

Educación y trabajo: Nuevos actores, viejos problemas

*Elenice M. Leite*¹

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.

¹ Doctora en sociología por la Universidad de São Paulo, Brasil. Es consultora e investigadora en los temas de políticas públicas y programas del área social y de educación profesional para el Ministerio del Trabajo y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales de Brasil. Fue subsecretaria de Formación Profesional del Ministerio del Trabajo de Brasil entre 1995 y 1998. Desempeñó funciones de especialista en educación profesional para UNESCO-OREALC en Santiago de Chile (1999-2000), de investigadora del Senai-SP y de profesora universitaria (1980-1994). Miembro fundador de la Red Latinoamericana de Educación y Trabajo (RET).

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).

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, prácticamente 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.

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 SESCOOP (cooperativas), nacidos en los años ochenta.

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, 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.

LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN COMO BIENES PÚBLICOS

Si aceptamos el postulado de que la educación y la formación son necesidades sociales, las reglas de la democracia exigen que la prestación de los servicios y la estructuración de los sistemas responda a una visión elaborada en el seno de un proceso político que permita conciliar los intereses de los diferentes grupos. Las opciones institucionales deberían continuar con una visión social. En tal perspectiva, es aconsejable evitar considerar a la educación y a la formación como bienes privados, y preferible definir las como bienes públicos. En ese sentido, las opciones institucionales deben expresar un compromiso social fundado sobre un proyecto democrático que se deriva de un proceso político.

Christian Payeur

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:

⁶ Cf. Convenio Internacional del Trabajo 142 y la Recomendación 150 de la OIT, ambos de 1975. Ver también Leite (1995c).

- 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.

CABE SEÑALAR UNA DIFERENCIA SIGNIFICATIVA en el nivel de compromiso político, de instrumentación financiera y de acción programática directa en el terreno de la educación profesional entre el caso del Ministerio de Trabajo de Brasil y el de otros países de la región, con las importantes excepciones de México y Chile. La mayoría de los otros casos nacionales en que los ministerios de trabajo han mostrado en años recientes cierto protagonismo respecto de la educación profesional han estado asociados a circunstancias de coyuntura como la ejecución de proyectos de cooperación internacional (especialmente del tipo muy enfocado poblacionalmente). La consecuencia observada es que, una vez que se termina el financiamiento proveniente del crédito o la donación respectiva, los programas finalizan y se esfuma el protagonismo político de los ministerios. En prácticamente todos estos casos, las organizaciones sindicales han estado ausentes, cuando no han sido hostiles o por lo menos indiferentes. Cabe entonces la pregunta acerca de qué tan generalizado es el fenómeno de “la calificación como derecho de los trabajadores”. No parece haberse generado un fenómeno equivalente en otros países de la región, donde el sector laboral organizado no ha logrado el protagonismo sociopolítico de Brasil, y quizás en esa diferencia podamos encontrar una capacidad explicativa de su papel mucho más ausente o subordinado. Diría entonces que en esos otros casos el derecho a la calificación es más un derecho *asignado* por iniciativa estatal, sea ella política o tecnocrática, que derecho *asumido* autónomamente por los trabajadores. En consecuencia, cuando cesa la iniciativa, cesan el discurso y la acción.

Jaime Ramírez Guerrero

2. La calificación profesional como modelo 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.

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).

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).

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

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).

“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;

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 duplicida-

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).

des 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 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

¹⁰ Brasil es un país federativo, con 27 provincias (estados) que tienen alto grado de independencia política y relativa independencia económica.

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).

LO QUE SITÚA A LA FORMACIÓN COMO NECESIDAD SOCIAL es el hecho de que la calificación como todo saber constituye una búsqueda de poder, un elemento estructurante de las relaciones sociales. Así pues, hay intereses sociales porque lo que está en juego es la formación; los intereses no son *a priori* portadores de una visión consensada. Los diferentes actores portan sus propios intereses, que determinan sus acciones en materia de formación. En este sentido, también los sistemas de formación son el producto de una historia, una construcción histórica que se deriva de relaciones sociales propias de cada país.

