comparativa y crítica de las prioridades y articulaciones entre los proyectos. Más complejo todavía es monitorear y evaluar políticas, que ordenan y coordinan programas, pues exige que se considere también el proyecto de sociedad, país o nación que está en juego.

b) *Inclusión de múltiples dimensiones, planeamiento, gestión/proceso, resultados/impactos*

Aun en el caso teóricamente más sencillo –monitoreo y evaluación de proyectos– persiste el desafío de abarcar las múltiples dimensiones

de las acciones: el planeamiento, la gestión o implementación, resultados e impactos de las acciones. La complejidad, en este caso, existe principalmente cuando se realizan evaluaciones ex-post, que implican recuperación de hechos y datos, con base en la memoria de los actores y documentación –procesos ya cerrados, con todos los riesgos de interpretación que esa recuperación pueda implicar.

c) Construcción de indicadores

Al tratarse de proyectos sociales –incluyendo acciones de capacitación–, es bastante precaria la construcción de indicadores que permitan estimar o “medir” dimensiones obligatorias en cualquier proyecto, como las ya mencionadas eficiencia y eficacia, acrecidas además por la efectividad social. Esa dificultad crece al tratarse de proyectos, programas o políticas para grupos vulnerables, en especial los jóvenes.

d) La inestabilidad y precariedad de las poblaciones/grupos beneficiarios

La dificultad de construcción de esos indicadores se acentúa por la propia vulnerabilidad de las poblaciones destinatarias, su heterogeneidad e inestabilidad de condiciones de vida. Habitación, familia, vecindario, trabajo, escuela – que usualmente proveen referencias para encuestas e indicadores sociales, son realidades inestables y cambiantes en esas poblaciones. Esa inestabilidad se acentúa en el caso de jóvenes, afectados también por rápidos y bruscos cambios biológicos y comportamentales, en función del proceso de maduración físico y social.

e) El sesgo de la selectividad

Aun en el caso de programas de capacitación para jóvenes vulnerables, se hace difícil saber cuánto de los efectos/resultados se debe al proyecto o programa en sí y cuánto es reflejo de la selección de los participantes. Aunque se pretenda beneficiar a grupos vulnerables, la mayoría de los programas termina por operar con cierta selectividad – en materia de escolaridad, local de residencia, apariencia física, sexo y color, entre otros factores – lo que sin duda afecta sus resultados.

1.3. Dificultades y desafíos operacionales (de implementación)

Si el diseño de la evaluación consigue cumplir, aunque parcialmente, con las diversas dificultades metodológicas apuntadas, resta todavía una cantidad nada trivial de obstáculos operacionales, de implementación sobre todo de los procesos evaluativos.

a) *La definición de quien evalúa.*

Es más fácil resolver la cuestión del monitoreo, entendido como “herramienta gerencial”, o sea, atribución de los propios gestores de las acciones. La “mirada externa” de la evaluación, sin embargo, es más complicada. Porque “externa” no significa ajena, descomprometida. Es externa en el sentido de que el evaluador no esté inmerso en el “rush” de la ejecución y gestión de los programas. Pero exige conocimiento del objeto (el programa, sus objetivos, público destinatario), como además involucrarse y comprometerse con sus propósitos.

b) *La construcción de la relación evaluadores-evaluados.*

No es una relación fácil, pues, aun reconociendo la importancia de la evaluación, a nadie le gusta ser evaluado. Es difícil abstraer de la evaluación el sentido de amenaza, castigo, aun cuando su naturaleza de apoyo a la decisión y mejoría de los programas esté explicitada. En la práctica, aunque se reconozca la importancia y relevancia de la evaluación, inclusive en su papel “transformador”, no siempre es fácil establecer la distinción entre evaluadores, fiscales y auditores.

c) *La sistematización y continuidad de los procesos, a su vez asociada a costos*

Dada la carencia de las poblaciones atendidas, en general se justifican recursos para las acciones directas, de atención a sus necesidades, pero no para actividades medio, como monitoreo y evaluación. Esa limitación contribuye para que procesos evaluativos se realicen en forma esporádica, sin acumulación que permita inclusive avanzar metodológicamente y optimizar costos futuros de la propia evaluación. Frecuentemente, monitoreo y evaluación aparecen en la fase experimental del proyecto (inclusive por exigencia de sus financiadores), pero desaparecen cuando este se institucionaliza o alcanza mayor escala.

d) *La efectiva utilización de los resultados*

Monitoreo y evaluación producen gran volumen de informaciones que deberían orientar decisiones sobre los programas. El proceso decisorio, sin embargo, no siempre responde a la lógica de los datos, en especial cuando se trata de financiamientos públicos, sujetos a la coyuntura política económica. Por otro lado, aun cuando las imposiciones políticas pesan menos, gestores y decisores tienen dificultad en decodificar y utilizar la masa de informaciones generadas por los procesos de monitoreo

y evaluación. Les falta costumbre y preparación para ello. También les falta experiencia en presentar resultados en forma sencilla y orientadora para decisiones. Informes largos y complejos, montones de tablas y gráficos hacen que el gestor desista a medio del camino, prefiriendo utilizar sus percepciones e informaciones no sistematizadas como base para decisión.

En suma, el diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de programas sociales –incluyendo los de capacitación de jóvenes– enfrentan los desafíos de encontrar los caminos apropiados para responder a las clásicas preguntas de cualquier proyecto de investigación: por qué, para qué, qué, quién, cómo, cuánto cuesta evaluar?

Las experiencias a continuación, presentadas y discutidas durante el Seminario, indican algunas estrategias para enfrentar los desafíos mencionados. No todos los problemas indicados parecen resueltos. Además, como ya fue dicho, en algunos casos se trata de recortes de procesos más amplios. Las experiencias son heterogéneas en su diseño metodológico, objetivos, periodicidad, utilización. Pero valen como esfuerzo concreto, actual, de monitorear y evaluar proyectos y programas para jóvenes vulnerables.

2. Enfrentando los desafíos: experiencias de monitoreo y evaluación de programas de capacitación de jóvenes

Este ítem sintetiza cuatro experiencias de monitoreo o de evaluación de programas de capacitación de jóvenes vulnerables, que fueron seleccionadas para presentación y debate en el Seminario. Tales experiencias son parte de sistemas o procesos de monitoreo y evaluación más amplios, representando, en verdad, recortes que pueden ser agrupados en dos categorías:

- *monitoreo y evaluación de procesos*: el sistema de monitoreo del PCS - Programa Capacitación Solidaria, en Brasil, y un proyecto de evaluación de gestión del Programa Opción Joven (la fase piloto del Projoven) del Uruguay;
- *evaluación de resultados y seguimiento de egresados*: la experiencia del PEQ-MG -Plan Estadual de Calificación de Minas Gerais, Brasil y la evaluación cuasi experimental del Programa Chile Joven- Fase II.

El cuadro presentado a continuación sintetiza informaciones sobre los Programas (ver también el anexo) y sobre sus respectivos sistemas de monitoreo y evaluación. En el texto se destaca apenas la experiencia o recorte seleccionado para presentación y debate en el Seminario, con

énfasis principalmente en su diseño metodológico, utilización de los resultados y facilidades o dificultades encontradas.

Es necesario tener cautela en la comparación entre las experiencias destacadas, porque expresan, en verdad, situaciones bien diversas, bajo varios aspectos:

- la escala de los países: la dimensión de “programas nacionales” en Brasil, Chile y Uruguay implica realidades bastante distintas, que se reflejan sobre la metodología y costos de la evaluación;
- el enfoque de los programas: PCS, Projoven y Chile Joven son programas enfocados en jóvenes, pero el PEQ-MG es un programa para poblaciones vulnerables en general, en la cual los jóvenes (entre 16-24 años) representan cerca de una tercera parte de la matrícula;
- la naturaleza de los programas: el PEQ-MG es parte de una política nacional de calificación, expresada en el PLANFOR – Plan Nacional de Calificación del Trabajador (v. anexo). Es apenas uno de los 27 PEQ ejecutados en los diferentes estados de Brasil. PCS y Projoven pueden ser considerados programas nacionales, mientras que Chile Joven tiene más la característica de proyecto (habiendo incluso terminado en 1999).

Esa diversidad de experiencias, sin embargo, es también fuente de riqueza para el debate y la visión de los límites y posibilidades de monitoreo y evaluación de esos programas. Tales límites y posibilidades quedan más claros en el caso de programas cuya evaluación es continuada y sistemática, en que se organiza como proceso o sistema, y no como proyectos puntuales, aislados.

2.1. PCS – Programa Capacitación Solidaria: monitoreo de proceso²

El PCS –Programa Capacitación Solidaria tiene el enfoque en jóvenes en riesgo social– pobres y de baja escolaridad, habitantes de áreas metropolitanas de Brasil. Tuvo inicio en 1996, contando con financiamiento público (FAT), privado e internacional (BID). Abarca todo el territorio nacional y ya calificó a más de 80 mil jóvenes en todo el país, a través de 1,8 mil organizaciones capacitadoras (OC), seleccionadas mediante concursos públicos (v. anexo).

² Este ítem se basa en la presentación y discusión de los siguientes textos, presentados en el Seminario: AAPCS, 2000; ÁVILA (coord.), 2000 y ÁVILA, 2000a y 2000b, referidos al final de este documento. Incluye además registros de la experiencia de la autora en la evaluación de impacto del PCS y en el montaje del sistema de monitoreo técnico, por medio de consultorías realizadas en 2000.

**Monitoreo y evaluación de programas de capacitación
de jóvenes vulnerables:
síntesis de las experiencias presentadas en el Seminario**

	PCS Brasil	PEQ-MG Brasil	Projoven/ Uruguay	Chile Joven – Chile
Inicio del programa	1996	1995	> 1994-96: Opción Joven (piloto) > Desde 1996: Projoven	1990-95: Fase I 1996-99: Fase II
Tipo de programa	Programa nacional, público	Programa estatal, público, parte de una política nacional	Programa nacional, público	Proyecto
Tipo de monitoreo y evaluación que realiza	Proceso/gestión Resultados (egresados)	Proceso/gestión Resultados (egresados)	Proceso/gestión Resultados (egresados)	Impacto (egresados)
Inicio y periodicidad del monitoreo y evaluación	Desde 1996 – anual	Desde 1996 – anual	Investigación con egresados desde 1998 Estudios puntuales	Estudios puntuales
Demanda del monitoreo y evaluación	De los propios gestores del programa	De los propios gestores del programa	De los gestores y financiadores	De los financiadores (BID)
Experiencia seleccionada para el Seminario	Sistema de monitoreo (gestión)	Investigación con egresados	Evaluación de gestión del Opción Joven	Estudio de impacto de la Fase II
Metodología de la experiencia seleccionada	Cuantitativa: sistema de informaciones gerenciales + visitas técnicas	Cuantitativa: muestreo aleatorio, comparando situación antes y después del curso	Cualitativa: entrevistas en profundidad + análisis documental	Cuasi experimental: investigación con egresados + grupo de control
Quién condujo la experiencia seleccionada	Gestores del programa + consultoría	Universidad pública, contratada por los gestores del programa	Consultoría contratada por los gestores y financiadores	Consultoría contratada por los gestores y financiadores
Utilización de los resultados de la experiencia seleccionada	Gestión administrativo-financiera y técnico pedagógica	Planeamiento anual y revisión del programa	Registro histórico de la fase piloto	Sin información (Programa fue interrumpido)
Costos	2-3% de la inversión anual	3% de la inversión anual	Estudio puntual	Estudio puntual

El PCS cuenta con un sistema de monitoreo de proceso y realiza seguimiento de egresados, inclusive con grupos de control. Para *debate en el Seminario, fue seleccionada su experiencia de monitoreo de/en proceso, sintetizada a continuación.*

a) *Características generales del monitoreo*

El sistema de monitoreo de proceso del PCS empezó a ser diseñado e implementado en 1996, junto con la ejecución de los primeros cursos, por decisión e iniciativa de la propia entidad gestora del programa, con apoyo de sus financiadores.