En consecuencia, también es necesario preguntarse sobre la capacidad real de los actores para influir y negociar la formación y la calificación, tanto en los niveles local y regional, como en el nacional. No se puede, por ejemplo, pedir a los grupos que durante largo tiempo han sido ajenos a la administración de la formación que puedan intervenir con todo el conocimiento y la habilidad requeridos. En tal caso, se puede apoyar el desarrollo de habilidades apropiadas, suministrar los elementos de información necesarios. Debe también haber puntos de encuentro y reglas establecidas, para permitir una negociación efectiva. Se puede, por otro lado, comprobar, como es el caso, que muy a menudo los grupos de trabajadores han tenido una gran distancia de las zonas de influencia en materia de formación. Es necesario notar tales debilidades democráticas, ya que eso permitirá comprender el sentido real de las políticas y los sistemas de formación. Es necesario poner especial atención en las experiencias que buscan restablecer un proceso democrático político en la definición de las opciones de formación.

Varios autores tienden a contraponer la educación básica con una visión ciudadana y la formación para el trabajo con una visión utilitaria. Tal dicotomía es reduccionista. La educación básica constituye la primera formación para el trabajo a la vez que el fundamento de una formación ciudadana. Pero no se puede formar para el trabajo sin considerar cierta concepción de la ciudadanía para el trabajo. Esta última preocupación es a menudo eliminada de la reflexión sobre la formación para el trabajo como si no surgiera de una lógica técnica. Esto exige procesos políticos capaces de traer a primer plano un consenso social general susceptible de apoyar una visión común de la formación.

Christian Payeur

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;
- 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 califica-

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).

ción 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.

EN LOS CASOS DE MÉXICO Y CHILE, donde se ha registrado un protagonismo significativo de los ministerios de trabajo en el terreno de la educación profesional, conviene tener en cuenta que cada uno de ellos expresa una visión política diferenciada, tanto desde el Estado como desde el sector laboral, y que ello genera también diferencias programáticas y operativas muy importantes. Veamos solo el caso más opuesto al brasileño, el chileno, donde la perspectiva del Ministerio de Trabajo y de su agencia especializada, el SENCE, está orgánicamente articulada a la concepción de desarrollo imperante, más centrada en el juego de los mercados, con protagonismo fundamental del sector empresarial y en la que la educación profesional tiene claramente una lógica de capital humano.

Jaime Ramírez Guerrero

El FAT es manejado por Codefat, 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 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 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).

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).

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 prevaeciente, inclusive en el ámbito del gobierno, era que solo había dos tipos de ejecutores capaces de dar 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

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).

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).

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.

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).

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 movilizandando un número creciente de entidades por medio de licitaciones efectuadas por los PEQ o por las

Sociedades Nacionales. De este modo se 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).

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.

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.

- 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, comprometiéndolo 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

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.

EL INTERÉS POR ANALIZAR EL PAPEL DE LOS ACTORES SOCIALES proviene en gran parte de preocupaciones ligadas a los cambios que afectan a los sistemas de formación, a su capacidad de responder a las novedosas necesidades sociales de formación, así como a su capacidad de innovación. Una primera observación importante sobre este punto: las instituciones son a la vez producto de relaciones sociales y actores sociales que influyen en su propia evolución. En este sentido, la experiencia brasileña es un caso especial, con un Ministerio del Trabajo que se apoya en su papel histórico para abrir las relaciones sociales a la formación.

Las instituciones encarnan cierta formalización de las relaciones sociales y, en este sentido, crean un conjunto de formas de hacer. Es importante captar bien estas maneras de hacer que se inscriben en sistemas de relaciones complejas que van más allá de su marco institucional. Las instituciones constituyen un verdadero marco societal. Pensar en transformar un sistema de formación favoreciendo las innovaciones en su periferia desde el exterior, a través de la descentralización o la instauración de vías paralelas, puede conducir a fracasos.