El sistema comprende dos bloques de acciones, realizadas por equipos centrales y regionales de la propia gestora del PCS: monitoreo técnico pedagógico y monitoreo administrativo financiero. Se trata de monitoreo DE y EN proceso, porque es continuo, desde el inicio hasta la conclusión de los cursos, en cada ejercicio.

b) *Configuración del monitoreo técnico pedagógico*

Lo coordina un equipo central, que selecciona, orienta y coordina equipos de supervisores locales, que realizan visitas técnicas a las OCs.

El sistema, informatizado en su mayor parte, incluye:

- *ficha de matrícula* - cada alumno tiene una caracterización individual a través de la ficha de matrícula, que se completa tan pronto se inicien los cursos, por los equipos de las OCs. La ficha traza el perfil socioeconómico de los jóvenes, abarcando cuestiones relativas a la escuela, familia, trabajo, sociabilidad, motivación y expectativas con relación al curso;
- *visitas de supervisión* - cada proyecto (o curso) recibe una visita mensual, durante los cinco meses del Programa, realizada por monitores seleccionados y entrenados, que completan un formulario estructurado, con espacio para anotaciones y observaciones (los formularios son completados a mano, digitados y enviados al banco de datos de la supervisión, que acumula datos por entidad, región, etc.);
- *eventos técnicos* - para formación, movilización e integración de los equipos se promueven tres seminarios a lo largo del programa, siendo el último un espacio de evaluación colectiva y participativa, con presencia de jóvenes, monitores, coordinadores.

c) *Configuración del monitoreo administrativo financiero*

También realizado en forma continuada y totalmente informatizado, su configuración es semejante al monitoreo técnico pedagógico. Es coor-

dinado y realizado por un equipo central, diferente del que administra el monitoreo técnico pedagógico.

Incluye dos bloques de acciones:

- *seminario técnico financiero*, al inicio de los proyectos, destinado a la formación y orientación de los coordinadores de las OCs, comprendiendo aspectos relacionados a la administración del PCS: aplicación de los recursos, pago de becas a los jóvenes, cronograma, rendición mensual de cuentas, utilizando un *software* específico, para el cual todos están entrenados;
- *visitas mensuales* de técnicos del PCS a cada OC, para verificar la rendición de cuentas de la suma mensual recibida, orientar y corregir problemas – tanto relativos al uso del *software*, como al uso de los recursos.

d) *Costos y financiamiento*

El costo de la implantación y operación del sistema antes descrito representa alrededor del 2 a 3% de la inversión anual del PCS. La expectativa es de que ese costo se reduzca, una vez que los gastos más elevados ya fueron realizados, en la concepción del sistema, informatización de las oficinas regionales, formateado del banco de datos y entrenamiento del personal.

Ese costo lo cubren los financiadores del Programa, ya que dos de las fuentes más importantes – BID y FAT – incluyen monitoreo y evaluación como componentes necesarios de los proyectos, previendo recursos para tanto. En los proyectos financiados por el FAT, a través del PLANFOR – Plan Nacional de Calificación del Trabajador, es posible aplicar hasta el 4% de los recursos en acciones de monitoreo y evaluación, por año; en los del BID, hay valores fijos asignados para esa finalidad en cada financiación.

e) *Utilización de resultados*

El sistema de monitoreo de proceso del PCS es utilizado sobre todo como *herramienta administrativa*, permitiendo a los gestores del Programa *acompañar y corregir, en proceso, los siguientes indicadores de eficiencia*:

- el enfoque del público destinatario, bajo el punto de vista de pobreza y baja escolaridad;
- cumplimiento de metas de matrícula, alumnos que concluyen el curso y carga horaria;

- cumplimiento de los contenidos pedagógicos diseñados para el programa
- asignación de las instalaciones y equipamientos necesarios y sus condiciones
- aplicación de los recursos en el pago de personal, instalaciones, materiales, etc.;
- pago de la beca auxilio a los jóvenes, condicionada a la frecuencia al curso.

El sistema asegura, de esa forma, un flujo de datos e informaciones cualitativos y cuantitativos que, según sus técnicos y gestores, están siendo utilizados para:

- corrección de desvíos y mejoría de los cursos durante su realización, por el propio monitor, bajo orientación de la coordinación regional o de la nacional, cuando necesario;
- control mensual de la aplicación de los recursos y del pago de las becas a los alumnos, suspenderlos, por ejemplo, en el caso de evasión o exceso de faltas no justificadas;
- evaluación administrativa de cada concurso, en cada región, permitiendo trazar el desempeño de cada OC, de grupos de OCs, de cursos, que sirven de insumo para concursos siguientes y permiten construir parámetros nacionales del PCS, entre regiones;
- evaluación de resultados del PCS, seguimiento de egresados y estudios de impacto, fundamentados en el perfil de los alumnos, en las fichas de los monitores y registros acumulados a lo largo de los eventos realizados;
- devolución de resultados a las OCs, permitiendo que evalúen su desempeño a lo largo del Programa y corrijan eventuales problemas, para participar de concursos futuros;
- rendición de cuentas, información y comunicación sobre el PCS, a los financiadores, socios y formadores de opinión en general, sirviendo como una de las referencias para negociaciones que aseguran un creciente flujo de recursos al PCS desde 1996, colocándolo en situación destacada y ventajosa con relación a otros programas igualmente importantes – pero no tan bien monitoreados – en el país.

f) Facilidades y dificultades

El sistema creció y se modernizó conjuntamente con el Programa, alcanzando la condición de sistema informatizado en 2000. Esa expansión fue conducida en forma participativa y descentralizada, aprove-

chando las experiencias y contribuciones de todos los involucrados: los jóvenes, los equipos técnicos de las entidades ejecutoras, los monitores y supervisores regionales del PCS y técnicos y gestores de su equipo central.

Las dificultades iniciales fueron más bien de naturaleza técnica, operacional, de diseño y montaje del sistema. No parece haber habido problema en cuanto a la aceptación del sistema, pues todos - gestores y ejecutores - estaban conscientes de su necesidad, a medida que el PCS se fue ampliando.

La contratación de supervisores se hace sin dificultad, pues hay entre 10 y 30 candidatos por vacante, dependiendo de la región. Los sueldos y condiciones de trabajo (20 horas semanales) son atractivos, permitiendo conciliar el trabajo de supervisión con otras actividades.

Los equipos del monitoreo técnico pedagógico y del técnico financiero actúan en campos específicos, pero en forma integrada. La gestión del PCS considera fundamental contar con dos equipos distintos, dado el enfoque específico de cada monitoreo.

Después de 5 años en operación, los gestores del Programa consideran el sistema satisfactorio. No hay dificultades para su operación; los financiadores apoyan su mantenimiento.

La tecnología desarrollada -formularios, manuales, aplicaciones, banco de datos- está considerada como de fácil operación y bajo costo operacional, pudiendo ser adaptada o transferida a programas semejantes, de acuerdo con el punto de vista de los técnicos y gestores del PCS.

2.2. *Opción Joven: evaluación de gestión*³

Opción Joven corresponde a la fase piloto del actual Projovent, un programa de capacitación e inserción laboral de jóvenes instituido por el INJU - Instituto Nacional de la Juventud, ligado al MEC - Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay, con apoyo técnico y financiero del BID - Banco Interamericano de Desarrollo (recursos del FOMIN - Fondo Multilateral de Inversiones). El Programa tuvo inicio en 1994, en la línea de proyectos semejantes apoyados por el BID en Chile y Argentina.

Entre 1994-96 se desarrolló la fase piloto del Programa, entonces denominada *Opción Joven*, que logró capacitar cerca de 4 mil jóvenes en 1995-96. Durante la fase piloto, fueron también creados los instrumentos

³ Este ítem se basa en los textos de RAMÍREZ GUERRERO (1998 y 2000) y PROJOVENT, 2000, referidos al final del documento.

y la metodología que sirvieron para ajustar e institucionalizar el Programa.

Actualmente el Projovent cuenta con un sistema de monitoreo de proceso y evaluación de resultados, que incluye tres mecanismos:

- la ficha de selección, que permite trazar el perfil socioeconómico de los jóvenes, su motivación para los cursos y garantizar el enfoque “hacia abajo”, en favor de los grupos más vulnerables;
- visitas de supervisión, registradas en formularios/planillas, que alimentan bases de datos sobre el Programa;
- investigación continuada de seguimiento de egresados, aplicada al universo de ex alumnos después de 8 meses de conclusión del curso, permitiendo evaluar los beneficios del Programa a mediano plazo. Iniciado en 1998, el estudio logra cubrir más del 90% de los egresados del Projovent.

En la fase piloto –como Opción Joven– el Programa pasó por dos evaluaciones intermediarias de proceso y una evaluación final de impacto, demandadas por los organismos financiadores (BID/FOMIN), como componente obligatorio del proyecto. Esas evaluaciones cubrieron aspectos relevantes para la institucionalización del proyecto: el proceso de contratación mediante licitación pública, la pertinencia de las diferentes modalidades de cursos con relación al mercado de trabajo y los propios mecanismos de monitoreo y supervisión. *Para presentación y debate en el Seminario, fue seleccionada una de esas evaluaciones intermediarias, denominada evaluación de gestión.*

Según informaciones de sus gestores, el sistema de monitoreo y evaluación del Projovent representa alrededor del 10% de la ejecución de los programas; la evaluación aisladamente representa el 1%. Su financiación parece estar asegurada por la propia institucionalización del Programa. En el caso de las evaluaciones de la fase piloto, del Opción Joven, las mismas fueron incluidas como componente del proyecto, financiado por el BID/FOMIN.

a) *Características de la evaluación de gestión del Opción Joven*

La evaluación de gestión del Opción Joven fue diseñada y conducida como proyecto de investigación, abarcando tres fases de la evolución del Programa, en el período 1994-97:

- la de diseño y organización inicial,
- la de ejecución propiamente dicha y
- la etapa final, de transición a programa autónomo nacional.

Esa evaluación fue conducida por consultor autónomo, contratado por los gestores y financiadores del Opción Joven, y ocurrió en esta última etapa de institucionalización del Programa.

Los objetivos de esa evaluación fueron definidos por los contratantes, en los siguientes términos:

“evaluar las acciones del Programa en el período 1994-97, con relación a procesos de difusión, reclutamiento, selección y sus resultados; la evolución de las ofertas, perfil y capacitación de las ECA –entidades capacitadoras– contratadas y licitantes; fortalecimiento de la oferta de capacitación y relación con las ECA; enfoque del programa y participación femenina; continuidad del Programa, transición de Programa BID a Programa Nacional; integración de nuevos actores; instrumentos desarrollados para selección y seguimiento de jóvenes y para la supervisión de los cursos, como también conjunto del sistema de información; impactos psicosociales del Programa” (RAMÍREZ GUERRERO, 1998, p. 3).

Para los fines de esa evaluación, la gestión del Opción Joven fue referida a tres antecedentes, que aportaron diferentes elementos y contribuciones al proyecto:

- el marco de políticas públicas que fundamenta ese tipo de intervención,
- las experiencias de programas similares en otros países de la región y
- las experiencias anteriormente conducidas en el propio Uruguay, por instituciones públicas y privadas.

La metodología de evaluación fue esencialmente cualitativa, apoyada en tres técnicas:

- *análisis documental*, abarcando fuentes primarias (informes, guías, términos de referencia, licitaciones, materiales de difusión y textos analíticos producidos por dirigentes y técnicos de la UCP) y secundarias (informes de las evaluaciones intermediarias de proceso y bibliografía pertinente al tema);
- *entrevistas* con dirigentes y técnicos de la UCP, representantes de entidades ejecutoras y de los sectores empresarial y laboral, además de funcionarios de diferentes áreas del gobierno nacional y local (16 entrevistas en total);
- *observación directa* del consultor/evaluador, en visitas y contactos con el proyecto.

b) Utilización de resultados

La evaluación de gestión del Opción Joven, como las demás realizadas en esa fase piloto del proyecto, parecen haberse destinado a subsidiar su posterior institucionalización.

La evaluación de gestión mostró resultados esencialmente positivos. El proyecto fue considerado innovador en cuanto a diseño conceptual y operativo, expresión de nuevos enfoques de política pública, establecimiento de nuevas relaciones entre Estado y Sociedad Civil y reconocimiento del papel del mercado en la asignación eficaz de recursos (RAMÍREZ GUERRERO, 2000, p. 5).

El informe final de la evaluación resalta diversos logros y avances del Programa, prácticamente sin presentar recomendaciones de mejoría o corrección de rumbos, excepto en un caso: cautela en la relación de proximidad entre los equipos de la UCP y de las entidades ejecutoras, evitando que funciones estratégicas –como difusión y selección– fueran transferidas a estas, con riesgos para el enfoque y calidad del Programa (RAMÍREZ GUERRERO, 1998, p. 39).

En la condición de un proyecto de evaluación puntual, la evaluación de gestión del Opción Joven parece haber sido más un registro histórico analítico de su implantación, evolución y resultados del Programa, documentando su legitimación y transformación en Programa Nacional. Esta transformación, sin embargo, parece haber sido decidida con base en otros factores y no tan solo en las evaluaciones intermedias y de gestión.

c) Facilidades y dificultades

El relato presentado en el Seminario no destaca dificultades para la evaluación realizada. Ya que se trataba de consultoría demandada por los financiadores, contó con todo el apoyo necesario para la realización de la investigación.

Sin embargo, se hace necesario registrar otros aspectos que surgieron en el debate sobre el actual sistema de monitoreo y evaluación del Projoven (aunque no seleccionado para presentación en el Seminario).

Según los gestores del Projoven, su sistema actual de monitoreo, a semejanza del que existe en el PCS, tiene también el carácter de herramienta gerencial, en el sentido de apoyar y subsidiar decisiones, garantizar el enfoque, corregir y mejorar el proceso, informar a organismos involucrados, financiadores y a la sociedad en general.

La primera dificultad mencionada por sus gestores es la reducción de recursos para esa finalidad. Para enfrentar el problema, el sistema fue

simplificado, bajando su costo operacional, pero asegurando informaciones relevantes para la gestión.

La segunda dificultad comprende, también bajo el punto de vista de sus gestores, un conjunto de tensiones especialmente en el área de supervisión de los cursos, como:

- la compatibilización entre las funciones de control y de apoyo inherentes a la supervisión;
- la conciliación entre objetividad de los informes y la subjetividad de los supervisores;
- la dificultad en obtener y mantener supervisores cuyo perfil sea adecuado para cubrir tanto la dimensión técnica como los aspectos administrativos de la supervisión.

Hay que observar que la experiencia anterior, del PCS, parece haber resuelto esas tensiones trabajando con dos equipos: técnico pedagógico, que ejerce más bien las funciones de apoyo y administrativo financiero, que opera más en el control. Tal solución, sin embargo, tiene incidencia sobre el costo – otro problema enfrentado por el Projoven.

2.3. PEQ-MG: seguimiento de egresados⁴

El PEQ-MG –Plan Estadual de Calificação de Minas Gerais–Brasil es uno de los mecanismos de implementación descentralizada del PLANFOR –Plan Nacional de Calificação del Trabajador. El PLANFOR, a su vez, es un mecanismo de la política pública de trabajo de Brasil, financiado por el FAT –Fondo de Amparo al Trabajador, en conjunto con programas de seguro por desempleo, de crédito popular y de intermediación de desempleados.

El sistema de monitoreo y evaluación del PLANFOR/PEQ, gradualmente implementado desde 1995, incluye cuatro mecanismos:

- monitoreo/supervisión gerencial local, de cada PEQ, a cargo de sus gestores estaduais (Secretarías de Trabajo);
- monitoreo/supervisión gerencial nacional del PLANFOR, bajo responsabilidad de sus gestores nacionales (Ministerio de Trabajo), apoyada por un sistema de informaciones gerenciales (SIGAE);
- evaluación externa y seguimiento de egresados de cada PEQ, realizado por universidad pública en cada Estado, contratada por sus gestores;

⁴ Este ítem se basa en lo textos de SOUZA Jr., 2000 y MTE/FAT, 2000, referidos al final del documento. Incluye también registros de la experiencia de la autora en el diseño e implementación del modelo de evaluación del PLANFOR, desde 1995.

- evaluación nacional del PLANFOR, a cargo de una Comisión Nacional de Evaluación y consultorías contratadas por el Ministerio de Trabajo.

Para presentación y debate en el Seminario fue seleccionada la experiencia de seguimiento de egresados del PEQ-MG, o sea, una parte del sistema de monitoreo y evaluación de ese PEQ y, a su vez, integrante del sistema más amplio de evaluación del PLANFOR.

Hay que resaltar que, en este caso, no se enfoca una experiencia de capacitación apenas para jóvenes vulnerables. Estos constituyen uno de los públicos prioritarios del PLANFOR/PEQs, representando en promedio el 30% de las matrículas. Pero no se trata de acción focalizada en jóvenes, al contrario de las demás presentadas en el Seminario.

a) *Características del seguimiento de egresados del PEQ-MG*

La investigación de seguimiento de egresados del PEQ-MG forma parte de la metodología de evaluación del PLANFOR (y de cada PEQ), que contempla tres dimensiones obligatorias:⁵

- la *eficiencia* de las acciones, indicada por centrar el enfoque de los cursos en la demanda del mercado de trabajo y en los grupos prioritarios de la población destinataria; la adecuación y calidad de los contenidos desarrollados; el perfil y desempeño de las entidades ejecutoras de los cursos; la adecuación de costos a parámetros del FAT y de mercados locales; el desempeño de los gestores del PLANFOR/PEQ;
- la *eficacia* de la calificación, indicada por los beneficios para los alumnos, en cuanto a trabajo, renta, calidad, productividad, movilidad, integración social, autoestima, ciudadanía y otros aspectos menos tangibles – pero no menos importantes para poblaciones vulnerables;
- la *efectividad* social del PLANFOR/PEQ como política pública, indicada por aspectos como avance e innovación en el campo de la educación profesional, articulación e integración de nuevos actores, fortalecimiento e integración con otros mecanismos del FAT y proyectos/programas sociales públicos.

⁵ Cada dimensión contiene criterios e indicadores detallados (cf. MTE/FAT , 2000), que no fueron presentados en este documento, ya que no era el enfoque de la discusión y tampoco fue presentado en el Seminario.

Para cubrir esas dimensiones, se adopta un *mix* cuali-cuantitativo, que comprende:

- análisis documental de planes, proyectos, informes de supervisión;
- entrevistas en profundidad y grupos (focales o no) con actores clave (del gobierno, trabajadores, empresarios, docentes, instructores, alumnos);
- procesamientos especiales de datos del monitoreo y supervisión y de la ficha de los alumnos;
- y, por último, pero no menos importante, *investigación de seguimiento de egresados*, con margen de confianza del 95% para el universo estudiado y error máximo del 5%, realizada entre 90 y 180 días después de la conclusión de los cursos, comparando la situación antes del curso (con base en la ficha de matrícula) y después, para estimar los posibles beneficios del punto de vista de los alumnos.

El proyecto de evaluación del PEQ-MG cubre las tres dimensiones obligatorias de la evaluación (eficiencia, eficacia y efectividad social). Lo conduce el LUMEN, un instituto de investigación ligado a la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais. El Lumen actúa también en el monitoreo y supervisión del PEQ-MG desde 1996,⁶ disponiendo hoy de sistema totalmente informatizado, que provee la posición diaria de la marcha de programas y proyectos, inclusive la aplicación de recursos, para cada entidad ejecutora (el PEQ-MG tiene cerca de 100 entidades que suministran los cursos, en 852 municipios del Estado –que posee 853 municipios y es uno de los más grandes del país).

En el Seminario, se destacó apenas el diseño de la investigación con egresados, que toma como base una muestra aleatoria, con intervalo de confianza del 95% y error máximo del 3%, abarcando alumnos con edad entre 16-75 años, que concluyeron cursos con por lo menos 20 horas de carga horaria y residentes en municipios con por lo menos 50 alumnos.

Así, por ejemplo, de los 168,8 mil alumnos del PEQ-MG en 1999, la investigación con egresados es representativa para 146,5 mil (80%). Los datos son recolectados en forma domiciliaria, por entrevistadores previamente entrenados, utilizando formulario semiestructurado, con cues-

⁶ El hecho de que la misma entidad realice el monitoreo/supervisión y la evaluación resulta en ventajas de tiempo, escala y costos. Fue adoptado en otros PEQ, pero no es obligatorio. Hay Estados que prefieren separar las ejecutoras, señalando como ventaja una mayor exención de la evaluadora (que, de ese modo, evalúa también el propio monitoreo y supervisión).

tiones abiertas y cerradas, que cubren y permiten comparar la trayectoria escolar/formativa y profesional de los egresados, antes y después del curso, como así sus percepciones de los beneficios resultantes (o no) de la formación recibida. Como el Lumen realiza ese tipo de estudio desde 1997, el formulario –aún ampliado y mejorado– permite comparaciones entre egresados de un año a otro.

b) Costos y financiamiento

El PEQ-MG – como todos los PEQs – puede aplicar hasta el 4% de la inversión anual en su sistema de monitoreo y evaluación. Los datos del año 2000 muestran que, en el promedio nacional del PLANFOR, el monitoreo solamente significa alrededor del 1,5% de la inversión anual y que la evaluación – incluyendo la investigación de seguimiento de egresados, representa el 2% de de la inversión anual. En el PEQ-MG, el segundo mayor del PLANFOR, la inversión en evaluación, en el 2000, fue de cerca de R\$780 mil (US\$390 mil), representando casi 3% de la inversión prevista para el ejercicio.⁷

c) Utilización de resultados

La investigación de egresados provee esencialmente indicadores de la eficacia del PEQ, o sea, beneficios concretos que la calificación profesional aporta a los que concluyeron los cursos.