Los cambios institucionales son procesos complejos que suponen la aparición de un nuevo paradigma que se arraigue socialmente. Tal dinámica de transformación no puede ponerse en marcha sin que las mismas instituciones acepten cambiar e interactuar entre ellas (con respeto de sus responsabilidades particulares, por ejemplo, en formación inicial y en formación continua), así como con los actores sociales. De ahí la importancia de un proceso político que permita una negociación social que involucre a las instituciones y a los otros actores sociales.

Interesarse en los actores sociales supone verlos en donde realizan sus acciones. El análisis del discurso y de las representaciones de las grandes organizaciones representativas en el plano nacional no es suficiente y varios investigadores se han interesado en las dinámicas de la actuación local y regional de estos actores. Estudiar tal aspecto es indispensable. Sin embargo, nuestra experiencia de investigación nos indica que poco importa el nivel de la acción, pues los actores son actores sociales portadores de intereses que les son propios, antes que considerarse actores locales, regionales o nacionales. Concretamente, los actores desarrollan su acción en un entramado de registros de referencia: el empresario local influyente en su región es portador de la visión de su asociación sectorial o nacional. Las lógicas de acción se inscriben en un marco social

que fija el marco de posibilidades. El discurso de los actores es un poderoso indicador de esta dinámica compleja. Los actores sociales son productos sociales y, al mismo tiempo, capaces de prácticas autónomas y voluntarias, sin las cuales el proceso político resulta imposible.

El discurso de los actores respecto de la formación y la educación es a menudo paradójico. Por ejemplo, es posible señalar que en Quebec los discursos de los actores convergen en algunos elementos: generalmente están de acuerdo en las exigencias crecientes para los empleos del futuro y en la necesidad de asegurar una formación básica lo más larga posible. Sin embargo, esta aparente convergencia rápidamente da lugar a paradojas porque ciertos actores evitan considerar la existencia de una dualidad en el mercado de trabajo, que se verifica en la cantidad de formas atípicas de trabajo y la importancia de funciones de trabajo que continúan exigiendo escasa calificación. De ahí la importancia de enfrentar los discursos con el análisis de las prácticas y tendencias observables estadísticamente.

El análisis de las innovaciones institucionales exige también su parte de atención. Toda tentativa de institucionalización de una nueva práctica de formación debería ser definida como una voluntad de formalización de relaciones sociales. Esto es importante en el estudio de las innovaciones para distinguir aquellas que pueden ser portadoras de efectos estructurantes de aquellas que están condenadas a ser marginales o sin continuidad. En tal contexto, proponemos distinguir las innovaciones institucionales establecidas cuya permanencia está casi asegurada, de las innovaciones no establecidas cuyo futuro es incierto.

En épocas de cambio, las relaciones entre las instituciones someten a una dura prueba la separación social de las responsabilidades básicas de sus misiones respectivas. En años recientes se vivió la preocupación creciente por la formación de los ministerios de vocación económica (de comercio exterior o de desarrollo económico) y de vocación social (ministerio del trabajo o de seguridad social). Las estructuras institucionales varían considerablemente de un país a otro y ninguna fórmula se puede presentar como la ideal. Sin embargo, es importante ser consciente de las opciones sociales que cada agencia encarna. Esto plantea la cuestión de la visión social que orienta a las opciones educativas y de formación.

Christian Payeur

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 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

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.

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 población 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.

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* indican que el Planfor está llegando a los más pobres (personas sin ingreso o que reciben menos de un dólar al día).

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 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

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.

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”.

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 fueron 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

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.

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.

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.

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.

EL PROBLEMA DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD o el paradigma de redes de políticas alude a las preguntas sobre cómo se gobiernan, articulan o coordinan los actores; cómo se distribuye el poder, y cuáles son las limitaciones y potencialidades de diversas formas de coordinación para el diseño e implementación de las políticas.

El cambio en la institucionalidad en cuanto a las relaciones entre educación y trabajo y, en particular, en relación con las modalidades del diseño de políticas parece poner en juego tres paradigmas: el del Estado, de tipo jerárquico y basado en la oferta, donde se establecen, más que políticas, programas de Estado por decreto; el de tipo corporativo de carácter tripartito, centrado en la participación del gobierno y las grandes organizaciones de carácter nacional, en particular las asociaciones de intereses como los sindicatos y las asociaciones empresariales, y el paradigma de redes de políticas, en el que ocurre una descentralización del Estado en materia de toma de decisiones y una descentralización territorial.

Mientras que el paradigma de Estado parece funcionar sobre todo como un legado institucional, el corporativismo tripartito (que opera, por ejemplo, en el Fondo de Ayuda al Trabajador, FAT) y el paradigma de redes de políticas (que se manifiesta, por ejemplo, en el Plan Nacional de Calificación del Trabajador, Planfor) presentan oportunidades de participación social y creación de consensos en el espacio público.

Sin embargo, puede decirse que a diferencia del corporativismo tripartito que tiende a burocratizarse y presenta altos niveles de integración, las redes son más proclives a la innovación institucional. Entre las características que distinguen este modelo de coordinación social y política son de mencionarse las siguientes: las redes son entidades complejas que articulan actores autónomos, en particular, instituciones que operan con diferentes lógicas; son semiformales, voluntarias y tienen estructuras flexibles; sus mecanismos individuales de cohesión son los contratos y la interdependencia de recursos, mientras que los colectivos son la confianza y las redes personales; en las redes operan tres tipos de confianza: la estratégica, basada en la reciprocidad; la confianza, basada en el prestigio o las capacidades de los actores o las organizaciones, y la confianza social, que opera al margen del sistema económico.

En este nuevo contexto institucional, adquiere relevancia el problema de la gestión en el nivel de las *interfases*, en la medida en que las redes de políticas involucran la articulación de actores con distintos recursos de poder, materiales y simbólicos. Dicho de otra manera, las redes involucran la articulación de intereses particulares, divergentes y comunes, en que la

negociación y la formación de consensos ocupan un lugar central, pero crítico por los altos niveles de incertidumbre el alto nivel de “politización” en el que se procesan estos intereses, y por los altos costos que pueden derivarse de la negociación. La negociación involucra la habilidad de los actores para lograr compromisos, el respeto mutuo, la orientación a la solución de problemas, la búsqueda permanente de equilibrios y el consenso compartido de metas. En particular, la búsqueda de equilibrios entre los intereses y los valores; entre la confianza social y la estratégica, y entre la cooperación y el conflicto, puede dificultar los consensos sobre los problemas y la manera de resolverlos.

En el modelo de redes de políticas, las características de los actores y sus posiciones constituyen otro eje analítico central. En principio, se pueden distinguir tres tipos básicos de organizaciones involucradas en el llamado tercer sector: las organizaciones de intereses, como los sindicatos y las asociaciones empresariales, que actúan como socios en cooperación con el Estado; las organizaciones de la sociedad civil, que pueden operar como un control democrático, y las instituciones funcionales, más orientadas al fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje de la sociedad. Es pertinente preguntarse qué organizaciones tienen autoridad en la toma de decisiones, cuáles tienen liderazgo o cuáles pueden ejercer un veto. Y si son organizaciones con capacidad estratégica, operativa o movilizadora, o si se trata de organizaciones débiles. En el plano de las interfases, y de la articulación de organizaciones e instituciones con diferentes intereses, valores, formas de organización y códigos, se vuelve relevante la función de los negociadores y la de los traductores.