La evaluación de la eficacia, conjuntamente con la de la eficiencia y efectividad social – obtenidas por otros mecanismos– forma la base para el planeamiento y revisión anual del PEQ. Entidades/cursos con baja eficacia son reformulados o sustituidos, dependiendo del tipo de problema detectado.

Los resultados de la evaluación son presentados en informes parciales y finales. La evaluación de un ejercicio sólo se concluye al inicio del año siguiente. Sin embargo, hay espacios para su presentación y debate en eventos que van a orientar el planeamiento anual, tales como talleres, seminarios, congresos, incluyendo técnicos y gestores del PEQ,

⁷ Hasta 1999, ese techo era del 10%, pues se estaba en la fase de construcción metodológica y de bases conceptuales del PLANFOR (inclusive metodologías y materiales didácticos), que demandaron mayor volumen de inversiones. Los datos del período 1996-98, sin embargo, muestran que la evaluación externa representó, en promedio, el 4% de las inversiones del PLANFOR. El aprendizaje acumulado, como así la mejoría de los sistemas de monitoreo, permitió optimizar los costos de la evaluación a partir de 1999, haciendo que su costo bajara para los 2% actuales.

entidades ejecutoras de los cursos, miembros de Consejos Estaduales y Municipales de Empleo, representantes de la comunidad, alumnos y sus familias, evaluadores y especialistas.

Esos resultados son también utilizados como uno de los referentes para la evaluación nacional del PLANFOR, a partir de la síntesis y comparación entre los 27 Estados del país.

d) Facilidades y dificultades

En 2000, después de 5 años de aprendizaje continuo, se puede considerar que el modelo de monitoreo y evaluación del PLANFOR, como así el uso de sus resultados, opera satisfactoriamente en los 27 Estados. Minas Gerais, cuya experiencia fue seleccionada para debate en el Seminario, tiene uno de los más antiguos y consolidados sistemas de monitoreo y evaluación. Varios otros Estados –como Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará, Pará, Bahía– se encuentran en el mismo nivel de Minas Gerais.

Por lo general, en MG como en todo el país, el comienzo fue difícil y conflictivo: el monitoreo y evaluación, aunque diseñados y construidos participativamente, fueron implementados como requisito para la obtención de recursos – sin evaluación, no habría financiación del PEQ en el ejercicio siguiente.

Por eso, y por la ausencia de práctica de la evaluación, la relación entre evaluadores y evaluados comenzó con desconfianza, oposición y alejamiento. El lenguaje hermético, académico de los evaluadores – equipos de universidades públicas, en su casi totalidad –dificultó el entendimiento y aplicación de los resultados; proliferaron informes voluminosos, herméticos, repletos de generalidades, con pocas recomendaciones para la mejoría efectiva de los programas. Los resultados iniciales no fueron sino cantidades de papeles archivados.

Hubo serias dificultades metodológicas para construir y aplicar indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad social. El estudio con egresados enfrentó y enfrenta todavía las clásicas dificultades para la ubicación de los alumnos. Tales dificultades se acentúan por tratarse de grupos vulnerables, de baja escolaridad (lo que limita el uso de correo y *mailing*), y a raíz de las distancias y dificultades de transporte en varias regiones de Brasil (como la Amazonia y Minas Gerais, Estados muy extensos).

La continuidad del proceso, la acumulación de resultados y aprendizajes, la persistencia de los gestores del PLANFOR/FAT en cuanto a la obligatoriedad del monitoreo y evaluación, la construcción de espa-

cios de diálogo y discusión, el aprendizaje de las entidades evaluadoras, la propia consolidación del PLANFOR – todo ello contribuyó para atenuar y hasta eliminar algunos de esos problemas.

Se puede considerar que los avances más significativos radican en los siguientes aspectos:

- la relación evaluados-evaluadores, que se volvió cada vez menos tensa y más de apoyo y colaboración, una vez que las informaciones pasaron a ser vistas como insumos útiles al planeamiento (y no como una amenaza a los gestores del PEQ, por ejemplo);
- la aplicación de indicadores de eficiencia gerencial (enfoque, costos, calidad de los programas, etc.) y de eficacia –se basa en los resultados del estudio con egresados.

Persisten dificultades metodológicas en la construcción y aplicación de indicadores de efectividad social, que contemplaría la evaluación del PEQ/PLANFOR como política pública. Este es el desafío que el PEQ-MG –como todos los demás PEQ– está enfrentando a partir de 2000.

2.4. Chile Joven Fase II: un proyecto de evaluación cuasi experimental⁸

Chile Joven – Fase II, como el propio nombre lo indica, corresponde a una segunda fase del Programa Chile Joven. La primera fase fue implementada en el período 1990-95, con financiamiento del BID. La segunda, en los años 1995-99, con recursos nacionales (v. anexo). Hubo varias evaluaciones en la primera fase. La *experiencia seleccionada para el Seminario se ocupa solamente de la segunda fase*.

a) Características de la evaluación cuasi experimental

La evaluación de Chile Joven II, realizada por consultoría independiente (Santiago Consultores), contratada por las entidades gestoras del Programa, se realizó en 1999. Su objetivo general fue estimar resultados y tendencias de impacto de esta segunda fase, identificando:

- factores relevantes que condicionan la inserción laboral y estudiantil de los jóvenes;
- niveles de satisfacción e integración social de los participantes.

⁸ Este ítem se basa en la presentación y discusión del texto de RAMOS, 2000, durante el Seminario.

El diseño metodológico del estudio incluyó tres etapas:

- determinación de las diferentes variables que generan o explican los impactos;
- testeo de la relevancia de las variables identificadas y aplicación de la investigación;
- generación de elementos de rediseño, potencializadores de los impactos del Programa.

La primera etapa de la investigación fue conducida por medio de metodología cualitativa, incluyendo entrevistas en profundidad junto a actores institucionales o informantes calificados en cuanto al Programa (SENCE, FOSIS, Ministerio de Hacienda, entidades ejecutoras, empresarios), como así grupos focales con jóvenes egresados.

La segunda etapa comprendió investigación cuantitativa, con muestreo de beneficiario y grupo de control, para evaluación de proceso e impacto. La tercera se desarrolló con base en construcción de modelos estadísticos de regresión logística y paneles de especialistas.

La evaluación de impacto fue diseñada como metodología cuasi experimental, basada en la aplicación de instrumentos cuantitativos y muestreos comparables de participantes y no participantes del Programa (grupo de control). El sentido básico del grupo de control es aislar la interferencia de la economía, de las flotaciones del mercado, sobre la trayectoria ocupacional de los jóvenes. En suma, identificar lo que cambia o no en la vida del joven, “con” y “sin” el Programa.

El universo de la investigación comprendió a todos los jóvenes que concluyeron el Programa en 1997, en el área metropolitana y dos regiones más del país (V e VIII), totalizando 7,5 mil jóvenes. El mostreo de egresados, obtenido por proceso aleatorio simple, fue de 1,2 mil jóvenes. El grupo de control, constituido por vecinos de un submuestreo de los beneficiarios, totalizó 658 jóvenes. En total, la investigación abarcó a 1,9 mil jóvenes.

Para la construcción del grupo de control, fue definido un muestreo aleatorio de los beneficiarios y aplicado un “filtro” a sus vecinos, en domicilios sistemáticamente elegidos, a fin de garantizar perfil similar al de los egresados, en cuanto a la edad, situación escolar y profesional, asegurando también que no hubieran participado en algún curso del Programa.

El trabajo de campo fue realizado en fines de semana y feriados, para controlar la participación de personas inactivas o desocupadas, que podrían ser más fácilmente encontradas.

b) *Utilización de los resultados*

En principio, el estudio fue concebido y realizado para ofrecer subsidios para el rediseño del Programa. Su informe indica que se lograron *medir tendencias de impacto*, como fue demandado por los gestores del Programa. Esas tendencias fueron por lo general positivas, aun en el caso de jóvenes desertores, que terminaban por adaptar el Programa a sus necesidades, transformándolo en “modular” (aunque los cursos no fueran modulares).

El experimento permitió además evaluar aspectos centrales del Programa, como enfoque, satisfacción, pertinencia, condiciones laborales después de los cursos, efectos de los incentivos económicos. Señaló recomendaciones con respecto a la selección de los participantes, relaciones entre el Estado y las entidades ejecutoras, participación del empresariado y otros aspectos relevantes para la mejoría del Programa.

Sin embargo, a pesar de tendencias de impactos positivos registrados en la vida escolar y profesional de los egresados, el Programa dejó de ser ejecutado. Un caso más, según todo lo indica, de decisiones político institucionales, fuera de los límites de cuestiones técnicas. Del punto de vista de la consultora que realizó el estudio, esa interrupción fue motivada por dificultades en la negociación de recursos, entre las entidades gestoras y el Ministerio de Hacienda, en un momento de recambio de cuadros gubernamentales en Chile.

c) *Facilidades y dificultades*

A pesar de todo el cuidado en el muestreo y construcción del grupo de control, el estudio resalta un posible obstáculo para la comparación exacta entre beneficiarios y grupo de control, resultante de la situación ocupacional anterior al Programa, en ambos grupos, que no fue considerada en la investigación.

Resalta, además, que ese tipo de investigación –cuasi experimental– no constituye un instrumento útil para la toma de decisiones en el corto plazo (y difícilmente en el mediano y largo plazos), por una serie de factores:

- se trata de una investigación larga, compleja, demorada y dispendiosa, cuyos tiempos de ejecución no permiten insumos rápidos;
- difícilmente encuentra patrones de comparación para calificar los resultados obtenidos;
- no alcanza a estimar la riqueza ni el espectro de variables que inciden sobre la ejecución de programas sociales y políticas públicas en general;

- por esa misma razón, no se transforma fácilmente en insumo para rediseño de los programas, exigiendo estudios complementarios (y costos adicionales).
- su complejidad y costo no permiten su realización en carácter sistemático, sino apenas estudios puntuales (aunque no hayan sido presentados datos sobre el costo del proyecto de investigación).

3. Conclusiones: lecciones aprendidas y deberes por hacer

3.1. Lecciones aprendidas

Guardadas las diferencias de escala, diseño e incidencia, los proyectos de evaluación presentaron permitieron resaltar algunas lecciones aprendidas por gestores, financiadores y evaluadores de programas para jóvenes vulnerables, con relación a los procesos de monitoreo y evaluación.

Esos aprendizajes se relacionan, en gran parte, al hecho de que se están monitoreando/evaluando programas y proyectos que son también innovadores, que terminan también por crear nuevas tecnologías de gestión e intervención en el área social.

Se pueden destacar dos bloques de aprendizaje: la construcción y acumulación metodológica y la institucionalización y aplicación de los procesos de monitoreo y evaluación

a) Construcción y acumulación metodológica

A pesar de valerse de instrumentos clásicos de investigación, los procesos de monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales exigen construcciones elaboradas. Ese esfuerzo y construcción empieza desde la selección y combinación de diferentes métodos y técnicas de investigación, cualitativos y cuantitativos, hasta el análisis y presentación de resultados, pasando por la elaboración y testeado de instrumentos y definición de variables e indicadores.