Por su parte, el gobierno no es más un actor monolítico (véanse, por ejemplo, los distintos intereses entre los ministerios del trabajo y de educación), y sus funciones remiten sobre todo a aquellas de coordinación, organización, corrección y moderación entre partes en conflicto o con objetivos distintos. En este marco que amplía la noción de lo público, la distinción entre organizaciones de carácter privado y de carácter público, en el sentido tradicional del término, pierde valor analítico.

Finalmente, en el marco de un sistema político más complejo, es decir, donde hay una mayor autonomía de los actores y las organizaciones, así como entre el campo de las políticas y el de la política, en sentido estrecho del término, el problema integración versus desintegración entre el gobierno y el tercer actor, en relación con el sistema de partidos y el sistema legal, se vuelve un problema crítico que requiere atención.

Matilde Luna

4. Conclusión: las lecciones

Sintetizo, a continuación, las lecciones y las evidencias extraídas de la experiencia reciente de Brasil, conforme algunos asuntos propuestos 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

En el Planfor, las ONG cumplen un papel fundamentalmente dirigido a llevar las ofertas de capacitación a los sectores sociales excluidos de la “institucionalidad dominante”, que es por otra parte esencialmente estatal (incluso el llamado Sistema S, aunque administrado de manera privada, se reconoce como ejecutor de recursos públicos generados mediante una contribución parafiscal), mientras que en el SENCE chileno las ONG son uno más de los grupos de agentes –especialmente privados– a los que el Estado canaliza recursos para ejecutar acciones de capacitación. Si las ONG se especializan en públicos socialmente vulnerables, es por su propia iniciativa y naturaleza, pero no porque reciban una asignación funcional especializada de parte del sistema. Las ONG también son la expresión de nuevas formas de relación entre lo público y lo privado, tanto en Brasil como en Chile, pero probablemente en su contenido hay diferencias explícitas o implícitas que convendría analizar.

Jaime Ramírez Guerrero

¿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.

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”.

Hay otro tipo de la interacción, en el plano formal, expresada en los 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.

¿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 ejecu-

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.

A PARTIR DE MI ESTUDIO SOBRE CUATRO ORGANIZACIONES de la sociedad civil (conocidas como ONG) que trabajan en beneficio de mujeres de escasos recursos, realizado en León con el fin de detectar qué tipo de educación imparten y el lugar que ocupa la formación para el trabajo, así como la participación de mujeres jóvenes en los cursos y programas, me gustaría comentar lo siguiente:

- *La importancia de las ONG como nuevos actores sociales.* Estos organismos de la sociedad civil cobran un papel muy importante en las dos últimas décadas del siglo XX para cubrir muchas de las necesidades de promoción y desarrollo de la población de más escasos recursos, que dejan de ser atendidas por el desmantelamiento del Estado benefactor. De las cuatro asociaciones civiles que analicé, tres de ellas nacieron en la década de los noventa.
- *La relación entre los escasos recursos de que disponen este tipo de organismos y la población que atienden.* Las ONG estudiadas en León tienen cierta desventaja en relación con otros actores, ya que entre las cuatro atienden a un promedio mensual de 1.200 mujeres, con escasos recursos provenientes principalmente de donativos, rifas, trabajo de voluntariado y del apoyo de profesionistas y empresarios que fungen como sus benefactores.
- *Tipo de población que atienden.* Las ONG estudiadas en León se enfocan principalmente a mujeres de escasos recursos, entre las que se encuentran jefas de hogar, obreras, amas de casa y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
- *La connotación no asistencialista.* En las ONG estudiadas en León hay un rechazo a realizar un trabajo con carácter asistencialista; declaran trabajar por el desarrollo y la promoción de las mujeres que acuden a sus centros de atención con vistas a que logren el “empoderamiento”. Sin embargo, la precaria situación de las ONG y el requerimiento que se presenta en su trabajo cotidiano para atender necesidades urgentes de las mujeres (atención médica, asesoría legal y psicológica, por ejemplo) provocan una tensión permanente entre la necesaria asistencia y apoyo a estas mujeres y la búsqueda de su promoción de desarrollo.