Cada proyecto o proceso de monitoreo/evaluación supone, en verdad, toda una arquitectura metodológica y estratégica que permita, generalmente dentro de límites ajustados de plazo y recursos:

- cubrir varias dimensiones de los programas: proceso/gestión, producto/resultados y la propia implementación;
- buscar y crear indicadores y parámetros para “medir” eficiencia, eficacia y efectividad de acciones y objetos poco tangibles, como capacitación profesional;

- dialogar y comunicarse, para obtener informaciones, con actores de perfiles y posiciones muy diversos: desde jefes de gobiernos hasta poblaciones en situaciones extremas de vulnerabilidad;
- transformar resultados de investigación en insumos para rediseño y mejoría de los programas.

Se puede considerar, así, que la necesidad o exigencia de evaluación de esos programas están estimulando y obligando a los estudiosos a perfeccionar y refinar técnicas e instrumentos de investigación, para llegar a resultados confiables y aplicables. La práctica de la investigación aplicada, antigua y consolidada en otras áreas (tecnología, ciencia, marketing), que tienen una tradición de investigación requerida y “consumida” por el sector productivo, alcanza ahora a lo “social”, exigiendo el reciclaje de las instituciones y profesionales de la investigación.

En ese proceso de construcción y acumulación metodológica, se destacan cuatro grandes lecciones:

- La posibilidad de adoptar, en el monitoreo gerencial de los programas sociales, sistemas de información y gestión comparables a los que utilizan empresas lucrativas, con informaciones “on line”, utilizadas como insumos para garantía de calidad del proceso durante su realización (caso ilustrado por el PCS).
- El imperativo de combinar métodos y técnicas cualitativos y cuantitativos para evaluar programas y proyectos sociales, una vez que difícilmente apenas uno de ellos provee todo tipo de insumo deseado. En ese “mix” cuali/cuantitativo, se destaca el gran potencial de la investigación cualitativa para la evaluación, a pesar de su relativa complejidad de realización y análisis de los datos. Existe consenso de que ese tipo de investigación exige un perfil de investigador “polivalente”: con dominio de los métodos, pero además con profundo conocimiento del objeto a ser investigado, capaz de “sumergirse” en los datos y extraer de ellos lo que es relevante.
- Los límites de las investigaciones cuasi experimentales, con grupos de control, a pesar de su difusión en el ámbito de financiaciones de agencias y bancos internacionales. No es nueva la ambición de llevar, a las ciencias humanas, las prácticas de laboratorio, aplicadas en las ciencias biológicas. La mayoría de los experimentos realizados, sin embargo, termina por resaltar la complejidad, costos e incertidumbre de las respuestas obtenidas, e inclusive su debilidad para proveer insumos para la mejoría de los programas. Por más que se controle la composición de grupos, es casi imposible – dentro de los

límites de la ética-⁹ percatarse de todas las variables que afectan a la vida y trabajo de seres humanos en general, y poblaciones vulnerables en particular. Siempre escapa alguna variable importante. La complejidad de esos proyectos hace que las investigaciones sean demoradas y dispendiosas, experimentos que prácticamente se consumen en sí mismos y concluyen apuntando la necesidad de nuevas investigaciones (y costos adicionales, por lo tanto).

- Existe una razonable acumulación en materia de investigaciones de seguimiento de egresados de programas de capacitación, un área con poca “*expertise*” en la región.¹⁰ Tales investigaciones –como las realizadas por el PCS, PEQ-MG y PROJOVEN– suman métodos cuantitativos y cualitativos, empezando a crear parámetros para diversas dimensiones que permiten “medir” la eficiencia y eficacia de los programas: inserción y permanencia en el mercado de trabajo, ventajas de salario y renta, retomada o continuidad de estudios y de la propia capacitación, integración social y familiar. Son generalmente utilizados referentes de la PEA y del mercado de trabajo más amplio como forma de “controlar” o “filtrar” los efectos de la calificación profesional.

La construcción y aprendizajes indicados anteriormente son posibles, en verdad, a medida que los programas –y los procesos evaluativos– tienen continuidad, son sistematizados y permiten acumulación. Tal es el caso del PCS y PLANFOR, en Brasil, y del PROJOVEN, en Uruguay.

La acumulación es importante para perfeccionar y optimizar la propia metodología de evaluación, además, naturalmente, de formar a los evaluadores. Sin mencionar la posibilidad de, a partir de la sistematización y comparación de resultados, empezar a crear parámetros y referentes que son escasos en el área de programas sociales.

⁹ Algunos experimentos llegan al colmo de proponer que se retiren candidatos de la fila de inscripción de los cursos, en forma aleatoria, para componer el “grupo de control” (permitiendo, de esa forma, comparar personas “con” y “sin” curso, tal como ratas de laboratorio “con” y “sin” alimento...). Experiencia de ese tipo llegó a ser intentada en Brasil, en el ámbito del PLANFOR, contrariando todas las directivas de igualdad de oportunidades pregonada por el gobierno y por el Programa –pero, felizmente, no hubo continuidad.

¹⁰ Existen pocos registros de investigaciones sistemáticas de seguimiento de egresados de escuelas e institutos de capacitación en América Latina. En Brasil, apenas el SENAI –Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial mantiene un sistema permanente de seguimiento de egresados, desde 1985, en el Estado de San Pablo, habiendo iniciado recientemente su implementación en otros Estados.

b) *Institucionalización de los procesos y utilización de sus resultados*

Aunque procesos de monitoreo y evaluación sean por lo general originados por exigencias de financiadores u otro imperativo externo, pueden llegar a ser un componente sistemático de su ejecución. Esto aparece en forma clara en las experiencias del PCS, del PEQ y del PROJOVEN.

Desde el punto de vista de los gestores de esos programas ya no se concibe trabajar sin monitorear y evaluar. Los datos son utilizados en forma continuada, para controlar, rever, mejorar procesos, introducir mejorías y replanear acciones, informar, divulgar, rendir cuentas a financiadores y a la sociedad. Se trata de herramienta gerencial, usada generalmente para apoyar decisiones y atribuciones cotidianas de los gestores, además de orientar la revisión periódica de las acciones.

Las experiencias con mayor tiempo de implementación –como el PCS y PEQ, ambos con más de cinco años– muestran que es posible mantener monitoreo y evaluación sistemática con pequeña proporción de recursos de los programas, alrededor del 2-3% del presupuesto actual de los Programas (con inversiones más altas, naturalmente, en la etapa de construcción e implementación de los procesos y sistemas de monitoreo y evaluación). Ese costo parece ser aceptado sin dificultades por los organismos financiadores de los Programas, dados los resultados y subsidios que ofrece.

Sin embargo, es necesario recordar que esos programas están sujetos a otro orden de decisiones, de naturaleza político estratégica, que no pasa necesariamente por la evaluación. Decisiones sobre inversiones y continuidad pueden ser y son tomadas con base en otros factores. Es lo que muestra el caso positivo de la institucionalización del PROJOVEN, a partir de la experiencia piloto del Opción Joven, o el caso negativo de la paralización del Chile Joven II, a pesar de sus resultados positivos.

3.2. *Lecciones por hacer*

El debate de las experiencias de monitoreo y evaluación resalta, sin embargo, que hay tareas complejas aún por hacer. Las dos principales son la evaluación de políticas públicas y la adopción de estrategias participativas en la evaluación.

a) *Evaluación de políticas públicas: la cuestión de la efectividad social*

Las experiencias presentadas muestran que hay una razonable acumulación en materia de monitoreo y evaluación de proyectos y progra-

mas sociales, pero no de políticas públicas. La evaluación de estas, que implica principalmente la “medición” de su efectividad social, o sea, de sus efectos duraderos y concretos para comunidades o países, radica más en propuestas que en la realidad.

Para el avance conceptual y metodológico en la evaluación de políticas públicas, tres aspectos son fundamentales:

- antes que nada, que las acciones sean formuladas y explicitadas como políticas públicas, con la aclaración del marco institucional y del “proyecto de país” que pretenden construir;
- que los parámetros e indicadores para su evaluación –especialmente en materia de efectividad social– sean definidos desde el diseño de las políticas, con participación de los diferentes actores sociales;
- que se explore sobre todo el potencial de métodos cualitativos, capaces de permitir procesos de evaluación participativa –lo que implica el segundo bloque de tareas complejas por resolver.

b) Evaluación participativa

Algunas de las experiencias resaltan la participación de diferentes actores –evaluadores, beneficiarios– en el diseño de la evaluación, en la creación de sus instrumentos y apropiación de los resultados. Evaluación participativa, sin embargo, va más allá que todo eso.

La evaluación participativa, en rigor, no es una dimensión aislada, pero depende de procesos participativos que empiezan desde el planeamiento de las acciones.

Su marco metodológico se desarrolla en la línea de la denominada “investigación-acción”, pero va más allá, a medida que procura:

- crear una nueva relación entre los actores, transformándolos a todos en “sujeto” de la evaluación, rompiendo la pasividad o el autoritarismo inherentes a una simple relación “sujeto-objeto”, “evaluadores-evaluados”;
- desencadenar y crear condiciones para un proceso de aprendizaje institucional, que haga de la evaluación un mecanismo efectivamente transformador (cf. CARVALHO, 2000).

Desde ese punto de vista, la evaluación participativa “requiere competencias adicionales del evaluador, como, por ejemplo, la capacidad empática de comprender a los implicados en el programa. No descarta las competencias específicas de una investigación evaluativa, pero suma, igualmente, habilidades de mediación y de irrigación en el proceso compartido, a través de informaciones, planteos y aclaraciones” (Ídem, p. 72).

Referencias bibliográficas

- AAPCS. 2000. *Relatório de atividades 2000*. San Pablo.
- ÁVILA, Célia M. de (Coord.). 2000. *Gestão de projetos sociais*. 2ª. ed. San Pablo: AAPCS.
- ÁVILA, Célia M. de. 2000. *Sistema de monitoramento e avaliação do PCS. Enfoques de avaliação de programas de formação dirigidos a grupos desfavorecidos*. San Pablo: UNESCO/IIEP; AAPCS. Mimeo
- ÁVILA, Célia M. de. 2001. *Capacitação solidária: uma proposta inovadora de gestão social*. En: PIECK, E. (Org.) *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social*. México: UIA; IMJ; UNICEF; Cinterfor/OIT; RET; CONALEP.
- CARVALHO, M. C. B. 2000. *Avaliação de projetos sociais*. En: ÁVILA, C. M. de (Coord.) *Gestão de projetos sociais*. 2ª. ed. San Pablo: AAPCS.
- CASTELLS, M. 1999. *Fim de milênio*. San Pablo: Paz e Terra (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).
- COHEN, E.; FRANCO, R. 1993. *Avaliação de projetos sociais*. Río de Janeiro: Vozes.
- CURY, T. C. Holl. 2000. *Elaboração de projetos sociais*. En: ÁVILA, C. M. de (Coord.) *Gestão de projetos sociais*. 2ª ed. San Pablo: AAPCS.
- GALLART, M. A. (Coord.). 2000. *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- JACINTO, C.; GALLART, M. A. 1998. *Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- JACINTO, C. 2001. *La problemática de la evaluación de los programas de capacitación para jóvenes*. En: PIECK, E. (Org.) *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social*. México: UIA/IMJ/UNICEF/Cinterfor/OIT; RET; CONALEP.
- LEITE, E. Monteiro. 2001. *La construcción participativa de una política pública: la experiencia del Servicio Civil Voluntario*. En: PIECK, E. (Org.) *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social*. México: UIA/IMJ/UNICEF/CINTERFOR/OIT; RET; CONALEP.
- MORAES, Célio V. 2000. *Conselhos de Gestão de Políticas Públicas: Instituições e/ou Espaços Políticos*. En: *Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego; a experiência da CUT de 1998 a 1999*. MTE/FAT/CUT. p. 97-117.
- MTE/FAT. 2000. *PLANFOR – Plano Nacional de qualificação do trabalhador. Guia de avaliação*. Brasília. Série Referenciais de Planejamento.
- NASCIMENTO, C. 2000. *Conselhos, estado e democracia*. En: *Capacitação de Conselheiros das Comissões de Trabalho e Emprego; a experiência da CUT de 1998 a 1999*. MTE/FAT/CUT. p. 67-96.

- PROJOVEN. 2000. *Un programa de capacitación e inserción laboral para jóvenes – Uruguay*. Montevideo: JUNAE-DINAE; MTSS; INJU/MEC. Mimeo.
- RAMÍREZ Guerrero, J. 1998. *Evaluación de gestión del programa Opción Joven*. Santa Fé de Bogotá. Mimeo.
- RAMÍREZ Guerrero, J. 2000. *La evaluación de gestión del proyecto Opción Joven del Uruguay; una experiencia orientada al análisis político-institucional*. En: Enfoques de avaliação de programas de formação dirigidos a grupos desfavorecidos. San Pablo: UNESCO/IIEP; AAPCS. Mimeo.
- RAMOS, J. 2000. *Evaluación de impacto Programa Chile Joven – Fase II*. Enfoques de avaliação de programas de formação dirigidos a grupos desfavorecidos. San Pablo: UNESCO/IIEP; AAPCS. Mimeo.
- SOUZA, H. Pereira de. 2000. *O acompanhamento de egressos do PLANFOR em Minas Gerais*. En: Enfoques de avaliação de programas de formação dirigidos a grupos desfavorecidos. San Pablo: UNESCO/IIEP; AAPCS. Mimeo.
- UNESCO/IIEP; AAPCS. 2000. *Enfoques de avaliação de programas de formação dirigidos a grupos desfavorecidos*. San Pablo. Mimeo.

ANEXO - INFORMACIONES SOBRE LOS PROGRAMAS/PROYECTOS EVALUADOS

1. PCS - Programa Capacitación Solidaria (Brasil)

El PCS tuvo inicio en 1996, como uno de los programas prioritarios del Programa Comunidad Solidaria. Este, a su vez, fue instituido por el Gobierno Federal de Brasil en 1995, con el sentido de política pública, a fin de congregar esfuerzos y recursos gubernamentales y no gubernamentales para promover la generación de empleo y renta, combatir la pobreza y la desigualdad social, promover el desarrollo sustentable.

En el marco de tal propósito, el PCS fue diseñado con el objetivo específico de ofrecer una alternativa de calificación profesional, trabajo e integración social para jóvenes pobres, de baja escolaridad (enseñanza fundamental incompleta), con edad entre 16 y 21 años, que viven en las periferias de las regiones metropolitanas de Brasil –que son los principales focos de pobreza y exclusión social del país.¹¹

El PCS empezó, en 1996, en escala experimental, en apenas dos regiones metropolitanas. Pero ganó fuerza y ha sido gradualmente ampliado: entre 1996-2000, recibió 8 mil proyectos, de los cuales seleccionó 2,6 mil, mediante 23 concursos públicos. Los proyectos seleccionados fueron ejecutados por 1,8 mil organizaciones sociales (denominadas OCS - organizaciones capacitadoras), beneficiando a 87,3 mil jóvenes, en 9 regiones metropolitanas de Brasil, en más de 300 tipos de cursos, con una duración de cinco meses (600 horas) cada uno.

Los cursos ofrecen un módulo básico (competencias básicas, refuerzo escolar) y uno específico (capacitación profesional), complementados por un período de vivencia práctica en empresas, cooperativas y asociaciones. Durante el curso, los alumnos reciben una beca auxilio de R\$50,00 (US\$25,00 en 2000), además de ayuda para transporte, alimentación y material didáctico.

La administración del PCS está a cargo de una ONG - la AAPCS, cuenta con financiación de recursos públicos y privados, del país y del exterior. Entre sus mayores financiadores, se destacan el FAT - Fondo de

¹¹ Según datos del Censo de 2000, Brasil tiene una población de cerca de 21 millones de jóvenes entre 16-21 años de edad, de los cuales cerca de 8 millones viven en áreas metropolitanas; de estos, casi 1,8 millón pertenecen a familias que tienen hasta 3 salarios mínimos de renta promedio (cerca de R\$450,00 o US\$225, al cambio de enero/2000).

Amparo al Trabajador,¹² confederaciones y federaciones empresariales del país y el BID – Banco Interamericano de Desarrollo. En el período 1996-2000, el PCS invirtió cerca de R\$113,5 millones (alrededor de US\$60 millones, estimados, pues el cambio varió acentuadamente en ese período).

Además de su objetivo inmediato de capacitación e integración de jóvenes, el PCS tiene un propósito explícito de fortalecimiento institucional. El Programa pretende que las organizaciones capacitadoras (OC) consoliden y mejoren su desempeño, a medida que ejecutan los proyectos. Tal expectativa es consecuencia no solo de asignación de recursos a la OC, pero de toda una serie de tecnologías de gestión, ejecución y monitoreo que el PCS ha desarrollado, que deben propiciar el aprendizaje y fortalecimiento institucional, tales como:

- la forma de selección –curso– que exige elaboración de proyectos competitivos;
- la metodología de capacitación, integrando contenidos de habilidades básicas, específicas y de vivencia práctica para los jóvenes, enriqueciendo la OC con un nuevo sistema de abordaje pedagógico;
- el sistema de monitoreo técnico pedagógico y financiero, que apoya el proceso de ejecución e implica un aprendizaje y creación/mejoría de una serie de controles en la/por la OC;
- cursos para formación de gestores sociales y emprendedores, de los cuales participan funcionarios de las OC, entre otros profesionales.

2. Opción Joven y Projoven (Uruguay)

Projoven es un programa de capacitación e inserción laboral de jóvenes instituido por el INJU – Instituto Nacional de la Juventud, ligado al MEC - Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay, con el apoyo técnico y financiero del BID – Banco Interamericano de Desarrollo (recursos del FOMIN – Fondo Multilateral de Inversiones). El Programa tuvo inicio en 1994, en la línea de proyectos similares apoyados por el BID en Chile y Argentina.

Entre 1994-96 se desarrolló la fase piloto del Programa, entonces denominado *Opción Joven*, que logró capacitar cerca de 4 mil jóvenes en

¹² Los recursos del FAT asignados al PCS provienen de dos programas: del PLANFOR –Plan Nacional de Calificación del Trabajador, administrado por el Ministerio de Trabajo y de Empleo y de fondos sociales del BNDES– Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.

1995-96. En esa fase piloto, también fueron creados los instrumentos y la metodología que sirvieron para ajustar e institucionalizar el Programa.

En 1996 fue instituido el Projovent – Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes, en el marco de un acuerdo interinstitucional entre los Ministerios de Educación y Cultura (representado por el INJU) y el de Trabajo y Seguridad Social (representado por la Dirección Nacional de Empleo – DINA E). Para gestión del Projovent fue creada una Unidad Coordinadora del Programa – UCP, basada en convenio de cooperación entre la DINA E y el INJU.

Su financiamiento está garantizado por recursos del Fondo de Reconversión Laboral, formado por aportes de trabajadores y de empresarios del sector privado, que patrocina varios otros programas de promoción del empleo. El Fondo, a su vez, es administrado por la JUNAE – Junta Nacional de Empleo, organismo tripartito, con representación del gobierno, empleadores y empleados. Esos recursos son complementados por cooperaciones técnicas internacionales y otros fondos nacionales para áreas específicas de capacitación, como los del área agrotécnica.

Los objetivos del Projovent pueden ser definidos en los siguientes términos:

- promover la articulación entre la capacitación laboral de jóvenes y las exigencias del mercado de trabajo;
- contribuir para el fortalecimiento de las entidades ejecutoras del Programa, en materia de capacidad de gestión y de vinculación con el sector productivo;
- cooperar con las empresas en procesos de incorporación de jóvenes y ofrecerles una primera experiencia profesional.

Se destina a jóvenes de ambos sexos, desempleados, socialmente desprotegidos y con escasas posibilidades de continuar su formación escolar y profesional, con el siguiente perfil:

- edad entre 17-24 años (o entre 15-24 años, en el caso de beneficiarios del Instituto Nacional del Menor y otros organismos públicos que atienden a jóvenes en riesgo social);
- no haber completado el segundo ciclo de enseñanza secundaria;
- no tener empleo formal ni seguro de desempleo;
- pertenecer a familias de baja renta.

El Programa asegura prioridad a jóvenes jefes de hogar, con hijos, buscando también la participación equitativa en materia de género y de ubicación geográfica (capital e interior).

El Projovent es ejecutado por entidades de capacitación (ECAs), abarcando principalmente organizaciones sin fines lucrativos, institutos de capacitación tradicionales y ONGs, contratadas por medio de procesos

de licitación, preparados y coordinados por la UCP. La UCP actúa en la selección focalizada de los jóvenes participantes, por medio de entrevistas, supervisa técnica y financieramente los cursos y la inserción laboral de los egresados.

Tres tipos de cursos son ofrecidos gratuitamente, que responden a diferentes requisitos de capacitación técnica y perfiles diversos del público destinatario:

- *cursos técnicos sin pasantía* – para jóvenes con más de 3 a 4 años de educación media, con un módulo de capacitación ocupacional variando entre 80 y 300 horas, incluyendo entrenamiento técnico y orientación vocacional;
- *cursos técnicos con pasantía* – para jóvenes que no hayan alcanzado el ciclo básico de educación media, con módulo de capacitación ocupacional similar al anterior, seguidos de pasantías de aprendizaje en empresas (mínimo de 400 horas, en 3 meses), con seguimiento individual y grupal;
- *cursos de capacitación y pasantía* – para jóvenes en situación de extrema exclusión o marginalidad socioeconómica, incluyendo módulos de capacitación ocupacional y complementaria (100-200 horas), también seguido de pasantías de aprendizaje, y también acompañados individualmente y en grupo.

Todos los tipos de cursos incluyen apoyo a la inserción laboral (de por lo menos 3 meses + 1 día) y pasantías con estabilidad laboral de 4 meses, como además subvención para transporte y alimentación, para los jóvenes participantes.

Con dos años y medio de implementación, el Projoven ya realizó 5 licitaciones, habiendo concretado 142 cursos, con cerca de 3,8 mil participantes.

3. PEQ-MG – Plan Estadual de Calificación de Minas Gerais (Brasil)

El PEQ-MG - Plan Estadual de Calificación de Minas Gerais es uno de los mecanismos de implementación descentralizada del PLANFOR - Plan Nacional de Calificación del Trabajador. Todo el diseño, ejecución y sistema de evaluación del PEQ-MG, como de los PEQs de otros 26 Estados de Brasil, es avalado por el PLANFOR.