La lectura del documento también provoca una serie de reflexiones, pues en mi investigación observé que no hay educación formal ni certificada y, cuando una de las organizaciones ha intentado ofrecer educación básica con el apoyo del Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA), no

ha tenido mucho éxito. Los cursos ofrecidos se orientan fundamentalmente en dos líneas: aquellos que se relacionan con la “superación de la mujer”, con su fortalecimiento y desarrollo personal, y otros que tienden a la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades para el trabajo doméstico y para realizar actividades que pueden ser consideradas como extensión de este: clases de cocina y repostería, de corte y confección, manualidades, etcétera.

Desde una perspectiva amplia del concepto de trabajo, la capacitación que reciben las mujeres con este tipo de cursos es una capacitación para el trabajo productivo, pues les genera beneficios económicos, tanto por el ahorro que les representa hacer productos para el consumo familiar que, de otra manera, tendrían que comprar (por ejemplo, la ropa para los niños), como porque elaboran productos que pueden vender (adornos, pasteles, etc.). Sin embargo, las mismas mujeres no reconocen este tipo de labores como trabajo productivo.

En México, del rechazo total y distanciamiento muy marcado hacia el gobierno y el temor de ser coptadas por este, algunas organizaciones civiles han pasado a iniciar el establecimiento de vínculos y relaciones con algunas instancias gubernamentales para el desarrollo de algunos programas.

Josefina Pantoja Palacios

tar 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 ejecu-

tan por REP, contratada directamente por los estados. Pero los distritos municipales necesitan ser calificados para definir sus demandas y acompañar las acciones.

LAS PREGUNTAS FINALES DEL DOCUMENTO sugieren las líneas más importantes de investigación sobre la institucionalidad de la educación profesional en el presente y el futuro latinoamericano. La educación profesional es el campo de la educación en donde por naturaleza confluyen sus atributos de bien público y bien privado, y en este último carácter sus beneficiarios son simultáneamente empresarios y trabajadores, aunque de manera diferenciada. La orientación de las políticas públicas de cada país en este terreno, la estructura financiero programática que las desarrolle, la selección de los agentes que la ejecuten, y -más aun- la definición de sus contenidos y procesos pedagógicos, están determinados esencialmente por el juego de las tensiones o concertaciones entre los sectores empresarial y laboral, y reflejarán, obviamente, el grado de importancia que para cada uno de ellos revista el tema, a la luz de sus propios intereses. Como lo muestra Leite, es evidente que en la constelación político institucional a la que pertenece el Planfor confluyen y se refuerzan dos fenómenos: el protagonismo del Ministerio de Trabajo como agente de políticas públicas de empleo e ingreso, y el compromiso de los sectores sindicales con el paradigma de la calificación como derecho de los trabajadores.

La pregunta que queda flotando, entonces, es: ¿cómo se expresan estas tendencias en otros países, qué formas concretas asumen, y qué procesos sociopolíticos las determinan?