El PLANFOR, a su vez, es un mecanismo de la política pública de trabajo de Brasil, financiado por el FAT - Fondo de Amparo al Trabaja-

dor,¹³ junto con programas de seguro desempleo, de crédito popular y de intermediación de desempleados.

Implementado en 1995, el PLANFOR es también uno de los proyectos estratégicos del gobierno federal, incluido en el programa de desarrollo sustentable del período 1996-99 y, posteriormente, de 2000-2003.

El *objetivo del PLANFOR* es asegurar una oferta de calificación permanente y creciente, integrada a otros programas del FAT, que contribuya a:

- reducir el desempleo y el subempleo de la PEA – Población Económicamente Activa;
- combatir la pobreza y la desigualdad social;
- elevar la productividad, la calidad y la competitividad del sector productivo.

La *meta global* del PLANFOR es, a mediano y largo plazos, construir oferta de calificación profesional suficiente para atender a por lo menos el 20% de la PEA por año. De esos 20%, 7% serían con recursos del FAT y los 13% restantes con otras fuentes, públicas y privadas que ya existen para calificación profesional en Brasil. En números de hoy, esa meta implicaría calificar cerca de 15 millones de personas por año (la PEA suma 72 millones de trabajadores en Brasil). En 1995, el país calificaba, en promedio, 5% de la PEA, por año. Con el PLANFOR, se llegó al 15% en 2000: 4% con recursos del FAT/PLANFOR y 11% con otros fondos públicos y privados.

Como política pública universal, el PLANFOR tiene como *foco la PEA*. Sin embargo, establece *programas prioritarios, de ámbito nacional*, para beneficiar principalmente a poblaciones que, normalmente, no tendrían otra oportunidad de calificarse, por ser pobres y de baja escolaridad: desempleados de larga duración o a la búsqueda del primer empleo, pequeños y micro propietarios del sector urbano y rural (incluyendo a los asentados rurales), trabajadores por cuenta propia y otras actividades precarias de la ciudad y campo. En esos programas, personas más vulnerables tienen prioridad de acceso a programas de calificación: jóvenes en riesgo social, mujeres jefas de hogar, personas portadoras de discapacidad, afro brasileños e indígenas son algunos de los grupos

¹³ El FAT, un fondo público, con gestión tripartita y paritaria (gobierno + trabajadores + empresarios), fue creado por la Constitución Brasileña de 1988 y reglamentado a partir de 1990, para financiar mecanismos como el seguro 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 la calificación profesional- concretado por medio del PLANFOR, a partir de 1995.

definidos, que pueden variar según el perfil regional. Jóvenes vulnerables, entre de 16-24 años, representan cerca del 30% de los alumnos, en promedio.

Para *implementación del PLANFOR*, están funcionando dos mecanismos – gradualmente estructurados y consolidados desde 1995, con directivas sobre participación, descentralización y fortalecimiento de la capacidad de ejecución local:

- *Planes Estaduales de Calificación – PEQ*: conjunto integrado de programas y proyectos coordinados por las Secretarías Estaduales de Trabajo - STBs, ejecutados mediante convenios firmados entre los Gobiernos Estaduales y el Gobierno Federal, a través del FAT y Ministerio de Trabajo y Empleo. Brasil es una federación con 27 Estados, con autonomía político administrativa; han sido implantados y están operando, por lo tanto, desde 1996, 27 PEQ –entre los cuales el de Minas Gerais (MG), cuya experiencia se destaca en este documento.
- *Asociaciones Nacionales/Regionales (“parcerias”)* ejecutadas mediante convenios entre el FAT/Ministerio de Trabajo y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (sindicatos, asociaciones, fundaciones, universidades), para *programas y proyectos* de alcance regional o nacional, complementarias a los PEQ (que se restringen a un Estado). El número de asociaciones Nacionales/Regionales ha variado desde 1996, habiéndose estabilizado, sin embargo, en alrededor de 15-20 entidades, desde 1999.

Resumiendo: el PLANFOR consiste en una política pública nacional, de carácter universal, pero enfocando prioritariamente a las poblaciones vulnerables, e implementado por medio de casi 50 mecanismos independientes (PEQ y parcerias).

Esos mecanismos –PEQ y parcerias– se articulan bajo directivas y decisiones de colegiados tripartitos y paritarios (incluyendo representaciones del gobierno, trabajadores y empresarios), en tres niveles:

- federal (CODEFAT – Consejo Deliberativo del FAT),
- estadual (CET – Consejos Estaduales de Trabajo) y
- municipal (CMT – Consejos Municipales de Trabajo).

La implementación del PLANFOR, por lo tanto, involucra toda una cadena estratégica y operacional, que articula los Consejos citados, el Ministerio de Trabajo, las Secretarías Estaduales de Trabajo y la red de entidades ejecutoras de los *programas y proyectos* que integran los PEQ y Parcerias Nacionales/Regionales.

Durante el período 1995-2000, el PLANFOR calificó cerca de 11 millones de personas, invirtiendo 1,9 mil millones del FAT (cerca de US\$1 millón), complementado por contrapartidas medias del 20% de los Estados y demás Asociados. Las acciones de calificación se realizaron en 3,5 mil municipios (70% de los 5,5 mil existentes en el país), abarcando en su mayor parte las localidades consideradas con más bajo índice de desarrollo humano (focos de pobreza, exclusión, desempleo). Una red de 1,5 mil entidades ejecutoras – con destaque para la universidad, los sindicatos, el Sistema S y las ONGs – fue movilizada para la ejecución de los programas, por medio de licitaciones realizadas por los PEQ y por los Asociados Nacionales/Regionales.

Desde 1995, monitoreo y evaluación fueron pensados como componentes obligatorios del diseño e implementación del PLANFOR. Una propuesta nada trivial, considerando las dimensiones de Brasil (casi 170 millones de habitantes, 8 millones de kilómetros cuadrados de área, transportes y comunicaciones apenas comenzando a modernizarse), la escala pretendida por el PLANFOR (alumnos, municipios, gestores y ejecutores) y sus objetivos más amplios, de política pública, integrando programas y proyectos. Y todavía más complicada por la ambición, asumida también desde el inicio, de que la evaluación debería abarcar proceso/gestión, implementación (los programas/proyectos) y producto/resultados, estimados por tres indicadores: eficiencia, eficacia y efectividad social.

4. Chile Joven - Fase II (Chile)

El Chile Joven Fase II constituye, como el propio nombre lo indica, la segunda etapa del Programa Chile Joven, implementado en los años 90, con financiamiento del BID, que es una referencia básica para ese tipo de programa en la región, marcado por las siguientes características:

- enfoque en grupos vulnerables de jóvenes, entre los 15-24 años, marcados por situaciones de pobreza y baja escolaridad;
- vinculación con la demanda del mercado de trabajo, para ocupaciones semicalificadas;
- cursos de corta y media duración, acompañados o seguidos por pasantías en empresas, con becas para los jóvenes participantes;
- ejecución por medio de procesos licitatorios, conducidos por unidades coordinadoras del Programa, movilizando la red pública y privada de entidades ejecutoras del país.

El Chile Joven fue una iniciativa surgida en el proceso de redemocratización del país, apoyada por los dos gobiernos de concertación. Fue

diseñado en 1990, tomando como insumo un conjunto de diagnósticos cualitativos y cuantitativos, relativos a la juventud, mercado de trabajo, oferta de capacitación, marginalidad. Tales diagnósticos habían sido ejecutados en los años 80, por centros de estudios independientes o fueron demandados para el propio diseño del Programa.

La primera fase del Chile Joven ocurrió entre 1990 y 1995, bajo gestión de dos organismos: SENCE – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, ligado al Ministerio de Trabajo y FOSIS – Fondo de Solidariedad e Inversión Social, beneficiando a más de 120 mil jóvenes.

Entre 1996-99, el gobierno chileno decidió impulsar una segunda etapa del Programa, con meta de 70 mil beneficiarios en los tres años. El diseño y ejecución de esta nueva etapa fueron condicionados por un conjunto de factores político institucionales, entre los cuales se destacan:

- el fin del contrato con el BID y, por lo tanto, del financiamiento externo para el Programa generó una revisión en profundidad de sus componentes y subprogramas, reformulando las nuevas condiciones del mercado de trabajo, las orientaciones del Gobierno y de las estrategias institucionales de las entidades gestoras;
- por ello, la concepción del Programa pasó a reflejar más directamente las directivas de cada una de las instituciones gestoras: SENCE profundizó su estrategia institucional dirigida hacia temas de competitividad y productividad; FOSIS reafirmó su misión de contribuir a la superación de la pobreza, acentuando el carácter local de sus intervenciones;
- al mismo tiempo, esas instituciones tuvieron que enfrentar los desafíos inherentes a la mayor independencia técnica y financiera, o sea, promover y sostener el Programa en bases de mercado;
- para sustituir funciones que antes eran de la competencia del BID y de la Unidad Coordinadora del Programa, fue creado un comité integrado por el Ministerio de Hacienda, SENCE y FOSIS, responsable por las decisiones de gestión y financiamiento del programa.

El Chile Joven II mantuvo el enfoque básico de la fase anterior: jóvenes de ambos sexos, entre 15-24 años, desocupados, subocupados e inactivos, de baja renta y preferencialmente, fuera del sistema escolar. Mantuvo también el objetivo de capacitar a los jóvenes para el desempeño de ocupaciones semicalificadas y desarrollar actitudes favorables al trabajo, asegurando la oportunidad de práctica laboral en empresas, que ayudara la posterior inserción del joven en el mercado de trabajo.

Las modalidades de capacitación ofrecidas fueron tres, basadas en las modalidades de la fase anterior:

- capacitación laboral en empresas, que incluye una fase escolar (taller o aula) y una fase práctica (en empresas), ambas de duración similar;
- formación y capacitación de jóvenes, similar a la anterior, pero incluyendo módulos de desarrollo comportamental, orientado hacia actitudes valorizadas en el mercado de trabajo (puntualidad, responsabilidad, relaciones interpersonales, etc.);
- aprendizaje alternado, también similar a los anteriores, pero alternando tiempos lectivos y de práctica desde el inicio del programa.

El Programa terminó en 1999, a pesar de la experiencia acumulada desde 1990 y de resultados positivos de las evaluaciones efectuadas. Del punto de vista de la consultora que evaluó el Programa, esa decisión fue motivada por dificultades de negociación entre las entidades gestoras (FOSIS y SENCE) y el Ministerio de Hacienda, con poco o nada a ver con el desempeño y resultados de las acciones.

PUBLICACIONES DE LA AUTORA

1. Libros/monografías

El rescate de la calificación. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 1996. (Tesis de doctorado).

Educación, trabajo y desarrollo (Org.) Em Aberto. Brasilia: MEC/INEP. v. 15, n. 65, ene.-mar. 1995.

Innovación tecnológica, empleo y calificación: un estudio sobre los impactos de la máquina-herramienta con comando numérico en industrias de bienes de capital. Río de Janeiro: SENAI/DPEA, 1990. (Colección Albano Franco 18) (Disertación de maestría).

Education, training and employment in small-scale enterprises: three industries in San Pablo, Brazil. Paris: IIEP/UNESCO, 1987.

Educación, entrenamiento y empleo en la pequeña empresa. San Pablo: SENAI; UNESCO/IIEP, 1985. (En co-autoría con F. Caillods).

2. Artículos y ensayos (destaques últimos 10 años)

Educación profesional con perspectiva de género; la experiencia del PLANFOR. En: Pósthuma, A. C. (Coord.) *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad.* Montevideo: Cinterfor/OIT, 2002.

La construcción participativa de una política pública; la experiencia del Servicio Civil Voluntario. En: Pieck, E. (Coord.) *Los jóvenes y el trabajo; la educación frente a la exclusión social.* México: Universidad Iberoamericana, 2001.

Programas de capacitación para jóvenes desfavorecidos en América Latina; experiencias de monitoreo y evaluación. París: UNESCO/IIEP, 2001 Mimeo.

Reestructuración industrial, cadenas productivas y calificación. En: Carleail L.; Valle, R. (Org.) *Reestructuración productiva y mercado de trabajo en Brasil.* San Pablo: Hucitec-Abet, 1997.

- Reestructuración industrial, cadenas productivas y calificación en Brasil: trayectorias convergentes ¿terciarización inteligente?* En: Novick, M.; Gallart, M. A. (Coord.) Competitividad, redes productivas y competencias laborales; homogeneidad o segmentación. Montevideo: Cinterfor/OIT; RET, 1997.
- Reestructuración productiva, trabajo y calificación en Brasil.* En: Bruno, L. (Org.) Educación y trabajo en el capitalismo contemporáneo. San Pablo: Atlas, 1996.
- La función social del SENAI.* En: GALLART, M. A. (Ed.) La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social. Buenos Aires: CIID-CENEP; UNESCO/OREALC, RELET, 1995.
- Educación y trabajo; la experiencia del SENAI en la calificación de adultos.* En: Encuentro Latinoamericano sobre Educación de Jóvenes y Adultos Trabajadores, Brasilia, UNESCO, Ministerio de Educación, 1994. Anales.
- The failure of the Brazilian tax rebate scheme.* En: Gasskov, V. (Ed.) Alternative schemes of financing training. Ginebra: OIT, 1994.
- Levy-based co-financing agreements in Brazil.* En: Gasskov, V. (Ed.) Alternative schemes of financing training. Ginebra: OIT, 1994.
- Trabajo y calificación: la clase obrera va a la escuela.* En: GITAHY, L. (Org.) Reestructuración productiva, trabajo y educación en América Latina. Buenos Aires: CIID-CENEP; Cinterfor/OIT, Unicamp; UNESCO/OREALC; RELET, 1994.
- Del "obrero standard" al "polivalente"; ¿nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial?* En: GALLART, M. A. (Org.) Educación y trabajo; desafíos y perspectivas de investigación para la década de los noventa. Montevideo: Cinterfor/OIT; RELET, 1992.
- Del "obrero standard" al "polivalente": ¿nuevas fronteras de la calificación del trabajo industrial?* Estudios Económicos. San Pablo, USP. Instituto de Pesquisas Económicas. v. 22, n.º especial. 1992.

Innovación tecnológica, empleo y calificación. Patrones tecnológicos y políticas de gestión; procesos de trabajo en la industria brasileña. San Pablo: FFLCH; FEA/USP, 1989. (Anales del Seminario).

Educación, entrenamiento y empleo en la pequeña empresa. Comunicação SENAI. v. 11, n. 62, mar.-abr. 1985.

Educación, entrenamiento y empleo en la pequeña empresa. RH - Información Profesional de Recursos Humanos. v. 4, n. 16. 1986.

Nuevas tecnologías, empleo y calificación en la industria mecánica. Revista de Administración. San Pablo, USP. Facultad de Economía y Administración. v. 21, n. 2, abr-jun. 1986.

Nuevas tecnologías, empleo y calificación en la industria mecánica. En: Anales del X Simposio Nacional de Investigación de Administración en Ciencia y Tecnología. San Pablo: Financiadora de Estudios y Proyectos, Fundación de Amparo a la Investigación; USP. Facultad de Economía y Administración, 1985.

Nuevas tecnologías, empleo y calificación en la industria mecánica. En: Anales del 2º Congreso Nacional de Automación Industrial, SUCESU, 1985.

3. Informes de investigaciones en el SENAI-SP

- El rescate de la estrella prisionera: evaluación de las acciones del SENAI-SP en la comunidad. 1991.
- Área ocupacional de la mecánica: características del personal calificado. 1990.
- Área ocupacional de la mecánica: perfil y evaluación de los docentes. 1990.
- Diagnóstico de la mecánica. 1990.
- El SENAI en la perspectiva de sus alumnos. 1989.
- Diagnóstico de la electrometalmecánica. 1988.
- El menor en la población y en la fuerza de trabajo paulista. 1987.
- El curso técnico en celulosa y papel: situación y perspectivas. 1986.
- Curso técnico en siderurgia: el curso y los ex alumnos. 1986.
- Estudio con ex alumnos del Curso de Aprendizaje Industrial: operador de máquinas-herramienta. 1986.
- Perfil ocupacional del operador de máquinas-herramienta. 1986.
- SENAI-SP, diez años de evaluación. 1986.

- Nuevas tecnologías, empleo y calificación en la industria mecánica. 1985.
- Automatización microelectrónica en la industria: subsidios a la investigación. 1984.
- Desempeño profesional del mecánico general, ajustador mecánico y tornero mecánico: aprendizaje X calificación. 1983.
- Técnicos en siderurgia; desempeño profesional. 1983.
- Los técnicos formados por el SENAI; análisis de las variaciones de salario. 1982.
- Los técnicos formados por el SENAI; desempeño en el mercado de trabajo y evolución profesional. 1980.
- El SENAI y la pequeña y mediana empresa; subsidios para una propuesta de actuación. 1980.
- Evolución de la economía del Estado de San Pablo, 1940-75 y tendencias para los años 80. 1979.
- El papel del SENAI en el proceso de formación de mano de obra. 1979.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AAPCS – Asociación de Apoyo al Programa Capacitación Solidaria
ABC – Agencia Brasileña de Cooperación, del Ministerio de Relaciones Exteriores
ABEPARS/ES – Asociación Beneficente y Promocional Agrícola de Riacho de Santana/ES
ACDI – Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AECOFABA – Asociación de las Escuelas de las Comunidades y Familias Agrícolas de Bahía
ALAST – Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo
ALC – América Latina y Caribe
ARCAFAR – Asociación Regional de las Casas Familiares Rurales
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
CAGED – Catastro General de Empleados y Desempleados
CBO – Clasificación Brasileña de Ocupaciones
CEFET – Centro Federal de Educación Tecnológica
CEP – Control Estadístico de Proceso
CET – Consejo/Comisión Estadual de Trabajo/Empleo
CGT – Confederación General de los Trabajadores
CINTERFOR – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (OIT)
CMT – Consejo/Comisión Municipal de Trabajo/Empleo
CNA – Confederación Nacional de Agricultura
CNC – Confederación Nacional de Comercio
CNI – Confederación Nacional de Industria
CNM – Confederación Nacional de los Metalúrgicos
CNTE – Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación
CODEFAT – Consejo Deliberativo del FAT (Brasil)
CUT – Central Única de los Trabajadores
DEQP – Departamento de Calificación Profesional
DIEESE – Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socio Económicos
DINAE – Dirección Nacional de Empleo
ECA – Entidad Capacitadora (Projovent)

- ENAP – Escuela Nacional de Administración Pública
EP – Educación Profesional
FAT – Fondo de Amparo al Trabajador
FIENG – Federación de Industrias de Minas Gerais
FIESP – Federación de Industrias del Estado de San Pablo
FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOMIN – Fondo Multilateral de Inversiones
FOSIS – Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FUNDEF – Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio
IBGE – Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IFET – Institución Federal de Educación Tecnológica
IIEP – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (UNESCO)
INEP – Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
INJU – Instituto Nacional de Juventud (Uruguay)
IPEA – Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas
JUNAE – Junta Nacional de Empleo
LDB – Ley de Directrices y Bases de la Educación
MEC – Ministerio de Educación y Cultura
MG – Minas Gerais (uno de los 27 Estados de Brasil)
MJ – Ministerio de Justicia
MJPI – Modelo Japonés de Producción Industrial
MTb – Ministerio de Trabajo (actual MTE)
MTE – Ministerio de Trabajo y Empleo (designación del MTb a partir de 1999)
MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Uruguay)
MUDES – Fundación Movimiento Universitario de Desarrollo Económico y Social
NERE – Núcleo de Estudios sobre Reestructuración Productiva y Educación, del Sector de Educación de la Universidad Federal de Paraná
NID – Núcleo de Información y Documentación (SPPE)
OC – Organización Capacitadora (PCS)
OIT – Organización Internacional del Trabajo
ONG – Organización No-Gubernamental
ONU – Organización de las Naciones Unidas
OREALC – Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe (Unesco)
P&D – Investigación y Desarrollo
PARCERIA (PARC) – Asociación Nacional/Regional
PCS – Programa Capacitación Solidaria
PEA – Población Económicamente Activa
PED – Planeamiento Estratégico Democrático

PEQ – Plan Estadual de Calificación
PEQ-MG – Plan Estadual de Calificación de Minas Gerais (Brasil)
PLANFOR – Plan Nacional de Calificación del Trabajador
PNAD – Encuesta Nacional de Muestreo por Domicilio
PNE – Plan Nacional de Educación
PPA – Plan Plurianual de Inversiones
PPTR – Política Pública de Trabajo y Renta
PROEP – Programa de Expansión de la Educación Profesional
PROFAE – Programa de Formación de Auxiliares de Enfermería
PROGER – Programa de Geração de Empleo e Renda
PROJOVEN – Programa de Capacitación e Inserción Laboral para Jóvenes
PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar
RAIS – Relación Anual de Informaciones Sociales
REP – Red de Educación Profesional
RET – Red Latinoamericana de Educación y Trabajo
SCV – Servicio Civil Voluntario
SDS – Social Democracia Sindical
SEBRAE – Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas
SEDH – Secretaria de Estado de Derechos Humanos
SEFOR – Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (actual SPPE)
SENTEC – Secretaría de la Enseñanza Media y Tecnológica (del MEC)
SENAC – Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
SENAI – Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR – Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
SENAT – Servicio Nacional de Aprendizaje en Transportes
SENCE – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SESC – Servicio Social de Comercio
SESCOOP – Servicio Nacional de Aprendizaje en Cooperativas
SESI – Servicio Social de Industria
SEST – Servicio Social de Transportes
SIGAE – Sistema de Informaciones Gerenciales sobre Acciones de Empleo
SIGEP – Sistema de Informaciones Gerenciales de la Educación Profesional
SINE – Sistema Nacional de Empleo
SM/SP – Sindicato de los Metalúrgicos del Estado de San Pablo
SMO – Secretaría de Mano de Obra
SOP – Supervisión Técnico-operacional del PLANFOR
SPPE – Secretaría de Políticas Públicas de Empleo (denominación de la SEFOR a partir de 2000)

Elenice Monteiro Leite

STb – Secretaría Estadual de Trabalho

UCP – Unidad Coordinadora del Programa (Projoven, Chile Joven)

UF – Unidad Federativa

UFMG – Universidad Federal de Minas Gerais

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la
Ciencia y la Cultura

UNICAMP – Universidad Estadual de Campinas

UNIEMP – Foro Permanente de las Relaciones Universidad-Empresa

UNITRABALHO - Red Interuniversitaria de Estudios e Investigaciones
sobre el Trabajo