Jaime Ramírez Guerro

Referencias bibliográficas

- Azeredo, B. 1998. *Políticas públicas de emprego, a experiência brasileira*. São Paulo: ABET.
- Cinterfor/OIT. 1999. *Formación, trabajo y conocimiento*. Montevideo: Dirección Nacional de Empleo. (mimeo)
- . 2001. *Formación para el trabajo decente*. Montevideo.
- . 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.
- Cunha, L.A. 2000. *O ensino profissional na irradiação do industrialismo*. Brasília: MTE/FAT; Unesp; UNESCO; Flacso.
- Dieese 2001. *Anuário dos Trabalhadores 2000-2001*. São Paulo.
- Gallart, María Antonia (Coord.) 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 1995. *Educação profissional no Brasil; limites e possibilidades*. Brasília: IIEP. (mimeo)
- . 1994. The failure of the Brazilian tax rebate scheme. En: Gasskov, V. (Ed.) *Alternatives schemes of financing training*. Ginebra: OIT
- . 1995. La función social del SENAI. En: Gallart, María Antonia (Coord.) *La formación para el trabajo en el final del siglo; entre la reconversión productiva y la exclusión social*. Buenos Aires: CIID; CENEP; UNESCO. OREALC.
- . 1995 *El rescate de la calificación*. Montevideo: Cinterfor/OIT.
- 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.
- MTE. FAT 2000. *Cadastro de entidades de educação profissional no Brasil*. Brasília. (CDrom)
- MTE.SEFOR 1998. *Catálogo de produtos*. Brasília.
- . 1998. *Catálogo de projetos: experiências inovadoras*. Brasília.
- . 1999. *Educação profissional, balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- . 1999. *Educação profissional, um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília.
- . 1997. *Planfor; avanço conceitual –termos de referência: centros públicos de educação profissional; modelos de educação profissional; formação de formadores; certificação ocupacional*. Brasília.
- . 1999. *Planfor: reconstruindo a institucionalidade da educação profissional no Brasil*. Brasília.

- MTE. SMO 1982. *Estudo da problemática da institucionalização da certificação ocupacional no Brasil: documento básico*. Brasília.
- Paro, V. 1981. A propósito do ensino profissional livre no Estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*. San Pablo, Fundação Carlos Chagas. n. 36, fev. p. 27-40.
- Weinberg, P.D. 1995. *La construcción de una nueva institucionalidad para la formación*. Montevideo: Cinterfor/OIT. (mimeo)
- Zafirian, P. 1990. Organisation qualifiante et capacité de prise de décision dans l'industrie. (mimeo)
- . 1991. Trabalho e comunicação nas indústrias automatizadas. *Tempo Social*. v. 3, n. 1-2. p. 119-130.

Siglas y abreviaturas

- CET: Consejo/Comisión Estatal de Trabajo/Empleo
CMT: Consejo/Comisión Municipal de Trabajo/Empleo
Codefat: Consejo Deliberativo del FAT
DEQP: Departamento de Capacitación Profesional (de SPPE)
DIEESE: Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos
FAT: Fondo de Ayuda al Trabajador
IBGE: Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IIEP: Instituto Internacional para la Planificación Educativa (Unesco)
INEP: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas
LDB: Ley de Directrices y Bases de la Educación
MEC: Ministerio de Educación y Cultura
MTb: Ministerio del Trabajo (actualmente MTE)
MTE: Ministerio de Trabajo y Empleo
NID: Núcleo de Información y Documentación (SPPE)
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG: Organizaciones No Gubernamentales
PARC: Sociedad Nacional/Regional
PEA: Población Económicamente Activa
PEQ: Plan Estatal de Capacitación
Planfor: Plan Nacional de Capacitación del Trabajador
PNAD: Encuesta Nacional para la Muestra de Domicilios
PPTR: Política Pública de Trabajo e Ingreso
Profae: Programa de Formación de Auxiliares de Enfermería
Proep: Programa de Expansión de la Educación Profesional
RAIS: Relación Anual de Información Social
REP: Red Nacional de Educación Profesional
Sebrae: Servicio Brasileño de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas

Sefor: Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional (actualmente SPPE)
Senac: Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial
Senai: Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
Senar: Servicio Nacional de Aprendizaje Rural
Senat: Servicio Nacional de Aprendizaje en Transporte
Sesc: Servicio Social del Comercio
Sescoo: Servicio Nacional de Aprendizaje en Cooperativas
Sesi: Servicio Social de la Industria
Sest: Servicio Social de Transportes
SIGAE: Sistema de Información Gerencial sobre las Acciones de Empleo
Sine: Sistema Nacional de Empleo
SMO: Secretaría de Mano de Obra
SPPE: Secretaría de Políticas Públicas de Empleo
STB: Secretaría Estatal de Trabajo
UF: Unidad Federativa
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura

